



Rapport

Datum: 27 augustus 1999

Rapportnummer: 1999/371

KLACHT Op 7 mei 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Y. te Amsterdam, ingediend door mevrouw mr. S.S.Jangali, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld. Op 18 mei 1998 legde een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman verzoekers klacht bij faxbericht voor aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Op 15 juli 1998 deelde een medewerkster van het Ministerie van Buitenlandse Zaken mee dat binnen enkele dagen door de Nederlandse ambassade te Accra een brief zou worden gestuurd aan verzoeker. De gemachtigde van verzoeker deelde op 28 juli 1998 mee dat nog geen brief van de ambassade was ontvangen. Hierop heeft de Nationale ombudsman besloten alsnog een onderzoek in te stellen. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd: Verzoeker, van Ghanese nationaliteit, klaagt over de lange behandelingsduur van zijn aanvraag voor legalisatie/verificatie van zijn geboorteakte en ongehuwdverklaring, die hij op 27 februari en 9 maart 1998 heeft ingediend bij de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana) ten behoeve van een aanvraag voor een verblijfstitel in Nederland.

ACHTERGROND

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5, eerste, tweede en vierde lid:

"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 voor 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.

2. Indien de aanvraag of een van de daarbij behorende gegevens of bescheiden in een vreemde taal is gesteld en een vertaling daarvan voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, 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 met een vertaling 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 het 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 6:2:

"Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en b. het niet tijdig nemen van een besluit." Artikel 6:12 eerste en tweede lid:

"1. Indien het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen."

2. Buuren, P.J.J. van en J.M. Polak, Tekst & Commentaar, Algemene wet bestuursrecht, tweede druk, Kluwer, Deventer, 1997, p. 101.

"1. Algemeen. Het artikel (artikel 4:14 Awb; N.o.) verleent het bestuursorgaan de bevoegdheid een redelijke termijn te noemen waarop de aanvrager een beschikking op zijn aanvraag tegemoet kan zien. Op deze wijze kan het bestuursorgaan ontkomen aan de in artikel 4:13 opgenomen fictie dat de redelijke termijn in ieder geval verstreken is na een periode van acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag. De termijn die het bestuur noemt moet concreet zijn. Niet is aan het voorschrift voldaan wanneer een termijn wordt genoemd die afhankelijk is van een andere gebeurtenis, bijvoorbeeld binnen x weken na de ontvangst van het advies van Y (MvA II, PG Awb I, p. 265)."

3. Daalder, mr. E.J. en mr. G.R.J. de Groot, Parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, Eerste tranche (wet van 4 juni 1992, Stb.315), Alphen aan den Rijn, 1993, p. 262-267.

"MvT (...) Hierboven is er reeds op gewezen dat de burger bij beschikkingen die op aanvraag worden gegeven, vaak in een afhankelijke positie ten opzichte van de overheid verkeert. Hij heeft er dan ook groot belang bij dat zijn aanvraag zonder onnodige vertraging door het bestuur wordt afgehandeld. Bovendien zal hij graag tevoren willen weten hoe lang de afhandeling ongeveer zal duren, zodat hij zich daarop kan instellen. (...)

Het is daarom gewenst, dat bij iedere soort beschikking afzonderlijk wordt nagegaan wat een goede termijnstelling is. In vele wettelijke regelingen zijn dan ook beslissingstermijnen opgenomen, die zijn toegespitst op de desbetreffende beschikkingen. Daarbij is in beginsel steeds gezocht naar een aanvaardbaar compromis tussen enerzijds het belang van een snelle beslissing en anderzijds het belang van een gedegen voorbereiding. (...)

Maar met het oog op de rechtszekerheid wordt bepaald, dat er in ieder geval duidelijkheid over het tijdstip van beslissen moet worden verstrekt indien de beslissing langer dan acht weken op zich laat wachten. (...) MvA I (...) Bovendien mag men van een bestuursorgaan verwachten dat het over voldoende inzicht in de eigen besluitvorming beschikt om zekerheid te verschaffen over de termijn waarbinnen het het aangevraagde besluit kan nemen. Derhalve zal de termijn in het algemeen niet verlengd kunnen worden. Het valt echter niet geheel uit te sluiten dat de omstandigheden die bij het noemen van de termijn niet te voorzien waren, het onmogelijk maken binnen de genoemde termijn te beslissen. In dat geval zal het bestuursorgaan genoopt zijn de beslissing uit te stellen. Het zal van dit verder uitstel in ieder geval voor afloop van de in het vooruitzicht gestelde termijn mededeling moeten doen."

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 en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De gemachtigde van verzoeker berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN 1. De Nederlandse ambassade te Accra (Ghana) heeft op 27 februari 1998 een bewijs opgemaakt van ontvangst van een geboortebewijs van verzoeker. De ambassade heeft op 9 maart 1998 een bewijs opgemaakt van ontvangst van een affidavit van verzoekers moeder met betrekking tot de huwelijkse staat van verzoeker. Op beide ontvangstbewijzen staat onder meer het volgende vermeld:

"The Embassy can be contacted (see abovementioned telephone) Four (4) Months after the receipt of above mentioned documents on the progress of the verification. Before legalising any document, the Royal Netherlands Embassy is obliged to verify the same with the issuing authorities. It is beyond the Embassy to have influence on the time which is needed by these authorities to finalise matters. Therefore the exact time needed for the completion of the legalisation procedure is difficult to judge."

2. De ambassade stelde op 16 maart 1998 een opdracht op voor een verificatieonderzoek. Boven de opdracht was geschreven: "Urgent -> before 10/7/98".

3. Verzoekers gemachtigde deelde bij brief van 21 april 1998 onder meer het volgende aan

de ambassade mee:

"In februari en maart 1998 zijn namens mijn cliënt, de heer Y., zijn geboorteakte en bewijs omtrent burgerlijke staat ter verificatie bij uw ambassade ingediend (...). Cliënt heeft de geverifieerde akten nodig in verband met zijn aanvraag om een verblijfsvergunning. Gezien het stadium waarin de procedure van cliënt zich thans bevindt, verzoek ik u de akten, conform artikel 4:13 Abw binnen acht weken na indiening, te legaliseren en te verifiëren. Nu de geboorteakte op 27 februari 1998 is ingediend, zal de termijn van acht weken op 24 april 1998 verstrijken. Ik verzoek u dan ook mij uiterlijk op 24 april a.s. te berichten of de akten al geverifieerd zijn en indien dit niet het geval is, op welke termijn deze zullen worden geverifieerd. Voorts verzoek ik u mij in dat geval mede te delen wat de reden van de termijnoverschrijding is." B. STANDPUNT VERZOEKER Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht. C. STANDPUNT MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN 1. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde in reactie op de klacht bij brief van 8 december 1998 onder meer het volgende mee:

"Uit het door de ambassade opgestelde chronologisch overzicht (...) blijkt dat de moeder van de in Nederland verblijvende heer Y. zich op 24 november 1997 tot de ambassade wendde. Op 27 februari 1998 wordt het aangeboden uittreksel uit het geboorteregister door de ambassade geaccepteerd (...). Vervolgens wordt op 9 maart 1998 het tweede noodzakelijke document, t.w. de notariële verklaring van ongehuwd zijn ingediend en geaccepteerd. (...) De beide documenten werden aangeboden door mevrouw N., de moeder van de in Nederland verblijvende heer Y. Bij de acceptatie van beide documenten is aan de gemachtigde te verstaan gegeven dat naar verwachting ten minste vier maanden gemoeid zou zijn met de afhandeling van de legalisatieaanvraag. Dit hangt samen met de moeilijke omstandigheden waarin de ambassade te Ghana de verificatie-onderzoeken moet laten uitvoeren. Deze termijn van vier maanden staat trouwens ook vermeld op het ontvangstbewijs dat altijd wordt uitgereikt en ook door klager is overgelegd. Voor het in ontvangst nemen van stukken zijn bij de legalisatieafdeling in Accra twee loketten in gebruik die door administratieve, Ghanese, medewerkers worden bemand. Er wordt door hen - op afspraak - gemiddeld 35 minuten per verificatiedossier uitgetrokken om tijdens het intake-gesprek samen met de indiener het aanvraagformulier volledig door te nemen. Alleen volledige aanvragen worden uiteraard in behandeling genomen. Daarna kan na het uitschrijven van een verificatieopdracht (...) door een Nederlandse beslismedewerk(st)er een begin worden gemaakt met het veldverificatieonderzoek. Op 21 april 1998 faxt mevrouw J. (de gemachtigde van verzoekster; N.o.) aan de ambassade dat de in artikel 4.3 van de Awb gestelde termijn op 24 april zal zijn verstreken. De ongehuwdverklaring is echter (...) eerst op 9 maart 1998 ingeleverd. De termijn liep naar dezerzijds oordeel pas af op 9 juli 1998. Wordt de indiening van het geboortebewijs als startpunt van de termijn genomen dan zou de termijn aflopen op 27 juni 1998. Vermoedelijk heeft de ambassade daarom niet onmiddellijk gereageerd en eerst, naar aanleiding van uw interventiepoging van 18 mei 1998, op 20 mei 1998 per brief (...) aan de advocaat laten weten dat voor het nemen van een besluit met onderzoek in Ghana meer tijd is gemoeid dan in Nederland. Ik hecht er aan in dit verband op het volgende te wijzen: ook de gemachtigde van klager te

Accra heeft 3½ maand (periode 24 november 1997 (...) tot 9 maart (...) nodig gehad om beide noodzakelijke (bron)documenten in te leveren bij de ambassade. Op 16 juli 1998 heeft de ambassade vervolgens belanghebbende in Nederland ervan in kennis gesteld (...) dat het voor verificatie ingediende uittreksel van het geboorteregister officiële verandering in het geboorteregister behoeft; het veldonderzoek van de vertrouwensadvocaat had inmiddels uitgewezen dat de op het certificaat vermelde naam van de aangever van de geboorte onmogelijk de daarop vermelde heer F. kon zijn. De ambassade deelde overigens op 27 november 1998 desgevraagd mede dat tot op heden geen nieuw, gecorrigeerd, uittreksel aldaar namens de heer Y. werd aangeboden. In licht van bovenstaande feiten ben ik van mening dat de klacht ongegrond is."

2. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister een niet gedateerd overzicht van de behandeling van verzoekers aanvraag dat was opgesteld door een medewerker van de Nederlandse staf van de ambassade te Accra. Dit overzicht houdt het volgende in: "24.11.97 N., moeder van betrokkene bezoekt de Afdeling Legalisatie (AL) om een eerdere afspraak voor indiening van een legalisatieaanvraag te verzetten naar 12.12.97. 12.12.97 N., voornoemd, bezoekt de afdeling om leg.aanvraag in te dienen. Wegens een fout in de tekst van de in te dienen notariële verklaring en ontbrekende informatie m.b.t. de door aanvrager bezochte scholen wordt de aanvraag niet geaccepteerd. Een nieuwe afspraak wordt gemaakt voor 22.12.97. 22.12.97 N. niet verschenen. 19.02.98 K., broer van Y., bezoekt afdeling en verkrijgt afspraak voor 27.02.98. 27.02.98 Geboorteuittreksel wordt geaccepteerd; ontvangstbewijs afgegeven. Notariële verklaring wordt niet geaccepteerd, omdat de declarant, N., zich niet kon identificeren. Nieuwe afspraak voor 09.03.98. 09.03.98 Notariële verklaring ingediend; ontvangstbewijs afgegeven. 16.03.98 verificatie-instructies opgesteld. 21.04.98 Brief d.d. 21.04.98 van mr. J., advocate van Y.: Geëist wordt dat op uiterlijk 24 april 1998 bericht wordt of beslissing op aanvraag is genomen en zo niet, de reden daarvan. 20.05.98 Brief Afdeling Legalisatie in antwoord op brief advocate, met de mededeling dat afhandeling aanvraag niet voor 9 juli is te verwachten. 24.06.98 Onderzoeksopdracht verstrekt aan vertrouwensadvocaat. 10.07.98 Verificatieonderzoek beëindigd; rapport vertrouwensadvocaat ingediend. 15.07.98 Beoordeling legalisatieaanvraag. Resultaat: besluit tot verder onderzoek. 16.07.98 Brief van Afdeling Legalisatie om betrokkene te vragen geboorteuittreksel te corrigeren. Tot zover het overzicht. Zoals u uit de bijlagen, die u faxgewijs separaat toegaan, kunt afleiden heeft het inderdaad van 24 november 1997 tot 9 maart 1998 geduurd vooraleer de indiening van de legalisatieaanvraag van de heer Y. rond was. Persoonlijk vind ik het niet accepteren van de legalisatieaanvraag van de gemachtigde op grond van de aangeduide ontbrekende gegevens en de ID-card niet geheel terecht: deze zaken hadden net zo goed lopende het onderzoek alsnog kunnen worden gebracht. Dat het verificatieonderzoek zo lang heeft moeten wachten op uitvoering ligt aan de beperkte onderzoekscapaciteit van de Afdeling. Reeds sinds het vorige jaar is er een achterstand van ruim twee maanden. Tot mijn spijt moet ik u ook mededelen dat naar mijn vermoeden stukken uit het dossier worden vermist, dan wel nog steeds niet zijn teruggeplaatst. De informatie die u aldus toegaat is waarschijnlijk niet helemaal compleet. Eventueel gevonden info zal ik u onmiddellijk doen

toekomen."

3. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister ook een brief van 20 mei 1998 van de tijdelijk zaakgelastigde van de ambassade aan verzoekers gemachtigde. In die brief staat onder meer vermeld:

"In reactie op uw schrijven van 21 april j.l. deel ik u mede dat het verificatie-onderzoek omtrent opgemeld persoon nog niet is afgerond. Na beoordeling van de aanvraag zult u van het resultaat op de hoogte worden gebracht. Uit ervaring is gebleken dat legalisatieaanvragen tenminste vier maanden in beslag nemen. Gezien de indieningsdatum van 9 maart 1998 betekent dit dat afronding van de aanvraag niet te verwachten is voor 9 juli 1998. Uiteraard zal getracht worden de zaak zo spoedig mogelijk te beoordelen. U zult na het nemen van de beslissing hiervan op de hoogte worden gebracht. Ook verzoeken om nadere informatie of berichten omtrent verlenging van de behandelingsduur zullen aan u worden gericht." 4. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister voorts een brief van 16 juli 1998 van de tijdelijk zaakgelastigde van de ambassade aan verzoeker, die het volgende inhoudt:

"Uit het onlangs uitgevoerde verificatie-onderzoek is gebleken dat bovengenoemd uittreksel uit het geboorteregister niet kan zijn aangegeven door de daarop vermelde informant, F. Ik raad u daarom aan bij de Registrar of Births and Deaths de naam van de informant op officiële wijze te laten veranderen en het gewijzigde uittreksel opnieuw aan te bieden ter legalisatie. De legalisatie-aanvraag van de ongehuwdverklaring zal worden aangehouden totdat een juist geboorte-uittreksel is ingediend. De ongehuwdverklaring kan namelijk niet worden gelegaliseerd zonder dat de identiteit van de daarin vermelde persoon is vastgesteld middels een gelegaliseerd en geverifieerd uittreksel uit het geboorteregister."

D. NADERE REACTIE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

1. De Nationale ombudsman legde de Minister van Buitenlandse Zaken op 10 februari 1999 onder meer de volgende vragen voor:

"In uw reactie deelde u mee dat aan de gemachtigde van verzoeker in Ghana mondeling en schriftelijk is meegedeeld, dat de afhandeltermijn naar verwachting vier maanden zou zijn. Voorts is in de ontvangstbevestiging van de documenten van verzoeker vermeld dat het moeilijk is te beoordelen hoelang de afhandeling van de aanvraag precies zal duren. Graag verneem ik van u of naar uw mening deze mededeling over de afhandeltermijn van verzoekers aanvraag voldoet aan de artikelen 4:13 en 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Uit de standaardtekst van de ontvangstbevestiging van de documenten volgt dat kennelijk voor iedere aanvraag van legalisatie en verificatie van documenten door de ambassade te Accra een redelijke afhandeltermijn van vier maanden wordt gehanteerd. Deze mededeling wordt kennelijk bij de aanvraag gedaan. Graag verneem ik of voorgaande gevolgtrekkingen juist zijn en op welke gronden u tot een termijn van vier maanden komt. Ik verzoek u daarbij de opmerkingen - in het bijzonder de opmerking over een verwerkingsachterstand van twee maanden - te betrekken van de opsteller van het chronologisch overzicht, dat u bij uw reactie voegde. Ook vraag ik u

daarbij aan te geven waarom deze termijn al bij de aanvraag wordt vastgesteld en niet pas nadat enig nader inzicht is verkregen in de specifieke problematiek bij iedere individuele aanvraag." In reactie op deze vragen deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 23 maart 1999 onder meer mee:

"Artikel 4:13 en 4:14 Awb. In uw brief van 10 februari jl. stelt u o.a. een aantal vragen over de artikelen 4:13 en 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Met betrekking tot de uitleg van deze artikelen en de toepassing in legalisatiezaken het volgende. Op grond van de artikelen 4:13 en 4:14 Awb dient een beschikking gegeven te worden binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn. Bij afwezigheid van een wettelijke termijn dient de beschikking binnen een redelijke termijn gegeven te worden. Deze redelijke termijn is in ieder geval verlopen indien het bestuursorgaan binnen 8 weken na de aanvraag geen beschikking heeft gegeven of de aanvrager medegedeeld heeft binnen welke termijn er wel een beschikking tegemoet kan worden gezien. De legalisatie/verificatiepraktijk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is niet gebaseerd op een wettelijk voorschrift, zodat er ook geen bijzondere wettelijke termijnen zijn die bepalen binnen welke termijn een beslissing op een aanvraag moet worden genomen. In principe geldt dus de termijn van 8 weken uit de Awb, tenzij er een andere redelijke termijn gesteld wordt. De ervaring heeft uitgewezen dat het in Ghana in beginsel niet mogelijk is om binnen deze 8 weken een beslissing te nemen. Gemiddeld neemt de behandeling van een legalisatie-aanvraag in Ghana 4 maanden in beslag. Een rol spelen onder andere de complexiteit van de aanvragen, de aard van een verificatieonderzoek, de vaak gebrekkige infrastructuur, de grote reisafstanden die bundeling van onderzoeken noodzakelijk maakt, de zeer grote hoeveelheid aanvragen en tot op zekere hoogte ook de verwerkingsachterstand (de aanvragen worden in principe behandeld in volgorde van binnenkomst). Voor een uitgebreide onderbouwing van deze termijn verwijs ik naar mijn brief van 20 mei 1998 (...) (zie onder D.2.; N.o.). Aan de indiener van een legalisatieaanvraag in Ghana wordt dan ook standaard medegedeeld dat de behandeltermijn 4 maanden bedraagt vanaf het moment van in behandeling nemen, tenzij onmiddellijk bij de aanvraag blijkt dat er veel sneller een beslissing genomen kan worden. Ik ben van mening dat de tekst en het systeem van de wet zich hier niet tegen verzetten. Zowel uit de tekst van artikel 4:13 als uit de tekst van artikel 4:14 blijkt niet dat de termijnstelling niet meteen bij het begin van de aanvraag gedaan kan worden. Ook uit de toelichting bij de Awb blijkt dit niet. De toelichting gaat er slechts vanuit dat er met het oog op de rechtszekerheid duidelijkheid moet worden verstrekt over het moment van beslissen indien de beslissing langer op zich laat wachten dan 8 weken (De Parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, eerste tranche, pag. 263) (zie achtergrond, onder 3.; N.o.). Die duidelijkheid verstrekt de ambassade door meteen mede te delen dat de behandeling van de aanvraag 4 maanden in beslag neemt. De bovenstaande redenering is ook logisch wanneer men in aanmerking neemt dat wanneer er wel een bijzondere wettelijke termijn is, de aanvrager ook reeds bij aanvang weet wat de afhandelingstermijn zal zijn. Overigens ontslaat het bovenstaande het bestuursorgaan niet van de verplichting om zo snel mogelijk een beslissing te nemen als mogelijk is. Is een beslissing sneller mogelijk dan de gestelde termijn dan mag het

bestuursorgaan niet wachten. Dit is ook de praktijk van de ambassade in Ghana; mocht het om een of andere reden mogelijk zijn sneller een beslissing te nemen dan de gestelde 4 maanden dan zal dat niet nagelaten worden. Met betrekking tot uw vraag of de mededeling in de ontvangstbevestiging dat het moeilijk is om te beoordelen hoe lang de behandeling van de aanvraag precies zal duren in overeenstemming is met het bepaalde in de artikelen 4:13 Awb en artikel 4:14 Awb merk ik het volgende op. Gelet op het feit dat de ambassade bij het verificatie-onderzoek deels afhankelijk is van Ghanese instanties en er zich gedurende het onderzoek onvoorziene omstandigheden kunnen voordoen die het onmogelijk maken binnen de gestelde termijn te beslissen kan het noodzakelijk zijn deze termijn te verlengen. Op deze situatie ziet bovengenoemde mededeling. Ik realiseer mij dat het uitgangspunt van de wetgever is geweest dat een eenmaal gestelde termijn in beginsel niet meer verlengd kan worden. De wetgever is er zich echter, gelet op de parlementaire geschiedenis van de Awb, wel van bewust geweest dat er omstandigheden kunnen zijn die een dergelijke verlenging noodzakelijk maken. De wetgever denkt hierbij aan omstandigheden die bij het noemen van de termijn niet te voorzien waren maar die het onmogelijk maken binnen de genoemde termijn te beslissen (De Parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, eerste tranche, pag. 267) (zie achtergrond, onder 3.; N.o.). Gelet op de bijzondere omstandigheden in Ghana is zeer wel denkbaar dat dergelijke omstandigheden zich zullen voordoen. Uw vraag waarom de afhandelingstermijn reeds bij de aanvraag wordt vastgesteld en niet nadat enig inzicht is verkregen in de specifieke problematiek van een aanvraag beantwoord ik als volgt. Indien bij elke aanvraag een gemotiveerde individuele termijn zou moeten worden gesteld, betekent dit een aanzienlijke verzwaring van de bestuurslasten. In dat verband verwijs ik naar het advies van de Raad van State bij artikel 4:13 Awb waarin gesteld wordt dat er naar gestreefd dient te worden de bestuurlijke lasten die aan de uitvoering van de regeling van artikel 4:13 Awb zijn verbonden, zoveel mogelijk te beperken. Los hiervan ben ik echter van mening dat de regeling van artikel 4:13 en 4:14 Awb niet vereist dat er per individueel geval gemotiveerd wordt aangegeven wat de termijn van afhandeling zal zijn. In de eerste plaats blijkt dit niet uit de tekst van beide artikelen. Wanneer men verder de toelichting bij de Awb erop na slaat, blijkt dat de wetgever van mening is dat het gewenst is dat er per **soort** beschikking afzonderlijk wordt nagegaan wat een redelijke termijn is voor de afhandeling. (zie achtergrond, onder 3. N.o.). E.e.a. impliceert naar mijn mening dat het voldoende is om aan te geven dat de afhandelingstermijn voor een legalisatie-aanvraag waaraan een verplicht verificatie-onderzoek is gekoppeld, een *x-aantal* weken of maanden bedraagt. De eisen van behoorlijkheid zouden echter kunnen inhouden dat er per probleemland gemotiveerd aangegeven wordt hoelang de legalisatie-aanvraag in het betreffende land zal duren. Het streven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is hier dan ook op gericht. Een grotere gedetailleerdheid per land is naar mijn mening niet mogelijk vanwege het feit dat de feiten en omstandigheden per legalisatie-aanvraag zeer verschillend zijn. Er wordt dus niet gesteld dat er per geval individueel gemotiveerd moet worden aangegeven wat de redelijke termijn in dat specifieke geval is. Dit is ook niet nodig. Op het bestuursorgaan rust de verplichting om binnen een redelijke termijn een beslissing

te nemen. Mocht gedurende de behandeling van de aanvraag blijken dat er sneller op de aanvraag beslist kan worden dan is het bestuursorgaan verplicht de beslissing sneller te geven dan de gestelde termijn. Op deze manier komt toch voldoende gewicht toe aan de omstandigheden van het individuele geval (zie hierboven). Ook hecht ik eraan in dit verband erop te wijzen dat de ambassade, zoals hierboven ook reeds werd aangegeven, bij het innemen van de aanvraag kijkt of er sprake is van een uitzonderlijke aanvraag waarbij aanstonds duidelijk is dat er sneller beslist kan worden. Overige vragen Het chronologisch overzicht werd opgesteld door een uitgezonden medewerker van de Nederlandse staf. Gevraagd naar zijn opmerkingen onder het chronologisch overzicht over het z.i. onterecht niet in behandeling nemen van de aanvraag, deelde betrokkene mee: *quote ...De bedoelde opmerking neem ik bij deze terug op grond van het volgende. Van de indiener van een legalisatieaanvraag wordt o.a. vereist dat hij/zij een identiteitsstuk kan overleggen. Bij onderzoek van deze klacht bleek mij dat de indiener (moeder van betrokkene) op 27-02-98 zowel een geboorteuittreksel als een notariële verklaring voor legalisatie heeft willen indienen. Het geboorteuittreksel werd wel geaccepteerd terwijl de notariële verklaring werd geweigerd. Dat vond ik inderdaad niet geheel terecht. Daarbij heb ik echter over het hoofd gezien dat de indiener tevens de "declarant" was van de verklaring. In het belang van aanvrager en "declarant" is het geboden om reeds bij indiening van een verklaring de "declarant" te kunnen identificeren aangezien het met grote regelmaat voorkomt dat de identiteit van de "declarant" niet overeenstemt met de handtekening of vingerafdruk onder de tekst van de verklaring... Als zo 'n gebrek na acceptatie van de verklaring wordt ontdekt betekent dit dat de legalisatieaanvraag moet worden geweigerd, terwijl ontdekking vooraf de mogelijkheid openlaat voor de aanvrager om het gebrek nog tijdig en tegen minder kosten te herstellen. Mijn mening dat het niet geheel terecht is geweest om destijds de notariële verklaring niet te accepteren gaat dus voorbij aan bovenstaande overwegingen,...unquote (...)* Gezien bovenstaande feiten, blijf ik bij mijn standpunt zoals verwoord in mijn brief (...) van 8 december 1998, dat naar mijn mening de klacht ongegrond is."

2. In zijn brief van 23 maart 1999 verwees de Minister van Buitenlandse Zaken naar een brief van 20 mei 1998 die hij aan de Nationale ombudsman had gestuurd met betrekking tot een ander al afgesloten onderzoek van de Nationale ombudsman. De brief van 20 mei 1998 hield voor zover hier van belang in:

"Allereerst merk ik op dat ik mij uiteraard bewust ben van de termijnbepalingen in de Algemene wet bestuursrecht. Door de ambassades wordt gepoogd deze termijnen, indien mogelijk, te halen. Het is echter gebleken dat de specifieke situatie in de aangewezen probleemlanden van dien aard is, dat de wettelijke termijnen over het algemeen niet voldoende zijn om een legalisatie-aanvraag zorgvuldig te kunnen afhandelen. (...) Voor wat de probleemlanden betreft verschilt de termijn die nodig is voor verificatie/legalisatie van 4 weken tot 6 maanden, terwijl ook dan nog niet kan worden verzekerd dat deze termijn in alle gevallen voldoende is. Een en ander is onder meer sterk afhankelijk van de infrastructuur van het betreffende land. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een verificatie-onderzoek in een bepaalde streek geen doorgang kan vinden omdat er op dat

moment benzineschaarste is, of kan geen afspraak worden vastgelegd omdat de elektriciteit is uitgevallen, waardoor er geen telefoonverbinding is. De behandelingsduur is verder mede afhankelijk van de regio waar geverifieerd moet worden. Door de uitgestrektheid van de vijf probleemlanden moeten dikwijls grote afstanden worden afgelegd; gelet hierop probeert men zoveel mogelijk de onderzoeken in een regio met elkaar te combineren, waardoor ook enige vertraging kan optreden. Naast de infrastructuur speelt de specifieke problematiek met betrekking tot de betrouwbaarheid van officiële documenten in de aangewezen landen een grote rol bij de veelal lange behandelingsduur van een legalisatie-aanvraag. Waar officiële documenten ontbreken of niet betrouwbaar zijn, moeten persoonsgegevens op andere manieren worden geverifieerd, zoals door onderzoek bij scholen, ziekenhuizen, werkgevers, en andere instanties. Dergelijk onderzoek neemt door zijn aard veel tijd in beslag. Ditzelfde geldt voorzover het onderzoek gesprekken met mensen uit de directe omgeving van degene wiens persoonsgegevens worden onderzocht, omvat. Doordat de ambassades derhalve soms afhankelijk zijn van de medewerking van derden kan de verificatie-procedure ook om die reden, zonder dat de ambassades daar veel invloed op hebben, langer duren dan voorzien. Ook de complexiteit van een aanvraag heeft invloed op de behandelingsduur. Regelmatig blijkt eerst tijdens de behandeling van een aanvraag hoeveel tijd naar verwachting gemoeid zal zijn met het hele onderzoek. Het is in ieder geval erg moeilijk om dit reeds bij de inname van een aanvraag in te kunnen schatten. Gelet op het voorgaande is het niet alleen bijzonder lastig om voor alle legalisatieprocedures in een land **één vaste en voor alle gevallen geldende redelijk termijn** aan te geven, het is zelfs ondoenlijk om voor alle probleemlanden één termijn te stellen voor legalisatieprocedures. Desondanks acht ik een te grote onduidelijkheid ten aanzien van de behandelingsduur ongewenst. Het ministerie onderzoekt dan ook op dit moment de mogelijkheden voor oplossingen hiervoor. Daarbij wordt gedacht aan het aangeven van de te verwachten behandelingstermijn, indien mogelijk, op het informatieformulier. Verder zal de ambassades worden verzocht - voorzover dat niet al gebeurt - om, indien deze verwachte termijn overschreden dreigt te worden, tijdig een tussentijds bericht aan betrokkene(n) te zenden waarin uitleg wordt gegeven over de ontstane vertraging en de verwachte afhandelingstermijn. (...) Ook probeert men thans reeds zoveel mogelijk, als belanghebbenden daarom vragen gedurende de procedure, aan te geven hoeveel tijd nog nodig lijkt voor de afronding van de legalisatie-aanvraag."

Beoordeling

1. Verzoeker, een Ghanees, heeft via familie bij de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana) op 27 februari 1998 en 9 maart 1998 aanvragen ingediend tot respectievelijk legalisatie van zijn geboortebewijs en van een ongehuwdverklaring. In beide gevallen heeft de ambassade op genoemde data een bewijs van ontvangst van de documenten verstrekt aan de familieleden. In deze bewijzen van ontvangst is vermeld dat vier maanden na ontvangst van de documenten bij de ambassade kan worden geïnformeerd naar de stand

van zaken met betrekking tot de aanvraag. Daarnaast is vermeld dat het moeilijk is om een exacte tijd aan te geven die nodig is voor afronding van de legalisatieprocedure, omdat de ambassade geen invloed heeft op de tijd die de Ghanese autoriteiten nodig hebben om noodzakelijke gegevens te verifiëren.

2. Verzoekers gemachtigde in Nederland heeft de ambassade bij brief van 21 april 1998 verzocht om uiterlijk 24 april 1998 - in overeenstemming met de in artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) genoemde termijn van acht weken - de overgelegde geboorteakte van verzoeker te legaliseren.

3. De ambassade heeft verzoekers gemachtigde bij brief van 20 mei 1998 meegedeeld dat uit ervaring was gebleken dat afhandeling van een legalisatieaanvraag ten minste vier maanden in beslag neemt en dat gezien die termijn en de datum van indiening van verzoekers aanvraag - 9 maart 1998 - afronding van de aanvraag niet was te verwachten voor 9 juli 1998. Verder heeft de ambassade meegedeeld dat verzoeker op de hoogte zou worden gebracht van het nemen van de beslissing en van verlenging van de behandelingsduur. De ambassade heeft vervolgens bij brief van 16 juli 1998 verzoeker om een aangepast geboortebewijs gevraagd en aan verzoeker meegedeeld dat de aanvraag met betrekking tot de ongehuwdverklaring zal worden aangehouden. 4. Ingevolge artikel 4:13 Awb (zie achtergrond, onder 1.) dient, wanneer geen sprake is van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, zoals in het geval van een aanvraag tot legalisatie, te worden beslist binnen een redelijke termijn. Deze termijn is in ieder geval verstreken wanneer niet binnen acht weken is beslist en evenmin betrokkene een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb (zie achtergrond, onder 1.). In zo'n kennisgeving dient een redelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Op grond van artikel 4:15 jo. artikel 4:5 Awb kan de termijn voor het geven van een beschikking worden opgeschort. Het bestuursorgaan dient de aanvrager dan uit te nodigen de aanvraag aan te vullen binnen een gestelde termijn (zie eveneens achtergrond, onder 1.).

5. De Minister van Buitenlandse Zaken acht de klacht niet gegrond. De Minister heeft meegedeeld dat de aanvragen dienden te worden afgedaan binnen vier maanden na het indienen van de aanvragen; respectievelijk op 27 juni 1998 voor het geboortebewijs en op 9 juli 1998 voor de ongehuwdverklaring. De Minister heeft beargumenteerd aangegeven (zie bevindingen, onder D1.) dat, naar zijn mening, deze termijn en de wijze van meedelen daarvan voldoen aan de bepalingen van de artikelen 4:13 en 4:14 Awb.

6. De bepalingen van de artikelen 4:13 en 4:14 Awb zien erop te voorkomen dat de burger in onzekerheid komt te verkeren over het tijdstip waarop op een aanvraag zal (moeten) zijn beslist. Tevens zijn deze bepalingen van belang om vast te stellen op welk moment voor de aanvrager de mogelijkheid van bezwaar of beroep open staat. In artikel 6:12 jo. artikel 6:2 Awb (zie achtergrond, onder 1.) is immers bepaald dat een bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig te besluiten. Om deze reden dient een bestuursorgaan bij het stellen van een redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:14 Awb er zorg voor te dragen dat geen discussie mogelijk is over de datum waarop de burger uiterlijk een beslissing tegemoet kan zien. De wetgever heeft met artikel

4:14 Awb ook bedoeld dat de termijn die het bestuursorgaan moet noemen, concreet is (zie achtergrond, onder 2.).

7. De bewijzen van ontvangst die de ambassade bij de aanvragen aan familieleden van verzoeker heeft verstrekt (zie **FEITEN**, onder 1.), vermelden slechts een termijn waarbinnen nader kan worden geïnformeerd naar de stand van zaken met betrekking tot de aanvraag. De ambassade doet in deze bewijzen van ontvangst geen mededeling over de concrete beslistermijn en geeft daarmee geen duidelijkheid over de datum waarop verzoeker de beslissing tegemoet kon zien. Daarmee voldoet deze mededeling van de ambassade niet aan artikel 4:14 Awb.

8. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er binnen acht weken na de ontvangst van de aanvragen - respectievelijk vòòr 24 april 1998 en vòòr 4 mei 1998 - op deze aanvragen is beslist, of dat mededelingen zijn gedaan waarin een redelijke termijn wordt genoemd als bedoeld in de artikelen 4:13 en 4:14 Awb. Ook is uit het onderzoek niet gebleken dat binnen acht weken na de ontvangst van de aanvragen het legalisatieonderzoek is opgeschort op grond van artikel 4:15 jo. artikel 4:5 Awb. Dit betekent dat de redelijke beslistermijn voor verzoekers aanvragen in ieder geval acht weken na de aanvragen was verstreken. In die periode heeft de ambassade niet een beschikking gegeven. Dit is niet juist. De onderzochte gedraging is daarmee niet behoorlijk.

9. Met de brief van 20 mei 1998 van de ambassade aan verzoekers gemachtigde heeft de ambassade kennelijk bedoeld mee te delen dat verzoeker de beschikking op zijn aanvragen uiterlijk 9 juli 1998 tegemoet kon zien. De vraag of deze mededeling voldoet aan de vereisten van artikel 4:14 van de Awb behoeft geen bespreking, nu deze mededeling pas ruim tien respectievelijk elf weken na de aanvragen is gedaan. Hierbij wordt opgemerkt dat de ambassade zich niet heeft gehouden aan de toezegging, in de brief van 20 mei 1998, door verzoeker pas na 9 juli 1998, namelijk op 16 juli 1998, te berichten over de afhandeling van zijn aanvragen. Het is niet juist dat de ambassade zich niet aan deze toezegging heeft gehouden.

10. Ten overvloede wordt verder nog het volgende opgemerkt. De tekst van artikel 4:14 Awb noch de wetsgeschiedenis geven een antwoord op de vraag op welk moment een kennisgeving van een redelijke beslistermijn aan een aanvrager dient te worden gedaan. Gelet daarop is het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken dat een kennisgeving van een redelijke beslistermijn als bedoeld in artikel 4:14 Awb al direct kan worden gedaan bij het doen van de aanvraag, in beginsel niet onjuist. Verder volgt uit de wetsgeschiedenis dat een redelijke beslistermijn kan worden vastgesteld per soort beschikking (zie achtergrond, onder 3.). Een redelijke uitleg op dit punt betekent dat voor beschikkingen op een aanvraag om legalisatie ruimte moet bestaan om te differentiëren tussen de posten, zodat de omstandigheden waarin een bepaalde post moet werken, kunnen worden meegenomen in het bepalen van wat voor die post in algemene zin een redelijke termijn is. Terecht heeft de Minister overigens meegedeeld dat per individuele aanvraag wordt beoordeeld of uit die aanvraag blijkt of in dat specifieke geval wel sneller een beslissing kan worden genomen, binnen de hiervoor bedoelde redelijke termijn in algemene zin.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.