



# Rapport

**Datum: 31 juli 2003**

**Rapportnummer: 2003/244**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de minister van Buitenlandse Zaken hem, ondanks herhaalde verzoeken daartoe, de in de brief van de minister van 13 april 1999 genoemde reisinstructies over het verplicht informeren van de zogenaamde contactpersoon over reisdoel, route en dergelijke, die in Jemen ten tijde van verzoekers gijzeling in maart 1994 van kracht waren, niet heeft toegezonden. Verzoeker klaagt er tevens over dat de minister, indien dergelijke instructies niet zijn uitgegeven, hem dat niet expliciet heeft meegedeeld.

## Beoordeling

1. Indien een burger een bestuursorgaan om bepaalde informatie vraagt, behoort dat bestuursorgaan daar passend op te reageren. Dit houdt onder meer in dat, indien de gevraagde informatie niet op korte termijn kan worden verstrekt, het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk meedeelt welke maatregelen worden genomen om de gevraagde informatie te achterhalen en vervolgens alles in het werk stelt om ervoor te zorgen dat de gevraagde informatie alsnog kan worden verstrekt. Indien terstond duidelijk is of indien achteraf blijkt dat de gevraagde informatie niet kan worden verstrekt, dan behoort het bestuursorgaan dit onder opgave van redenen zo spoedig mogelijk mee te delen.
2. Verzoeker werd in 1992 door zijn toenmalige werkgever uitgezonden naar Jemen. Op 25 maart 1994 werd hij tijdens een excursie met twee collega's gegijzeld. Verzoeker werd op 18 mei 1994 vrijgelaten, zijn collega's kwamen twee weken later vrij.
3. Bij brief van 20 november 1998 verzocht verzoeker de toenmalige Nederlandse ambassadeur te Jemen om hem een overzicht te geven van de maatregelen die ten tijde van de ontvoering van kracht waren, en hem de relevante stukken te verstrekken. In maart 1999 droeg de ambassadeur de behandeling van verzoekers zaak over aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
4. In het kader van de daarop volgende correspondentie deelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeker bij brief van 13 april 1999 onder meer mee dat was gebleken dat de toenmalige Nederlandse ambassadeur te Jemen destijds het Ministerie had gemeld dat verzoekers ontvoering het gevolg was geweest van het niet opvolgen van zijn reisinstructies: het verplicht informeren van de zogenoemde contactpersoon over reisdoel, route, vertrek - en terugkeerplanning, gezelschap voertuig en dergelijke, was door verzoeker en zijn reisgenoten nagelaten.
5. Verzoeker verzocht het Ministerie van Buitenlandse Zaken daarop om hem een kopie te sturen van bedoelde reisinstructies van de ambassadeur. Het Ministerie stuurde verzoeker vervolgens kopieën van de reisinstructies die door de ambassade waren gestuurd aan alle contactpersonen, de zogeheten teamleiders, die verantwoordelijk waren voor het doorgeven van informatie aan aldaar verblijvende buitenlanders.

Omdat de in de brief van het Ministerie van 13 april 1999 bedoelde instructies van de ambassadeur hem niet waren gestuurd, verzocht verzoeker opnieuw om toezending van die specifieke instructies. Het Ministerie liet verzoeker daarop weten dat hem alle beschikbare reisinstructies waren gestuurd.

6. Naar aanleiding van een voor verzoeker ongunstige uitspraak van de burgerlijke rechter in de zaak tegen zijn toenmalige werkgever, verzocht verzoeker het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 13 november 2001 opnieuw om toezending van de reisinstructies van de ambassadeur, dan wel een verklaring dat dergelijke instructies destijds niet door de ambassadeur waren uitgegeven.

Daarop stuurde het Ministerie verzoeker bij brief van 22 januari 2002 een aantal documenten waarin werd gewezen op het gevaar voor kidnapping.

Bij brief van 24 maart 2002 herhaalde verzoeker zijn verzoek om toezending van de specifieke instructies, dan wel een nadere verklaring. Het Ministerie stuurde verzoeker bij brief van 11 april 2002 nogmaals kopieën van bepaalde stukken, waaruit het gevaar voor kidnapping zou blijken, en deelde verzoeker daarbij mee afstand te nemen van de mogelijkheid dat deze destijds door zijn teamleider niet was geïnformeerd over het bestaande gevaar.

7. De minister gaf in reactie op de klacht aan dat het Ministerie nog niet de hand had kunnen leggen op een schriftelijke versie van de in de brief van 13 april 1999 bedoelde reisinstructies van de ambassadeur. De minister meende dat verzoeker daaruit ten onrechte had afgeleid dat de bewuste reisinstructies niet hadden bestaan, dan wel achteraf waren bedacht. Hij wees op de mogelijkheid dat deze reisinstructies niet apart schriftelijk waren vastgelegd.

Verder benadrukte de minister in zijn reactie dat de ambassade al in 1993 had gewaarschuwd voor de onveiligheid voor buitenlanders in Jemen, en dat verzoeker, zoals ook uit zijn verzoekschrift blijkt, daarvan destijds op de hoogte was. De minister gaf aan dat derhalve hetgeen verzoeker was overkomen, voor diens rekening komt.

8. In navolging van de ter zake gevoerde correspondentie tussen verzoeker en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, legde ook de minister in zijn reactie met name de nadruk op het feit verzoeker destijds op de hoogte kon zijn, en ook was geweest, van de onveilige situatie in Jemen voorafgaande en ten tijde van de gijzeling, en op diens eigen verantwoordelijkheid in dezen.

De minister ging in zijn reactie echter geheel voorbij aan het in de klachtformulering gestelde: hij gaf niet aan waarom de gewenste informatie niet aan verzoeker was verstrekt, dan wel waarom niet aan verzoeker was meegedeeld waarom de informatie niet kon worden verstrekt.

Eerst uit een nadere mondelinge toelichting door medewerkers van het Ministerie en de daarop volgende schriftelijke bevestiging van de minister kwam naar voren dat schriftelijke reisinstructies niet achterhaalbaar waren, en dat onderzoek bij de ambassade te Sana'a op dat punt geen uitsluitsel had opgeleverd.

9. Wat er ook zij van het al dan niet bestaan van mondelinge of schriftelijke reisinstructies van de ambassadeur, de minister van Buitenlandse Zaken heeft niet naar behoren gereageerd op herhaalde verzoeken van verzoeker om toezending daarvan. Voor zover de minister van mening was dat toezending aan verzoeker (nog) niet mogelijk was, had hij dit destijds direct onder opgave van redenen aan verzoeker moeten meedelen.

Het is niet juist dat de minister van Buitenlandse Zaken dit pas in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft gedaan.

De gedraging is niet behoorlijk.

10. Ten overvloede merkt de Nationale ombudsman het volgende op. De minister van Buitenlandse Zaken heeft in zijn reacties op de klacht met klem gewezen op verzoekers bekendheid met de situatie destijds, diens eigen verantwoordelijkheid en het feit dat het gebeurde de ambassade noch minister kon worden aangerekend. Wat daarvan ook zij, de toedracht en de toerekening van de gijzeling en de gebeurtenissen daar omheen vormden niet het onderwerp van de klacht en waren dan ook geen onderwerp van onderzoek. De minister heeft verzoekers klacht dan ook niet op deze gronden niet gegrond kunnen achten. Door dit toch te doen heeft de minister bij verzoeker onnodig verwarring veroorzaakt in een voor hem toch al moeilijke kwestie.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

## **Onderzoek**

Op 24 juni 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer E. te Sneek, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

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. Het verzoek van de minister om vertrouwelijke behandeling van een deel van de door hem toegezonden stukken, werd gehonoreerd.

Naar aanleiding van de reactie van de minister werd een gesprek gevoerd met twee medewerkers van het ministerie.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Buitenlandse Zaken en verzoeker 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.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **A. feiten**

1. Verzoeker werd in 1992 door zijn toenmalige werkgever (verder te noemen: X; N.o.) uitgezonden naar Jemen. Op 25 maart 1994 werd hij tijdens een excursie met twee collega's gegijzeld. Verzoeker werd op 18 mei 1994 vrijgelaten, zijn collega's kwamen twee weken later vrij.

2. Bij brief van 20 november 1998 verzocht verzoeker de toenmalige Nederlandse ambassadeur te Jemen om hem een overzicht te geven van de maatregelen die ten tijde van de ontvoering van kracht waren, en hem de relevante stukken te verstrekken. In maart 1999 droeg de ambassadeur de behandeling van verzoekers zaak over aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. In het kader van de daarop volgende correspondentie deelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeker bij brief 13 april 1999 onder meer het volgende mee:

“Uit de mij nog ter beschikking staande gegevens blijkt dat de toenmalige ambassadeur in Jemen dit ministerie meldde dat de ontvoering van u en uw collega's het gevolg was van het niet opvolgen van zijn reisinstructies. Naast de mededeling van uw collega Y, blijkt uit de verklaring van de chauffeur dat de heer Y voor vertrek van gedachten veranderde, en u allen richting Jihanah vertrok in plaats van de voorgenomen trip Shibam/Kaukabam, waarbij tot tweemaal de asfaltweg werd verlaten om foto's te nemen in de wadi's. Het verplicht informeren van de zgn. contactpersoon over reisdoel, route, vertrek- en terugkeerplanning, gezelschap voertuig e.d., werd nagelaten. Samen met uw beide collega's bent met u daardoor zonder autorisatie naar één van de gevaarlijkste gebieden van het land gereisd, ca. 1 uur verwijderd van Sana'a.”

4. Bij brief van 17 mei 1999 verzocht verzoeker het Ministerie van Buitenlandse Zaken om een kopie van bedoelde reisinstructies van de ambassadeur.

Bij brief van 2 juni 1999 zond het ministerie kopieën van de reisinstructies die door de ambassade waren gestuurd aan alle contactpersonen, de zogeheten teamleiders, die verantwoordelijk waren voor het doorgeven van informatie aan aldaar verblijvende buitenlanders.

5. Bij brief van 6 juni 1999 verzocht verzoeker nogmaals om een kopie van de reisinstructies van de ambassadeur, waarop het ministerie verzoeker bij brief van 18 juni 1999 liet weten dat hem alle beschikbare reisinstructies waren gestuurd.

6. Naar aanleiding van een voor verzoeker ongunstige uitspraak van de burgerlijke rechter in de zaak tegen X verzocht verzoeker het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 13 november 2001 opnieuw om toezending van de reisinstructies van de ambassadeur, dan wel een verklaring dat dergelijke instructies destijds niet door de ambassadeur waren uitgegeven.

Daarop stuurde het ministerie verzoeker bij brief van 22 januari 2002 een aantal documenten waarin werd gewezen op het gevaar voor kidnapping.

7. Bij brief van 24 maart 2002 herhaalde verzoeker zijn verzoek om toezending van de specifieke werkinstructies, dan wel een nadere verklaring. Het ministerie stuurde verzoeker bij brief van 11 april 2002 nogmaals kopieën van bepaalde stukken, waar uit het gevaar voor kidnapping zou blijken, en deelde daarbij mee afstand te nemen van de mogelijkheid dat verzoeker destijds door zijn teamleider niet was geïnformeerd over het bestaande gevaar.

#### B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

#### C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. In reactie op de klacht deelde de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 16 september 2002 onder meer het volgende mee:

“Op 26 maart 1994 berichtte de Nederlandse ambassadeur in Sana'a dat op 25 maart 1994 (verzoeker; N.o.) met twee collega's, werkzaam voor X te Delft, waren ontvoerd. In datzelfde, vertrouwelijke bericht liet de ambassadeur tevens weten dat de reisinstructies van de ambassade niet waren opgevolgd. Vanwege het vertrouwelijke karakter van het codebericht sluit ik, louter voor uw persoonlijke informatie, een fotokopie hiervan bij als bijlage 1.

Wat betreft de klacht van (verzoeker; N.o.) dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de geldende reisinstructies, ondanks herhaalde verzoeken, hem niet heeft toegezonden diene het volgende.

Bij brief van 13 april 1999, (...), zijn aan (verzoeker; N.o.) verzonden copiën van de relevante documenten waarover het Ministerie op dat moment beschikte, te weten:

- richtlijnen voor contactpersonen betreffende de (on)veiligheid van bepaalde streken in Jemen;
- instructies hoe te handelen in geval tot evacuatie wordt besloten;
- instructie over het gebruik van projectauto's.

(...).

Bij brief van 2 juni 1999 (...) werd aan (verzoeker; N.o.) vervolgens een copie gezonden van een, uit december 1993 daterende brief van de Ambassadeur met reisadvies aan alle teamleiders betreffende de slechte veiligheidssituatie en het risico van ontvoeringen. De teamleiders worden in dezelfde brief verzocht deze informatie door te geven aan hun teamgenoten. (...).

Het evengenoemde reisadvies dateert van 7 en 8 december 1993, dwz. ruim vóór de datum van de ontvoering van (verzoeker; N.o.), en legt een expliciet verband tussen de slechte veiligheidssituatie en het gebruik van auto's.

In eerdergenoemd codebericht aan Den Haag waarin de ontvoering van (verzoeker; N.o.) wordt gemeld, geeft de Ambassadeur aan dat het ontvoerde gezelschap, tegen de verplichting in, heeft nagelaten een contactpersoon te informeren over reisdoel, route, vertrek- en terugkeerplanning, gezelschap, voertuig, etc. Klaarblijkelijk gold ook die, meer specifieke instructie op het moment van de ontvoering. Helaas heeft het Ministerie (nog) niet de hand kunnen leggen op een schriftelijke versie van die instructie en die dus ook niet aan (verzoeker; N.o.) kunnen toezenden.

Ten onrechte leidt (verzoeker; N.o.) daaruit af dat die instructie niet bestaan zou hebben dan wel achteraf is bedacht.

Mogelijk is de zeer specifieke instructie betreffende doorgeven van reisdoel, etc. niet apart schriftelijk vastgelegd. Vast staat in ieder geval dat, ruim voor de gijzeling van (verzoeker; N.o.), de veiligheidssituatie in Jemen en de daarbij horende reisinstructies zeer regelmatig onderwerp van gesprek zijn geweest tijdens vergaderingen van de Ambassade met teamleiders.

Al in 1993 heeft de Ambassade gewaarschuwd over de persoonlijke onveiligheid van buitenlanders in Jemen. Vervolgens werden geleidelijk de rij- en gedragsregels aangescherpt. Vanaf medio 1993 gold bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van projectauto's wegens het risico van diefstal gekoppeld aan ontvoeringsgevaar.

(...)

Overigens geeft (verzoeker; N.o.) ook zelf in zijn brief aan u al aan dat "reeds in februari 1993 de situatie in heel Jemen door Buitenlandse Zaken als zeer gevaarlijk werd aangeduid", dat er begin 1994 een negatief reisadvies voor het gehele land werd afgegeven en dat zulks leidde tot "uitgebreide instructies van de Ambassade ..... om zich voor te bereiden op een mogelijke evacuatie."

Dat hij, ondanks de bij hem bekende slechte veiligheidssituatie, ondanks een negatief reisadvies voor het gehele land en allerlei algemene en specifieke veiligheidsinstructies, toch een excursie op 25 maart 1994 heeft ondernomen naar een door de autoriteiten van Jemen als gevaarlijk aangemerkt gebied en daarbij is gegijzeld, komt geheel voor zijn verantwoordelijkheid. Zulks kan op generlei wijze de ambassade of het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden aangerekend.

Ik ben derhalve van mening dat de klachten van (verzoeker; N.o.), zoals geformuleerd in zijn brief aan u, ongegrond zijn.

2. Naar aanleiding van de hiervóór weergegeven reactie van de minister van Buitenlandse Zaken gaven twee medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 14 november 2002 een mondelinge toelichting. Op grond van deze toelichting vulde de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 20 november 2002 zijn eerdere reactie als volgt aan:

"Klager is op grond van een formulering in een eerdere brief van dit ministerie van 13 april 1999 kennelijk tot de conclusie gekomen dat er een schriftelijke instructie bestaat over het verplicht informeren van de zogenaamde contactpersoon over reisdoel, route, vertrek- en terugkeerplanning, gezelschap voertuig etc. De gekozen formulering terzake van die instructie in mijn brief van 20 augustus 2002 is niet geheel duidelijk, al is daarin al wel gesteld dat een schriftelijke instructie terzake niet achterhaalbaar is. Voor alle duidelijkheid diene dat niet blijkt of het hierbij een schriftelijke dan wel mondelinge instructie betrof. Onderzoek bij de ambassade te Sana'a heeft hierover geen uitsluitsel opgeleverd.

Het feit dat klager op zijn verzoek niet een kopie van een schriftelijke instructie heeft gekregen berust dus niet op onwil om deze te geven. Het blijft onzeker of de instructie, waar het om gaat alleen mondeling, dan wel ook schriftelijk gegeven is. Van enig bezwaar tegen verstrekking van een dergelijke instructie is dan ook geen sprake. Overigens geldt



voor dergelijke mondelinge of schriftelijke instructies hetzelfde als voor reisadviezen die het Ministerie vanuit Den Haag geeft. Deze zijn niet bindend voor Nederlanders, behalve als het gaat om het eigen personeel van ambassades.

Voor de goede orde zij nog vermeld dat het risico dat Nederlanders in het buitenland lopen niet voor rekening van de Nederlandse Staat komt. De gedachtegang van klager dat het ministerie resp. de ambassade verantwoordelijk zouden zijn voor zijn kidnapping omdat de ambassade hem niet specifiek of onvoldoende gewaarschuwd zou hebben voor bepaalde gevaarlijke gebieden is onjuist. Klager was blijkens zijn eigen klachtbrief op de hoogte van het gevaar en de ambassade heeft actief gewaarschuwd. Klager liep echter met of zonder instructies van de ambassade, te weten vrijblijvende richtlijnen ter voorkoming van risico's, zelf het risico van een kidnapping. Als medewerker van X was hij op de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor zijn veiligheid zo lang hij zich in Jemen bevond. De gedachte van klager dat achteraf instructies verzonden zouden zijn om het risico van de kidnapping op klager te kunnen afwentelen raakt dan ook kant noch wal.”

#### d. Reactie verzoeker

Verzoeker reageerde bij brief van 20 december 2002 onder meer als volgt op het standpunt van de minister van Buitenlandse Zaken:

“Ik beperk mijn opmerkingen voornamelijk tot de reisinstructies welke door de ambassadeur in een vertrouwelijk bericht zijn verstuurd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het betreft, volgens de ambassadeur, de verplichting een contactpersoon te informeren over reisdoel, route, vertrek- en terugkeerplanning, gezelschap, voertuig etc. Volgens mijn stellige overtuiging zijn deze instructies evenwel nooit voorafgaande aan de gijzeling door de ambassade uitgegeven. Kennelijk zijn deze instructies achteraf door de ambassade bedacht met als doel de schuld van de gijzeling bij de (betrokkenen; N.o.) te leggen en op deze wijze het eigen straatje schoon te vegen. Dat laatste achtte de ambassadeur kennelijk noodzakelijk want hij was aantoonbaar tekortgeschoten bij het uitgeven van veiligheidsinstructies. (..)

Nadat het Ministerie tot vier maal toe niet inhoudelijk was ingegaan op mijn schriftelijke verzoeken om informatie betreffende deze instructie, komt nu eindelijk de aap uit de mouw: het Ministerie geeft toe dat de betreffende instructie niet is terug te vinden in de archieven van het Ministerie en van de ambassade. Hiermee is volstrekt duidelijk geworden dat de betreffende instructie nooit is uitgegeven en zeker niet voorafgaande aan de gijzeling. Dat dit zo is moge uit de volgende beschouwingen blijken:

1. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan de betreffende instructie niet terug vinden in de eigen archieven van het Ministerie en van de Nederlandse ambassade in Jemen. Mijn eerste vragen naar deze instructie dateren van mei 1999. Deze verzoeken om informatie zijn meerdere malen herhaald. De gevraagde informatie is echter nooit boven water

gekomen. Na 3,5 jaar zoeken mag men gevoeglijk aannemen, dat dit ook niet meer zal gebeuren. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken noch de ambassade beschikt dus over informatie betreffende de genoemde reisinstructies. Dat is merkwaardig omdat de ambassade juist reis- en veiligheidsinstructies afgeeft aan alle Nederlandse projectleiders in Jemen.

2. Men mag toch aannemen dat alle door de ambassade uitgegeven veiligheidsinstructies zowel op de ambassade als op het Ministerie van Buitenlandse Zaken zorgvuldig worden geregistreerd en opgeslagen. Jemen is een buitengewoon gevaarlijk land. Dat was het zeker in het voorjaar van 1994. Men mag toch aannemen dat juist in zo'n gevaarlijk land zorgvuldig gedocumenteerd wordt welke reisinstructies zijn uitgegeven, aan wie ze zijn uitgereikt, in welke vorm dat gebeurde, wanneer dat gebeurde, wanneer ze weer ingetrokken werden etc. Dat geldt ook voor eventuele mondeling verstrekte instructies. Tot nu toe heeft het Ministerie niets van dit alles weten te produceren.

3. Het Ministerie geeft aan dat de veiligheidssituatie in meerdere projectleiders vergaderingen is besproken. Als er destijds tijdens zo'n vergadering instructies zouden zijn uitgereikt, dan zou dat, naast de reguliere documentatie van reisinstructies, toch ook in de notulen van die vergaderingen moeten zijn terug te vinden. Ook deze notulen worden evenwel niet door het Ministerie aangeleverd.

4. De overheid heeft de verplichting stukken tenminste 10 jaar te bewaren. Los van deze verplichting lijkt het erg verstandig om overzichten van reisinstructies, welke ooit zijn uitgegeven, te bewaren; zeker ook met het oog op de toekomstig in te schatten veiligheidssituaties en uit te geven instructies. Dat dit niet is gebeurd maakt het ook uiterst onwaarschijnlijk dat deze instructies ooit uitgegeven zouden zijn.

5. Reisinstructies en veiligheidsinstructies zijn letterlijk van levensbelang in landen zoals Jemen in het voorjaar van 1994. De mensen in het veld, die voor hun veiligheid afhankelijk zijn van deze instructies, moeten daar op kunnen vertrouwen. Het is nauwelijks voor te stellen dat zowel de ambassade en het Ministerie zo slordig met zulke vitale informatie om zou springen in het geval deze informatie uitgegeven zou zijn.

6. Gedurende de ruim twee maanden dat de gijzeling geduurd heeft, hebben meerdere ministers zich intensief met deze zaak bemoeid. In een zaak die zo belangrijk is verdwijnen niet zomaar stukken.

7. Als die instructies bestaan zouden hebben, dan zou het Ministerie deze alleen al uit eigen belang uitermate zorgvuldig hebben bewaard.

(...)

9. Ten tijde van de gijzeling had X drie meerjarige projecten in Jemen, die elk afzonderlijk instructies van de ambassade ontvingen. Vanuit Jemen werden deze instructies ook nog

eens doorgestuurd naar X in Delft. Dat ook X niets, maar dan ook niets van deze instructies weet (te; N.o.) produceren betekent dat deze instructies noch waren terug te vinden in de drie afzonderlijke administraties van de drie X- projecten in Jemen noch in het archief van het hoofdkantoor in Delft. Tezamen met de archieven van Buitenlandse Zaken en de ambassade zijn genoemde instructies dus in ten minste zes archieven niet terug te vinden! En dan te bedenken dat de beheerders van deze archieven (X en het Ministerie van Buitenlandse Zaken) er alle belang bij hadden om deze informatie, als die al zou bestaan, uitermate zorgvuldig te bewaren. Op de eerste plaats vanwege het vitale belang van deze gegevens voor de veiligheid van de mensen in het veld, op de tweede plaats om zich in te kunnen dekken tegen mogelijke schadeclaims van de slachtoffers. Gezien deze feiten is het volkomen uitgesloten dat die instructies ooit uitgegeven zouden zijn.

10. Drie medewerkers van X zijn langdurig gegijzeld geweest. Men mag toch aannemen dat X vanaf de allereerste dag van de gijzeling alle vigerende veiligheidsinstructies heeft nageplozen en angstvallig bewaard. Dat X desondanks helemaal niets heeft kunnen aanleveren betekent dat deze instructies ten tijde van de gijzeling niet in hun bezit waren en dus ook niet waren uitgegeven door het Ministerie.

11. Het Ministerie heeft niets, niets, niets om aan te tonen, of zelfs maar aannemelijk te maken, dat de betreffende reisinstructies op de dag van de gijzeling van kracht waren. Het Ministerie baseert het bestaan van genoemde instructie uitsluitend op een vertrouwelijk bericht van de ambassadeur, welke nota bene geschreven is daags nadat de gijzeling reeds was aangevangen. Een treffender bevestiging van mijn stelling dat er achteraf reisinstructies zijn bedacht om de betrokken X-ers de schuld te geven is nauwelijks denkbaar.

(...)

Alle hiervoor genoemde argumenten om instructies uitermate zorgvuldig te bewaren gelden natuurlijk ook voor mondelinge instructies, zo die er al zouden zijn geweest. Van alle beheerders van de zes eerder genoemde archieven mag verwacht worden dat zij mondeling verstrekte instructies meteen zouden opnemen in het archief ten einde dit up-to-date te houden. Dat is uitermate belangrijk in een gevaarlijk land als Jemen; er hangen immers mensenlevens van af. Voorts is schriftelijke vastlegging van instructies alleen al noodzakelijk vanwege de vrij frequente personeelwisselingen op de buitenlandse projecten en op de ambassade. Zo was het (...) -project op het moment van de gijzeling bijvoorbeeld al aan zijn vierde projectleider toe. Deze nieuwelingen moesten ook een up-to-date overzicht van de instructies hebben.

(...)

3. Indien deze instructies mondeling zouden zijn verstrekt, bijvoorbeeld op een teamleidersvergadering, dan zou dit toch in de notulen van die vergadering terug te vinden

moeten zijn. Dat is echter niet het geval.

4. Het Ministerie oppert de mogelijkheid dat de betreffende instructie mogelijk mondeling zou zijn verstrekt. Het is onthutsend te vernemen dat het Ministerie kennelijk niet op de hoogte is van de veiligheidsinstructies die zijn uitgevaardigd door de ambassade en dat men zelfs niet weet in welke vorm dat destijds is gebeurd. Kennelijk is er geen, of althans onvoldoende, toezicht en controle van het Ministerie op het uitgeven van reisinstructies door de ambassade.

(...)

Ten slotte moet me van het hart, dat ik het stuitend vind dat het Ministerie zijn brief beëindigt met de opmerking dat mijn gedachte, dat achteraf instructies verzonnen zouden zijn, kant noch wal raakt. Excuses waren mijns inziens beter op zijn plaats geweest. Wellicht kunnen mijn beschouwingen uit deze brief er toe bijdragen dat het Ministerie een wat genuanceerdere kijk op deze kwestie krijgt. Dat is hard nodig, want zelf heeft het, blijkens haar eigen antwoord, geen flauw benul hoe het met die veiligheidsinstructies gesteld is.”

e. nadere Reactie Minister van Buitenlandse Zaken

De Nationale ombudsman zond de hiervóór onder **D.** weergegeven brief van verzoeker voor commentaar naar de minister van Buitenlandse Zaken. De minister reageerde bij brief van 29 januari 2003 onder meer als volgt:

“Als dit ministerie of de Nederlandse ambassades reis- of andere instructies afgeven ten behoeve van Nederlanders in landen waar bepaalde gevaren dreigen, dan zijn die instructies op geen enkele wijze bindend. Het gaat daarbij om een inspanning, een serviceverlening. Nederlanders zijn vrij om zich al dan niet iets gelegen te laten liggen aan dergelijke instructies. Aan dergelijke instructies kunnen geen rechten worden ontleend door Nederlanders, noch kunnen deze verplichtingen opleveren voor de ambassades. Nederlanders blijven zelf verantwoordelijk voor hun verblijf in een dergelijk land en voor risico's die zij lopen door zich in een dergelijk land op bepaalde plaatsen op te houden.

Klager blijft er vanuit gaan dat zijn gaan en staan binnen Jemen destijds onder het regiem van instructies van de Ambassade aldaar viel, hetgeen niet het geval was. Hij volgt de redenering dat hij door het uitblijven van passende of tijdige instructies van de ambassade te Sana voor gevaar in een bepaald gebied in Jemen, zichzelf onnodig in gevaar heeft begeven. Daardoor kon het gebeuren dat hij gekidnapt werd met alle voor hem tragische gevolgen van dien. Deze redenering gaat uit van een onjuist vertrekpunt en is niet houdbaar.

Concreet: het betoog van klager dat hij zich destijds strikt aan alle instructies heeft gehouden en dat er voor het gebied waar hij gekidnapt werd niet vooraf een waarschuwing

was gegeven door de ambassade, miskent zijn eigen verantwoordelijkheid voor de eventuele risico's die hij liep. Hij was door zijn jarenlang verblijf in Jemen bekend met de gevaren en risico's. Eenieder kon zich en kan zich ook nu nog realiseren dat een ambassade nooit in staat is om de persoonlijke veiligheid van Nederlanders via waarschuwingen te garanderen. Als een ambassade op enig moment bepaalde gebieden als gevaarlijk aanduidt, vormt dat uiteraard geen enkele garantie dat niet als zodanig aangewezen gebieden minder gevaarlijk of ongevaarlijk zouden zijn. Natuurlijk kunnen de gevolgen bijzonder tragisch zijn voor Nederlanders die het slachtoffer worden van misdrijven, zoals in het geval van klager. Dit laat echter onverlet dat Nederlandse ambassades niet verantwoordelijk kunnen zijn voor de persoonlijke risico's, die Nederlanders in dergelijke landen lopen.

Gegeven het bovenstaande doet het er weinig toe of er al dan niet specifieke schriftelijke of mondelinge instructies zijn geweest, al betreurt ik het dat een precieze reconstructie in dit concrete geval niet meer mogelijk bleek. Ik refereer voor wat dit betreft aan de eerdere correspondentie. Ik zie er voor het overige vanaf in te gaan op de argumentatie van klager.”

## **Achtergrond**