

Aangiften tegen mevrouw S.A.M. Kaag, voormalig minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en voormalig minister van Buitenlandse Zaken, in verband met gestelde financiering van terrorisme

Een oriënterend onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad

Concluderende bevinding

Dit oriënterend onderzoek is gericht op de vraag of er op basis van de aangiften tegen mevrouw S.A.M. Kaag, voormalig minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en voormalig minister van Buitenlandse Zaken, voldoende aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek.

In de aangiften wordt gesteld dat mevrouw Kaag ervoor heeft gezorgd dat subsidiegelden zijn verstrekt aan de Palestijnse organisatie Union of Agricultural Work Committees (UAWC), terwijl zij weet had van banden tussen deze organisatie en het Peoples Front for the Liberation of Palestine (PFLP). PFLP is een organisatie die door de Europese Unie als terroristische organisatie is aangemerkt. Verder wordt gesteld dat mevrouw Kaag herhaaldelijk is gewezen op deze banden, maar desondanks doorging met de financiering. Als strafbepalingen die zouden zijn overtreden worden in de aangiften vermeld: art. 140a lid 3 in verbanding met art. 140 lid 5 Sr (deelneming aan een terroristische organisatie door het verlenen van geldelijke steun) en art. 421 Sr (financiering van terrorisme).

Uit het oriënterend onderzoek volgen geen aanwijzingen dat aan de voorwaarden voor strafbaarheid is voldaan.

Van deelneming aan een terroristische organisatie als bedoeld in art. 140a Sr door het verlenen van geldelijke steun is slechts sprake als de betrokkene behoort tot het samenwerkingsverband van de organisatie. Er is geen enkel aanknopingspunt te veronderstellen dat deze situatie zich hier voordoet. Een opsporingsonderzoek heeft in zoverre dan ook geen kans van slagen.

De enkele omstandigheid dat twee verdachten van de aanslag op 23 augustus 2019 zowel lid van PFLP als medewerker van UAWC waren, betekent nog niet

dat daarmee kan worden gezegd dat sprake is van financiering van een terroristisch misdrijf als bedoeld in art. 421 Sr. Dat wordt niet anders doordat uit onderzoek is gebleken de twee verdachten van de bomaanslag een deel van hun salaris ontvingen als onderdeel van de overheadkosten van het door Nederland gefinancierde programma met UAWC. Er zijn geen aanknopingspunten voor de stelling dat geldelijke steun daadwerkelijk is gebruikt voor terroristische activiteiten.

Voor strafbaarheid op basis van art. 421 Sr (financiering van terrorisme) is opzet vereist. Daarvoor is voldoende dat de betrokkene bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn of haar handelen dient om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van daden van terrorisme. Er zijn geen aanwijzingen dat mevrouw Kaag opzet heeft gehad op het financieren van terrorisme, ook niet in voorwaardelijk zin. Het beleid was er juist op gericht te voorkomen dat de financiering gebruikt zou worden voor doeleinden die in strijd zouden zijn met het Nederlands buitenlands beleid en dat geen subsidie zou worden verstrekt als aanwijzingen zouden bestaan van banden tussen UAWC en PFLP, terwijl geen aanknopingspunten waren gevonden die de beschuldiging van financiële steun van UAWC aan PFLP konden ondersteunen.

De conclusie luidt dat uit dit onderzoek geen feiten en omstandigheden naar voren zijn gekomen waaruit een verdenking van enig ambtsdelict kan voortvloeien. Het oriënterend onderzoek heeft geen aanknopingspunten opgeleverd voor een strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangiften tegen mevrouw Kaag.

Inhoud

Concluderende bevinding	1
1. Inleiding.....	4
2. De regeling in geval van aangifte tegen en strafrechtelijke vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten	4
3. De aangiften en de procedure	7
4. Het oriënterend onderzoek	8
5. De strafbepalingen.....	14
6. Aanknopingspunten strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangiften?	17
7. Bijlagen.....	19

1. Inleiding

Op grond van het bepaalde in art. 3 lid 3 onder a van het 'Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het Openbaar Ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen' heeft de voormalig Minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus aangiften tegen de voormalig Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Minister van Buitenlandse Zaken, mevrouw S.A.M. Kaag, in verband met (kort samengevat) de financiering van terrorisme aan mij doorgestuurd met het verzoek hem te informeren over mijn bevindingen. Dit verslag behelst de resultaten van een oriënterend onderzoek naar aanleiding van de aangiften. Hierin staat de vraag centraal of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek.

In de aangiften wordt gesteld dat mevrouw Kaag ervoor heeft gezorgd dat subsidiegelden worden verstrekt aan de Palestijnse organisatie Union of Agricultural Work Committees (UAWC), terwijl zij wist van banden tussen deze organisatie en het Peoples Front for the Liberation of Palestine (PFLP), welke organisatie door de Europese Unie als terroristische organisatie is aangemerkt. In de aangiften wordt gesteld dat mevrouw Kaag herhaaldelijk is gewezen op deze banden, maar desondanks doorging met de financiering.

Na deze inleiding (H1) zal achtereenvolgens worden ingegaan op de regeling in geval van aangifte tegen en strafrechtelijke vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten (H2), de aangiften en de procedure (H3), de bevindingen van het oriënterend feitenonderzoek (H4) en de strafbepalingen die in de aangifte worden genoemd (H5). Dit verslag wordt afgesloten met concluderende bevindingen (H6).

2. De regeling in geval van aangifte tegen en strafrechtelijke vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten

De wettelijke regeling

Artikel 119 van de Grondwet bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen wegens ambtsmisdrijven¹ in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden, terechtstaan voor de Hoge Raad en dat de opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer. De in wetgeving nader uitgewerkte regeling is voorwerp van discussie, maar maakt deel uit van het geldend recht.²

¹ Art. 119 Grondwet spreekt alleen over ambtsmisdrijven, maar in art. 76 Wet RO is de reikwijdte van deze procedure uitgebreid tot alle ambtsdelicten, dus ook ambtsovertredingen.

² In juli 2021 heeft de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (commissie-Fokkens) aanbevelingen gedaan voor een wijziging van de wettelijke regeling. Daarin is ook voorgesteld art. 119 GW te herzien. Zie: *Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen*, Den Haag 2021.

Ingevolge art. 76 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) neemt de Hoge Raad in eerste instantie en in hoogste ressort kennis van de ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen.³ In art. 111 lid 2 aanhef en onder a RO is bepaald dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad (verder: PGHR) is belast met de vervolging van ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen. In de gevallen waarin de Hoge Raad ten principale recht doet, neemt de PGHR de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie waar (art. 111 lid 3 RO). Tot die taken behoort de opsporing van strafbare feiten (art. 148 Sv). Daartoe behoort ook het verrichten van oriënterend onderzoek. De artikelen 484 en 485 van het Wetboek van Strafvordering bevatten procedurevoorschriften ten aanzien van een vervolging bij de Hoge Raad.

In de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen, zoals die sinds de laatste wijziging in 2018 luidt⁴, staat, voor zover hier relevant, het volgende:

Hoofdstuk 2. Ambtsdelicten begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 3

1 In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

a. ambtsdelicten: ambtsmisdrijven of ambtsovertredingen, begaan door een lid van de Staten-Generaal, een minister of een staatssecretaris in die betrekking;

b. vervolging: vervolging wegens een ambtsdelict.

2 Onder ambtsdelicten worden mede verstaan strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden, omschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 4

1 De leden van de Staten-Generaal, Onze ministers en de staatssecretarissen staan, ook na hun aftreden, wegens ambtsdelicten terecht voor de Hoge Raad.

2 De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.

3 De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht aan de ontvangen opdracht tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven.

De paragrafen 2 en 3 van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen bevatten bepalingen ten aanzien van de procedure die gevolgd wordt in geval van een opdracht tot vervolging door de regering, respectievelijk een opdracht tot vervolging door de Tweede Kamer.

Protocol aangifte ambtsdelicten

³ Zie voorts Besluit orde van dienst gerechten, artikel 27. De vorming van een kamer is omschreven in het reglement van inwendige dienst vervat in het Procesreglement van de Hoge Raad. Zie 1.1.7. (kwesties buiten de zitting) en 1.1.10 (de zetel voor de behandeling ter terechtzitting).

⁴ Stb. 2018, 245, Kamerstukken 34871.

Uit het voorgaande volgt dat de PGHR weliswaar is belast met de strafrechtelijke vervolging van ambtsmisdriven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen, maar dat hij niet naar eigen inzicht tot strafvervolging kan overgaan. Hij dient daartoe eerst opdracht te krijgen, ofwel bij koninklijk besluit door de regering ofwel door een besluit van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Omdat er geen wettelijke regeling bestaat over de fase voorafgaand aan een dergelijke opdracht tot strafvervolging, voor zover die bij koninklijk besluit wordt gegeven, en de betrokken instanties behoefte hadden aan praktische richtlijnen voor de afhandeling van aangiften tegen leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen in die voorfase, is daarin in 2017 voorzien door een protocol. In het 'Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen' (verder: het Protocol aangifte ambtsdelicten) is omschreven op welke wijze wordt omgegaan met aangiften betreffende ambtsdelicten van bewindspersonen en Kamerleden die binnenkomen bij een ministerie, het Openbaar Ministerie of bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het Protocol aangifte ambtsdelicten is vastgesteld in afwachting van een fundamentele herziening van de wetgeving inzake de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten.⁵

Gelet op de centrale rol die de PGHR ingevolge art. 111 lid 2 aanhef en onder a Wet RO in de procedure vervult, werd het wenselijk gevonden dat hij de regering van advies kan dienen over de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. Naast de Kroon is op grond van artikel 119 GW de Tweede Kamer bevoegd om opdracht tot vervolging te geven bij ambtsdelicten door een bewindspersoon of Kamerlid. Het Protocol aangifte ambtsdelicten gaat echter niet in op de procedure die gevolgd moet worden indien een aangifte wordt ontvangen door de Tweede Kamer. Daarop hebben de artikelen 7 tot en met 19 van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen betrekking. In dit geval is aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie en heeft de (voormalig) Minister van Justitie en Veiligheid de aangifte doorgestuurd en mij gevraagd om hem te informeren over mijn bevindingen. Daarmee is het Protocol aangifte ambtsdelicten van toepassing en in zoverre gevolgd.

Ingevolge art. 2 van het Protocol aangifte ambtsdelicten dient ten eerste te worden gezien of er sprake is van een aangifte in de zin van het protocol. Bij een aangifte moet het volgens de toelichting bij het protocol gaan om een weergave van concrete feiten en/of omstandigheden, die de verdenking van een bepaald strafbaar feit oplevert. Van een aangever mag worden verlangd dat hij zo concreet mogelijk aangeeft op welke gedraging zijn aangifte betrekking heeft en dat hij (impliciet of expliciet) duidelijk maakt welke strafbepaling zou zijn overtreden. Tevens zal nadrukkelijk uit de aangifte naar voren moeten komen dat er (mogelijk) sprake is van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid. Als hiervan geen sprake is, is het Protocol aangifte ambtsdelicten niet van toepassing. Dit is slechts anders als uit het feitencomplex het nadrukkelijke vermoeden rijst dat sprake is van een ambtsdelict begaan door een bewindspersoon of Kamerlid.

Indien er sprake is van een aangifte in de zin van het Protocol aangifte ambtsdelicten, wordt de aangifte - via tussenkomst van de Minister van Justitie en Veiligheid Justitie (verder: de Minister) – doorgestuurd aan de PGHR en start de PGHR een oriënterend onderzoek gericht op de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. Na afloop van het oriënterend onderzoek bericht de PGHR de Minister over zijn bevindingen (art. 4 onder a Protocol).

⁵ Zie voetnoot 2.

Indien de Minister na kennisneming van de bevindingen aan de PGHR meedeelt dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, start de PGHR een opsporingsonderzoek met bijstand van het Openbaar Ministerie. Na afloop van dit onderzoek informeert de PGHR de Minister wederom over zijn bevindingen (art. 4 onder b Protocol). Vervolgens neemt de Kroon een vervolgingsbeslissing (art. 5 Protocol). De PGHR is verplicht aan de ontvangen opdracht tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven (art. 4 Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen). Het geven van een opdracht tot vervolging aan de PGHR geschiedt bij koninklijk besluit. Een afschrift van het koninklijk besluit wordt naar beide Kamers gezonden (art. 5 lid 2 Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen). De aangever wordt door de Minister op de hoogte gebracht van de beslissing op de aangifte (art. 6 Protocol).

3. De aangiften en de procedure

Op 31 mei 2021 heeft [aangever 1] aangifte gedaan op het politiebureau te Middelharnis. Het proces-verbaal van aangifte (proces-verbaalnummer PL1700-2021164450-2) houdt (samengevat) het volgende in.

[Aangever 1] heeft aangifte gedaan tegen mevrouw S.A.M. Kaag, (voormalig) Minister van Buitenlandse Zaken en (voormalig) Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, in verband met de gestelde financiering van terrorisme. Gesteld wordt dat mevrouw Kaag ervoor heeft gezorgd dat subsidiegelden worden verstrekt aan de Palestijnse organisatie Union of Agricultural Work Committees (UAWC), terwijl zij weet had van banden tussen deze organisatie en het Peoples Front for the Liberation of Palestine (PFLP), welke organisatie op de Europese lijst van terroristische organisaties staat. In de aangifte wordt gesteld dat het financieren van terrorisme vervolgbaar is als strafbare voorbereiding van een ernstig misdrijf (art. 46 Sr). Als strafbepalingen die zouden zijn overtreden, worden vermeld: art. 140a jo art. 140 lid 4 Sr (deelneming aan een terroristische organisatie) en art. 421 Sr (financiering van terrorisme).

Een gelijklopende aangifte is op 5 juli 2021 gedaan door [aangever 2] bij de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant (proces-verbaalnummer PL2000-2021174849-2). Beide processen-verbaal van aangiften zijn als bijlagen bij dit verslag gevoegd.

Als de lezing van de aangevers zou worden gevolgd, zou mevrouw Kaag de gestelde feiten hebben gepleegd in haar betrekking als bewindspersoon en bij het plegen van het feit gebruik hebben gemaakt van de macht, gelegenheid of middel die door het ambt is geschonken (art. 44 Sr). Aldus zou sprake kunnen zijn van een ambtsdelict begaan door een bewindspersoon waarop het Protocol aangifte ambtsdelicten van toepassing is.

In het Protocol aangifte ambtsdelicten is bepaald dat wanneer een aangifte in de zin van het protocol is binnengekomen bij het OM (of de politie) deze wordt doorgestuurd aan de Minister van Justitie en Veiligheid, die de aangifte dan zal doorsturen aan de PGHR met het verzoek om hem te informeren over diens bevindingen (art. 3 lid 1 onder b Protocol aangifte ambtsdelicten). In afwijking van het Protocol aangifte ambtsdelicten is de aangifte van [aangever 1] door het arrondissementsparket Rotterdam voor verdere afhandeling doorgestuurd naar de officier van justitie van het Functioneel Parket.

In een brief van 23 augustus 2021 deelt de officier van justitie van het Functioneel Parket aan [aangever 1] mee dat deze na bestudering van de aangifte besloten heeft de aangifte niet verder in onderzoek te nemen, dat geen opsporingshandelingen zullen worden gelast en er (bijgevolg) ook geen vervolging zal worden ingesteld. Volgens de officier van justitie is geen sprake van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit en bestaat er onvoldoende aanleiding om de aangifte verder te onderzoeken. Verder schrijft de officier van justitie dat indien [aangever 1] het niet eens is met de beslissing om geen vervolging in te stellen, hij daarover schriftelijk beklag kan indienen op grond van art. 13a Sv bij de Hoge Raad. Deze handelwijze strookt niet met de in het Protocol aangifte ambtsdelicten voorgeschreven procedure. Daarbij komt dat de beklagprocedure in de zin van art. 13a Sv in een geval als het onderhavige niet openstaat.

[Aangever 1] heeft een brief tot mij gericht, die is gedagtekend 6 september 2021 en die als kenmerk heeft 'schriftelijk beklag op grond van artikel 13a WvS'. De Hoge Raad heeft de aangever bij beschikking van 21 december 2021 niet-ontvankelijk verklaard in zijn beklag. De Hoge Raad overwoog dat hij niet bevoegd is om opdracht te geven tot vervolging ter zake van een door een minister gepleegd ambtsmisdrijf als door de klager bedoeld.⁶ De brief van 6 september 2021 bevat eveneens het verzoek tot het doen van een onderzoek naar de gedraging van de officier van justitie. [Aangever 1] handhaaft zijn stelling dat er voldoende aanleiding is om zijn aangifte verder te onderzoeken en verzoekt mij het onderzoek te heropenen. Hierop heb ik het College van procureurs-generaal bij brief van 20 september 2021 onder verwijzing naar art. 3 lid 1 van het Protocol aangifte ambtsdelicten verzocht om de aangifte alsnog door te sturen aan de Minister van Justitie en Veiligheid. [Aangever 1] heb ik hiervan bij brief van 22 september 2021 in kennis gesteld. Het Openbaar Ministerie heeft aan mijn verzoek gevolg gegeven.

Bij brief aan mij van 22 oktober 2021 heeft [aangever 1] in aanvulling op zijn aangifte (en beklag) gewezen op het feit dat het Israëlische Ministerie van Justitie de UAWC op 22 oktober 2021 tot onderdeel van PFLP heeft verklaard en dat het Israëlisch Ministerie van Defensie bij monde van Minister Gantz de UAWC als terreurorganisatie heeft bestempeld.

Op 25 oktober 2021 ontving ik de op 15 oktober 2021 gedateerde brief van de Minister van Justitie en Veiligheid met het verzoek om naar aanleiding van de aangifte van [aangever 1] en de bij de brief van de Minister gevoegde gelijklopende aangifte van [aangever 2] een oriënterend onderzoek te starten en hem over mijn bevindingen te berichten. In het onderstaande geef ik mijn bevindingen weer.

4. Het oriënterend onderzoek

Mevrouw S.A.M. Kaag was van 26 oktober 2017 tot 10 augustus 2021 Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.⁷ Van 25 mei 2021 tot 17 september 2021 was zij Minister van Buitenlandse Zaken. De aangiften hebben betrekking op deze ambtsperioden.

In het kader van het oriënterend onderzoek is gebruikgemaakt van Kamerstukken waarin een weergave van de voor de beoordeling van de aangifte relevante feiten is neergelegd. Dit feitenrelaas wordt in essentie in de aangifte niet bestreden. Aan de Kamerstukken ontleen ik de volgende feiten en omstandigheden.

⁶ HR 21 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1934.

⁷ Ook was zij van 13 februari 2018 tot 7 maart 2018 waarnemend Minister van Buitenlandse Zaken.

De Union of Agricultural Work Committees (UAWC) is een Palestijnse, niet-gouvernementele organisatie. Nederland startte in september 2007 financiering van het 'Land Development 2' programma, dat werd uitgevoerd door een consortium met UAWC als een van de uitvoerende partners. In daaropvolgende programma's nam UAWC eveneens als uitvoerende partnerorganisatie deel aan door Nederland gefinancierde consortia. Gelet op de beschikbare expertise, kennis en capaciteit, werd UAWC leidend in een nieuw consortium voor de uitvoering van het 'Land and Water Resource Management' programma Fase 1. In 2017 startte Fase 2 van dit programma. Dit programma wordt uitgevoerd op de Westelijke Jordaanoever en is erop gericht Palestijnse boeren te helpen toegang te behouden tot hun land en water.⁸

Voordat UAWC in 2013 een leidende rol kreeg in het consortium, heeft Nederland uitgebreid contact gehad met andere partners van UAWC, ook over beschuldigingen van banden met Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP). PFLP is door de Europese Unie als een terroristische organisatie aangemerkt. Australië had in 2012 UAWC doorgelicht na eerdere beschuldigingen van steun aan PFLP en kwam tot de conclusie dat de beschuldigingen niet gegrond waren. Wel hadden enkele medewerkers van UAWC Israëlische administratieve detentie ondergaan. Niet kon worden uitgesloten dat er persoonlijke affiliaties waren tussen enkele medewerkers van UAWC en PFLP, maar volgens het Australische onderzoek was er geen bewijs dat hiervan misbruik/gebruik was gemaakt. UAWC is door de EU en/of de VN niet aangemerkt als een terroristische organisatie. Op dat moment was UAWC door Israël evenmin aangemerkt als een terroristische organisatie.⁹ De bestuursleden van UAWC komen evenmin voor op sanctielijsten.¹⁰

Op 13 mei 2019 schreef de pro-Israëlische organisatie UK Lawyers for Israel de Nederlandse vertegenwoordiging in Ramallah aan met het verzoek om te stoppen met de financiering van UAWC omdat UAWC banden zou hebben met PFLP. In de brief werd grotendeels verwezen naar gebeurtenissen van vóór 2012, die dus al bekend waren toen Nederland besloot om in juli 2013 met UAWC als leidende partner van een consortium een programma te starten.¹¹ Bij brief van 19 juni 2019 antwoordde de Nederlandse vertegenwoordiging dat de Nederlandse overheid geen informatie bezit die leidt tot de conclusie dat de Nederlandse financiële bijdrage aan UAWC gebruikt is door organisaties die door Nederland en de EU als terroristische organisaties zijn aangemerkt.¹²

Op 23 augustus 2019 vond in Dolev een bomaanslag plaats waarbij een zeventienjarig Israëlisch meisje om het leven kwam en haar broer en vader gewond raakten. Twee verdachten van deze bomaanslag waren lid van PFLP. De twee verdachten waren tevens medewerkers van UAWC. Na de aanhouding van deze twee medewerkers op verdenking van het plegen van de bomaanslag, heeft UAWC Nederland geïnformeerd. Hierop heeft de Nederlandse vertegenwoordiging in Ramallah UAWC om uitleg gevraagd, ook over de eventuele betrokkenheid van beiden bij het door Nederland gefinancierde project. UAWC maakte kenbaar geschokt te zijn door de gebeurtenissen. Na de

⁸ Zie de antwoorden van 20 juli 2020 op Kamervragen over deze kwestie Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, 3571 (antwoord 1) en 3572 (antwoord 2).

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, 3819, p. 2.

¹⁰ Zie de antwoorden van 20 juli 2020 op Kamervragen over deze kwestie Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, 3571 (antwoord 2) en 3572 (antwoord 3).

¹¹ Zie de antwoorden van 20 augustus 2020 op Kamervragen, Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, 3819 (antwoord 2).

¹² Zie de antwoorden van 20 juli 2020 op Kamervragen over deze kwestie Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, 3572 (antwoord 6) en de bijlage die daarbij is gevoegd. Zie voorts <https://www.uklfi.com/dutch-government-ignored-warnings-about-funding-terror-linked-ngo>, <http://www.algemeiner.com/2020/06/23/netherlands-accused-of-ongoing-funding-of-terror-linked-palestinian-ngo/>.

aanhouding van de twee verdachten heeft UAWC de dienstverbanden opgezegd en salarisbetalingen gestopt. In gesprekken met de Nederlandse vertegenwoordiging in Ramallah in oktober 2019 gaf UAWC te kennen dat beide personen niet betrokken waren bij de uitvoering van het Nederlandse project. Bij nader archiefonderzoek naar aanleiding van Kamervragen van 25 juni 2020 is op 8 juli 2020 echter geconstateerd dat de desbetreffende personen wel een deel van hun salaris ontvingen als onderdeel van de overheadkosten in het contract met UAWC. Ook bleek dat de beide medewerkers in 2017 over een pasje beschikten van de Nederlandse vertegenwoordiging in Ramallah waarmee zij zich konden identificeren als medewerker van een organisatie die door de Nederlandse vertegenwoordiging wordt gesteund. Op basis van deze nieuwe informatie is op 9 juli 2020 besloten om verdere betalingen aan UAWC aan te houden. Tevens besloot Minister Kaag om een extern onderzoek te laten verrichten naar eventuele banden tussen PFLP en UAWC en de wijze waarop UAWC invulling geeft aan het eigen beleid dat medewerkers politiek niet actief mogen zijn. De Minister achtte dit onderzoek nodig voordat een besluit kon volgen over de verdere samenwerking met UAWC.¹³

In antwoord op Kamervragen over deze kwestie merken de toenmalige Ministers Blok (Buitenlandse Zaken) en Kaag op 20 juli 2020 op dat er geen aanwijzingen bekend zijn bij Nederland en andere donoren dat UAWC banden onderhoudt met PFLP. Zij voegden daaraan toe dat als dat anders zou zijn, subsidiëring geen doorgang zou kunnen vinden. De Ministers merken in dit verband op dat het kabinet terrorisme verwerpt en van alle partners waarmee wordt samengewerkt verwacht dat zij zich niet schuldig maken aan terrorisme, aanzetten tot geweld, haatzaaien of andere activiteiten die strijdig zijn met het Nederlands buitenlands beleid. Die voorwaarde wordt standaard besproken met alle organisaties waarmee Nederland samenwerkt, ook in de Palestijnse gebieden. Dat geldt dus ook voor UAWC. In de samenwerkingsovereenkomst met UAWC is vastgelegd dat de Nederlandse financiering niet gebruikt mag worden voor doeleinden die in strijd zijn met het Nederlands buitenlands beleid. Uit het Nederlands toezicht op UAWC zijn geen aanwijzingen gekomen dat UAWC en de partners in het consortium de Nederlandse bijdrage anders gebruikt hebben dan zoals is overeengekomen. Het toezicht bestaat uit werkbezoeken, financiële en inhoudelijke rapportages en onafhankelijke audits door internationale auditororganisaties. Uit eerdere internationale controles en uit het Nederlands toezicht op UAWC zijn volgens de bewindslieden ook geen aanwijzingen naar voren gekomen van banden tussen UAWC en organisaties op een internationale terreurlijst.¹⁴

UAWC wordt direct en indirect door een brede groep internationale donoren gefinancierd, waaronder de Europese Unie, de Voedsel en Landbouw Organisatie van de VN (FAO), Duitsland, Canada en Spanje. Andere donoren zagen geen redenen om de betalingen aan UAWC aan te houden. De Europese Unie heeft in 2020 een screening uitgevoerd en zag op basis hiervan geen reden tot het stopzetten van de samenwerking met UAWC.¹⁵

Nederland is in de afgelopen jaren benaderd door UK Lawyers for Israel (2018, 2019 en 2020), de Israëliëse organisatie International Legal Forum ((2018, 2020) en NGO monitor (2020)¹⁶ met informatie over de mogelijke betrokkenheid van UAWC bij PFLP. Die informatie is onderzocht en

¹³ Zie de antwoorden van 20 juli 2020 op Kamervragen over deze kwestie Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, 3571 (antwoord 2) en 3572 (antwoord 3).

¹⁴ Zie de antwoorden van 20 juli 2020 op Kamervragen over deze kwestie Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, 3571 (antwoord 2) en 3572 (antwoord 3).

¹⁵ Antwoorden van 20 augustus 2020 op Kamervragen over deze kwestie Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, 3819 (antwoord 5) en 3821 (antwoord 1).

¹⁶ Zie over de organisatie NGO monitor ook de antwoorden op Kamervragen van het lid Kuzu van 13 januari 2020, Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, nr. 1329.

beoordeeld. In augustus 2020 merkte Minister Kaag op dat uit dit onderzoek niet naar voren is gekomen dat de Nederlandse financiële bijdrage aan UAWC gebruikt is door organisaties die door Nederland en de EU als terroristische organisaties zijn aangemerkt.¹⁷

De Ministers Blok en Kaag¹⁸ berichten in een brief aan de Tweede Kamer van 26 januari 2021 dat Proximities Risk Consultancies is geselecteerd om het externe onderzoek naar UAWC uit te voeren. Verwacht werd dat het onderzoek begin mei 2021 zou zijn afgerond, behoudens vertraging, bijvoorbeeld vanwege beperkingen als gevolg van COVID-19. Tevens wordt gemeld dat naast het externe onderzoek intern in kaart wordt gebracht of de risico's bij het aangaan en vervolgen van de samenwerking volgens de toentertijd geldende kaders zijn beheerst en of deze kaders moeten worden aangepast voor werken in risicogebieden.

Mede naar aanleiding van aandacht in de media¹⁹ met als strekking dat de stopzetting van de subsidie aan het UAWC grote gevolgen heeft voor UAWC en de deelnemers aan het UAWC-project, zoals Palestijnse boeren, zijn op 11 december 2020 Kamervragen gesteld.²⁰ Naar aanleiding van deze Kamervragen geven de Ministers Kaag en Blok op 15 februari 2021 aan dat het opschorten van de Nederlandse financiering ertoe leidt dat geplande activiteiten geen of slechts gedeeltelijke doorgang kunnen vinden. Doordat boeren de verwachte bijdragen uit het project niet krijgen, kunnen zij op hun beurt hun arbeiders en toeleveranciers niet (volledig) betalen. Aannemers die het al extra moeilijk hebben vanwege de economische krimp in de Palestijnse gebieden door de coronacrisis, kampen door dit besluit met onbetaalde rekeningen. De Nederlandse vertegenwoordiging in Ramallah is in contact met UAWC en de andere organisaties in het consortium die bezorgd zijn over de gevolgen van het besluit voor de betrokken boeren en ondernemers.²¹

Op 5 mei 2021 ontving Nederland, net als diverse andere Europese landen en de Europese Commissie, informatie van Israël over vermeende banden tussen Palestijnse organisaties (waaronder UAWC) en PLFP. Bij brief van 12 mei 2021 informeerde Minister Kaag de Tweede Kamer hierover en gaf zij aan dat de informatie die betrekking heeft op het UAWC door Israël zal worden gedeeld met het externe onderzoeksbureau Proximities en zal worden betrokken bij het lopende onderzoek. De EU heeft het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) gevraagd uit voorzorg te bezien of het in het materiaal dat van Israël is gekregen aanleiding ziet om nader onderzoek te doen naar de door Israël genoemde organisaties. De informatie betreffende de door Nederland indirect gefinancierde organisaties is door het Ministerie van Buitenlandse Zaken getoetst en biedt volgens het ministerie geen concreet bewijs van banden met PFLP. Het kabinet wachtte daarom de uitkomsten van het EU-onderzoek af, waarna eventuele vervolgstappen zouden worden genomen.²² Verder meldde Minister Kaag in deze brief dat is onderzocht of betalingen voor werkzaamheden die plaatsvonden vóór 9 juli 2020 die vallen binnen het project, zoals het aanleggen van een weg, het nivelleren van land of het aanleggen van een irrigatiesysteem, alsnog gedaan kunnen worden op zodanige manier dat kan worden gegarandeerd dat eventuele betalingen niet via UAWC lopen. Vastgesteld werd dat de betalingen kunnen geschieden via een consortiumpartner van UAWC, waarbij er geen sprake zal zijn van betaling aan of via UAWC en dat de betalingen vooraf en achteraf

¹⁷ Antwoorden van 20 augustus 2020 op Kamervragen over deze kwestie Aangangsel Handelingen II 2019-2020, 3819 (antwoord 11). Zie ook Kamerstukken II 2020-2021, 23 432, nr. 478.

¹⁸ Aangangsel Handelingen II 2020-2021, 23 432, nr. 480.

¹⁹ Bericht NRC 1 dec 2020, zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/01/israel-frustreert-eu-projecten-voor-palestijnen-a4022245>.

²⁰ Aangangsel Handelingen II 2020-2021, 2020Z24687.

²¹ Aangangsel Handelingen II 2020-2021, 1697 (antwoord 3).

²² Aangangsel Handelingen II 2020-2021, 23 432, nr. 482.

kunnen worden getoetst door een externe auditor. Daarop besloot de Minister deze betalingen onder die voorwaarden niet langer aan te houden. Daarbij vermeldde zij ook dat de urgentie om tot een tussentijdse oplossing voor deze problematiek te komen was vergroot, omdat afronding van het externe onderzoek vanwege de beperkingen als gevolg van Covid-19 pas begin juli werd verwacht.²³

Naar aanleiding van de berichtgeving van Israël en nieuwsberichten onder meer in het EW Magazine²⁴ over gesteld misbruik van ontwikkelingshulp, worden op 17 mei, 26 mei en 16 juni 2021 opnieuw Kamervragen gesteld. Deze vragen zijn op 15 juli 2021 beantwoord door Minister Kaag. Beklemtoond wordt dat de Nederlandse vertegenwoordiging in Ramallah contact onderhoudt met uitvoerende organisaties en controles uitvoert ten aanzien van personeels- en integriteitsbeleid, specifiek ter voorkoming van banden met terroristische organisaties. Zij geeft aan dat de van Israël ontvangen informatie algemeen en beschrijvend van aard is en geen concrete voorbeelden of bewijzen bevat van hoe de door Nederland indirect gefinancierde organisaties met Nederlandse financiering mogelijk PFLP daadwerkelijk gesteund zouden hebben. In het artikel van EW Magazine lijkt te worden gesuggereerd dat er nog andere documenten («papieren sporen») bestaan over mogelijke banden tussen door Nederland gesteunde organisaties en PFLP. Het ministerie heeft Israël gevraagd dergelijke stukken te delen, maar de Israëlische ambassadeur in Den Haag heeft in antwoord daarop te kennen gegeven dat de Israëlische overheid daarover niet beschikt. Verder heeft Minister Kaag tijdens een telefoongesprek met de nieuwe Israëlische Minister van Buitenlandse Zaken, Yair Lapid, verzocht om informatie, voor zover die voorhanden is, en heeft zij die boodschap herhaald tijdens haar gesprek met hem op 12 juli 2021. Lapid zegde hierop toe informatie - indien aanwezig - graag met Nederland te willen delen, en erop toe te zullen zien dat gedeelde informatie voldoende solide is.²⁵

Op 22 oktober 2021 werd bekend dat Israël zes prominente Palestijnse maatschappelijke organisaties, waaronder UAWC, op zijn terrorismelijst heeft geplaatst omdat deze organisaties zouden zijn vervlochten met PFLP.²⁶ Op dit besluit kwam kritiek, onder andere van Human Rights Watch en Amnesty International.²⁷ In een verklaring van 26 oktober 2021 verwerpt UAWC de beschuldigingen.²⁸ Op 27 en 28 oktober 2021 zijn Kamervragen gesteld naar aanleiding van deze berichtgeving.²⁹ Mevrouw Kaag bekleedde op dat moment niet meer het ministersambt. Uit de beantwoording van deze vragen op 17 november 2021 door de opvolgende ministers blijkt dat de informatie die ten grondslag ligt aan de zes «listings» niet openbaar is, dat Israël is verzocht de informatie zo spoedig mogelijk te delen en dat de informatie op het moment van beantwoording van

²³ Aangangsel Handelingen II 2020-2021, 23 432, nr. 482.

²⁴ EW Magazine 24 mei 2021, zie <https://www.ewmagazine.nl/nederland/achtergrond/2021/05/nederlandse-ontwikkelingshulp-vloeide-naar-palestijnse-terreurgroep-824820/>.

²⁵ Antwoorden van 15 juli 2021, Aangangsel Handelingen II 2020-2021, 3587 (antwoord 3), 3588 (antwoord 4) en 3589 (antwoord 1).

²⁶ NOS.nl, 22 oktober 2021, «Israël bestempelt zes Palestijnse ngo's als terroristisch», <https://www.nos.nl/l/m/2402743>.

²⁷ Zie <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/israel-opt-designation-of-palestinian-civil-society-groups-as-terrorists-a-brazen-attack-on-human-rights/>, <https://www.icj.org/israel-reverse-designation-of-rights-organizations-as-terrorists/>, <https://rightsforum.org/nieuws/israel-bestempelt-palestijnse-ngos-tot-terroristische-organisaties/> en <https://niw.nl/gantz-zes-palestijnse-ngos-zijn-terreurbewegingen/>.

²⁸ <https://uawc-pal.org/pdf/UAWC26OCT.pdf>

²⁹ Vragen van het lid Van Dijk (ingezonden 27 oktober 2021), Aangangsel Handelingen II 2021-2022, 2021Z1860, vragen van het lid Klink (VVD) (ingezonden 27 oktober 2021), Aangangsel Handelingen II 2021-2022, 2021Z18634, vragen van het lid Kuzu (ingezonden 27 oktober 2021), Aangangsel Handelingen II 2021-2022, 2021Z18646 en vragen van het lid Van der Lee (ingezonden 28 oktober 2021), Aangangsel Handelingen II 2021-2022, 2021Z18783.

de Kamervragen nog niet was ontvangen.³⁰ Medio december 2021 is nadere informatie van Israël ontvangen. Het kabinet zoekt met andere donoren afstemming om te komen tot een gezamenlijke appreciatie van de verkregen informatie.³¹

Op 5 januari 2022 informeerden de opvolgende ministers de Kamer over het door Proximities uitgevoerde externe onderzoek naar mogelijke banden tussen UAWC en PFLP.³² De onderzoeksperiode betrof de gehele periode 2007-2020 waarin financiering door Nederland plaatsvond. Omdat openbaarmaking volgens de bewindspersonen onevenredige schade zou kunnen toebrengen aan de organisaties die in het onderzoeksrapport tot de maatschappelijke tak van PFLP worden gerekend, heeft het kabinet het rapport vertrouwelijk met de Tweede Kamer gedeeld. Vervolgens heb ik op mijn verzoek eveneens kennis kunnen nemen van het rapport. Op 14 januari 2022 is het rapport vertrouwelijk aan mij verstrekt.

Uit het externe onderzoek komt naar voren dat er geen aanwijzingen zijn gevonden van financiële stromen tussen UAWC en PFLP. Evenmin is er bewijs gevonden van organisatorische eenheid met of aansturing door de PFLP. Wel merken de onderzoekers op dat academici historische banden tussen UAWC en PFLP hebben geconstateerd. De onderzoekers hebben individuele en organisatorische banden tussen UAWC en PFLP geïdentificeerd. Het gaat in totaal om 34 personen met individuele banden in de periode van 2007 tot 2020. Het gaat daarbij om 12,5% van de onderzochte personen. Van deze 34 personen namen er volgens het rapport 28 zitting in het bestuur van UAWC, waarbij er in elf gevallen sprake was van een zogenaamd dubbelmandaat: deze personen hadden gedurende een overlappende periode zowel een leidinggevende positie bij UAWC als een positie bij PFLP.³³ Deels ging het daarbij om personen die actief waren bij een organisatie die tot de maatschappelijke tak van PFLP zou behoren, terwijl de overige personen actief waren binnen de politieke tak van PFLP. De onderzoekers hebben geen bewijs gevonden dat suggereert dat stafleden van UAWC of bestuursleden hun positie bij UAWC hebben gebruikt voor terroristische activiteiten of om terroristische activiteiten te steunen. Proximities stelt dat UAWC gebonden is aan het principe van non-discriminatie betreffende politieke meningsuiting en niet bevoegd is om stafleden dan wel bestuursleden te vragen naar politieke activiteiten. Op basis daarvan constateert Proximities dat niet verwacht mag worden dat UAWC zich bewust kan zijn van individuen die banden onderhouden met PFLP. Het rapport constateert tevens dat er aanwijzingen zijn dat er ook op organisatorisch vlak banden zijn tussen UAWC en de PFLP. Proximities baseert dit op achttien evenementen die plaatsvonden in de periode tussen 2007 en 2020. Het gaat hierbij om bezoeken of contacten tussen beide organisaties, solidariteitsuitingen, gebruik van elkaars gebouwen en gezamenlijke bijeenkomsten die voornamelijk waren gericht op landbouw-gerelateerde aangelegenheden en/of trainingen. Het gaat hierbij grotendeels om activiteiten tussen UAWC en maatschappelijke organisaties, die volgens de onderzoekers tot de maatschappelijke tak van de PFLP behoren. Veertien van de achttien evenementen vonden plaats voor 2013. Met uitzondering van drie evenementen in 2011-12 op de Westelijke Jordaanoever, vonden alle bijeenkomsten plaats met de UAWC-afdeling in Gaza. Er werden geen banden geconstateerd met de militante tak van PFLP.

³⁰ Antwoorden van 17 november 2021, Aangangsels Handelingen II 2020-2021, 736 (antwoord 1), 737 (antwoord 2), 738 (antwoord 3 en 4) en 739 (antwoord 2).

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/01/05/kamerbrief-inzake-uitkomsten-en-kabinetsappreciatie-extern-onderzoek-naar-uawc>.

³² Zie voor de Kamerbrief: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/01/05/kamerbrief-inzake-uitkomsten-en-kabinetsappreciatie-extern-onderzoek-naar-uawc>.

³³ In de Kamerbrief wordt een aantal van twaalf genoemd. Op p. 56 van het rapport van Proximities is een tabel opgenomen, waaruit lijkt te volgen dat het gaat om een totaal van elf personen met een dubbelmandaat.

Proximities stelt dat redelijkerwijs verwacht mag worden dat UAWC zich bewust is van de banden op organisatorisch vlak met PFLP.

Het kabinet acht met name het grote aantal bestuursleden van UAWC met een dubbelmandaat zorgelijk, is van oordeel dat redelijkerwijs verondersteld mag worden dat UAWC op de hoogte was van de individuele banden en beoordeelt de bevindingen in zoverre dus anders dan Proximities. UAWC had zich volgens de bewindspersonen kunnen en moeten realiseren dat dit een onwenselijke situatie is voor donoren – of had tenminste de gevoeligheid daarvan moeten inzien – en had donoren hiervan op de hoogte moeten stellen. Dit is echter ook tijdens het externe onderzoek, waarbij UAWC in de gelegenheid is gesteld om wederhoor te bieden, niet gebeurd. De bevindingen gaan hiermee ook in tegen het eigen beleid van UAWC dat medewerkers niet politiek actief mogen zijn. Voor het kabinet zijn de bevindingen over individuele banden tussen UAWC en de PFLP en het gebrek aan openheid daarover vanuit UAWC, ook tijdens het onderzoek, voldoende reden om de activiteiten van UAWC niet langer te financieren. Nederland zal ook niet overgaan tot betaling aan UAWC van het laatste deel van de financiële bijdrage in het kader van het Land and Water Resource Management Program.

Ook wordt in de Kamerbrief vermeld dat de Nederlandse vertegenwoordiging in Ramallah de *due diligence* heeft aangescherpt en dat het ministerie van Buitenlandse Zaken een intern relaas heeft opgesteld, waarin in kaart is gebracht in hoeverre het interne risicobeheer ten aanzien van UAWC volgens geldende regels en processen is verlopen en is bekeken of er aanleiding is voor aanpassing. In dat kader wordt in de Kamerbrief vermeld dat Nederland bij beheersing van het risico op terrorisme het EU-sanctiebeleid volgt dat onderscheid maakt tussen directe en indirecte terbeschikkingstelling van financiële middelen. Van directe terbeschikkingstelling is in het geval van UAWC geen sprake omdat UAWC of zijn personeelsleden niet op de EU-sanctielijst voorkomen en uit het extern onderzoek ook niet naar voren is gekomen dat UAWC onderdeel zou zijn van de PFLP, of dat er sprake zou zijn van financiële stromen tussen beide organisaties. Ook is er volgens de bewindspersonen geen informatie die wijst op indirecte terbeschikkingstelling. Een intern onderzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geleid tot de bevinding dat het ministerie de regels en interne procedures tijdens het risicobeheer, gedurende alle fasen van de activiteitscyclus, correct heeft toegepast. Gelet op de uitkomsten van het externe onderzoek moet worden geconcludeerd dat er sprake kan zijn van een restrisico, dat maar ten dele te ondervangen is met het toegepaste risicobeheer. Een sluitend kader voor het bepalen van de grens tussen aanvaardbare en onaanvaardbare restrisico's is volgens het kabinet niet op voorhand te geven, en hangt ook samen met de risicobereidheid van Nederland en andere donoren bij het werken in complexe politieke situaties zoals op de Westelijke Jordaanoever. Nederland zal binnenkort een nieuw land- en waterprogramma op de Westelijke Jordaanoever starten met andere Palestijnse partnerorganisaties en een nieuwe consortiumleider om boeren te blijven ondersteunen. In dat verband zullen volgens de bewindspersonen de geldende waarborgen en de aangescherpte *due diligence* worden toegepast.

5. De strafbepalingen

In de aangiften wordt gesteld dat het financieren van terrorisme vervolgbaar is als strafbare voorbereiding van een ernstig misdrijf (art. 46 Sr). Art. 46 Sr betreft echter geen zelfstandige strafbepaling. Als strafbepalingen die van toepassing zouden zijn, worden in de aangiften vermeld: art. 140a jo art. 140 lid 4 Sr (deelneming aan een terroristische organisatie door het verlenen van

geldelijke steun) en art. 421 Sr (financiering van terrorisme). Op deze strafbepalingen concentreer ik mij in het onderstaande.

Art. 140 en 140a Sr

Art. 140 Sr luidt, voor zover voor de beoordeling van de aangiften van belang, als volgt³⁴:

1. Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

(...)

5. Onder deelneming als omschreven in het eerste lid wordt mede begrepen het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie.

Art. 140a Sr luidt, voor zover voor de beoordeling van de aangiften van belang, als volgt³⁵:

1. Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

(...)

3. Het vijfde lid van artikel 140 is van overeenkomstige toepassing.

Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad is slechts sprake van deelneming aan een organisatie als bedoeld in de artikelen 140 en 140a Sr indien de betrokkene behoort tot het samenwerkingsverband en daarnaast een aandeel heeft in, dan wel ondersteunt, gedragingen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het in die artikelen bedoelde oogmerk.³⁶ Het vereiste van het behoren tot het samenwerkingsverband geldt ook voor de in art. 140 lid 5 Sr en art. 140a lid 3 Sr omschreven gedraging van het verlenen van geldelijke steun. De opvatting dat reeds het verlenen van geldelijke steun aan een organisatie als bedoeld in art. 140 en 140a Sr deelneming aan die organisatie oplevert, is dan ook onjuist.³⁷

Art. 421 Sr

Art. 421 Sr luidt:

Als schuldig aan het financieren van terrorisme wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie:

³⁴ Sinds 1 januari 2020, bij welke wijziging een nieuw (derde) lid is toegevoegd. Daarvoor stond de tekst van lid 5 onder lid 4.

³⁵ Sinds 1 januari 2020, daarvoor werd in het derde lid verwezen naar het vierde lid van art. 140 Sr.

³⁶ Vgl. bijv. HR 18 november 1997, ECLI:NL:HR:1997: ZD0858, NJ 1998/225 en HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012: BW5161, NJ 2012/657.

³⁷ Zie HR 14 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:413 in welke uitspraak de Hoge Raad tevens overweegt dat de in art. 140 lid 4 (thans lid 5) en art. 140a lid 3 Sr omschreven gedragingen veelal zullen kunnen worden gerangschikt onder andere delictsomschrijvingen, zoals art. 289a lid 2 Sr of art. 421 Sr.

a. hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschaft dan wel opzettelijk voorwerpen verzamelt, verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf;

b. hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschaft dan wel opzettelijk voorwerpen verzamelt, verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een van de misdrijven omschreven in:

- de artikelen 117 tot en met 117b alsmede artikel 285, indien dat misdrijf is gericht tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen;

- de artikelen 79 en 80 van de Kernenergiewet, de artikelen 161quater, 173a en 284a alsmede de artikelen 140, 157, 225, 310 tot en met 312, 317, 318, 321, 322 en 326, indien het feit opzettelijk wederrechtelijk handelen betreft met betrekking tot kernmateriaal;

- de artikelen 162, 162a, 166, 168, 282a, 352, 385a tot en met 385d;

- de artikelen 92 tot en met 96, 108, 115, 121 tot en met 123, 140, 157, 161, 161bis, 161sexies, 164, 170, 172, 287, 288 en 289, indien het feiten betreft die worden gepleegd door middel van het opzettelijk wederrechtelijk tot ontlading of ontploffing brengen van een springstof of ander voorwerp, of het laten vrijkomen, verspreiden of inwerken van een voorwerp, waardoor levensgevaar, gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander of aanzienlijke materiële schade te duchten is.

2. Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.

Voor strafbaarheid op basis van art. 421 Sr is opzet vereist. Het opzet van de dader zal gericht moeten zijn op het verlenen van geldelijke steun aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, of een van de andere genoemde misdrijven. Het opzet van de dader zal op verwezenlijking van dit doel moeten zijn gericht. Voorwaardelijk opzet bij de dader is volgens de wetgever voldoende voor strafbaarheid. Hij of zij aanvaardt in dat geval bewust de aanmerkelijke kans dat zijn of haar handelen dient om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van daden van terrorisme. In de memorie van toelichting bij art. 421 Sr is opgemerkt dat de strafbaarstelling van het verlenen van geldelijke steun ook meer in het algemeen het financieel steunen van een persoon of van organisaties die zich bezighouden met het plegen van daden van terrorisme kan betreffen, indien daarmee door de verdachte bewust de aanmerkelijke kans wordt aanvaard dat de verstrekte gelden worden aangewend voor het plegen van dergelijke daden. Niet vereist is dat het opzet van de dader betrekking heeft op de financiering van een specifiek misdrijf, bijvoorbeeld een aanslag op een bepaald doelwit. Voor strafbaarheid is wel nodig dat het opzet is gericht op het financieren van een misdrijf dat onder de reikwijdte van art. 421 Sr valt.³⁸

³⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33478, 3, p. 4-5.

6. Aanknopingspunten strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangiften?

In de aangiften wordt gesteld dat Minister Kaag, ondanks herhaalde waarschuwingen uit betrouwbare en gezaghebbende bron, financiering is blijven geven aan de Palestijnse organisatie UAWC, terwijl zij weet had van banden tussen deze organisatie en de terroristische organisatie PFLP. Volgens de aangevers heeft de voormalig minister zich daarmee schuldig gemaakt aan deelneming aan een terroristische organisatie door het verlenen van geldelijke steun en aan het (mede)financieren van terrorisme.

Van deelneming aan een organisatie als bedoeld in art. 140 of 140a Sr door het verlenen van geldelijke steun aan die organisatie is slechts sprake als de betrokkene behoort tot het samenwerkingsverband van de criminele/terroristische organisatie. Zoals hiervoor aan de orde kwam, geldt die voorwaarde ook voor strafbaarheid ingevolge art. 140a lid 3 Sr in verbinding met art. 140 lid 5 Sr. Er is geen enkel aanknopingspunt te veronderstellen dat deze situatie zich ten aanzien van mevrouw Kaag voordoet. Een opsporingsonderzoek op basis van deze bepalingen heeft dan ook geen kans van slagen.

Resteert de vraag of er aanknopingspunten bestaan voor een opsporingsonderzoek wegens verdenking van financiering van terrorisme als bedoeld in art. 421 Sr. Ik stel voorop dat de financiering van het consortium waarvan UAWC deel uitmaakte, is aangevangen voordat mevrouw Kaag Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking werd. Financiering vóór aanvang van de ambtsperiode (26 oktober 2017) valt daarmee buiten het bereik van dit onderzoek.

Er zijn geen aanknopingspunten voor de aanname dat geldelijke steun aan UAWC daadwerkelijk is gebruikt voor terroristische activiteiten. De enkele omstandigheid dat twee verdachten van de aanslag op 23 augustus 2019 zowel lid van PFLP als medewerker van UAWC waren, betekent nog niet dat daarmee kan worden gezegd dat sprake is van financiering van een terroristisch misdrijf als bedoeld in art. 421 Sr. Dat wordt niet anders doordat uit onderzoek is gebleken de twee verdachten van de bomaanslag een deel van hun salaris ontvingen als onderdeel van de overheadkosten van het door Nederland gefinancierde programma met UAWC.

Uit het feitenrelaas volgt dat de in de aangiften bedoelde financiering specifiek bestemd was voor een programma op de Westelijke Jordaanoever dat ertoe strekte Palestijnse boeren te helpen toegang te behouden tot hun land en water. Daartoe verkreeg UAWC, als deelnemer van een consortium dat was belast met de uitvoering van het programma, gelden ter beschikking. Een dergelijke bestemming van de financiering staat ver af van financiering van terrorisme als bedoeld in art. 421 Sr.

Het voorgaande kan anders worden indien een aanmerkelijke kans bestaat dat de gelden die aan een organisatie worden verstrekt *de facto* worden gebruikt voor een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Voor strafbaarheid is in die situatie vereist dat die aanmerkelijke kans bewust wordt aanvaard. Voor strafbaarheid op basis van art. 421 Sr is immers opzet vereist. Voorwaardelijk opzet is voldoende. Daarvan is sprake als degene die financiert bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de ter beschikking gestelde gelden worden aangewend voor daden van terrorisme.

Aanknopingspunten dat aan deze voorwaarden voor strafbaarheid is voldaan, ontbreken. Ik merk daartoe het volgende op.

UAWC is door de EU en/of de VN niet als terroristische organisatie aangemerkt. In de perioden waarin mevrouw Kaag Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Minister van Buitenlandse Zaken was, was UAWC evenmin op een Israëlische lijst van terroristische organisaties geplaatst. Uit het extern onderzoek, dat de gehele periode betrof waarin financiering door Nederland plaatsvond (2007-2020), komt naar voren dat er geen aanwijzingen zijn gevonden van financiële stromen tussen UAWC en PFLP en voor het gebruik van geldelijke steun voor terroristische activiteiten. Tijdens de ambtsperiode van mevrouw Kaag is Nederland onder meer door UK Lawyers for Israel verzocht UAWC niet langer te financieren, omdat deze organisatie banden zou hebben met PFLP. Een dergelijke beschuldiging was echter al eerder onderzocht en uit dat eerdere onderzoek waren geen aanknopingspunten naar voren gekomen die de beschuldigingen konden ondersteunen. Uit het Nederlands toezicht was evenmin informatie beschikbaar gekomen waaruit zou kunnen volgen dat de Nederlandse financiële bijdrage aan UAWC was gebruikt door terroristische organisaties.

Onder de hiervoor weergegeven omstandigheden bestaan onvoldoende aanknopingspunten aan te nemen dat sprake was van een aanmerkelijke kans dat verstrekte gelden zouden worden aangewend voor het financieren van een terroristisch misdrijf of van enig ander misdrijf dat onder de reikwijdte van art. 421 Sr valt.

Bovendien ontbreekt een aanknopingspunt voor de aanname dat een dergelijke kans door mevrouw Kaag zou zijn aanvaard. Daarbij neem ik in aanmerking dat de procedure die leidde tot financiering met waarborgen was omkleed, juist om te voorkomen dat gelden zouden worden verstrekt aan een organisatie die betrokken was bij terroristische activiteiten. Tegen die achtergrond vond ook toezicht plaats. Gelden waren geormerkt voor specifieke projecten, los van nader gereguleerde overheadkosten. Voordat de ambtsperiode van mevrouw Kaag als Minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking aanving, was in de samenwerkingsovereenkomst neergelegd dat de Nederlandse financiering niet gebruikt zou mogen worden voor doeleinden die in strijd zijn met het buitenlands beleid en is hieraan in gesprekken met UAWC aandacht besteed.

De stelling dat mevrouw Kaag wist van banden tussen UAWC en PFLP acht ik in het licht van het voorgaande ongefundeerd, terwijl de genoemde waarborgen juist de geest ademen dat niet wordt aanvaard dat een aanmerkelijke kans bestaat dat gelden worden aangewend voor terroristische doeleinden. Daaraan doet niet af dat is gebleken dat een restrisico ten aanzien van aanwending voor terroristische activiteiten niet was uitgesloten. Daarmee is immers nog niet gezegd dat de desbetreffende kans aanmerkelijk was, laat staan dat die aanmerkelijke kans door Minister Kaag bewust zou zijn aanvaard.

Ook uit de handelwijze van Minister Kaag na de bomaanslag blijkt bepaald niet dat zij bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat gelden die aan organisaties worden verstrekt zouden worden gebruikt voor de financiering van een terroristisch misdrijf. Nadat informatie was verkregen dat de twee verdachten van de bomaanslag een deel van hun salaris ontvingen als onderdeel van de overheadkosten van het door Nederland gefinancierde programma met UAWC, besloot Minister Kaag verdere betalingen aan UAWC aan te houden en een extern onderzoek te laten verrichten naar eventuele banden tussen UAWC en PFLP alvorens een besluit te nemen over verdere samenwerking met UAWC. In brieven aan de Tweede Kamer is tot uitdrukking gebracht dat het beleid er juist op was en is gericht te voorkomen dat de financiering gebruikt wordt voor doeleinden die in strijd zijn met het Nederlands buitenlands beleid en dat geen subsidie zou worden verstrekt als aanwijzingen

zouden bestaan van banden tussen UAWC en PFLP. Weliswaar is vervolgens besloten betalingen aan boeren en ondernemers voor werkzaamheden die plaatsvonden vóór 9 juli 2020 niet langer uit te stellen, maar deze betalingen liepen niet via UAWC en werden vooraf en achteraf getoetst door een externe auditor. Nu de financiering aan UAWC werd opgeschort in afwachting van de uitkomsten van het externe onderzoek, mist de stelling van aangevers dat is doorgegaan met financiering van UAWC feitelijke grondslag.

Ik concludeer dat uit dit onderzoek geen feiten en omstandigheden naar voren zijn gekomen waaruit een verdenking van enig ambtsdelict kan voortvloeien. Daarmee zijn er geen aanknopingspunten voor een strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangiften tegen mevrouw Kaag.

7. Bijlagen

De aangiften.