

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
Den Haag

**Dir. Noord-Afrika en Midden
Oosten**
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederlandse Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
Min-BuZa.2021.10440-21
Bijlage(n)
3

Datum 5 januari 2021

Betreft Uitkomsten en kabinetsappreciatie extern onderzoek naar UAWC

Geachte voorzitter,

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de kabinetsappreciatie van het door Proximities uitgevoerde externe onderzoek naar mogelijke banden tussen de Palestijnse non-gouvernementele organisatie (ngo) *Union of Agricultural Workers Committee* (UAWC), en de *Popular Front for the Liberation of Palestine* (PFLP) – een door de EU als terroristisch aangemerkte organisatie. Tevens willen wij uw Kamer inlichten over het besluit van het kabinet over het al dan niet voortzetten van de samenwerking met UAWC, naar aanleiding van het externe onderzoek.

Kabinetsinzet twee-statenoplossing en belang Palestijns maatschappelijk middenveld

Het kabinet blijft inzetten op een twee-statenoplossing, waarbij een veilig Israël en een onafhankelijke, democratische en levensvatbare Palestijnse staat in vrede naast elkaar bestaan. Nederland draagt hieraan bij door middel van ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's die het Palestijnse bestuur versterken en een bijdrage leveren aan het opbouwen van een duurzame Palestijnse economie. De belangrijkste thema's in het ontwikkelingsprogramma zijn toegang tot land, water en energie, rechtsbescherming, en economische ontwikkeling. Samenwerking met het Palestijns maatschappelijk middenveld is belangrijk voor de ontwikkeling van een democratische Palestijnse samenleving, zeker in de context waarin het Palestijns parlement niet functioneert en een deel van de gebieden bestuurd wordt door Hamas. Maatschappelijke organisaties kunnen ervoor zorgen dat de Palestijnse Autoriteit en Hamas tegenspraak krijgen en zich in zekere zin moeten verantwoorden aan de Palestijnse samenleving. Bovendien verlenen maatschappelijke organisaties belangrijke diensten aan Palestijnen in Area C, ten bate van de twee-statenoplossing. Tenzij partijen anders overeenkomen, zijn de grenzen van voor 4 juni 1967 daarbij het uitgangspunt. Het door Nederland gesteunde landbouwprogramma met UAWC als consortiumleider vond plaats in Area C, dat het grootste deel (60%) van de bezette Westelijke Jordaanoever omvat, en daarmee het grootste deel van de illegale Israëlische nederzettingen, maar ook bijna alle Palestijnse landbouwgrond. Om die reden zijn dit soort programma's – die Palestijnen toegang verschaffen tot land en water of hen assisteert bij het succesvol bewerken van landbouwgrond – essentieel voor de

levensvatbaarheid van de Palestijnse economie en een toekomstige Palestijnse staat. Dat is de reden waarom Nederland, samen met veel andere donoren, inzet van ngo's op dit vlak ondersteunt.

De inzet van ngo's is niet alleen van belang in het kader van Palestijnse toegang tot Area C; ngo's adresseren ook andere prangende kwesties die spelen rond de Israëlische bezetting van de Westelijke Jordaanoever. Daarmee speelt het Palestijns maatschappelijk middenveld, maar ook dat in Israël, een belangrijke rol bij het levensvatbaar houden van de twee-statenoplossing. Ook in het algemeen acht de regering een gezond, divers en actief maatschappelijk middenveld als een voorwaarde voor een goed functionerende democratie. Om deze redenen zal het kabinet doorgaan met het ondersteunen van *civil society*, zowel in de bezette Palestijnse gebieden als in Israël, te meer omdat veel ngo's door hun soms kritische programma's onder toenemende druk staan.

Nederlandse samenwerking met UAWC

Nederland startte in september 2007 met de financiering van het *Land Development 2* programma, dat werd uitgevoerd door een consortium met UAWC als één van de uitvoerende partners. In daaropvolgende programma's nam UAWC eveneens als uitvoerende partnerorganisatie deel aan door Nederland gefinancierde consortia. In 2013 werd UAWC, gezien bewezen expertise, kennis en capaciteit, trekker van een nieuw consortium voor de uitvoering van het *Land and Water Resource Management* programma Fase 1. De totale bijdrage voor dat programma, dat liep tot 2017 en gericht was op het vergroten van de landbouwproductie en inkomsten van Palestijnse boeren, was 8,5 mln. euro. In 2017 startte Fase 2 van dit programma. Dit programma werd uitgevoerd op de Westelijke Jordaanoever (Area C) en was erop gericht Palestijnse boeren te helpen toegang te behouden tot hun land en water. Daarnaast werd ondersteuning geboden om zoveel mogelijk klimaatverantwoord te kunnen werken. Zo werd er bijvoorbeeld ingezet op het effectief hergebruik van regenwater voor landbouw en advisering voor het planten van waterzuinige gewassen. Het consortium ontving een bijdrage van 11,7 mln. euro uit decentrale middelen voedselzekerheid (ODA artikel 2.1) voor een periode van 4 jaar (2017-2020). In 2020 werd er onder dit programma 1,27 mln. euro uitbetaald aan UAWC. Tevens participeerde UAWC in het *Multidonor Agricultural Programme* van de FAO in de Palestijnse Gebieden dat o.a. door Nederland wordt ondersteund. Die deelname van UAWC is stopgezet. UAWC voerde daarnaast projecten uit met financiering van de EU, een brede groep landen, waaronder Duitsland, Canada en Spanje, en meerdere internationale ngo's.

Aanleiding extern onderzoek

Op 23 augustus 2019 kwam de 17-jarige Israëlische Rina Schnerb om het leven bij een bomaanslag op de Westelijke Jordaanoever, die wordt toegeschreven aan de PFLP. Niet lang na de aanslag, in september 2019, werden twee mannen gearresteerd op verdenking van betrokkenheid bij die aanslag. Deze twee verdachten bleken werkzaam te zijn bij UAWC, waar, zoals hierboven vermeld, Nederland sinds 2007 een samenwerkingsverband mee heeft. Op dit moment loopt het proces tegen betrokkenen nog.

UAWC heeft na de arrestatie van beide medewerkers de dienstverbanden en salarisbetalingen van betrokkenen gestopt, en Nederland geïnformeerd over de

Israëlsche verdenkingen omtrent hun betrokkenheid bij de aanslag. Hierop heeft de Nederlandse Vertegenwoordiging in Ramallah UAWC meerdere malen om uitleg gevraagd, en geïnformeerd naar de eventuele rol van beiden bij het door Nederland gefinancierde project. UAWC gaf tijdens die gesprekken te kennen dat beide personen niet betrokken waren bij het projectmanagement van de door Nederland gefinancierde activiteiten. Echter, bij nader archiefonderzoek door het ministerie van Buitenlandse Zaken, bleek dat de twee verdachten weliswaar niet direct betrokken waren bij het door Nederland gefinancierde project met UAWC, maar wel degelijk een deel van hun salaris hadden ontvangen uit de overheadkosten. Onmiddellijk daarna, op 9 juli 2020, besloot de toenmalige minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking om betalingen aan UAWC op te schorten. De bijdrageovereenkomst biedt deze mogelijkheid als er mogelijk sprake is van een situatie waarin financiering van een activiteit strijdig is met het buitenlandbeleid van de Nederlandse regering. De Tweede Kamer werd hierover op 20 juli 2020 geïnformeerd door middel van antwoorden op Kamervragen van de leden Van der Staaij, De Roon en Voordewind (kenmerk 2020D30213).

Besluit extern onderzoek

In 2012 leidden beschuldigingen over mogelijke banden tussen UAWC en PFLP tot een doorlichting van UAWC door Australië, dat toen tot de conclusie kwam dat de beschuldigingen niet gegrond waren, ondanks het feit dat enkele medewerkers van UAWC in Israëlsche administratieve detentie hadden gezeten. De conclusies van het Australische onderzoek werden daarna – onder meer door Nederland – meegenomen in de risicoafweging van het beoordelen van projectaanvragen door UAWC. Daarbij was tevens belangrijk dat UAWC nooit is aangemerkt als een terroristische organisatie door de EU noch de VN, en dat bestuurs- of stafleden van UAWC niet voorkomen op EU-sanctielijsten. Uit toezicht door Nederland en andere donoren, onder meer via inhoudelijke en financiële rapportages, werkbezoeken en onafhankelijke audits van internationale auditororganisaties, waren er bovendien nooit aanwijzingen dat UAWC de bijdragen anders gebruikt zou hebben dan overeengekomen.

Naar aanleiding van de zwaarwegende en unieke omstandigheden die hierboven zijn beschreven, zegde de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking uw Kamer op 20 juli 2020 (kenmerk 2020D30213) een onafhankelijk, extern onderzoek toe naar mogelijke banden tussen UAWC en de PFLP. Daarna zou een besluit kunnen volgen over de samenwerking tussen Nederland en UAWC. Op 26 januari 2021 (kenmerk 23432, nr. 480) liet het kabinet de Tweede Kamer weten dat het externe onderzoek, na een onderhandse aanbesteding, uitgevoerd zou worden door het Nederlandse onderzoeksbureau *Proximities Risk Consultancies*.

Het onderzoek ging februari 2021 van start, en omvatte zowel *desk research* – waarbij veelal een beroep is gedaan op open bronnen – als ook veldbezoeken aan Israël en de Palestijnse gebieden, waarbij onder meer gesprekken plaatsvonden met UAWC zelf, de Israëlsche en Palestijnse autoriteiten, en andere donoren. Het mandaat van Proximities, zoals door het kabinet vastgesteld, verplichtte het onderzoeksbureau om zich te beperken tot controleerbare en te verifiëren informatie, en alleen op basis daarvan eigen conclusies te trekken. Daardoor kon vertrouwelijke, bijvoorbeeld door inlichtingendiensten verschaft informatie niet

worden meegenomen in het onderzoek. De onderzoeksperiode betrof de gehele periode 2007-2020 waarin financiering door Nederland plaatsvond.

Bevindingen extern onderzoek

Het ministerie van Buitenlandse Zaken accepteerde op 10 november 2021 het onderzoeksrapport van Proximities.

Omdat er geen internationaal erkende definitie bestaat van de PFLP heeft Proximities ten behoeve van dit onderzoek zelf een eigen definitie moeten opstellen. De door Proximities gehanteerde definitie omvat naast de militante en politieke tak, ook een aantal maatschappelijke organisaties die volgens Proximities tot het raamwerk van de PFLP gerekend kunnen worden. De EU heeft tijdens het *listen* van de PFLP als terroristische organisatie geen onderscheid gemaakt tussen een politieke, militante of 'maatschappelijke' tak, en geen van deze organisaties is door de EU als terroristisch aangemerkt. Om deze organisaties geen onnodige schade te berokkenen, worden zij niet met naam genoemd in deze brief.

Uit het extern onderzoek komt naar voren dat er geen aanwijzingen zijn gevonden van financiële stromen tussen UAWC en de PFLP. Evenmin is er bewijs gevonden van organisatorische eenheid met of aansturing door de PFLP. Wel constateert Proximities dat er sprake is van individuele banden tussen UAWC en de PFLP. Het gaat in totaal om 34 personen met individuele banden over de periode van 2007 tot 2020. Van deze 34 personen namen er volgens het rapport 28 zitting in het bestuur van UAWC, waarbij er in 12 gevallen sprake was van een zogenaamd dubbelmandaat: zij hadden gedurende een overlappende periode zowel een leidinggevende positie bij UAWC, als een positie bij de PFLP. In 5 gevallen ging het daarbij om personen die actief waren bij een organisatie die tot de maatschappelijke tak van de PFLP zou behoren, de overige 7 individuen waren actief binnen de politieke tak van de PFLP. Proximities geeft aan geen bewijs te hebben gevonden dat suggereert dat stafleden van UAWC of bestuursleden hun positie bij UAWC gebruikt hebben 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 18 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 zich voornamelijk richtten op landbouw-gerelateerde aangelegenheden en/of trainingen. Het gaat hierbij grotendeels om activiteiten tussen UAWC en maatschappelijke organisaties, die volgens Proximities tot de maatschappelijke tak van de PFLP behoren. 14 van de 18 evenementen vonden plaats voor 2013. Met uitzondering van 3 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 de PFLP. Proximities stelt dat redelijkerwijs verwacht mag worden dat UAWC zich bewust is van de banden op organisatorisch vlak met de PFLP.

Kabinetsappreciatie bevindingen extern onderzoek

Het kabinet verwelkomt het rapport van Proximities, en is van oordeel dat er grondig en zeer zorgvuldig onderzoek is verricht binnen de beperkingen die onvermijdelijk gepaard gaan met een onderzoek dat zich moet baseren op interviews en verifieerbare publieke bronnen. Proximities heeft met het schrijven van het rapport voldaan aan de opdracht en de vragen die in de *Terms of Reference* (TOR) (zie bijlage) zijn gesteld. De onderzoekers hebben helder uitgewerkt op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd, hoe men is omgegaan met bronnen en welke conclusies hieruit zijn getrokken. Het kabinet plaatst evenwel een kanttekening bij sommige afzonderlijke bevindingen die uiteindelijk tot een totaalbeeld leiden. Bevindingen zijn in sommige gevallen namelijk slechts onderbouwd met enkelvoudige bronnen, en zijn daarom wat het kabinet betreft onvoldoende gesubstantieerd.

Het kabinet onderkent dat Proximities de PFLP nader heeft moeten definiëren om onderzoek mogelijk te maken, maar plaatst wel vraagtekens bij de keuze om ook diverse maatschappelijke organisaties te beschouwen als onderdeel van de PFLP. Alhoewel Proximities een onderbouwing voor deze keuze geeft in het rapport, meent het kabinet dat onvoldoende duidelijk is gemaakt in hoeverre deze organisaties daadwerkelijk worden aangestuurd of onder controle staan van de PFLP. Daar komt bij dat geen van deze organisaties als terroristisch is aangemerkt door de EU of de VN.

In de ogen van het kabinet kan op basis van dit onderzoek niet worden geconstateerd dat er organisatorische banden zijn tussen UAWC en de PFLP. De 18 door Proximities genoemde evenementen waaruit die verbondenheid zou blijken, bieden onvoldoende duidelijkheid over de context en betreffen voornamelijk bijeenkomsten met deelname van maatschappelijke organisaties die volgens Proximities tot de maatschappelijke tak van de PFLP zouden behoren. Bovendien worden de meeste van deze bevindingen slechts onderbouwd met enkelvoudige bronnen.

Proximities geeft aan dat er geen aanwijzingen zijn gevonden dat er financiële stromen zijn tussen UAWC en de PFLP. Evenmin zijn er aanwijzingen gevonden van een organisatorische eenheid tussen beide organisaties of aansturing van UAWC door de PFLP. Ook constateert Proximities dat er geen aanwijzingen zijn dat stafleden van UAWC of bestuursleden hun positie bij UAWC gebruikt hebben voor terroristische activiteiten of om terroristische activiteiten te steunen.

Het externe onderzoek heeft volgens het kabinet voldoende aannemelijk gemaakt dat er gedurende geruime tijd op individueel niveau sprake was van banden tussen medewerkers en bestuursleden van UAWC en de PFLP. Met name het grote aantal bestuursleden van UAWC met een dubbelmandaat is zorgelijk. Het onderzoeksrapport is op dit punt in de ogen van het kabinet van goede kwaliteit, en stevig onderbouwd: het gaat om een significant aantal gevallen over een langere periode, waaraan bovendien diverse bronnen ten grondslag liggen. Het kabinet is van oordeel dat redelijkerwijs verondersteld mag worden dat UAWC op de hoogte was van deze individuele banden en beoordeelt deze bevindingen dus anders dan Proximities. UAWC had zich 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 meer te financieren. Nederland zal 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*.

Omdat openbaarmaking onevenredige schade zou kunnen toebrengen aan de organisaties die in het onderzoeksrapport tot de maatschappelijke tak van de PFLP worden gerekend, ziet het kabinet op basis van het '*do no harm*' principe geen mogelijkheid om het externe onderzoeksrapport openbaar te maken. Het kabinet deelt het rapport en het interne feitenrelaas om die reden vertrouwelijk met uw Kamer en is daarbij graag bereid om vertrouwelijk een technische briefing te verzorgen over het onderzoek.

Besluit Israël om ngo's op terrorismelijst te plaatsen

Op 22 oktober 2021 besloot Israël zes Palestijnse ngo's, waaronder UAWC, op de nationale terrorismelijst te plaatsen, omdat ze volledig onderdeel zouden zijn van de PFLP. Het kabinet heeft, evenals Proximities, eerder dit jaar informatie van Israël ontvangen over mogelijke banden van Palestijnse maatschappelijke organisaties met de PFLP, maar deze informatie was tot dusver onvoldoende concreet (zie Kamerbrief d.d. 12 mei 2021 met kenmerk 23432, nr. 482, en de antwoorden op Kamervragen van het lid Van Haga d.d. 16 juni 2021, met kenmerk 2021Z10914). Het kabinet heeft Israël gevraagd de recente *listings* nader toe te lichten. Inmiddels is medio december informatie van Israël ontvangen. Het kabinet zal met andere donoren afstemming zoeken om zoveel mogelijk tot een gezamenlijke appreciatie van de Israëlische informatie te komen en daarbij de motie Kuzu (35925V nr. 46) betrekken. Uitgangspunt blijft daarbij dat de Israëlische informatie voldoende overtuigend dient te zijn om de *listings* te rechtvaardigen en daar gevolgen aan te verbinden. Het kabinet ziet geen reden om de uitkomsten van de afstemming met donoren af te wachten alvorens een besluit wordt genomen over de Nederlandse samenwerking met UAWC.

Aanscherping due diligence

Na opschorting van de financiering in juli 2020 heeft NRO Ramallah de *due diligence* direct aangescherpt zonder daarbij de uitkomsten van extern onderzoek af te wachten. Hierbij wordt als onderdeel van het risicobeheer tijdens de projectidentificatie en beoordeling voortaan expliciet de vraag gesteld hoe een organisatie omgaat met werknemers of bestuursleden die mogelijk deel uitmaken van organisaties die op de EU en VN sanctielijst staan. Hiermee is een extra controle ingebouwd om risico's met betrekking tot mogelijke 'banden met' vroegtijdig in beeld te krijgen en wordt naar uitvoerende organisaties duidelijk aangegeven dat dergelijke banden voor Nederland niet acceptabel zijn.

Intern relaas

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft naar aanleiding van deze kwestie tevens een intern relaas opgesteld, waarin in kaart is gebracht in hoeverre het interne risicobeheer ten aanzien van UAWC volgens geldende regels en processen is verlopen. Tevens is bekeken of er aanleiding is voor aanpassing, bovenop de al door NRO Ramallah ingevoerde aanscherping van *due diligence*.

Nederland volgt bij beheersing van het risico op terrorisme het EU-sanctiebeleid dat onderscheid maakt tussen directe en indirecte ter beschikkingstelling van financiële middelen. Van directe ter beschikkingstelling 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 geen informatie die wijst op indirecte terbeschikkingstelling.

Uit het interne relaas komt naar voren dat het ministerie de regels en interne procedures tijdens het risicobeheer, gedurende alle fasen van de activiteitscyclus, correct heeft toegepast.

Hoewel er op correcte wijze en volgens de regels van het geldend toetsingskader is gehandeld, moet gezien de uitkomsten van het externe onderzoek worden geconcludeerd dat er sprake kan zijn van een restrisico, dat maar ten dele te ondervangen is met het huidige 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. Hierbij dient voortdurend de afweging te worden gemaakt tussen beoogde doelstellingen, manieren om die te verwezenlijken en inschatting en mitigatie van mogelijke risico's die zich daarbij kunnen voordoen. Het kabinet deelt het intern relaas vertrouwelijk met uw Kamer omdat openbaarmaking de betrekkingen met andere landen zou kunnen schaden.

Vervolgtraject

Het afgelopen jaar is reeds een regeling getroffen met diverse aannemers en boeren die in de financiële problemen waren gekomen naar aanleiding van het Nederlandse besluit om betalingen aan UAWC op te schorten. Zij hadden namelijk, voorafgaand aan het Nederlandse besluit, reeds op eigen kosten werk verricht binnen het programma met UAWC, maar waren hiervoor nog niet betaald. De Tweede Kamer is hierover op 12 mei 2021 geïnformeerd (kenmerk 2021D17528). In deze constructie wordt gebruik gemaakt van een andere Palestijnse partnerorganisatie, die de boeren en aannemers rechtstreeks kan betalen – uiteraard met controles door een internationale accountant. UAWC is hierbij geen partij. Het kabinet heeft besloten te komen tot een soortgelijke regeling voor de juniorconsortiumpartners, die kosten hebben gemaakt binnen het programma.

Het kabinet hecht onverminderd aan het ondersteunen van het maatschappelijk middenveld in de Palestijnse gebieden om bij te dragen aan sociaaleconomische ontwikkeling en behoud van het perspectief op een twee-staten-oplossing. Nederland zal binnenkort dan ook een nieuw land- en waterprogramma op de Westelijke Jordaanoever starten met andere Palestijnse partnerorganisaties en een nieuwe consortiumleider om boeren te blijven ondersteunen in Area C. Daarbij

zullen uiteraard de geldende waarborgen inclusief de aangescherpte *due diligence* worden toegepast.

De minister voor Buitenlandse Handel De minister van Buitenlandse Zaken,
en Ontwikkelingssamenwerking,

Tom de Bruijn

Ben Knapen