

23 432 De situatie in het Midden-Oosten
Nr. 562 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 5 juni 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de opvolging van de volgende twee aangenomen moties:

- 1) Motie Ram over ontbindende voorwaarden stellen aan ngo's, waaronder het erkennen van de staat Israël en het bestrijden van antisemitisme (Kamerstuk 36 600-XVII, nr. 62);¹
- 2) Motie Stoffer over het verbeteren van het subsidieportal met aanmerkelijk meer informatie over subsidieontvangers en over beleidsuitgangspunten rondom Israël en de Palestijnse gebieden mee te laten wegen bij subsidiebesluiten over Palestijnse organisaties, te weten minstens de erkenning van de staat Israël (Kamerstuk 23 432, nr. 553).²

Bestrijden van antisemitisme

Motie Ram verzoekt het kabinet onder andere om een ontbindende subsidievoorwaarde te stellen aan maatschappelijke organisaties voor de bestrijding van antisemitisme. Het belang van de bestrijding van antisemitisme onderschrijf ik. Met het oog hierop zal ik dit deel van de motie uitvoeren. Zoals ik heb toegelicht in de Kamerbrief van 17 februari over de appreciatie van deze motie,³ is het mogelijk om een selectie criterium te hanteren dat toetst of er bij gesubsidieerde activiteiten geen sprake is van antisemitisme. Ik zal dit meenemen in de uitwerking van het nieuwe beleidskader voor samenwerking met maatschappelijke organisaties in ontwikkelingshulp. Zo kom ik ook de toezegging aan het lid Ram tegemoet om in het nieuwe beleidskader het stellen van eventuele voorwaarden om antisemitisme tegen te gaan te onderzoeken.⁴

¹ Ingediend bij het tweeminutendebat over de toekomst van de samenwerking met maatschappelijke organisaties in ontwikkelingshulp op 11 februari jl.

² Ingediend bij het tweeminutendebat Midden-Oosten op 22 januari jl.

³ Kamerstuk 36 600-XVII, nr. 71.

⁴ TZ202501-135.

Verbeteren van het ontwikkelingshulpportaal

Motie Stoffer verzoekt de regering onder andere om het subsidieportaal van BZ te verbeteren met aanmerkelijk meer informatie over subsidieontvangers, inclusief informatie over bestuurders, hun verantwoording van de projecten en hun feitelijke werkzaamheden. (Financiële) verantwoording van door de overheid gefinancierde ontwikkelingsinitiatieven is een vereiste en is belangrijk voor transparantie en vertrouwen van zowel de Tweede Kamer als de samenleving. Daarom zullen partnerorganisaties aan wie BZ direct subsidies verleent onder het nieuwe beleidskader voor samenwerking met maatschappelijke organisaties in ontwikkelingshulp expliciet worden verzocht om hun financiële jaarverslagen en -rekeningen openbaar te maken. Zo geef ik invulling aan een andere aangenomen, verwante motie van het lid Ram⁵ en kom ik tegemoet aan de zorgen die in de motie Stoffer worden geadresseerd.

Het verbeteren van het ontwikkelingshulpportaal is een doorlopend proces, met transparantie als één van de hoofddoelstellingen. Partners zijn verplicht om rapportages over hun activiteiten te publiceren, inclusief financiële verantwoording. Deze data worden opgenomen in het ontwikkelingshulpportaal. Daarbij wordt rekening gehouden met gevoelige gegevens. Naar mijn oordeel is een goed beeld te vormen van subsidieontvangers met informatie die gepubliceerd wordt. Geïnteresseerden kunnen uiteraard aanvullende informatie opzoeken in de jaarverslagen en -rekeningen van maatschappelijke organisaties zelf.

Volledigheidshalve wil ik nog vermelden dat partijen met wie BZ een financieringsrelatie aangaat uitvoerig worden onderzocht. Eerst wordt een uitgebreide organisatiebeoordeling gedaan waarin kwaliteitsnormen, organisatiecapaciteit, risico's op fraude en verschillende elementen van goed bestuur worden getoetst. Ik vertrouw erop dat deze controle voldoende waarborgen biedt voor een verantwoorde besteding van subsidiegelden.

⁵ Kamerstuk 36 600-XVII, nr. 61.

Erkenning van de staat Israël

Ik ben ook bij het verlenen van financiële steun gehouden te werken binnen de grenzen die gelden vanuit internationale mensenrechtenverdragen, de Nederlandse Grondwet en het bestuursrecht. Mensenrechten zoals de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting vormen de basis van de democratische samenleving. Zij kunnen slechts in beperkte mate worden ingeperkt. Binnen deze grenzen is het niet toegestaan om de financiering van maatschappelijke organisaties afhankelijk te maken van het doen van bepaalde uitspraken.

Daarom kan ik het erkennen van de staat Israël niet als voorwaarde stellen voor (het voortzetten van) subsidieverstrekking aan maatschappelijke organisaties, zoals verzocht in zowel de motie Ram als de motie Stoffer. Het stellen van een dergelijke voorwaarde komt in feite neer op het eisen van instemmen met overheidsbeleid. Dit is niet mogelijk binnen de grondrechten en het bestuursrecht. Dat, in combinatie met het gegeven dat officiële erkenning van statelijkheid onder het volkenrecht alleen door staten kan plaatsvinden en dat erkenning door maatschappelijke organisaties dus geen volkenrechtelijke betekenis heeft, maakt het stellen van een dergelijke voorwaarde niet mogelijk. In de bijlage licht ik het juridisch kader dat tot deze conclusie leidt, nader toe.

Desalniettemin merk ik op dat artikel 10 van het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken mij de mogelijkheid biedt om de verstrekking van subsidie te weigeren als die verstrekking *niet verenigbaar* is met het beleid ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen en de ontwikkelingshulp. Met deze bepaling en vergelijkbare verplichtingen opgenomen in subsidieverleningsbeschikkingen is voorzien in een vangnet waarmee het ministerie subsidieverlening kan weigeren of verleende subsidie kan beëindigen in geval zich feiten en omstandigheden voordoen die bij het aangaan van een subsidierelatie niet voorzien konden worden, maar die zouden leiden tot subsidies die niet verenigbaar zijn met buitenlands beleid. In deze context kan gedacht worden aan maatschappelijke organisaties die streven naar de verdwijning of vernietiging van

Israël, hetgeen niet verenigbaar is met het Nederlandse buitenlandse beleid. In dat geval zou ik een subsidierelatie kunnen ontbinden. In het kader van de subsidieverlening en monitoring van uitvoering ziet het ministerie hierop toe.

De minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Bijlage. Juridisch kader bij de erkenning van de staat Israël als ontbindende subsidievoorwaarde voor maatschappelijke organisaties

In deze bijlage zet ik uiteen waarom het erkennen van de staat Israël niet als voorwaarde voor (het voortzetten van) subsidieverstrekking aan (Palestijnse) maatschappelijke organisaties kan worden gesteld, zoals verzocht in de moties van het lid Ram en het lid Stoffer.

Mensenrechten

Het eisen van instemming met overheidsbeleid botst met mensenrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging. Deze mensenrechten zijn vastgelegd in artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 7 van de Grondwet, respectievelijk artikel 11 van het EVRM en artikel 8 van de Grondwet. Vanwege hun grote belang voor de democratische samenleving, bieden de Grondwet en het EVRM slechts beperkt ruimte voor maatregelen die deze rechten beperken. Een maatregel kan deze rechten ook beperken indien de maatregel geen direct verbod inhoudt, maar wel (indirect) een effect heeft op de vrije expressie of vereniging, bijvoorbeeld wanneer deze toekomstige uitingen ontmoedigt.⁶

Op grond van artikel 7 en 8 van de Grondwet moet een beperkende maatregel altijd gebaseerd zijn op een wet in formele zin. Op grond van artikelen 10 en 11 EVRM zijn maatregelen die de vrijheid van meningsuiting of vereniging beperken enkel gerechtvaardigd indien zij noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op één van de in die artikelen opgesomde doelen. Dit zijn bijvoorbeeld de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. In lijn met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet de noodzakelijkheid van de beperkende maatregel overtuigend worden aangetoond.⁷

⁶ Zie bijvoorbeeld Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) *Wille t. Liechtenstein*, 28396/95, 28 oktober 1999, para. 50.

⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM (Grote Kamer) *Pentikäinen t. Finland*, 11992/10, 20 oktober 2015, para. 87.

De beperkte mogelijkheden die het EVRM en de Grondwet bieden voor het beperken van deze rechten zijn niet aan de orde bij wat deze moties van aanvragers vergen.

Subsidierecht

Daarnaast biedt het subsidierecht ook geen ruimte voor het stellen van een dergelijke voorwaarde. Een aantal juridische redenen hiervoor heb ik toegelicht in de Kamerbrief van 17 februari jl.⁸ over de appreciatie van de motie van het lid Ram die ik hieronder herhaal en aanvul:

- 1) Voor het hanteren van selectiecriteria en verplichtingen bij subsidieverlening geldt de hoofdregel dat deze doelgebonden moeten zijn. Dit voorkomt immers willekeur en zorgt ervoor dat subsidieverstreking wordt gebruikt voor het doel waarvoor de bevoegdheid is gegeven (zie artikelen 3:3 en 4:38 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). De erkenning van de staat Israël valt niet onder de doelen van subsidies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.⁹
- 2) Niet-doelgebonden criteria en verplichtingen kunnen uitsluitend worden toegepast als hiervoor een wettelijke grondslag bestaat (zie artikel 4:39 Awb). Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken bieden artikel 3, derde lid, van de Kaderwet subsidies BZ en artikel 8 van het Subsidiebesluit BZ limitatief enkele grondslagen.¹⁰ Erkenning van de staat Israël valt hier niet onder.

Daarnaast bepaalt het tweede lid van artikel 4:39 Awb dat niet-doelgebonden criteria en verplichtingen slechts

⁸ Kamerstuk 36 600-XVII, nr. 71.

⁹ Subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006.

¹⁰ Dat zijn criteria met betrekking tot: het belonings- of integriteitsbeleid van de subsidieaanvrager; de naleving van algemeen gangbare normen van maatschappelijk verantwoord ondernemen door de subsidieaanvrager; de naleving van internationaal aanvaarde humanitaire principes door de subsidieaanvrager; de positie van vrouwen; de gevolgen voor het milieu; de gevolgen voor internationaal erkende burger-, politieke, economische, sociale en culturele rechten van mensen en; overige uit oogpunt van algemeen belang bij algemene maatregel van bestuur geregelde beoordelingsmaatstaven.

betrekking kunnen hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteiten worden verricht. Hieraan voldoet een criterium of verplichting aangaande erkenning van de staat Israël niet.

- 3) Het is niet toegestaan om als subsidie is verleend, daar als ontbindende voorwaarde aan te verbinden dat de subsidieontvanger vervolgens de staat Israël erkent. Artikel 4:33 Awb staat dit niet toe: voorwaarden die van een subsidieontvanger vergen dat hij, nadat de subsidie al is verleend, nog een bepaalde handeling moet verrichten zijn niet toegestaan.

Voor motie Stoffer geldt daarnaast dat het alleen toegestaan is om specifieke subsidievoorwaarden te hanteren voor slechts een bepaalde groep maatschappelijke organisaties als daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat (gelijkheidsbeginsel). Dit is niet het geval bij het opleggen van specifieke voorwaarden, zoals de erkenning van de staat Israël, aan enkel Palestijnse organisaties die subsidies aanvragen die ook verleend kunnen worden aan andere maatschappelijke organisaties.

Artikel 10 van het Subsidiebesluit BZ biedt een vangnet om, als een subsidieaanvraag wel voldoet aan de gestelde criteria, maar in verband met eerder nog niet bekende omstandigheden toch niet verenigbaar lijkt te zijn met buitenlands beleid, die aanvraag te weigeren. Gedacht kan worden aan de situatie waarbij de subsidierelaties met organisaties in een bepaald land worden opgeschort of beëindigd vanwege een aan dat land toe te rekenen schending van de internationale rechtsorde of een bedreiging van vrede en veiligheid. Artikel 10 maakt het wettelijke kader voor wat voor soort subsidiecriteria en -verplichtingen zijn toegestaan niet ruimer.