

# Hulp onder vuur: bescherming van hulpverleners in conflictsituaties





Aan de minister van Buitenlandse Zaken  
en de minister van Buitenlandse  
Handel en Ontwikkelingssamenwerking  
T.B.W. Berendsen en Sj. W. Sjoerdsma

Rijnstraat 8  
Postbus 20061  
500 EB Den Haag

aiv@aminbuza.nl  
070 348 60 60

cavv@aminbuza.nl  
070 348 50 11



**Datum:** 12 maart 2026

**Betref:** Briefadvies 'Hulp onder vuur: bescherming van hulpverleners in conflictsituaties'

Geachte minister,

Op 25 oktober 2025 werd bekend dat vijf vrijwilligers van de Soedanese tak van de Rode Halve Maan gedood waren in de door oorlog geplaagde Darfur-regio. De vijf waren duidelijk herkenbaar als vrijwilligers van het Rode Kruis/Rode Halve Maan en droegen identificatiekaarten van de organisatie.<sup>1</sup> Toch bood dit hen geen bescherming. Zij zijn geen uitzondering. Sinds het begin van de burgeroorlog in 2023 zijn in Soedan al 130 hulpverleners omgekomen.<sup>2</sup>

In mei 2016 nam de VN-Veiligheidsraad unaniem resolutie 2286 aan. De resolutie veroordeelde aanvallen op hulpverleners en eiste dat staten, in lijn met het internationaal recht, medisch en humanitair personeel beschermen, hun vrije toegang verschaffen, aanvallen op hulpverleners onderzoeken, en daders straffen. Tien jaar later blijkt echter dat het aantal hulpverleners dat jaarlijks omkomt door geweld bijna verdrievoudigd is. Eerder nam sinds 2004 het aantal dodelijke slachtoffers óók al met een factor drie toe. Er is tevens een groeiende betrokkenheid van statelijke actoren bij aanvallen op hulpverleners.

De slachtoffers zijn voor het overgrote deel geen expats maar burgers van de staten waarin het geweld plaatsvindt. Deze lokale staf en vrijwilligers vormen de ruggengraat van de humanitaire respons overal ter wereld. Zij zijn in sommige gebieden de enigen die nog hulp leveren.

Bescherming van hulpverleners gaat uiteindelijk om het kunnen helpen van mensen in nood. Hulporganisaties zien zich op meerdere plekken echter geconfronteerd met een bijzonder pijnlijk dilemma: ofwel lopen hun medewerkers onaanvaardbare risico's, ofwel trekken zij zich noodgedwongen terug uit landen of gebieden waar de noden hoog zijn.

Staten erkennen dat hulpverleners beschermd en daders bestraft moeten worden. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) constateren echter dat sprake is van toenemende politisering van noodhulp door strijdende partijen en ondergraving van het humanitair oorlogsrecht. Straffeloosheid dreigt daarbij de norm te worden.

Deze ontwikkelingen raken aan de zogenaamde 'humanitaire ruimte'. Dit is de omgeving waarbinnen humanitaire actoren zonder inmenging, beperkingen of criminalisering hulp kunnen verlenen op basis van de noden van mensen, in overeenstemming met het humanitair oorlogsrecht en de humanitaire principes.<sup>3</sup> Als de humanitaire ruimte kleiner wordt, kunnen hulporganisaties hun werk niet meer veilig doen en kunnen ze mensen in nood niet bereiken. Het beschermen van het humanitair oorlogsrecht en de humanitaire ruimte is ook een direct Nederlands belang. Zij helpen om te voorkomen dat conflicten escaleren tot een punt waarop duurzame vrede en stabiliteit uit zicht raken.

## Aanleiding en structuur van het briefadvies

De AIV en CAVV buigen zich over dit vraagstuk naar aanleiding van een adviesaanvraag van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, op basis van een motie die de Tweede Kamer aannam. In de motie wordt gevraagd *“welke diplomatieke, juridische, financiële en eventueel andere instrumenten Nederland kan inzetten om de straffeloosheid voor geweldpleging tegen hulpverleners te bestrijden”*.<sup>4</sup>

De AIV en CAVV lezen de adviesaanvraag zo, dat deze gaat over aanvallen op personen die onafhankelijk hulp verlenen aan mensen in nood, als medewerker of als vrijwilliger van een lokale of internationale hulporganisatie.<sup>5</sup> Deze hulpverlening vindt plaats in de context van een gewapend conflict. Dat wil zeggen dat, naast internationale mensenrechtenverdragen, het humanitair oorlogsrecht van toepassing is.<sup>6</sup>

Dit briefadvies gaat allereerst in op de data over aanvallen op hulpverleners. Vervolgens wordt het toepasselijk juridisch kader geschetst voor de bescherming van humanitair personeel. Daarna worden de oorzaken van geweld tegen hulpverleners verder uitgediept, met bijzondere aandacht voor het vraagstuk van straffeloosheid. Het advies schetst vervolgens kort een aantal ontwikkelingen in het humanitaire veld die van invloed zijn op de veiligheid van hulpverleners, zoals de huidige financieringscrisis. Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor de Nederlandse regering.

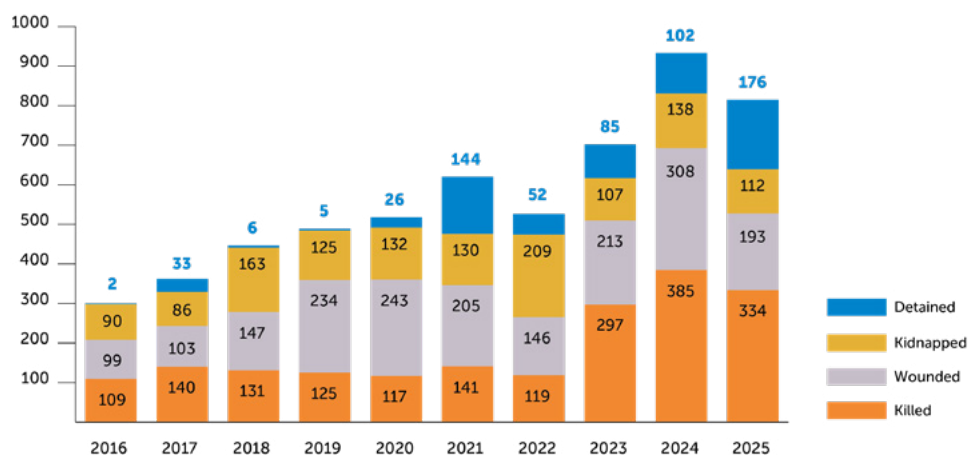
# Data en trends



Of het nu gaat om dodelijke slachtoffers, ontvoeringen of dreigementen en intimidatie, aanvallen tegen hulpverleners nemen al jaren toe. In 2025 zijn volgens de *Aid Worker Security Database* 329 hulpverleners omgekomen en zijn 178 mensen gewond geraakt. Ook hebben 97 ontvoeringen van hulpverleners plaatsgevonden. Daarmee is het aantal slachtoffers slechts iets lager dan het negatieve recordjaar 2024, toen 383 hulpverleners om het leven kwamen. Ook de Wereldgezondheidsorganisatie, die aanvallen op medische hulpverleners wereldwijd registreert, spreekt van een alarmerende trend. Zo zijn in 2025 1980 mensen omgekomen die werkzaam zijn in de gezondheidszorg.<sup>7</sup>

De data over aanvallen op hulpverleners komen overeen met statistieken over het aantal burgerslachtoffers in conflictsituaties. Tussen 2023 en 2024 vielen 40% meer burgerslachtoffers.<sup>8</sup> Personen die zelf niet deelnemen aan een gewapend conflict, inclusief hulpverleners, worden in het algemeen dus minder goed beschermd. Het mensenrechtenbureau van de VN sprak in 2025 dan ook over een 'collapse in protection'.

## Aid workers victims of violence, 2016-2025



Bron: Humanitarian Outcomes, *Aid Worker Security Database – figures at a glance* (2025).

Het overgrote deel van de slachtoffers onder hulpverleners bestaat ofwel uit lokale staf van internationale organisaties en NGO's, ofwel uit vrijwilligers en medewerkers van lokale organisaties. In alle grote conflictsituaties gaat het om minimaal 85% van de slachtoffers, en vaak om nog meer.<sup>9</sup>

## Security Risk Management

Humanitaire organisaties mitigeren de risico's op aanvallen tegen hun personeel en operaties via *Security Risk Management* (SRM). De principes van SRM zijn:

- *Acceptatie* (organisaties kunnen hulp leveren omdat gemeenschappen en strijdende partijen hulpleveranties steunen of op zijn minst accepteren);
- *Bescherming* (hulpverleners zijn fysiek afdoende beschermd, goed getraind, en hebben procedures en middelen om met risico's en onverwachte situaties om te gaan);
- *Afschrikking* (voor strijdende partijen of tegenstanders van hulp wegen de kosten van belemmering niet op tegen de baten).

Geïntegreerde SRM combineert bovenstaande uitgangspunten, al neigen sommige organisaties meer naar de ene pilaar dan de andere. Zo leunen lokale organisaties vaker op acceptatie en VN-organisaties eerder (maar zeker niet exclusief) op bescherming en afschrikking.

Er bestaan *trade-offs* tussen de drie uitgangspunten. Beschermende maatregelen als gepantserde auto's of zwaar beveiligde kantoren vergroten de afstand tot lokale gemeenschappen. Dit gaat potentieel ten koste van acceptatie. Maar ook inzet op *accountability* (een vorm van afschrikking) kan ten koste gaan van acceptatiestrategieën, bijvoorbeeld als lokale militieiders op een sanctielijst komen wegens aanvallen op hulporganisaties. Dit geldt zeker als sprake is van langdurige conflicten. Daarbij zijn relaties met strijdende partijen voor hulporganisaties van groot belang om afspraken te kunnen maken over humanitaire toegang.

Zoals gesteld neemt het aantal slachtoffers van fysiek geweld onder hulpverleners al jaren toe. Wel varieert wat de dodelijkste conflicten zijn. In de periode 2010-2013 was Afghanistan de gevaarlijkste landencontext, later gevolgd door Syrië en Zuid-Soedan. De recente drastische toename in slachtofferaantallen is vrijwel geheel toe te schrijven aan de situatie in Gaza, die ruim 60% van de dodelijke slachtoffers in 2025 vertegenwoordigt, gevolgd door Soedan en Zuid-Soedan.<sup>10</sup>

Naast de algehele opwaartse trend is nog een andere belangrijke tendens zichtbaar in de cijfers. Waar in het verleden met name gewapende of terroristische groepen zich schuldig maakten aan aanvallen op hulpverleners gaat het in toenemende mate om statelijke actoren.<sup>11</sup>

# Bescherming van hulpverleners onder het internationaal recht



Het humanitair oorlogsrecht vormt het geheel aan regels dat van toepassing is tijdens gewapende conflicten. De kern ligt vast in de vier Geneefse Conventies van 1949 en de twee Aanvullende protocollen van 1977.

Op basis van het humanitair oorlogsrecht hebben statelijke en niet-statelijke gewapende actoren de plicht om hulpverleners te beschermen, zowel in internationale als in niet-internationale gewapende conflicten.<sup>12</sup> Het humanitair oorlogsrecht kent bovendien additionele bescherming toe aan medisch personeel. Strijdende partijen zijn zelf primair verantwoordelijk om zorg te dragen voor de burgerbevolking in gebieden onder hun controle. Daarnaast zijn ze verplicht neutrale hulporganisaties toegang te geven om essentiële humanitaire hulp aan burgers te verlenen. Zij mogen dit alleen inperken op niet-willekeurige gronden. Dat impliceert onder meer veilige en ongehinderde doorgang, en bescherming van zendingen, personeel en middelen die strikt humanitair en onpartijdig zijn. Daarbij is het onrechtmatig om geen enkele vorm van hulp toe te laten.<sup>13</sup> Het Internationaal Gerechtshof heeft dit recent verduidelijkt in zijn advies van 22 oktober 2025, in de context van de plichten van Israël in de bezette Palestijnse gebieden.<sup>14</sup> Omdat alle staten een belang hebben bij de naleving van het oorlogsrecht, zijn onder de Geneefse Conventies staten bovendien verplicht hun invloed aan te wenden om naleving van de verdragen te bevorderen.<sup>15</sup>

Aanvallen op hulpverleners zijn daarnaast schendingen van internationale mensenrechtenverdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.<sup>16</sup> Zij kunnen tevens een schending vormen van de mensenrechten van de burgers aan wie, als gevolg van het geweld tegen hulpverleners, hulp wordt ontzegd. Ook in de context van een gewapend conflict hebben burgers immers het fundamentele recht op voedsel en water.<sup>17</sup> Uithongering van de bevolking als oorlogstactiek is bovendien strafbaar onder het internationaal strafrecht.<sup>18</sup> In het geval dat statelijke actoren verantwoordelijk zijn voor aanvallen op hulpverleners, zijn andere partijen bij mensenrechtenverdragen – zoals Nederland – ten minste verplicht zorg te dragen dat zij dergelijke schendingen niet faciliteren.

Het opzettelijk uitvoeren van een aanval tegen humanitaire hulpverleners is in het Statuut van het Internationaal Strafhof opgenomen als een oorlogsmisdrijf.<sup>19</sup> Het toepasselijk internationaal strafrecht zal later in dit briefadvies verder uitgewerkt worden.

De VN-Veiligheidsraad (VNVR) en de Algemene Vergadering (AVVN) hebben staten door de jaren heen met regelmaat opgeroepen om humanitaire hulpverleners te respecteren en te beschermen in overeenstemming met hun verplichtingen onder het internationaal recht.<sup>20</sup> Zo neemt de AVVN jaarlijks, met Nederlandse steun, een resolutie aan over *safety and security of humanitarian personnel and protection of UN personnel*.<sup>21</sup>

Ook de VNVR is eensgezind over bescherming van hulpverleners. Resoluties die unaniem werden aangenomen riepen op tot bescherming van medisch personeel (S/RES/2286) en van "*objects indispensable to civilians*" (S/RES/2573). Met resolutie 2730 riep de Raad in 2024 een rapportage-mechanisme in het leven voor aanvallen op hulpverleners. Dit mechanisme boekt tot nu toe slechts zeer beperkt succes. Zo ontbreekt een mandaathouder die consequent rapporteert over aanvallen op hulpverleners en namens de VN strijdende partijen aanspreekt.<sup>22</sup> Wel heeft op basis van resolutie 2730 de secretaris-generaal in november 2024 erop aangedrongen dat staten onderzoek doen naar aanvallen op hulpverleners en de daders vervolgen. De Secretaris-Generaal riep de VNVR ook op om actie te ondernemen indien staten hun verantwoordelijkheid niet nemen, bijvoorbeeld via een verwijzing naar het Internationaal Strafhof.<sup>23</sup>

De veiligheid van hulpverleners staat niet als zodanig op de agenda van de VN-Mensenrechtenraad. Wel bevatten landenspecifieke resoluties in situaties van conflict regelmatig een verwijzing naar het belang van hun veiligheid en van humanitaire toegang.

# Oorzaken van de toename in slachtofferaantallen



## De rol van lokale staf en lokale organisaties

Er bestaan meerdere verklaringen voor het toegenomen geweld tegen hulpverleners het afgelopen decennium. Als gevolg van de stijgende noden door toenemende conflicten wereldwijd nam tot 2024 ieder jaar de totale beschikbare financiering voor noodhulp toe. Hogere noden en meer financiering leidde tot een groeiende aanwezigheid van hulpverleners, met name in conflictgebieden. Hier zijn de noden het hoogst maar de risico's ook het grootst, zeker als er gevochten wordt in dichtbevolkte stedelijke gebieden of de inzet van drones toeneemt. Een deel van de stijging in slachtofferaantallen kan dus toegeschreven worden aan de groei van de humanitaire operatie in gevaarlijke gebieden.<sup>24</sup>

Ook de positie van lokaal personeel en vrijwilligers verklaart voor een deel waarom meer slachtoffers vallen.<sup>25</sup> Lokale staf is vaker werkzaam aan de frontlinie dan internationaal personeel, dat meestal werkzaam is in kantoortoefuncties op veiligere locaties. Hoewel organisaties als het Internationale Comité van het Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen zelf in hoog-risicogebieden blijven opereren, werken veel internationale humanitaire organisaties in toenemende mate via lokale partners. Deels is dit gebeurd in reactie op de oproep om lokale actoren een grotere rol te laten spelen in het humanitaire systeem (lokalisering). Deels speelde mee dat zij tegen fors lagere kosten opereren dan hun internationale collega's.

Vrijwilligers of personeel van lokale partners zijn echter vaak minder goed beschermd met bijvoorbeeld schervestevestingen of goede communicatieapparatuur dan internationale, uitgezonden hulpverleners. Zij zijn meestal niet of beperkt getraind in de omgang met risicovolle situaties of in het opstellen en uitvoeren van een veiligheidsplan. Lokale staf of vrijwilligers zijn zelden verzekerd, ook omdat lokale verzekeraars niet bereid zijn de risico's te dekken of te hoge premies vragen.<sup>26</sup> Bij geweld komen de medische kosten of opvang van nabestaanden dan op rekening van de families of de bredere gemeenschap.

Lokale organisaties en lokaal personeel zijn een essentieel onderdeel van hulpverlening. In landen als Soedan, Syrië, Myanmar, en Oekraïne spelen vrijwilligersorganisaties een belangrijke rol in de hulpverlening op gemeenschapsniveau. Zij kennen de context, hebben een netwerk, spreken de taal, begrijpen lokale gewoontes en uitdagingen, en kunnen hier vaak flexibel op insprijnen. Hun lidmaatschap van de lokale gemeenschap maakt hen soms echter juist een doelwit, zeker als die gemeenschap geassocieerd wordt met een bepaalde partij in een conflict. Op dit spanningsveld tussen humanitaire neutraliteit en de rol van lokale partners zal dit briefadvies later nog ingaan.

Strijdende partijen zien lokale staf bovendien als een relatief gemakkelijk doelwit, niet alleen van geweld maar ook van kidnappings voor losgeld of arbitraire detentie. Hier speelt mee dat er in de praktijk minder aandacht is van (internationale) media en diplomaten voor hun lot dan voor dat van hun uitgezonden collega's.<sup>27</sup>

Nederland heeft een dubbele rol bij de bescherming van hulpverleners: als verdediger van internationale normen, en als donor. Als donor gaat de Nederlandse overheid immers ook over de toekenning van budgetten, waaronder voor veiligheid. Veiligheid van hulpverleners is dan ook een specifieke prioriteit in de beleidsbrief humanitaire hulp van 2025. Nederland stelt financiering beschikbaar aan ondersteunende organisaties als de International NGO Safety Organisation (INSO) en Clingendael, dat trainingen verzorgt op het vlak van humanitaire diplomatie. Ook financiert Nederland humanitaire ontmijning. Najaar 2025 heeft het kabinet besloten vijf miljoen extra vrij te maken voor het werk van INSO, een belangrijke stap in het licht van teruglopende budgetten (zie sectie 6).

Echter, rolverdeling en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid en humanitaire toegang blijft een lastig vraagstuk. Enerzijds blijft veiligheid primair de verantwoordelijkheid van de werknemer. Anderzijds speelt operationeel, naast donoren en uitvoerende organisaties, de VN ook een belangrijke rol bij veiligheidskwesties via de coördinerende rol van OCHA. De VN *Humanitarian Coordinators* fungeren daarnaast als aanspreekpunt van lokale overheden en UNDSS – het departement voor veiligheid – heeft een praktische rol in o.m. informatievoorziening, beveiliging, en onderhandelingen over humanitaire toegang. En in werkgroepen en samenwerkingsverbanden als de *Global Interagency Security Forum* wordt internationaal geprobeerd op veiligheidsvlak afspraken te maken.

Binnen dit complexe netwerk van betrokken instituties en organisaties is Nederland een van de voorlopers onder donoren op het gebied van risicodeling; een methodiek waarbij met alle betrokken partners risico's worden geadresseerd die optreden in de humanitaire keten. Behalve veiligheid gaat het ook om ethische dilemma's, fiduciaire, en operationele risico's. Het doel is deze te mitigeren, waarbij veiligheid een prioritair thema is, net als psychosociale steun.

Het thema risicodeling staat ook steeds meer op de agenda binnen de bredere donorgemeenschap, waarbij landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Denemarken onderzoeken hoe lokaal personeel en lokale partnerorganisaties effectiever beschermd kunnen worden. Zwitserland pioniert met een verzekeringsmechanisme voor lokale hulpverleners in Oekraïne, en filantropische donoren experimenteren met financiële risicodeling via de *Risk Pool Alliance*.<sup>28</sup> Dergelijke initiatieven verdienen navolging en uitbreiding naar andere contexten.

Toch blijft het voor hulporganisaties, zeker lokale, niet altijd eenvoudig de kosten voor de veiligheid van hun mensen gefinancierd te krijgen. Donoren zien deze uitgaven vaak nog altijd als *overhead* die moet worden gedrukt. Ook worden organisaties geconfronteerd met uiteenlopende voorwaarden als het gaat om wat donoren wel bereid zijn te financieren. Het is wenselijk dat donoren hierin flexibiliteit tonen en gezamenlijk optrekken om regels zoveel mogelijk te harmoniseren. Zogenaamde *pooled funds*, waarbij donoren geld inleggen om gezamenlijk hulp te financieren in een crisissituatie of samen te werken op een specifiek thema, bieden bij uitstek een mogelijkheid om concreet vooruitgang te boeken.

Naast bovengenoemde, meer praktische aspecten, zijn er twee uitgesproken politieke verklaringen voor de toename in slachtofferaantallen. Enerzijds is er de toegenomen **politisering, instrumentalisering, en criminalisering van humanitaire hulp**. Anderzijds staat **respect voor fundamentele beginselen van het humanitair oorlogsrecht ernstig onder druk**. Doelbewust, direct geweld tegen hulpverleners is het punt waar beide fenomenen samenkomen.

## Politisering, instrumentalisering, en criminalisering van humanitaire hulp



Humanitaire organisaties hebben een sterke professionele identiteit, die gebaseerd is op vier principes die zijn vastgelegd in meerdere resoluties van de Verenigde Naties. De vier *humanitaire principes* zijn:

- **Menselijkheid:** lijden voorkomen en verminderen, levens en waardigheid beschermen;
- **Onpartijdigheid:** hulp leveren naar behoefte, zonder discriminatie;
- **Neutraliteit:** geen partij kiezen en niet deelnemen aan vijandelijkheden;
- **Onafhankelijkheid:** beleid en beslissingen staan los van politieke, militaire of economische agenda's.

Samen beogen de principes om de humanitaire ruimte te bewaken door veilige en ongehinderde toegang tot mensen in nood te waarborgen, vertrouwen bij alle partijen op te bouwen, en houvast te geven bij de vraag hoe (schaarse) hulpgoederen moeten worden verdeeld.

Wat de humanitaire principes concreet vragen van organisaties is sterk afhankelijk van de context, en brengt in de praktijk vele dilemma's met zich mee. Zo kan meegaan in de eisen van strijdende partijen helpen om toegang tot mensen in nood te krijgen en dus lijden te verminderen (in lijn met *menselijkheid*). Tegelijkertijd kan dit, afhankelijk van de eis, ook opgevat kan worden als partij kiezen in een conflict (tegen *neutraliteit*).

Strijdende partijen maken vaak misbruik van dit spanningsveld en er bestaat een lange geschiedenis van manipulatie van hulpverlening. Zo kan hulp omgeleid worden voor (persoonlijk) financieel gewin, gecriminaliseerd worden, of actief ingezet worden als politiek of militair-strategisch instrument.

Manipulatie van humanitaire hulp ondermijnt de effectiviteit van hulpverlening en tast het vertrouwen in hulpverleners aan omdat zij dan gezien kunnen worden als onderdeel van het conflict. Dit maakt de hulpverleners verdacht en, in de ogen van sommigen, zelfs de vijand. Zeker als hulp bewust onderdeel gemaakt wordt van de politieke en militaire tactieken van strijdende partijen, raakt hun fysieke veiligheid in het geding.

Hoewel politisering en instrumentalisering van hulp van alle tijden zijn, zijn strijdende partijen humanitaire hulp de afgelopen jaren steeds meer gaan zien als onderdeel van de politieke economie van oorlogsvoering. Daarbij zetten zij druk op de humanitaire neutraliteit in hun pogingen om te bepalen wie hulp ontvangt tegen welke voorwaarden, en wie niet.

Instrumentalisering van hulp is een spectrum: welke vorm het krijgt in concrete situaties en welke impact het heeft op de veiligheid van hulpverleners, hangt af van de context. Belangrijk is ook waar strijdende partijen mee weg denken te komen. In sommige gevallen kiezen ze voor bureaucratische obstakels als pressiemiddel. Vergunningen worden niet afgegeven, belastingen gaan omhoog en aangiftes worden buitensporig vaak gecontroleerd, personeelsgegevens worden opgevraagd, of organisaties worden beperkt in hun bewegingsvrijheid.<sup>29</sup> Soms wordt materieel dat NGO's en de VN nodig hebben voor hun veiligheid geconfisqueerd of onderworpen aan hoge importtarieven. Hulpverleners krijgen geen visa, of worden het land uitgezet.

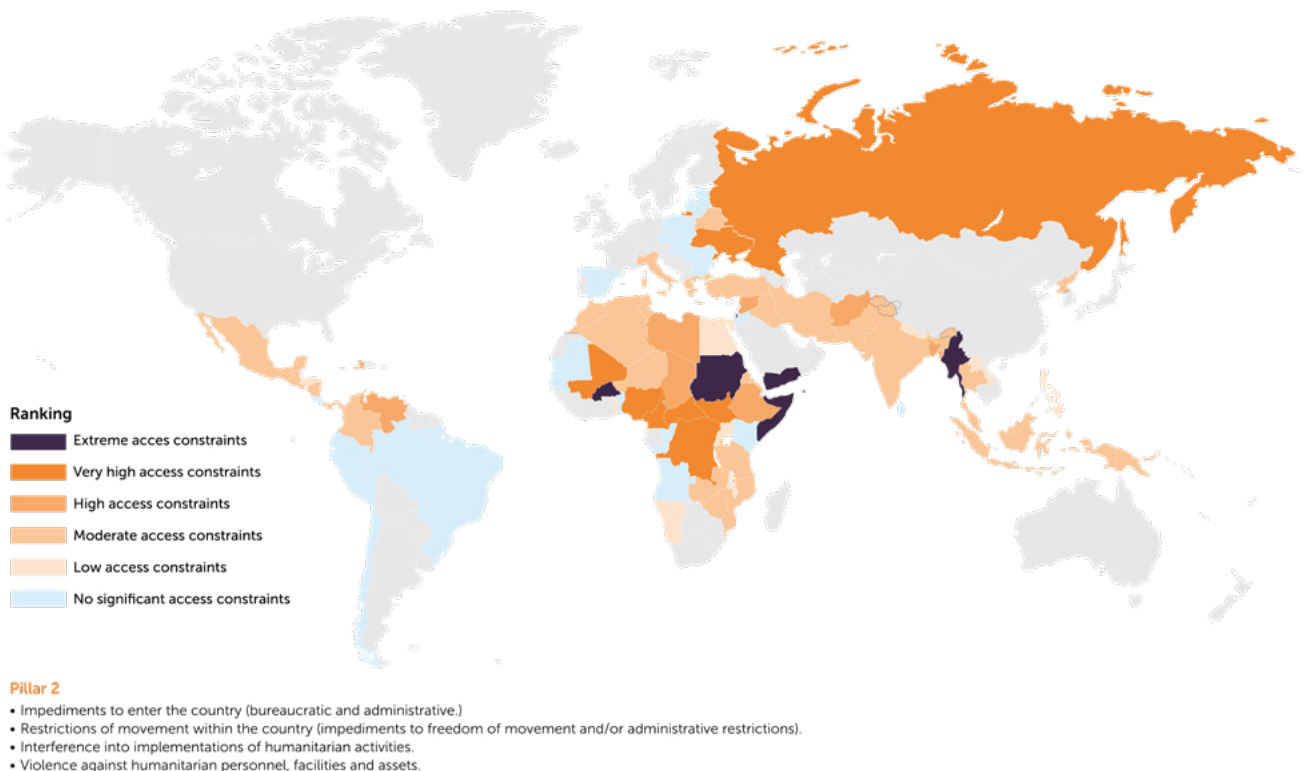
Vaak zetten staten of gewapende groepen welbewust in op fysieke onveiligheid. Zo is in Jemen sinds 2024 sprake van een patroon waarbij de Houthis op grote schaal hulpverleners arresteren, beschuldigen van spionage, en mishandelen, in een duidelijke poging om de hulpverlening naar hun hand te zetten.<sup>30</sup> Ontvoeringen, bedoeld om losgeld te eisen of aanvoerroutes te controleren, zijn in landen als Burkina Faso, DRC, Zuid-Soedan, en Nigeria een terugkerend fenomeen. In meerdere landen lijkt het arresteren van hulpverleners soms zodanig arbitrair dat het onderscheid met kidnappings moeilijk te maken is. Tot slot zijn er terroristische actoren als Al-Shabaab in Somalië die ieder mogelijk instrument – van bureaucratische afpersing tot dodelijk geweld – gebruiken om controle uit te oefenen over de stroom van hulpgoederen.<sup>31</sup>

Deze druk op de humanitaire ruimte is een variant op de wereldwijd krimpende maatschappelijke ruimte die de AIV eerder schetste.<sup>32</sup> Deze komt tegen een bredere achtergrond van assertiever optreden van autoritaire overheden, vaak in het mondiale Zuiden. Humanitaire organisaties worden daarbij, net als andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld, gezien als een verlengstuk van externe, Westerse invloed.<sup>33</sup>

In vergelijking met bijvoorbeeld gewapende groepen, hebben statelijke actoren ook het politiek kapitaal en de technologische middelen tot hun beschikking om hulpverlening effectief verdacht te maken. Rusland maakt bijvoorbeeld in Syrië en in de Sahel uitgebreid gebruik van desinformatie, waarbij humanitaire hulp binnen VN-organen én op sociale media gepresenteerd wordt als steun aan terroristen of gewapende groepen.<sup>34</sup> Israël associeert volgens de Commissie Colonna ook hulpverleners, met name personeel van UNRWA, met terroristische activiteiten zonder daarvoor adequaat bewijs te leveren.<sup>35</sup>

## Pillar 2

### Access of humanitarian organisations to people in need



Bron: ACAPS, *Humanitarian Access Overview* (2024).



Instrumentalisering van hulp komt soms ook voor bij donoren.<sup>36</sup> Als reactie op de aanwezigheid van niet-statelijke, soms terroristische, actoren, zag de wereld de afgelopen decennia een toename in militaire interventies in landen als Mali, Zuid-Soedan, en Afghanistan. Deze conflicten leidden tot grote humanitaire noden in complexe conflictsituaties. Westerse donoren gebruikten met regelmaat het frame dat hun financiering van humanitaire hulp onderdeel was van contra-terrorisme campagnes of paste bij een logica van staatsopbouw.<sup>37</sup> Daardoor werd het onderscheid tussen noodhulp en (politieke gemotiveerde) stabiliseringsprogramma's soms minder scherp en werden hulpverleners in de ogen van sommige gewapende groepen schuldig door associatie. Voor hulporganisaties was dit een ongemakkelijke erosie van het humanitaire principe van onafhankelijkheid.<sup>38</sup>

## Het humanitair oorlogsrecht onder druk

De tweede politieke verklaring waarom hulpverleners een doelwit worden, is afgenomen respect voor het humanitair oorlogsrecht.

Het doel van het humanitair oorlogsrecht is het beperken van menselijk leed, ook te midden van oorlog, door de manier waarop oorlog gevoerd wordt te reguleren. Dit gebeurt door enerzijds personen te beschermen die niet, of niet meer, deelnemen aan de vijandelijkheden. Dit zijn bijvoorbeeld burgers, gewonde of gevangene militairen, en hulpverleners. Anderzijds beperkt het oorlogsrecht bepaalde methodes en middelen van oorlogsvoering.

Het humanitair oorlogsrecht is in het algemeen gebaseerd op de principes van menselijkheid en militaire noodzaak: het veroorzaken van onnodig lijden is verboden en geweld mag alleen gebruikt worden als dat een militair voordeel oplevert. Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van geweld in concrete individuele situaties gelden de volgende drie beginselen:

- Het **onderscheidbeginsel** verplicht strijdende partijen onderscheid te maken tussen strijders en burgers (inclusief hulpverleners); aanvallen mogen enkel gericht zijn op militaire doelen.
- Het **proportionaliteitsbeginsel** verbiedt aanvallen waarvan het te verwachten burgerlijk leed buitensporig is in verhouding tot het directe, beoogde militaire voordeel.
- Het beginsel van **voorzorgsmaatregelen** vereist dat al het mogelijke gedaan moet worden om het lijden van burgers te beperken.

Staten zijn gezamenlijk verplicht respect voor het humanitair oorlogsrecht te verzekeren en ernstige schendingen door hun eigen militairen of burgers te bestraffen. Dit laatste dient niet alleen om gerechtigheid te krijgen, maar ook om nieuwe schendingen van het humanitair oorlogsrecht te helpen voorkomen.

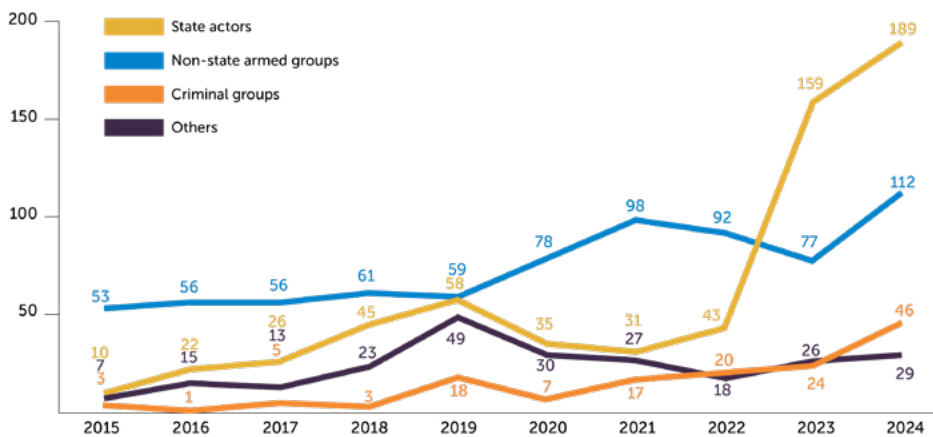
Experts en beleidsmakers zijn het er echter over eens dat respect voor het oorlogsrecht in hoog tempo afneemt.<sup>39</sup> Aanvallen op beschermde infrastructuur (ziekenhuizen, maar ook religieuze instellingen en scholen) komen met regelmaat voor. Aanvallen op journalisten nemen toe, soms doelbewust. Krijgsgevangenen worden mishandeld. Er vallen, zoals gesteld, beduidend meer burgerslachtoffers.

De toename in aanvallen op hulpverleners, een juridisch beschermde categorie, past in deze ontwikkeling. Organisaties en experts die de AIV en CAVV spraken voor dit advies, plaatsten wel een belangrijke kanttekening bij de afgenomen bescherming van hulpverleners. Het is volgens hen niet het geval dat hulpverlening nergens meer veilig kan gebeuren. Zelfs in complexe

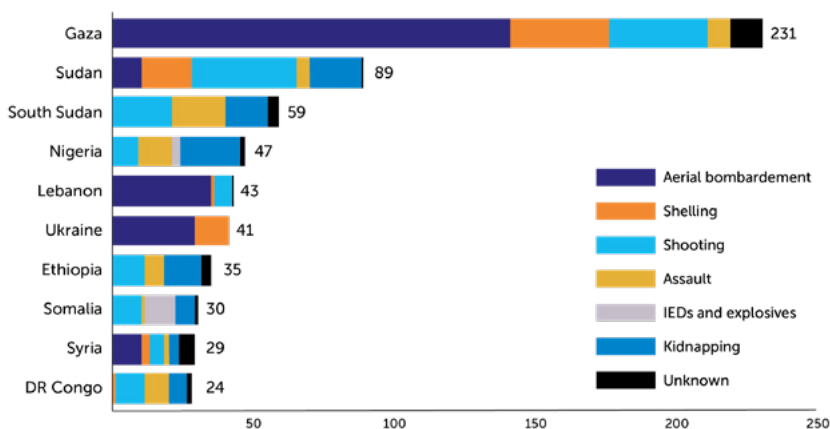
conflictsituaties zoals DRC of Zuid-Soedan kunnen organisaties mensen bereiken en afspraken maken met strijdende partijen. Echter, op plekken waar hulpverleners zelf bewust tot doelwit gemaakt worden, zeker door staten, kunnen organisaties niet langer functioneren. In die situatie hebben zij twee opties: ofwel zetten hulporganisaties zeer zware beschermingsmiddelen in die duur zijn en de afstand tot mensen in nood vergroten (*bunkerisation*), ofwel trekken ze zich terug.

Het aantal landen waarin hulpverleners spreken van een *patroon van opzettelijke aanvallen op henzelf* is nog altijd beperkt. Experts en hulporganisaties noemen met name Gaza, Oekraïne, Soedan, Myanmar en tot recent Syrië. In Jemen worden hulpverleners weliswaar niet gedood in directe aanvallen, maar wel systematisch gearresteerd door de Houthi's op grond van gefingeerde aanklachten.<sup>40</sup> Hulporganisaties hebben grote zorgen dat afnemend respect voor het humanitair oorlogsrecht genormaliseerd raakt, waardoor op termijn ook plekken waar zij nu nog wel kunnen opereren onveilig worden.<sup>41</sup> Rusland is een goed voorbeeld van een exporteur van normerosie: aanvallen op hulpverleners begonnen in Tsjetsjenië en vonden vervolgens opgang in Syrië, niet alleen onder Russische troepen maar ook onder het Assad-regime. Ook in Oekraïne worden tegenwoordig beruchte 'double tap' tactieken ingezet.<sup>42</sup> Dit zijn aanvallen waarbij relatief korte tijd na een eerste (lucht)aanval een tweede of derde aanval volgt op hetzelfde doelwit, waardoor toesnellende hulpverleners en journalisten geraakt worden. Dit is een tactiek die Israël de afgelopen jaren ook toepaste in Gaza.<sup>43</sup>

Number of violent security incidents by perpetrator type, 2015-2024



Total victims by means of attack, 10 most dangerous contexts 2024



Bron: Humanitarian Outcomes, *Aid Worker Security Database – figures at a glance* (2025).



Een tweede categorie incidenten is die waarbij staten aanvallen op hulpverleners ofwel afdoen als een incident, ofwel proberen om aanvallen op hulpverleners te legitimeren door bestaande normen op te rekken. Hierbij wordt de juridische norm weliswaar op papier niet betwist maar in de praktijk mogelijk wel ondergraven.

Er kunnen situaties zijn waarin hulpverleners niet het doelwit van een aanval zijn maar door hun fysieke nabijheid bij legitieme militaire doelwitten toch getroffen worden. Zij worden dan in het recht geduid als bijkomende of nevenschade (ook wel bekend als '*collateral damage*'). Strijdende partijen moeten dan nog altijd voldoende voorzorgsmaatregelen nemen om slachtoffers te voorkomen. Ook zijn zij verplicht af te wegen in hoeverre deze bijkomende schade proportioneel is ten opzichte van de beoogde militaire doelen. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de verhoogde beschermde status van medisch personeel.

Er zijn zorgen onder juridische experts dat staten dit proportionaliteitsbeginsel oprekken. Hierbij rechtvaardigen staten steeds grotere nevenschade (inclusief gedode hulpverleners) met een beroep op de aanwezigheid van een legitiem militair doelwit, zelfs indien dat doelwit relatief onbelangrijk is.<sup>44</sup> Soms beweren staten ook dat ziekenhuizen hun beschermde status verliezen vanwege de (vermeende) aanwezigheid van vijandige strijders. Israël heeft in Gaza regelmatig geclaimd dat Hamas strijders aanwezig waren in ziekenhuizen, zonder publiekelijk afdoende bewijs te delen om deze claim te bevestigen.<sup>45</sup> Het is juridisch mogelijk dat ziekenhuizen hun bescherming verliezen, maar de drempel is zeer hoog.<sup>46</sup> Zo moeten meerdere waarschuwingen gegeven worden en er afdoende tijd verstrijken voor een aanval uitgevoerd mag worden. Daarnaast moeten strijdende partijen nog altijd wegen of het militaire doel in verhouding staat tot de mogelijk burgerslachtoffers die zeker bij een aanval op een ziekenhuis te voorzien zijn.

Dat rebelligroepen en terroristische bewegingen in sommige situaties dekking zoeken onder de burgerbevolking, wordt soms door staten als argument gebruikt om bijkomende schade onder burgers of hulpverleners te vergoelijken. Voor nationale legers is dit ook een serieuze uitdaging: het gaat potentieel om een oorlogsmisdad. Toch mogen schendingen door de ene partij in het humanitair oorlogsrecht niet worden aangewend ter legitimering van schendingen door de andere partij. Nog steeds geldt de verplichting om effectieve voorzorgsmaatregelen te nemen, zoals het zoveel mogelijk inzetten van precisiewapens in dicht bewoonde gebieden in plaats van explosieven met een groot impactgebied.

Naast het oprekken van bestaande normen, kunnen aanvallen op hulpverleners gepresenteerd worden als vergissingen. In deze situaties is geen sprake van doelbewuste aanvallen. Het gaat ook niet om geaccepteerde nevenschade. Door fouten bij het bepalen van doelwitten, of verkeerde inschattingen over mogelijke nevenschade, worden echter alsnog hulpverleners geraakt. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de aanval in 2015 door de VS op het MSF-ziekenhuis in Kunduz, waarbij de VS aangaf dat de aanval een vergissing betrof.

Wanneer vergissingen echter met grote regelmaat plaatsvinden, zonder dat de betrokken staten serieus werk maken van het doorbreken van een patroon, wordt wel gesproken van 'systematische vergissingen'. In dat geval is mogelijk geen rekening gehouden met het uitgangspunt dat bij twijfel, strijdende partijen ervan uit moeten gaan dat een object geen militair doelwit is.<sup>47</sup> Meerdere analyses laten zien dat interne mechanismes om dergelijke fouten te voorkomen vaak ontoereikend zijn en niet worden bijgesteld.<sup>48</sup> Ook dit ondermijnt de norm dat hulpverleners te allen tijde beschermd moeten worden. Omdat bij dergelijke interne onderzoeken bovendien niet of nauwelijks informatie gedeeld wordt met ofwel de slachtoffers, ofwel externe partijen, valt de kwaliteit van het onderzoek niet te verifiëren.

De combinatie van bewuste aanvallen op hulpverleners en het oprekken van het humanitair oorlogsrecht ondermijnt de norm dat hulpverleners beschermd moeten worden.<sup>49</sup> Systematische ondermijning van hulpverlening heeft bovendien een grote doorwerking op slachtofferaantallen omdat bijvoorbeeld medische infrastructuur uitgehold raakt of voedselhulp mensen in nood niet meer kan bereiken.<sup>50</sup>

De acute ondermijning van respect voor het oorlogsrecht wordt internationaal onderkend. Zoals de *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights* in haar jaarlijkse rapport omschreef in 2024:

*“The world stands on the brink of a profound crisis with respect to international humanitarian law. Violations — once seen as aberrations — are now persistent, widespread, and, perhaps most alarmingly, increasingly met with indifference or tacit acceptance by states. The very norms designed to protect civilians, the wounded, and those not participating in combat are eroding at an alarming rate, not only through the actions of those who violate them but through the inaction of those who should uphold them.”*<sup>51</sup>

Bovenstaand citaat onderstreept een cruciaal punt: juridische en politieke normen verschuiven niet alleen omdat strijdende partijen de regels overtreden, maar ook door de manier waarop andere staten daarop reageren door te veroordelen, onderzoek te eisen, en consequenties te verbinden aan (herhaalde) schendingen.

## Schuivende internationale panelen

Dat staten en groeperingen in toenemende mate ervoor kiezen hulpverleners niet te beschermen kent meerdere mogelijke oorzaken. Voor sommige staten geldt bijvoorbeeld dat de eigen bevolking niet afhankelijk is van humanitaire hulp. Deze landen hebben daarom zelf minder baat bij het in stand houden van een effectieve humanitaire operatie. Het toestaan en faciliteren van hulpverlening aan de bevolking wordt daarnaast in militaire kringen vaak gezien als een belangrijk onderdeel van het winnen van *hearts and minds*. Als strijdende partijen (statelijke en niet-statelijk) echter niet geïnteresseerd zijn in ordehandhaving of legitiem bestuur in gebieden onder hun controle, dan resoneert dit argument niet. Zo benadrukken Oekraïense mensenrechtenorganisaties die de AIV en CAVV spraken, dat Russische aanvallen op hulpverleners mede bedoeld zijn om de burgerbevolking duidelijk te maken dat de Oekraïense overheid er niet in slaagt de levens van de eigen soldaten en burgers te beschermen.

Dat in veel conflicten “*othering*” van de tegenstander op etnische, religieuze of politieke gronden een belangrijke rol speelt, maakt doelbewuste aanvallen op hulpverleners ook eerder mogelijk. Als gemeenschappen niet alleen geassocieerd worden met een tegenstander, maar zelfs in hun geheel tot vijand worden bestempeld, wordt de drempel ook lager om hen hulp te ontzeggen. Aanvallen op hulpverleners worden dan een effectieve manier om een (vermeend) vijandige burgerbevolking als geheel te treffen.<sup>52</sup>

Dit alles wijst op een fundamenteel politiek probleem waarbij politieke en militaire leiders militair voordeel op korte termijn verkiezen boven het belang van de handhaving van een breder normatief kader.<sup>53</sup> Dit ondanks dat handhaving van het humanitair oorlogsrecht kan bijdragen aan het versterken van de professionaliteit van strijdende partijen, kan appelleren aan het eergevoel van soldaten, of voortborduurde op bestaande culturele en religieuze tradities.<sup>54</sup>



Tot slot spelen geopolitieke ontwikkelingen een centrale rol. Nu al is er te midden van oplaaiende en nieuwe crisissituaties onmiskenbaar minder diplomatieke aandacht voor langslpende conflicten in landen als Myanmar, Jemen, DRC en Soedan. Monitoring- en vredesmissies van de VN worden afgebouwd. Het gevolg is dat op veel plaatsen in het veld humanitaire actoren nog de enige herkenbare vertegenwoordigers zijn van het bestaande stelsel van internationale normen en afspraken. Dat maakt hen kwetsbaar. De diplomatieke aandacht die er nog wel is voor veel conflictsituaties, gaat naar pogingen om in hoofdsteden snelle deals of een tijdelijk staakt-het-vuren van de grond te krijgen. In die context krijgen humanitaire organisaties niet de politieke en diplomatieke steun die nodig is om de humanitaire ruimte te verdedigen, laat staan dat geschonden vertrouwen tussen partijen wordt hersteld zodat zij elkaars bevolking – en de hulp die mensen ontvangen – behandelen in lijn met het humanitair oorlogsrecht.

De verschuivende internationale verhoudingen beïnvloeden ook hoe partijen omgaan met hulporganisaties. De internationale gemeenschap – inclusief onafhankelijke, humanitaire organisaties en de VN – werd en wordt door strijdende partijen toch vaak geassocieerd met de macht van het Westen. Dit geldt zeker in het Mondiale Zuiden. Staten die zich in het verleden schuldig maakten aan geweld tegen hulpverleners, konden ook rekenen op een ferme tegenreactie van Westerse ambassades. Dat is niet meer het geval, of de respons is te zwak om echt indruk te maken. Als Westerse invloed afneemt, kan daarmee het respect voor humanitaire organisaties die ermee worden geassocieerd ook afnemen. Dat sommige Westerse landen, zoals de VS, voor een belangrijk deel het humanitaire systeem de rug toekeren, moedigt een dergelijke opstelling verder aan.<sup>55</sup>

## Internationale respons

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op hoe draagvlak voor het humanitaire systeem en het humanitair oorlogsrecht kan worden vergroot. Het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) heeft als reactie op de toenemende druk op het recht een *Global Initiative to Galvanise International Humanitarian Law* (IHL) gelanceerd, in samenwerking met Brazilië, China, Frankrijk, Jordanië, Kazachstan en Zuid-Afrika. Dit initiatief probeert internationaal de steun voor het humanitair oorlogsrecht nieuw leven in te blazen en naleving te versterken. Thematisch gaat onder meer aandacht uit naar betere bescherming van civiele infrastructuur en medische voorzieningen.

Binnen het *Global Initiative to Galvanise IHL* erkennen staten dat het humanitair oorlogsrecht niet alleen partijen verplicht om rekening te houden met het lot van burgers, maar ook minimale vereisten stelt voor acceptabel gedrag tijdens oorlog. Zonder dergelijke minimumnormen ontstaat een neerwaartse spiraal waarin conflicten steeds onoplosbaarder worden. Dit heeft langdurige en verregaande gevolgen voor regionale stabiliteit en internationale vrede en veiligheid—zoals nu zichtbaar is in landen als Myanmar, Oekraïne en Zuid-Soedan. Naleving van het humanitair oorlogsrecht vormt daarmee ook een gemeenschappelijke basis voor conflictoplossing en wederopbouw.

Het ICRC heeft met dit initiatief bewust geprobeerd een coalitie te bouwen van landen uit verschillende regio's om zo het draagvlak ook onder niet-Westerse staten te vergroten. In 2026 moet een *high level* evenement het proces afsluiten. Nederland heeft expliciet steun uitgesproken voor het initiatief. Om zoveel mogelijk landen mee te krijgen, is bewust gekozen voor een apolitieke aanpak waardoor binnen het initiatief geen aandacht is voor landensituaties of specifieke incidenten.

Die nadruk op inclusiviteit is van groot belang om te onderstrepen dat staten in grote meerderheid nog altijd vinden dat hulpverleners en hulpverlening in algemene zin beschermd zijn. Voor landen als Nederland— die bijzondere waarde hechten aan dit thema — ligt de uitdaging in het vertalen van dit mondiale commitment naar concrete actie: door gerichte diplomatie, juridische stappen en financiering van bewijsgeving en onderzoek moeten strijdende partijen in de praktijk worden geconfronteerd met de onverkorte geldigheid van de norm.

De EU is voor Nederland het geëigende samenwerkingsverband om de normen in de praktijk te verdedigen. Een andere potentieel interessante coalitie is de *Group of Friends on the Protection of Humanitarian Personnel*. In september 2025 heeft een aantal staten, geïnitieerd door Australië, een “Verklaring ter bescherming van humanitair personeel” uitgesproken. Nederland heeft zich hierbij aangesloten en is daarmee lid geworden van de *Group of Friends*.<sup>56</sup> Op dit moment is nog onduidelijk welke concrete vervolgstappen de *Group of Friends* zal nemen. Het biedt potentieel een platform om ook op landenniveau met gelijkgezinden, inclusief staten in het Mondiale Zuiden, een krachtiger tegengeluid te laten horen tegen aanvallen op hulpverleners. Daarmee kan de vertaalslag worden gemaakt van het *Global Initiative* naar de weerbarstige realiteit van conflictsituaties.

# De strijd tegen straffeloosheid



Straffeloosheid is een duidelijk voorbeeld van breed gedeelde principes die zich onvoldoende vertalen naar de praktijk. Het is tevens de laatste belangrijke oorzaak voor toegenomen geweld tegen hulpverleners die dit briefadvies beschrijft.

Terwijl sinds de jaren '90 vooruitgang is geboekt met de vervolging van internationale misdrijven, geldt dit niet voor geweld tegen hulpverleners. Directe daders, laat staan hun militaire en politieke leidinggevendenden, ondervinden zelden serieuze consequenties. Die straffeloosheid verlaagt vervolgens weer de drempel voor nieuwe aanvallen op hulpverleners. In deze sectie zal eerst ingegaan worden op vervolging van daders op nationaal niveau, waaronder in Nederland, en vervolgens door het Internationaal Strafhof. Tot slot zal worden verkend wat de mogelijkheden zijn om andere staten die zich schuldig maken aan aanvallen op hulpverleners aansprakelijk te stellen.

## Nationale vervolging

Nationale rechtbanken kunnen in beginsel aanvallen tegen hulpverleners onderzoeken en daders vervolgen. Voor zover staten aanvallen tegen humanitaire hulpverleners als internationaal misdrijf hebben vastgelegd in hun nationale wetgeving, kunnen hun rechtbanken in principe ook rechtsmacht uitoefenen op extraterritoriale basis. Dit betekent dat zij in bepaalde gevallen in het buitenland gepleegde geweldsdaden kunnen berechten.

Zo is het "opzettelijk aanvallen richten op personeel, installaties, materieel, eenheden of voertuigen, betrokken bij humanitaire hulpverlening of vredesmissies overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties, zolang deze recht hebben op de bescherming die aan burgers of burgerobjecten wordt verleend", in Nederland strafbaar op grond van de Wet Internationale Misdrijven (WIM).<sup>57</sup> De WIM voorziet niet alleen in de uitoefening van rechtsmacht op grond van de Nederlandse nationaliteit van de vermoedelijke dader of het slachtoffer (actief en passief personaliteitsbeginsel), maar ook van universaliteit.<sup>58</sup> Voor het opstarten van een opsporingsonderzoek is, indien noch de dader noch het slachtoffer Nederlander is, wel vereist dat de verdachte in Nederland aanwezig is, ook al is het misdrijf in het buitenland begaan.<sup>59</sup>

Hoewel onder de WIM nog geen personen zijn vervolgd voor aanvallen tegen hulpverleners, biedt de WIM daarvoor dus wel degelijk al mogelijkheden.<sup>60</sup> Tenzij zij vrijwillig naar Nederland komen, kunnen buitenlandse verdachten echter niet worden vervolgd voor aanvallen gepleegd in het buitenland op met name lokale hulpverleners, die vaak de grootste risico's in het veld lopen.<sup>61</sup> De vraag komt dan op of de rechtsmachtsbasis van de WIM voor aanvallen op buitenlandse medewerkers van Nederlandse hulporganisaties verbreed moet worden. In dat geval zouden verdachten ook vervolgd kunnen worden als zij niet in Nederland worden aangetroffen (in absentia).

Een dergelijke verbreding van de rechtsmacht vergt een wetswijziging van de WIM. Alles afwegende adviseren AIV en CAVV een dergelijke wetswijziging nu echter niet. Daarvoor bestaat een aantal overwegingen, zowel van principiële als praktische aard.

Ten eerste is onzeker of de hoedanigheid van medewerker van een *Nederlandse* hulporganisatie een voldoende sterk aanknopingspunt is met Nederland om rechtsmacht *in absentia* uit te oefenen. Het internationaal recht vereist immers dat rechtsmacht is gebaseerd op een voldoende sterke band tussen een staat enerzijds en een bepaalde persoon of bepaald feit anderzijds.<sup>62</sup> Ten tweede is lastig in te kaderen welke relatie met een Nederlandse rechtspersoon afdoende is. Is vereist dat het lokale staflid formeel gezien een werknemer is van een Nederlandse hulporganisatie – hetgeen slechts geldt voor een minderheid van de hulpverleners? Dit zou andere, veelvoorkomende, contractuele relaties uitsluiten, zoals een uitvoeringscontract tussen een Nederlandse organisatie en een lokale organisatie waarbij de hulpverlener in dienst is. Ook zouden vrijwilligers buiten de reikwijdte vallen. Ten derde rijst de vraag wanneer een organisatie precies kwalificeert als ‘Nederlandse hulporganisatie’ en wie dit gaat bepalen.<sup>63</sup>

Uitbreiding van de rechtsmacht in de WIM louter ten gunste van lokale staf van humanitaire hulporganisaties roept ook de vraag op of deze uitbreiding niet consistent zou moeten worden toegepast. Met name zou een dergelijke uitbreiding wellicht moeten gelden voor andere lokale personen die onder risicovolle omstandigheden belangrijk werk doen in conflictgebieden. Zo hebben mensenrechtenverdedigers of journalisten vaak ook een band met een Nederlandse organisatie.

Daarnaast, en niet onbelangrijk, is het Team Internationale Misdrijven (TIM) al zeer actief met onderzoek en vervolging van andere internationale misdrijven en loopt het tegen capaciteitsbeperkingen aan die op dit moment al een remmende factor vormen. Bij uitbreiding van de rechtsmacht in de WIM zou uitbreiding van de capaciteit waarschijnlijk noodzakelijk zijn.

De AIV en CAVV zijn daarnaast van mening dat van de uitbreiding van potentiële strafrechtelijke maatregelen middels een wijziging van de WIM slechts beperkt een preventieve werking uit zal gaan. Dit zou betekenen dat potentiële daders zich werkelijk zullen laten afschrikken door de gedachte dat Nederlandse strafvervolging *in absentia* een mogelijkheid is. De vraag rijst daarom of een wijziging van de WIM een wezenlijke bijdrage levert aan de strijd tegen de straffeloosheid.

Tot slot – en vooral – weegt mee dat een aantal andere politieke, diplomatieke en financiële instrumenten om hulpverleners te beschermen op dit moment nog onvoldoende worden benut. Hierdoor bestaat het risico dat, in reactie op een internationaal politiek probleem – doelbewust geweld tegen hulpverleners als militaire tactiek om hulpverlening aan getroffen bevolkingen te frustreren – de oplossing teveel gezocht wordt in het nationaal-juridische domein, in plaats van in een versterkte, gecoördineerde, politiek-diplomatieke respons.

Hoewel de AIV en CAVV een wetswijziging van de WIM niet adviseren, zien zij toch een aantal kansen om de nationale strijd tegen straffeloosheid, met inbegrip van de vervolging van aanvallen tegen hulpverleners, te versterken zonder de WIM te wijzigen. Ten eerste is het zaak dat het verdrag van Ljubljana-Den Haag (2023) zo snel mogelijk geratificeerd wordt en in werking treedt.<sup>64</sup> Dit verdrag versterkt de interstatelijke samenwerking bij de vervolging van internationale misdrijven. Wanneer misdrijven, inclusief aanvallen op hulpverleners, kwalificeren als oorlogsmisdrijven of misdaden tegen de menselijkheid, verplicht het verdrag staten om rechtshulp te verlenen aan anderen staten die aan onderzoek en vervolging werken en om uitlevering mogelijk te maken. Dit maakt het mogelijk voor staten om efficiënter aanvallen op hulpverleners te vervolgen op basis van hun nationale recht, zoals in Nederland door het TIM.

Ten tweede is het raadzaam dat er een Nederlandse juridische basis komt om informatie-uitwisseling mogelijk te maken tussen het TIM en internationale (VN-)mechanismen die internationale misdrijven, met inbegrip van aanvallen tegen hulpverleners, onderzoeken,



bijvoorbeeld het *International, Impartial and Independent Mechanism for Syria*. Op dit moment is zo'n uitwisseling formeel niet mogelijk, wat adequate opsporing en vervolging van internationale misdrijven door het TIM belemmert.

## Het Internationaal Strafhof

Naast nationale rechtbanken kunnen ook internationale hoven en rechtbanken aanvallen tegen hulpverleners vervolgen. Met name wijzen de AIV en de CAVV erop dat het Internationaal Strafhof rechtsmacht heeft over opzettelijke aanvallen tegen humanitaire hulpverleners – die als oorlogsmisdrijven kwalificeren – voor zover deze zijn gepleegd op het grondgebied van een staat die partij is bij het Statuut van het Strafhof of door een onderdaan van een dergelijke staat.<sup>65</sup> Het Hof is onmisbaar, ook omdat het als enige internationale instantie hooggeplaatste politieke en militaire verantwoordelijken kan vervolgen voor aanvallen tegen hulpverleners, waarbij het Statuut bovendien minder immuniteit tegen vervolging toelaat dan nationale processen.

Lang niet alle staten hebben de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof aanvaard. Zo zijn de VS, Rusland, China en India en in conflict verkerende landen als Israël, Zuid-Soedan, Myanmar en Jemen geen partij bij het Statuut van Rome. Verder kent het Strafhof, overeenkomstig het complementariteitsbeginsel, voorrang toe aan staten bij de vervolging van internationale misdrijven, tenzij een staat niet bereid of bij machte is het onderzoek of de vervolging daadwerkelijk uit te voeren.<sup>66</sup>

Het Strafhof kan, ook indien het in beginsel rechtsmacht heeft, in het licht van capaciteitsbeperkingen en onvoldoende medewerking van staten slechts een beperkt aantal internationale misdrijven onderzoeken.<sup>67</sup> Het Hof heeft in dat verband nog weinig aandacht laten zien voor aanvallen op hulpverleners en berechttingen hiervoor hebben nog niet plaatsgevonden. Juist vanuit het belang van normhandhaving is het echter essentieel dat het Strafhof geweld tegen hulpverleners expliciet betreft in zijn onderzoeken en vervolgingsbeslissingen. Ook zouden aanvallen op hulpverleners meegenomen kunnen worden als onderdeel van de tenlastelegging waar het andere misdrijven betreft die strafbaar zijn gesteld onder het Statuut van Rome.<sup>68</sup> Gezien het belang van het Internationaal Strafhof voor normherstel en accountability blijft Nederlandse financiële steun voor het Hof belangrijk.

## Staatsaansprakelijkheid

Naast strafrechtelijke vervolging biedt het regime van staatsaansprakelijkheid een politiek-juridisch spoor om staten aan te spreken. Als een staat betrokken is bij aanvallen op humanitaire of medische hulp, kan die staat internationaalrechtelijk aansprakelijk zijn. Daarnaast kan een staat die bewust wezenlijke steun levert aan het schenden van deze regels – bijvoorbeeld wapens, inlichtingen of logistieke steun – zelf medeverantwoordelijk worden gehouden als medeplichtige.

Aangezien bewuste aanvallen op hulpverleners als ernstige schendingen van fundamentele normen zijn te kwalificeren, dienen andere staten, zoals Nederland, op grond van het regime van de staatsaansprakelijkheid, samenwerking te zoeken om de schending te beëindigen.<sup>69</sup> Ook kunnen zij andere staten aansprakelijk stellen op grond van de verplichting die alle staten hebben om naleving van de Geneefse Conventies *erga omnes* te verzekeren.<sup>70</sup> Dit geldt ook als zij niet rechtstreeks getroffen zijn door de schending. Deze aansprakelijkstelling kan ook

voor het Internationaal Gerechtshof (IGH), maar alleen indien dit rechtsmacht heeft. Nederland heeft bijvoorbeeld, samen met Canada, Syrië aansprakelijk gesteld voor schendingen van het VN-Folterverdrag en heeft deze staat in 2023 daarvoor gedagvaard voor het IGH.<sup>71</sup> Ook heeft Nederland samen met Duitsland, Canada en Australië in 2024 Afghanistan aansprakelijk gesteld voor schendingen van het VN-Vrouwenverdrag begaan door de Taliban, zij het nog niet voor het IGH.<sup>72</sup> Nederland zou evenzo kunnen overwegen een staat aansprakelijk te stellen voor ernstige aanvallen tegen hulpverleners die gepaard gaan met straffeloosheid, eventueel voor het IGH.

## Inzet van andere instrumenten tegen straffeloosheid

Hoewel de AIV en CAVV het grote belang zien van strafrechtelijke vervolging en staatsaansprakelijkheid als onderdeel van normherstel en accountability, wijzen zij erop dat dergelijke juridische processen vaak lang duren, en bewijsgaring lastig is. Dit ondanks internationale pogingen bewijsgaring te versterken, zoals Nederland doet via het Justice Rapid Response (JRR), dat deskundigen levert ter versterking van onderzoeken naar internationale misdrijven, waaronder potentieel ook aanvallen op hulpverleners. Er zijn op dit moment wereldwijd nauwelijks gevallen bekend van vervolging wegens aanvallen op hulpverleners, laat staan van veroordelingen.

De NGO *Legal Action Worldwide* geeft een aantal redenen waarom het zo moeilijk is om *accountability* te bewerkstelligen, met name op nationaal niveau.<sup>73</sup>

- Hulpverleners hebben nauwelijks toegang tot juridisch advies, advocaten, of instanties;
- Het beeld bestaat dat gerechtigheid te moeilijk, duur, en riskant is;
- De werkcultuur van humanitaire organisaties is gericht op risicomanagement, waardoor een aanval op personeel geïnterpreteerd wordt als primair het falen van de organisatie, in plaats van als een misdaad waarvoor daders verantwoordelijk moeten worden gehouden<sup>74</sup>;
- De angst dat actieve inzet op *accountability* toegang tot getroffen gemeenschappen belemmert en donorfinanciering in gevaar brengt.

De toegenomen trend van statelijke betrokkenheid bij aanvallen brengt daarnaast extra complicaties met zich mee die straffeloosheid in de hand werken. Zo blijft het rechtsbeginsel staan dat staten primair zelf verantwoordelijk zijn voor onderzoek en vervolging. Op dit moment is er echter nauwelijks bereidheid binnen staten om eigen militairen of andere vertegenwoordigers te vervolgen voor aanvallen op hulpverleners. Zeker als gevochten wordt tegen bijvoorbeeld terroristische organisaties, die geen poging wagen zich te houden aan het humanitair oorlogsrecht, is dit voor staten een grote uitdaging. Dit, en de context van een chaotisch slagveld kan dan een argument (of excuus) zijn waarom vervolging in de praktijk nauwelijks voorkomt. Onderzoeken worden niet ingesteld of niet doorgezet, vertraagd, eindigen in vrijspraak, of worden terzijde geschoven.<sup>75</sup>

Het is hier van belang te benadrukken dat *accountability* meer kan omvatten dan alleen vervolging onder het strafrecht. Politieke verantwoordelijkheid, sancties, ontslag of demotie, staatsaansprakelijkheid, opzeggen van samenwerkingen of financiële maatregelen zijn allemaal mogelijkheden om reële consequenties te verbinden aan het schenden van belangrijke normen. Echter, ook als het gaat om zulke niet-strafrechtelijke vormen van *accountability*, zijn nog



altijd zeer weinig gevallen bekend waarbij plegers van geweld tegen hulpverleners gevolgen ondervinden van hun daden.

Wat binnenlands geldt, is ook van toepassing op de internationale consequenties voor daders: deze zijn grotendeels non-existent. Nederland en de EU brengen met regelmaat verklaringen uit waarbij aandacht gevraagd wordt voor de problematiek, zoals jaarlijks in augustus op *World Humanitarian Day*. Bij ernstige incidenten wordt afschuw uitgesproken en soms een onderzoek geëist. Zo liet toenmalig minister Veldkamp van Buitenlandse Zaken in april 2025 de Israëliische ambassadeur ontbieden voor een gesprek met een hoge ambtenaar. Dit nadat bleek dat Israël in Rafah vijftien hulpverleners gedood had en hen inclusief ambulances in een massagraf had begraven.<sup>76</sup> Op 12 april 2025 sprak Minister Veldkamp in een bericht op X over een grove schending van het oorlogsrecht door de Soedanese *Rapid Support Forces*, nadat deze zeker 100 burgers en negen hulpverleners hadden gedood bij een aanval op een vluchtelingenkamp.

Verdergaande consequenties zijn echter schaars. Zo is beperkt sprake van systematische gezamenlijke monitoring en opvolging van incidenten door bijvoorbeeld de EU, of door combinaties van gelijkgezinden, zoals wordt voorzien in VNVR-resolutie 2730. Ook zijn geen gevallen bekend waarin individuen primair op een Europese sanctielijst geplaatst zijn vanwege betrokkenheid bij aanvallen op hulpverleners of medische voorzieningen. Dergelijke sancties zijn bedoeld om gedragsverandering te bewerkstelligen. Ze hebben echter ook de bredere functie dat ze publiek onderstrepen dat de EU waarde hecht aan normhandhaving, zelfs zonder vooruitzicht op een strafproces. Dit is bij uitstek het geval voor het EU-mensenrechtensanctieregime, waarbij Nederland een belangrijke rol speelde bij de totstandkoming. Daarbij past wel de kanttekening dat inzet van het sanctie-instrument alleen passend is, indien het is ingekaderd in een bredere politieke inzet in een conflictsituatie. Ook dient – in consultatie met humanitaire organisaties – goed te worden afgewogen of het niet tot een negatieve terugslag leidt op juist de veiligheid van hulpverleners.

Om *accountability* te bewerkstelligen en daarmee effectief te doen aan normherstel, is vasthoudendheid en inzet van politiek kapitaal nodig door een brede coalitie van staten, internationale organisaties, en NGO's. Juist omdat interne (juridische) procedures van strijdende partijen te wensen over laten is externe diplomatieke, juridische, en politieke druk in veel gevallen noodzakelijk. Daartoe dient het tegengaan van geweld tegen hulpverleners en andere beperkingen van de humanitaire ruimte een prioriteit te zijn, ook als dit conflicteert met andere belangen.

De AIV en CAVV constateren dat een gebrek aan consequenties voor doelbewust geweld tegen hulpverleners in het ene conflict, leidt tot bredere normerosie die ook in andere conflicten wordt gevoeld. Zelfs als staten achter gesloten deuren duidelijk maken dat ze een veranderende juridische interpretatie van de regels niet accepteren, bestaat het risico dat de wereldwijde norm in de praktijk opschuift en geweld dus genormaliseerd wordt. Publieke verklaringen, inclusief verwijzingen naar het internationaal recht, hebben dus een belangrijke functie om duidelijk te maken dat de norm nog altijd staat. Zij verliezen echter aan kracht en geloofwaardigheid als zij bij herhaalde incidenten niet vergezeld worden door de inzet van additionele politieke, economische, en juridische instrumenten – zoals ook is toegestaan onder het internationaal recht.

De internationale reactie op de serie Israëliische aanvallen op ziekenhuizen in Gaza is hier een voorbeeld van. De EU, VN, en VS onderstreepten in hun publieke respons de beschermde status van ziekenhuizen, het belang van humanitaire hulp, en het internationaal recht. Dit deden zij zonder daarbij aanvallen expliciet te kwalificeren als overtredingen van het humanitair oorlogsrecht.<sup>77</sup> Ondanks deze verklaringen, en de inzet van stille diplomatie, is Israël doorgegaan met het aanvallen van medische faciliteiten en hulpverleners.<sup>78</sup>

Tot slot hangt de effectiviteit van een inzet op *accountability* af van de vraag of staten en internationale organisaties consistent optreden. Dit is in het bijzonder relevant als er discrepanties ontstaan tussen de situaties waarin wel politieke, diplomatieke, financiële, en juridische consequenties verbonden worden aan aanvallen op hulpverleners, en waarin niet. Indien staten dubbele standaarden hanteren op grond van hun (vermeende) belangen of hun associatie met een van de strijdende partijen, ondermijnt dat niet alleen de geloofwaardigheid van landen maar ook van de norm zelf.<sup>79</sup>

# Het humanitaire systeem in flux



Het internationale humanitaire systeem ondergaat op dit moment een schoktherapie, in de vorm van grootschalige bezuinigingen. OCHA, het VN-kantoor verantwoordelijk voor humanitaire coördinatie, benadrukt nu al *overstretched*, *underfunded* en *under attack* te zijn. Het humanitaire systeem van medio-2026 zal er fundamenteel anders uitzien dan het systeem zoals dat eind 2024 bestond.

Deze ontwikkelingen kunnen door hun omvang en de snelheid waarmee ze zich ontploegen een vliegwieleffect hebben op de veiligheid van hulpverleners. Dit geldt bij uitstek voor de veiligheid van lokale organisaties en staf. Om hulpverleners effectief te kunnen beschermen, is het daarom van belang deze ontwikkelingen mee te nemen in de analyse.

## De financieringscrisis

Wereldwijde bezuinigingen op humanitaire hulp, vooral door de Verenigde Staten maar ook door o.m. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, worden door experts geschat op ongeveer 50% ten opzichte van de budgetten in voorgaande jaren. Deze daling voltrekt zich binnen een periode van 18 tot 24 maanden.<sup>80</sup> De terugloop in financiering komt tegen een achtergrond van toenemende crises en dus een oplopende vraag naar humanitaire hulp. De hevigheid van een aantal conflicten is de belangrijkste drijfveer maar ook structurele factoren zoals klimaatverandering spelen een rol. In 2025 werd slechts 27% van de wereldwijd benodigde middelen voor humanitaire hulp toegezegd door donoren.<sup>81</sup> Voor sommige crisissituaties ging het zelfs nauwelijks om 10%.<sup>82</sup> De gevolgen zijn groot. Zo kunnen slechts 1 van de 3 miljoen Afghanen die lijden aan voedselonzeekerheid worden geholpen; en 11 miljoen vluchtelingen worden niet meer bereikt.<sup>83</sup> Nederlandse kortingen op ontwikkelingshulp ontzien overigens voor het overgrote deel humanitaire hulp.

Als reactie op de bezuinigingen heeft Humanitaire Coördinator van de VN, Tom Fletcher, een "humanitaire reset" afgekondigd. Het uitgangspunt is dat het humanitaire systeem gestroomlijnd moet worden, met minder duplicatie en managementlagen. Besluiten moeten lokaal en minder vanuit hoofdkantoren worden genomen.<sup>84</sup>

De combinatie van bezuinigingen en onveiligheid leidt tot acute dilemma's voor humanitaire organisaties die ook raken aan veiligheid. Iedere euro voor bijvoorbeeld veiligheidstraining kan immers niet uitgegeven worden aan hulpgoederen. Budgetten voor veiligheid, waarvoor organisaties toch al moeite hadden financiering te vinden, komen daardoor verder onder druk te staan. Ook cruciale ondersteunende diensten voor veiligheid zijn geraakt: systemen die helpen om veiligheidsrisico's vroegtijdig te signaleren (*early warning*) zijn bijvoorbeeld wegbezuinigd. INSO in Den Haag, een organisatie die veiligheidsdata verzamelt voor NGO's en trainingen geeft, was voor 37% afhankelijk van financiering door de VS, die geschrapt is.

Er bestaat een reëel risico dat de nadruk op kostenbesparing ertoe leidt dat juist de veiligheid van lokale hulpverleners aan de frontlinies in het geding raakt. Dit niet alleen omdat minder budget beschikbaar is voor veiligheid maar omdat staf met relevante kennis en netwerken worden ontslagen, of omdat lokale collega's voortaan aangestuurd worden door expatcollega's die zich niet meer in het land bevinden.

Vaak worden veiligheidsrisico's door donoren ook anders ingeschat of geprioriteerd dan door uitvoerende organisaties. Nu in veel landen publiek en parlement kritischer zijn geworden over budgetten voor hulp, hebben donoren veel oog voor fiduciaire risico's en reputatieschade. Een aantal prominente gevallen van corruptie en misbruik heeft hier ook aan bijgedragen in de afgelopen jaren. Organisaties voelen een sterke druk om te laten zien dat donorgeld effectief besteed wordt, zeker nu middelen schaarser zijn. Het onbedoelde neveneffect is echter uitdijende administratieve lasten voor organisaties, of prioriteiten die niet aansluiten bij de realiteit waar zij zich in bevinden.<sup>85</sup>

De nadruk op kosteneffectiviteit en reputatiemanagement, gecombineerd met de toegenomen onveiligheid voor hulpverleners, kan echter leiden tot de verkeerde prikkels. Zo wordt het voor organisaties steeds logischer om hulp te bieden in relatief veilige gebieden. Daar is de hulpverlener minder kwetsbaar, zijn mensen in nood eenvoudiger te bereiken, en is hulp leveren goedkoper.<sup>86</sup> Het effect van een dergelijke prioritering kan echter zijn dat juist gemeenschappen die het zwaarst door conflict zijn getroffen, relatief weinig hulp ontvangen. In het ergste geval kunnen keuzes van hulporganisaties er toe leiden dat organisaties ongewild strijdende partijen in de kaart spelen die hulpverlening aan bepaalde gemeenschappen bewust onveilig, duur, en moeilijk toegankelijk willen maken. Dergelijke dynamieken zijn of waren bijvoorbeeld zichtbaar in Ethiopië, Zuid-Soedan, en Myanmar.<sup>87</sup> Ze onderstrepen nogmaals hoe complex het is voor hulporganisaties om de humanitaire principes te verenigen met de realiteit van uiterst complexe conflicten.

De hervorming van het humanitaire stelsel kan wel een kans zijn om, onder druk van kleinere budgetten, meer eigenaarschap bij lokale organisaties te leggen door macht en middelen verder te delegeren en door bijvoorbeeld lokale organisaties direct te financieren.<sup>88</sup> Hiermee worden zij ook op veiligheidsgebied geholpen: lokale organisaties hebben flexibiliteit nodig van donoren om zelf te bepalen welke maatregelen nodig zijn in hun specifieke context. Zo hebben bijvoorbeeld Oekraïense hulpverleners behoefte aan adequate levens- of ongevallenverzekeringen en bescherming tegen drones, terwijl Soedanese vrijwilligers meer middelen willen om personeel te evacueren uit oorlogsgebied, of om de familie van gearresteerde collega's te ondersteunen.

## Humanitaire neutraliteit, bescherming, en straffeloosheid

Zoals gesteld helpen de humanitaire principes de acceptatie van hulpverlening door strijdende partijen en gemeenschappen te bevorderen. Daarmee zijn ze essentieel om veiligheidsrisico's te mitigeren.

Er bestaat wel een spanningsveld tussen het principe van humanitaire neutraliteit, en het bestrijden van straffeloosheid voor geweld tegen hulpverleners. Grote humanitaire NGO's en VN-organisaties deinzen er vaak voor terug zich uit te spreken over mensenrechtenschendingen vanwege hun neutrale status. Zij verlenen ook lang niet altijd medewerking aan juridische procedures om daders te straffen. Dit geldt zelfs als het aanvallen op eigen personeel betreft.<sup>89</sup> Daarnaast geven organisaties niet graag aandacht aan de obstakels en politieke dilemma's die zij tegenkomen gezien het vergrootglas waaronder hun werk vaak ligt.



Lokale organisaties en vrijwilligers hebben een complexere relatie met het neutraliteitsbeginsel. Soms vertegenwoordigen ze specifieke groepen langs communale, religieuze, of sociale scheidslijnen. En om pragmatische of ideologische redenen kan het zijn dat zij maar aan één zijde van het conflict opereren. In Oekraïne geldt dit bijvoorbeeld voor een groot aantal organisaties.<sup>90</sup>

Lokale organisaties als de Soedanese *Emergency Response Rooms*, de Syrische *White Helmets*, of Oekraïense *Hospitallers Medical Battalion* hebben ook niet alleen een humanitair karakter. Zij zijn deel van het maatschappelijk middenveld en zien het als hun taak de wereld te laten zien wat in hun land speelt.<sup>91</sup> Daarmee zijn zij vaak ook heel succesvol. Ook zien zij voor zichzelf een rol om straffeloosheid actief te bestrijden. Gesprekken die de AIV en CAVV voerden, maakten duidelijk dat zij vaak actief bewijsmateriaal vergaren over aanvallen tegen henzelf – wat mogelijk kan helpen de straffeloosheid te bestrijden – maar ook over andere mensenrechtenschendingen die strijdende partijen plegen. Dit is potentieel van groot belang, juist omdat zo weinig jurisprudentie bestaat als het gaat om geweld tegen hulpverleners.

Toch ontbreekt gedeeld begrip tussen hulporganisaties, donoren, en andere actoren over de manier waarop bewijsvergaring of uitgesproken kritische opstellingen door (lokale) hulporganisaties zich verhouden tot humanitaire neutraliteit. Nederland kan helpen hierover een discussie op gang te brengen, juist in het licht van de grote veranderingen die de sector doormaakt. Het is daarbij van belang te benadrukken dat het principe van humanitaire *neutraliteit* niet hetzelfde is als *apolitiek* handelen. Het neutraliteitsprincipe is erop gericht dat humanitaire organisaties zich niet partijdig opstellen in een conflict maar zij opereren nu eenmaal in een politieke context bij uitstek. Het is onvermijdelijk dat hun handelen door sommige partijen als partijdig wordt gezien – of het nu gaat om de verdeling van hulpgoederen of om de compromissen die zij moeten sluiten om toegang te krijgen tot mensen in nood. Belangrijk is ook dat het publiekelijk opkomen voor slachtoffers, aan welke kant van een conflict ook, in principe geen schending is van hun neutraliteit. Wat voorop staat is dat, zolang hulpverleners niet actief deelnemen aan vijandigheden, zij bescherming genieten onder het humanitair oorlogsrecht.

## Normherstel: de rol van verschillende spelers

Voor hulporganisaties is een plek aan de frontlinie van de verdediging van humanitaire ruimte inherent complex, omdat zij altijd een balans moeten zoeken met de praktische impact die dit heeft op hun dialoog met strijdende partijen. Nu het in toenemende mate staten zijn die hulpverleners aanvallen, zijn dan ook andere staten aan zet – juist omdat zij ook de taak hebben om naleving van de Geneefse Conventies te verzekeren.

Dit dient, zoals gezegd, te gebeuren op twee niveaus. Op het mondiale beleidsniveau – zoals binnen het *Global Initiative* – moet de norm dat hulpverleners geen doelwit zijn, worden herbevestigd. Daarbij dient een brede coalitie van staten aangevuld te worden met de expertise en legitimiteit van NGO's, maatschappelijk middenveld, experts, en andere betrokkenen.

Daarnaast moet geacteerd worden op individuele landensituaties. Dit is het niveau waarop het geweld tegen hulpverleners vorm krijgt en bestaande normen nu in de dagelijkse praktijk ondermijnd worden. Omdat in ieder conflict geweld tegen hulpverleners andere vormen aanneemt, moeten Nederland en gelijkgezinden – waaronder de EU – lokaal een gezamenlijke respons formuleren die diplomatieke, financiële en juridische instrumenten combineert die effectief zijn in die specifieke context. Respect voor humanitair oorlogsrecht en de humanitaire ruimte fungeren daarbij als baken.

Hierbij is nog altijd een belangrijke rol voor de VN weggelegd. De VN heeft regelmatig kritiek gekregen dat zij strijdende partijen onvoldoende aan zou spreken op het naleven van humanitaire principes en het beschermen van hulpverleners. De humanitaire *reset* kan een kans zijn voor de VN om haar kerntaak als coördinator en bewaker van humanitaire normen te versterken. Dit vereist dat donoren, waaronder Nederland, bereid zijn de lokale VN-functionarissen met diplomatiek gewicht en inzet van politiek kapitaal bij te staan in hun complexe taak.

Europees valt ook veel te winnen door het maken van een tweeslag: enerzijds door lidstaten meer gebruik te laten maken van, en in te zetten op de rol van DG ECHO bij het verdedigen van de humanitaire ruimte. ECHO is verantwoordelijk voor civiele bescherming en humanitaire hulp binnen de Europese Commissie. ECHO is hiertoe relatief goed gepositioneerd omdat het operationele expertise en aanwezigheid in crisisgebieden combineert met een rol als donor. Anderzijds is winst te boeken door een sterkere verbinding te zoeken tussen humanitaire diplomatie (door DG ECHO) en de inzet van *Heads of Mission* en EDEO. Juist vanwege het politieke karakter van geweld tegen hulpverleners valt met meer synergie tussen humanitair en diplomatiek optreden winst te boeken. Nederland kan bij beide trajecten een aanjagende rol spelen.

# Conclusies en aanbevelingen



De internationaalrechtelijke norm dat hulpverleners beschermd moeten worden en hulpverlening niet mag worden gehinderd, verliest aan betekenis. Als aan geweld tegen hulpverleners geen consequenties worden verbonden, zijn hulpverleners overal ter wereld minder veilig. De kosten van dit geweld zijn voor de verantwoordelijke individuen, staten, en gewapende groepen veel te laag. Andere staten onderkennen dit probleem maar de cijfers laten zien dat de praktijk onvoldoende verandert. Selectief stilzwijgen erodeert de normen verder.

Als de huidige trend, waarin humanitaire ruimte krimpt, zich voortzet heeft dat verregaande gevolgen voor hulpverleners en zeker ook voor inwoners van conflictgebieden. Zij ontvangen geen hulp meer of komen vast te zitten in een uitzichtloze en mensonterende situatie. Daarmee raakt ook een stabiele, vreedzame toekomst verder uit zicht, waardoor buurlanden bedreigd worden en vluchtelingenstromen op gang komen. Dit is niet in het belang van Nederland, en niet in het belang van Europa.

Nederland kan en moet als donor meer doen om hulpverleners beter te beschermen. Dit geldt zeker voor lokale hulpverleners. Zij lopen immers de meeste risico's.

Als geweld tegen hulpverleners een uitgesproken politiek karakter krijgt, is fysieke bescherming echter onvoldoende. Staten en gewapende groepen manipuleren en ondermijnen hulpverlening om politieke en militaire doelen te bereiken. Dit geldt in enkele van de meest dodelijke conflicten wereldwijd, zoals Gaza, Oekraïne, Myanmar, Jemen, en Soedan. Hier vormen aanvallen op hulpverleners een verlengstuk van een strategie die zicht richt tegen de bredere burgerbevolking. De oplossing van het probleem is daarom voor een belangrijk deel ook politiek: als strijdende partijen doelbewust hulpverleners bombarderen, kan immers geen scherfvest of veiligheidstraining bescherming bieden.

Thematisch en operationeel stelt Nederland op veel vlakken al de juiste prioriteiten. Dat Nederland niet meegaat in de trend om fors te korten op humanitaire hulp, valt te prijzen. Toch gaat normerosie op dit moment sneller dan de politieke inspanningen van staten en organisaties die daar tegenwicht aan willen bieden. Een hogere versnelling is dan ook nodig. Gelet ook op de brede steun voor hulporganisaties onder de bevolking, ligt hier volgens de AIV en CAVV een rol voor Nederland.

## Aanbevelingen

In reactie op de vraag van de Kamer en regering, adviseren de AIV en CAVV:

*Nederland moet een aanjagende rol vervullen om de norm dat geweldpleging tegen hulpverleners onrechtmatig en onacceptabel is, te handhaven en herstellen. Nederland dient, met gelijkgezinden, in conflictsituaties politiek kapitaal in te zetten door strijdende partijen consequent aan te spreken op geweld tegen hulpverleners, op schendingen van het humanitair oorlogsrecht, en op het politiseren van noodhulp – ook als dit wrevel wekt bij staten en strijdende partijen.*

De AIV en CAVV menen dat de strafrechtelijke route – waarbij bewijsvergaring lastig is en processen lang kunnen duren – een relatief beperkte bijdrage kan leveren op korte termijn, maar voor normhandhaving op langere termijn van groot belang blijft als onderdeel van een breder instrumentarium van diplomatieke, juridische, en financiële instrumenten.

Het advies hierboven is uitgewerkt in de volgende concrete aanbevelingen.

### Nationale inzet

- Roep bij geweld consequent op tot voortvarend, onafhankelijk en transparant onderzoek en *accountability*. Houdt staten verantwoordelijk via diplomatieke druk of publieke (gezaamenlijke) statements. Weeg daarbij mee dat stille diplomatie vaak niet afdoende is: normen die onder druk staan moeten publiekelijk bevestigd worden. Geef structureel opvolging bij betrokken partijen middels verzoeken tot het delen van bewijs.
- Zet verdergaande middelen in indien sprake is van grootschalige schendingen van het humanitair oorlogsrecht. Kijk hierbij naar herziening van samenwerkingsverbanden, uitwisselingen, of partnerschapsprogramma's of agendeer vervolgstappen in EU-verband. Weeg deze altijd af tegen de impact op de humanitaire ruimte en de veiligheid van hulpverleners ter plaatse.
- Blijf inzetten op de rol van het Team Internationale Misdrijven voor de internationale bestrijding van straffeloosheid, ook voor geweld tegen hulpverleners. Maak uitwisseling van informatie en andere vormen van samenwerking mogelijk met internationale onderzoeksmechanismen.
- Zet als donor in op fysieke bescherming van hulpverleners:
  - Stimuleer hulpverlening in moeilijk toegankelijke gebieden, en wees begripvol als resultaten niet worden behaald. Laat aandacht voor fiduciaire en reputatierisico's niet ten koste gaan van flexibiliteit en de bescherming van (lokale) hulpverleners.
  - Maak voldoende middelen beschikbaar voor veiligheid bij financiering van hulporganisaties. Laat (lokale) organisaties daarbij zelf hun veiligheidsbehoeftes bepalen. Gebruik samen met andere donoren pooled funds voor directe financiering van lokale organisaties;
  - Zet werk op risicodeling voort, waarbij internationale NGO's opereren als facilitatoren voor lokale organisaties als het gaat om veiligheid en bescherming.
  - Werk met partners aan een innovatief (levens- en ongevallen)verzekeringsmechanisme voor humanitaire hulpverleners, waarbij gekeken wordt naar ervaringen met de inzet van de private sector als hefboom.



### Inzet in EU-verband en met gelijkgezinden

- Maak van bescherming van humanitaire ruimte een prioritair doel bij de EU-inzet in concrete conflictsituaties en integreer het in politieke strategieën. Versterk met EU-lidstaten de rol van ECHO in crisiscontexten als verdediger van de humanitaire ruimte. Agendeer geweld tegen hulpverleners bij politieke consultaties.
- Pleit voor regelmatige bespreking van specifieke incidenten in relevante EU-fora als de raads-werkgroep COHAFA. Coördineer gezamenlijke opvolging richting verantwoordelijke partijen, waar mogelijk ook met de *Groups of Friends*. Maak, waar gepast, persoonsgerichte sancties tegen verantwoordelijken voor daders van geweld tegen hulpverleners een onderdeel van de bredere inzet om humanitaire ruimte te beschermen in landen waar hulpverlening het meest onder druk staat. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een thematisch sanctiepakket onder het EU-Mensenrechtensanctieregime. Ga daarbij in gesprek met humanitaire organisaties om negatieve terugslag op hun werk en veiligheid te voorkomen.
- Financier organisaties die bewijs verzamelen over aanvallen tegen hulpverleners. Train, waar mogelijk, lokale organisaties in informatievergaring volgens een set gemeenschappelijke standaarden. Werk aan een gedeeld begrip over hoe humanitaire principes en bewijsgaring van mensenrechtenschendingen samengaan, bijvoorbeeld middels een gemeenschappelijke *code of conduct*.
- Ga desinformatie tegen die bedoeld is om humanitaire hulpverlening in diskrediet te brengen. Leer hierbij van eerdere ervaringen met EU-Stratcom teams. Financier trainingen op het gebied van digitale veiligheid voor hulpverleners.

### Inzet in multilateraal verband

- Prioriteer de veiligheid van hulpverleners in multilateraal verband. Maak het *Global Initiative to Galvanise IHL* een belangrijk onderdeel van de Nederlandse inzet om het humanitair oorlogsrecht te beschermen.
- Agendeer bij de *Assembly of state parties* van het Internationaal Strafhof aanvallen op humanitaire actoren als onderdeel van het mandaat van het Strafhof. Consulteer hierbij de aanklager.
- Pleit in VN-verband voor een Speciaal Rapporteur of Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Humanitaire Ruimte. Zoek hiervoor actief medestanders in het Mondiale Zuiden. Geef de Rapporteur ook het mandaat om over individuele gevallen te kunnen rapporteren. Doe, met het oog op de budgetcrisis van de VN, proactief voorstellen voor de beëindiging van andere, minder noodzakelijk geworden mandaten om ruimte te maken voor deze Rapporteur.
- Versterk de normstellende rol van de VN op landenniveau. Wees bereid de *Resident Coordinator* diplomatiek actief te ondersteunen, met name bij tegendruk door overheden en strijdende partijen. Gebruik ongeormerkte financiering als hefboom om de VN een centrale rol te laten vervullen als handhaver van humanitaire normen.

Hoogachtend,

Bert Koenders  
Cedric Reyngaert

## Eindnoten

- <sup>1</sup> [Five volunteers killed in Sudan while distributing food, IFRC says | Reuters](#) (28 oktober 2025).
- <sup>2</sup> [Risk of large-scale atrocities in Sudan's El Fasher grows 'by the day' | UN News](#) (27 oktober 2025).
- <sup>3</sup> Ndiaye, A., Gauthier, L., Gosselin, C., Queval, C., Salavert, L., & Tropea, J. (2023). *Presence, Proximity, Protection: Building capacity to safeguard humanitarian space*. Action Against Hunger (ACF), Médecins du Monde (MdM), Humanity & Inclusion (HI).
- <sup>4</sup> Motie van het lid Dobbe c.s. over een briefadvies van de CAVV en AIV over welke instrumenten Nederland kan inzetten om de straffeloosheid voor geweldpleging tegen hulpverleners te bestrijden.  
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025D16305&did=2025D16305>.
- <sup>5</sup> "Hulpverleners' worden in dit advies gedefinieerd als "de werknemers en het geassocieerde personeel van non-profit hulporganisaties (lokaal, nationaal en internationaal) die materiële en/of technische bijstand verlenen in humanitaire contexten. Dit omvat zowel noodhulporganisaties als organisaties met een gecombineerde opdracht (noodhulp en ontwikkeling): Ngo's, de Internationale Beweging van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan, donororganisaties en de humanitaire VN-agentschappen die behoren tot het Inter-Agency Standing Committee on Humanitarian Affairs (IASC), plus UNRWA. De definitie van hulpverlener omvat alle medewerkers en vrijwilligers die voor deze hulporganisaties werken, en sluit VN-vredespersoneel, mensenrechtenwerkers, verkiezingswaarnemers en puur politieke, religieuze of belangenbehartigende organisaties uit." Zie: [About the data | Aid Worker Security Database](#) (AWSD).
- <sup>6</sup> Van belang is te onderstrepen dat het humanitair oorlogsrecht ook van toepassing is op gewapende conflicten van niet-internationaal karakter: "langdurige gewapende confrontaties tussen overheidstroepen en de strijdkrachten van één of meer gewapende groepen, of tussen dergelijke groepen onderling, die plaatsvinden op het grondgebied van een staat, wanneer deze confrontaties een minimaal niveau van intensiteit bereiken en de betrokken niet-statelijke gewapende groepen een minimaal niveau van organisatie vertonen." (ICRC Customary International Law Study 2005), gemeenschappelijk artikel 3 Geneva Conventions (GC); artikel 1 lid 1 Aanvullend Protocol (AP) II.
- <sup>7</sup> World Health Organisation (WHO), [Surveillance system for attacks on health care](#) De aantallen van de Wereldgezondheidsorganisatie zijn hoger dan die van de *Aid Worker Security Database* omdat ook medisch personeel meegerekend is dat niet werkzaam is voor humanitaire organisaties, zoals overheidspersoneel, of personeel dat werkzaam is in situaties waar het humanitair oorlogsrecht niet van toepassing is maar waar wel sprake is van een *public health emergency*. Tegelijkertijd is ook de data van WHO naar alle waarschijnlijkheid een onderschatting.
- <sup>8</sup> [OHCHR Human Rights Count](#) (2025).
- <sup>9</sup> *Aid Worker Security Report 2024* (AWSD): *Figures and Trends*.
- <sup>10</sup> AWSD (2025).
- <sup>11</sup> Council on Foreign Relations, [Across Battlefields, Aid Workers Are Targeted More Than Ever](#) (2025).
- <sup>12</sup> ICRC, Regels van het internationaal gewoonterecht, [Regel 31](#).
- <sup>13</sup> AP I, Art. 70(1), art. 54(1) ; Regels van het internationaal gewoonterecht, Regels [53](#) en [55](#).
- <sup>14</sup> Het Hof oordeelde dat Israël, als VN-lidstaat en als bezettende mogendheid, gehouden is samen te werken met de VN, de voorrechten en immuniteiten van de VN en haar personeel te eerbiedigen, en hulpoperaties—in het bijzonder door de UN Relief and Works Agency (UNRWA) —niet te belemmeren maar te faciliteren. Het Hof achtte de over UNRWA geuite beschuldigingen omtrent een gebrek aan neutraliteit of onpartijdigheid niet onderbouwd, en benadrukte dat belemmering van VN-hulp strijdig is met toepasselijk humanitair oorlogsrecht en mensenrechtenverdragen. IGH (par 143-148).
- <sup>15</sup> Gemeenschappelijk artikel 1, Geneefse Conventies [IHL Treaties - Geneva Convention \(IV\) on Civilians, 1949 - Commentary of 2025 Article | Article 1 - Respect for the Convention | Article 1](#).
- <sup>16</sup> Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, art.6(1). Hierbij moet worden opgemerkt dat deze bescherming afhankelijk is van de vraag of de betreffende hulpverlener(s) zich binnen het grondgebied en onder de jurisdictie van de betreffende partij bevinden (artikel 2 lid 1 IVBPR).
- <sup>17</sup> Internationaal Verdrag inzake economische, sociale, en culturele rechten, art. 11; AVVN Resolutie 64/292.
- <sup>18</sup> Statuut van Rome, art. 8(2)(b)(xxv). In de zaak tussen Zuid-Afrika en Israël voor het Internationaal Gerechtshof speelt de vraag of de systematische belemmering van humanitaire hulp onderdeel is van een genocide.



- <sup>19</sup> Artikel 8(2)(b)(iii) en (e)(iii) van het Statuut van Rome. Het maakt hierbij niet uit of de aanval gepleegd is in een internationaal of niet-internationaal gewapende conflict. Er is discussie over de vraag hoe beperkend het feit dat alleen 'doelbewuste' aanvallen onder de jurisdictie van het Hof vallen in de praktijk is.
- <sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld m.b.t Israël/Bezette Palestijnse Gebieden en Soedan: Resoluties 2720 (2023) en 2736 (2024) van de VN-Veiligheidsraad. Zie ook de jaarlijkse resoluties van de Algemene Vergadering over de veiligheid van humanitaire hulpverleners, vb. Resolutie 78/118 (2024).
- <sup>21</sup> Laatste A/RES/80/112 (12 december 2025). De VS stemden als enige lidstaat tegen deze resolutie. [Explanation of Vote on the Resolution Titled "Safety and Security of Humanitarian Personnel and Protection of United Nations Personnel"](#).
- <sup>22</sup> Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de speciaal vertegenwoordiger van de secretaris-generaal voor kinderen in conflictsituaties, en de speciaal vertegenwoordiger voor seksueel geweld in conflict.
- <sup>23</sup> [Letter](#) dated 22 November 2024 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2024/852, p. 7.
- <sup>24</sup> Om trends goed te kunnen vatten, kijken onderzoekers daarom naar de totale omvang van het humanitaire systeem in een landencontext. Zie o.a. [Koenraad van Brabant – "Incident Statistics in Aid Worker Safety and Security Management"](#) (EISF/ Global Interagency Security Forum, 2012).
- <sup>25</sup> 'Lokale organisaties' zijn organisaties van hulpverleners die hun basis hebben in het land waarin hulp verleend wordt. 'Lokale staf' zijn medewerkers of vrijwilligers van internationale of lokale hulporganisaties die de nationaliteit hebben van dat land.
- <sup>26</sup> Dit is ook een probleem vanuit het oogpunt van de *duty of care*, de zorgplicht die organisaties hebben voor hun personeel.
- <sup>27</sup> GISF, [Neutrality, Access, and Making Localisation Work](#) (2024). Twee concrete voorbeelden zijn de oorlogen in Gaza en Noord-Ethiopië, waarin veel lokale staf getroffen werd, maar relatief veel aandacht was voor een aanval op internationaal personeel van World Central Kitchen in Gaza in 2024 en voor de moord op MSF-personeel, waaronder een Spaans staatsburger, in Noord-Ethiopië in 2021.
- <sup>28</sup> Voor het Zwitserse initiatief: [At the first line of humanitarian action: innovative insurance for volunteers](#). Voor de risk pool alliance: [Risk Pool Alliance | NGO Explorer](#).
- <sup>29</sup> [Crisis Insight/ACAPS](#), (2025); [Insecurity Insight](#) (2024); [MSF says it will not share staff details demanded by Israel to access Gaza | Reuters](#) (januari 2026).
- <sup>30</sup> Sanaa Center for Strategic Studies, ["Houthi Detentions Leave Stark Choices for Aid Sector"](#) (2025).
- <sup>31</sup> ODI, [A deadly dilemma: how Al-Shabaab came to dictate the terms of humanitarian aid in Somalia | ODI: Think change](#) (2013). De dynamiek beschreven in dit artikel is nog altijd van toepassing op de opstelling van Al-Shabaab.
- <sup>32</sup> AIV, [Krimpde maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk](#) (2025).
- <sup>33</sup> Hilhorst et al. "Humanitarian observatories: insights for reforming humanitarianism from below" (2025), *Journal of International Humanitarian Action*. In de Sahel bijvoorbeeld is deze trend zeer expliciet, en gericht met name tegen organisaties met banden met Frankrijk.
- <sup>34</sup> Insecurity Insight, ["Written Evidence Submission to the International Development Committee"](#) (2024). Dit probleem speelt niet alleen met betrekking tot humanitaire hulp. De EU werkt al met strategische communicatie (StratCom) teams aan het tegengaan van Russische desinformatie, bijvoorbeeld in Afrika.
- <sup>35</sup> [Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality \(Colonna Report\)](#) (2024).
- <sup>36</sup> Criminalisering van noodhulp door donoren is zeldzamer maar komt voor, bijvoorbeeld in de discussie rondom noodhulp aan gebieden die worden gecontroleerd door terroristische bewegingen. De Italiaanse vervolging van ngo's betrokken bij *search and rescue* operaties op de Middellandse Zee of de Griekse processen tegen individuen die migranten hielpen is ook een voorbeeld.
- <sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld: ODI, [Security, humanitarian action and development](#) (2011); Chatham House, [Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action](#) (2017); Nicolas de Torrente, 'Humanitarian Action Under Attack: Reflections on the Iraq War', *Harvard Human Rights Journal* (2020); NRC, ["Stabilisation in the Lake Chad Basin, a humanitarian perspective"](#) (2018).

- <sup>38</sup> Een vergelijkbaar gevoel van ongemak over de politisering van hulp door donoren is de afgelopen jaren ontstaan omdat Europese overheden humanitaire hulp presenteren als een middel om additionele migrantenstromen richting Europa te helpen voorkomen.
- <sup>39</sup> [World leaders united in defence of international humanitarian law to uphold humanity in war | International Committee of the Red Cross](#) (september 2025).
- <sup>40</sup> Sana'a Center (2025).
- <sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld Nederlands Rode Kruis, *Inbreng voor gesprek inzake het Humanitair Oorlogsrecht – 22 januari 2026* (gedeeld met de Tweede Kamer en de AIV/CAVV).
- <sup>42</sup> Stichting White Helmets Foundation, *People need me – if we don't help them, who will?* Double-tap attacks against White Helmets volunteers (2025).
- <sup>43</sup> The Conversation, [Was the 'double tap' attack on Gaza's Nasser hospital a war crime? Here's what the laws of war say](#) (2025).
- <sup>44</sup> Zoals het ICRC stelt: *"the protective effect of the law is also being undermined by the way some states are interpreting its core concepts and utilizing its more indeterminate provisions. These interpretations broaden the notion of who or what constitutes a lawful target by expanding and narrowing the definitions of 'military objective' and 'civilian', respectively. They make civilian casualties more acceptable through interpretations of the proportionality principle that define 'military advantage' with increasing generosity while simultaneously excluding long-term, reverberating effects from the notion of 'incidental harm'. And they hollow out the precautions principle by either directly challenging the obligation to take 'all feasible' precautions to prevent civilian casualties or by treating it more as a policy option than a legal obligation". International Review of the Red Cross (2024), p.1362.*
- <sup>45</sup> Zie o.a. Independent International Commission of Inquiry on the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem, and Israel, [Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide](#) (2025), p.30; OHCHR, [Attacks on hospitals during the escalation of hostilities in Gaza](#) (2024), p.9.
- <sup>46</sup> Geneefse Conventies, art.19. Zie ook het [commentaar](#) bij dit artikel van het ICRC.
- <sup>47</sup> Artikel 52 lid 3 AP 1.
- <sup>48</sup> Hathaway and Khan, "Mistakes in War" (2024), University of Pennsylvania Law Review.
- <sup>49</sup> De WHO wijst ook specifiek op dit risico van normalisering in een [statement](#): *Attacks on health are becoming the new reality; we must stop this becoming the norm* (2024).
- <sup>50</sup> Daniele, "Incidentalness of the civilian harm in international humanitarian law and its *Contra Legem* antonyms in recent discourses on the laws of war" (2024), *Journal of Conflict and Security Law*.
- <sup>51</sup> Geneva Academy, [IHL in Focus: Annual Report](#) (2024).
- <sup>52</sup> MSF, [Medical Care Under Fire: The New Normal? The MSF'S experience in Gaza, Sudan & Ukraine](#) (2024). Nederland heeft zich, samen met o.m. Zwitserland, hard gemaakt voor normstelling op dit vlak middels VNVR resolutie 2417. Zie ook: Researching the Impact of Attacks on Healthcare (RIAH), 2025, ["Normative States: Successes, Failures, and Lessons for Protection of Healthcare."](#) University of Manchester, UK.
- <sup>53</sup> Blanchet et.al. maken dit *hearts and minds* argument en merken zelfs op dat het in de praktijk mogelijk een sterker argument is dan een beroep op het oorlogsrecht. Blanchet et.al. "Have attacks on healthcare become the new normal? a public health call to action for armed conflicts before it is too late" (2023), in: *Conflict and Health*.
- <sup>54</sup> Trew, "This is who we are: The role of military ethics, culture, and religion in disseminating international humanitarian law to the armed forces" (2025), *International Review of the Red Cross*. De kanttekening die Trew maakt is direct dat *"unit discipline and training in the law of war are unlikely to have much influence if a country's leaders are bent on doing whatever it takes to win"*.
- <sup>55</sup> Gaza lijkt hierbij overigens een atypische casus, omdat de Verenigde Naties en hulporganisaties door Israël niet worden geassocieerd met het Westen, maar met een specifiek anti-Israëliëse agenda.
- <sup>56</sup> [Declaration for the Protection of Humanitarian Personnel | Australian Minister for Foreign Affairs](#).
- <sup>57</sup> WIM, art. 5(5)(o) en 6(3)(c). Bij gebrek aan een dergelijke specifieke bepaling kunnen staten terugvallen op de strafbaarstelling van aanvallen op burgers. Hulpverleners vallen in het humanitair oorlogsrecht immers ook onder de meer algemene bescherming van burgers. Vergelijk met België: artikel 85, 1°, sub d, nieuw



Belgisch Strafwetboek, ingevoerd bij Wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek II van het Strafwetboek (*Belgisch Staatsblad*, 8 april 2024) definieert – met ingang van 8 april 2026 – als oorlogsmisdaad “opzettelijk richten van aanvallen op personeel, installaties, materieel, eenheden of voertuigen betrokken bij humanitaire opdrachten of vredesmissies overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties, voor zover deze recht hebben op de bescherming die aan burgers of goederen van burgerlijke aard wordt verleend krachtens het internationaal recht inzake gewapende conflicten”.

<sup>58</sup> WIM, art. 2(1)(a).

<sup>59</sup> WIM, art. 2(1)(a).

<sup>60</sup> Op basis van het passief personaliteitsbeginsel kunnen vermoedelijk daders van aanvallen tegen Nederlandse hulpverleners *in absentia* vervolgd worden in Nederland. Het is onzeker of het passief personaliteitsbeginsel zich ook leent voor de vervolging van daders van aanvallen tegen (buitenlandse) medewerkers van een *Nederlandse* hulporganisatie.

<sup>61</sup> Dit is anders in Duitsland, waar in theorie wel universele jurisdictie *in absentia* kan worden uitgeoefend. Zie voor de rechtsmachtsbasis naar Duits recht: art. 6-12 *Völkerstrafgesetzbuch*.

<sup>62</sup> Zie bijvoorbeeld International Law Commission, Report to the General Assembly, Annex V, [2006] 2(2) Yb. ILC 231 UN Doc A/61/10 par. 10 (2006).

<sup>63</sup> Een concreet voorbeeld van een organisatie waarbij dergelijke vragen acuut zouden zijn is de Stichting White Helmets – een gerenommeerde Syrische vrijwilligersorganisatie die vanwege criminalisering door het Assad-regime geregistreerd werd in (o.a.) Nederland.

<sup>64</sup> Het verdrag was overeengekomen in mei 2023 tussen 68 staten. Bij het schrijven van dit advies was het door 37 staten getekend.

<sup>65</sup> Art. 12 ISH-Statuut. Met een staat die partij is wordt gelijkgesteld een staat die de rechtsmacht van het ISH heeft aanvaard voor een bepaalde situatie.

<sup>66</sup> Artikel 17 ISH-Statuut. De VN-Veiligheidsraad kan ook een situatie verwijzen naar het Strafhof, zoals gebeurde met betrekking tot Soedan in 2005. Dit scenario licht, gezien de opstelling van de permanente leden van de Raad ten opzichte van het Strafhof, niet voor de hand.

<sup>67</sup> Er is discussie over de vraag hoe hoog de drempel is voor het Hof om over te gaan tot vervolging op grond van art. 8.2(b)iii, omdat het alleen gaat om zaken waarbij sprake is van [*intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance...mission*"]. Hathaway and Khan (2024) denken dat deze in de praktijk zeer hoog is. Experts die de AIV en CAVV spraken, zien voldoende juridische mogelijkheden maar eerder terughoudendheid vanuit de zijde van de aanklager. Hierbij speelt mee dat men met beperkte middelen in wil zetten op zaken met de hoogste kans op succes.

<sup>68</sup> Het Hof zou geweld tegen hulpverleners mogelijk ook kunnen meenemen in het kader van tenlasteleggingen van andere misdrijven in het Statuut, zoals uithongering (oorlogsmisdrijf), uitroeiing door het onthouden van toegang voor voedsel en medicijnen (misdrijf tegen de menselijkheid) en zelfs geheel of gedeeltelijke vernietiging (genocide). Zie bijvoorbeeld deze bespreking van de Ntaganda zaak bij het Internationaal Strafhof: [The Ntaganda appeal judgment and the meaning of ‘attack’ in conduct of hostilities war crimes – EJIL: Talk!](#) Bij de uitvaardiging van arrestatiebevelen tegen de premier en minister van Defensie van Israël baseerde het Strafhof de verdenking van uithongering o.a. op de belemmering van humanitaire hulp aan de bevolking van Gaza.

<sup>69</sup> International Law Commission, Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, art. 40, 41. Ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht vormen schendingen van fundamentele normen van het internationaal recht. Zie: <https://lieber.westpoint.edu/international-humanitarian-law-jus-cogens/>.

<sup>70</sup> Zie voor het invoeren van staatsaansprakelijkheid voor schendingen van verplichtingen erga omnes: art. 48(1) ILC Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001).

<sup>71</sup> ICJ, Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic), verzoek van 8 juni 2023, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/188/188-20230608-app-01-00-en.pdf>.

<sup>72</sup> Antwoorden van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Asiel en Migratie op vragen van de leden Piri (GroenLinksPvdA) en Boswijk (CDA) over de rechtszaak van Nederland tegen Afghanistan, 18 november 2024, <https://open.overheid.nl/documenten/c1807803-e00b-43a2-aeef-ba51f6784279/file>.

<sup>73</sup> Legal Action Worldwide (LAW), [Justice and accountability for attacks on aid workers: What are the barriers and how to overcome them?](#) (2024).

- <sup>74</sup> Een belangrijke ontwikkeling die bijdroeg aan deze reactie van organisaties was een rechtszaak in Noorwegen, waarbij de rechter de Norwegian Refugee Council veroordeelde tot het betalen van een schadevergoeding aan een voormalig werknemer wegens grove nalatigheid na een kidnapping in Kenia in 2012. Zie ook, GISF, [Duty of Care: A review of the Dennis v Norwegian Refugee Council ruling and its implications \(2016\)](#).
- <sup>75</sup> Simmons, "Whose perception of justice? Real and perceived challenges to military investigations in armed conflict", *International Review of the Red Cross* (2021); Hathaway and Khan (2023); Yesh Din, *The General Staff Whitewashing Mechanism: The Israeli law enforcement system and breaches of international law and war crimes in Gaza* (2024). OHCHR, "Attacks on hospitals during the escalation of hostilities in Gaza" (2024).
- <sup>76</sup> NRC, [Israël, blijft rekenen op steun Nederland" na aanval op hulpverleners - NRC](#) (9 april 2015).
- <sup>77</sup> OHCHR doet dit wel in een [rapport](#) over de aanvallen van Israël op ziekenhuizen in Gaza. Hoge Commissaris Turk sprak in dit kader van "attacks in blatant disregard for international humanitarian and human rights law".
- <sup>78</sup> Israël heeft in meerdere gevallen beargumenteerd dat de ziekenhuizen niet langer beschermd werden vanwege de vermeende aanwezigheid van Hamas militanten, zoals bij de aanvallen op o.m. het Al-Shifa ziekenhuis, het Al-Aqsa ziekenhuis, en het Kamal Adwan ziekenhuis. Ook indien sprake is van een verlies aan bescherming, dient een aanval voorafgegaan te worden door een expliciete waarschuwing, en in lijn te zijn met de principes van proportionaliteit, onderscheid, en voorzorg. Zie: International Committee of the Red Cross (ICRC) (2024). *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, p.32.
- <sup>79</sup> Zie ook: Nederlands Rode Kruis (2026).
- <sup>80</sup> ODI Think Change podcast, "[UNGA 80 – what kind of UN does the world need today?](#)" (2025).
- <sup>81</sup> OCHA Funding overview [Coordinated plans 2025 | Financial Tracking Service](#).
- <sup>82</sup> Thomas Byrnes, "[Grandi's Final Briefing: The Numbers That Confirm System Collapse](#)" (2025).
- <sup>83</sup> UN OCHA, [UN Relief Chief warns of 'age of indifference' as humanitarian funding drops](#) (15 september 2025); laatste cijfers OCHA. Overigens is het van belang te melden dat de VN in de afgelopen jaren al overgestapt is op een systeem van meer prioriteitstelling en focus op de ergste noden, waardoor de gevraagde bedragen zijn gedaald, terwijl de noden toenamen. Daarmee is het financieringscijfer in vergelijking met eerdere jaren in feite nog lager.
- <sup>84</sup> OCHA, het VN-kantoor verantwoordelijk voor humanitaire coördinatie zelf verliest 500 banen, en functies worden verplaatst naar minder kostbare duty stations zoals Istanboel en Nairobi. Meerdere kantoren, waaronder die in Den Haag, worden gesloten.
- <sup>85</sup> Humanitaire organisaties hebben daarnaast niet of nauwelijks financiële buffers, en zijn afhankelijk van donorgeld. Eventuele claims van donoren vormen daarmee al snel een bedreiging voor hun voortbestaan.
- <sup>86</sup> De combinatie van deze trend en het feit dat in komende jaren veel minder financiering beschikbaar zal zijn, zal mogelijk dus leiden tot een terugloop in aantallen (dodelijke) slachtoffers onder hulpverleners – wat niet moet worden gezien als indicatie dat hulpverlening veiliger is geworden of de onderliggende problematiek is aangepakt.
- <sup>87</sup> OHCHR, [Report of the UN Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar](#), Thomas H. Andrews (A/80/490)(2025); Inter-Agency Humanitarian Evaluation Steering Group, [Inter-agency humanitarian evaluation of the response to the crisis in Northern Ethiopia](#) (2024); [Final Report of the UN Panel of Experts on South Sudan submitted pursuant to resolution 2428 \(S/2018/1049\)](#) (2018).
- <sup>88</sup> Er bestaan echter goede voorbeelden van *best practice*, o.a. met het NEAR Change Fund dat vrijwel exclusief beschikbaar is voor lokale organisaties.
- <sup>89</sup> Julia Brooks and Rob Grace, "Confronting Humanitarian Insecurity: The Law and Politics of Responding to Attacks against Aid Workers", (2020) *Journal of Humanitarian Affairs*.
- <sup>90</sup> n Oekraïne, wordt ook openlijk getwijfeld aan het principe van neutraliteit. Het wordt dan als ongepast ervaren in een context waarin Rusland een illegale oorlog begon.
- <sup>91</sup> Het zijn niet exclusief lokale organisaties die dit doen, ook internationale hulporganisaties spreken zich (afhankelijk van de eigen organisatiecultuur en achtergrond) soms uit. Zo staat *Norwegian Refugee Council* bekend als uitgesproken en werkt Artsen zonder Grenzen volgens een principe van *temoignage* waarbij verteld wordt over wat patiënten overkomen is.

Dit advies is opgesteld door een schrijfgroep onder voorzitterschap van Janne Nijman en Cedric Ryngaert, bestaande uit de commissieleden Simone Filippini, Bibi van Ginkel, Cecily Rose, en Wilbert-Jan van Hövell en raadsadviseur Luuk van de Vondervoort.

Samenstelling adviesraad en adviescommissie

## Adviesraad Internationale Vraagstukken

**Voorzitter:** Prof. A.G. (Bert) Koenders

Leden

Gen b.d. G.J. (Jan) Broeks  
Dr. D.J.M. (Dorette) Corbey  
M.W.J.A. (Tanya) van Gool  
Prof. mr. dr. J.E. (Janne) Nijman  
Drs. B. (Bram) van Ojik  
Prof. dr. P.J. (Paul) Scheffer  
Mr. H.J.J. (Henne) Schuwer  
Prof. dr. A. (Annelies) Zoomers

**Secretaris-Directeur:** Prof. dr. D.J. (Dirk-Jan) Koch

## Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken

**Voorzitter:** Prof. mr. dr. C. (Cedric) Ryngaert

**Vicevoorzitter:** Mr. dr. R. (Rosanne) van Alebeek

Leden

Prof. mr. dr. D.A. (Daniëlla) Dam-de Jong  
Mr. dr. G.R. (Guido) den Dekker  
Mr. dr. B. (Bibi) van Ginkel  
Mr. dr. A.J.J. (André) de Hoogh  
Mr. dr. R.S.J. (Rutsel) Martha  
Mr. dr. C.E. (Cecily) Rose  
Prof. mr. dr. E. (Elies) van Sliedregt  
Prof. mr. dr. J.M.F. (Jan) Wouters

**Secretaris:** K.E. (Kirsten) van Loo LLM



Rijnstraat 8  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

070 348 60 60  
adviesraadinternationalevraagstukken.nl  
aiv@minbuza.nl



Rijnstraat 8  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

070 348 50 11  
adviescommissievolkenrecht.nl  
cavv@minbuza.nl

*Bij de totstandkoming van dit advies is voor specifieke ondersteunende taken gebruikgemaakt van een Europees Large Language Model (LLM) als hulpmiddel. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud en formulering van het advies ligt volledig bij de raden.*

Redactie: AIV, CAVV  
Design: Public Cinema

ISBN: 9789083626208  
NUR: 740

CAVV adviesnummer 52



