

Compensatie in Hawija: onvoldoende en ineffectief

4 april 2025

“De [Nederlandse] projecten leidden slechts tot algemene verbeteringen aan de infrastructuur. Ze hadden niets te maken met het leed dat wij hebben ondergaan [...] Individuele compensatie is de **enig acceptabele optie.**”

Overlevenden van de Nederlandse luchtaanval op Hawija, 5 februari 2025

“De compensatie was **waardeloos, oneerlijk** en **bestond niet op de grond**. De projecten zijn alleen ten goede gekomen aan de overheid en waren niet voor de slachtoffers of hun families bedoeld. De projecten kunnen op geen enkele manier als compensatie worden beschouwd.”

Ali Hussein Aliwi al-Maidkhan, ngo-coördinator in Hawija, 1 februari 2025

“De getroffen burgers **wachten nog altijd** op compensatie.”

Muhammad Zaidan, hoofd van de vakbond in Hawija, 4 februari 2025

In 2019 [maakten](#) NOS en NRC bekend dat Nederland verantwoordelijk was voor een in 2015 uitgevoerde luchtaanval op Hawija, Irak, waarbij tenminste [85 burgerdoden](#) vielen en tientallen mensen gewond raakten. Daarop [besloot](#) Defensie in 2020 [onder druk](#) van de Tweede Kamer tot vrijwillige compensatie op gemeenschapsniveau door middel van twee projecten die in 2023 zijn [afgerond](#). Het onlangs verschenen [rapport](#) van de Commissie-Sorgdrager noemde deze vorm van compensatie “te laat en te weinig”. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden? En wat is de visie van de getroffen en zelf op betekenisvolle compensatie?

Begin 2025 heeft PAX, samen met de Irakese ngo [Ashor Foundation](#), opnieuw onderzoek uitgevoerd in Hawija om te kijken in hoeverre deze projecten ten goede zijn gekomen aan de overlevenden van de luchtaanval. Een belangrijk doel was het identificeren van lessen voor de internationale gemeenschap m.b.t. het uitvoeren van projecten op gemeenschapsniveau n.a.v. burgerslachtofferincidenten, met aandacht voor hoe de lokale gemeenschap hierbij betrokken kan worden, zoals indertijd ook door Nederland werd [beloofd](#). Uit ons onderzoek blijkt dat er veel is misgegaan: van de planning, tot uitvoering en communicatie. De projecten, die een antwoord dienden te zijn op het door Nederland veroorzaakte leed, hebben weinig gedaan voor de getroffen en, die daar boos en teleurgesteld over zijn. Hoe dat kan, wordt hier toegelicht. Ook voor Nederland is het van belang zich hier rekenschap van te geven, zeker nu de minister van Defensie in maart [in reactie](#) op het rapport van de commissie-Sorgdrager heeft gesteld de mogelijkheden tot “aanvullende projecten die de gemeenschap in Hawija in algemene zin kunnen helpen” te willen verkennen, waarbij het “de lessen en ervaringen uit eerdere projecten” zal meenemen. Ook bood het kabinet zijn excuses aan voor het in Hawija aangerichte leed, een belangrijke stap voor genoegdoening.

Aanbevelingen

Op basis van de hierop volgende analyse doen PAX en Ashor de volgende aanbevelingen:

1. **Bezoek Hawija met een officiële delegatie** om de excuses in persoon te maken.
2. **Betaal individuele compensatie** zodat slachtoffers hun leven kunnen herbouwen.
3. **Informeert de Kamer over de huidige stand van zaken** m.b.t. de eerder gedane [toezegging](#) om mogelijkheden in kaart te brengen om **medische hulpverlening** op te zetten voor kinderen die door de luchtaanval in Hawija gewond zijn geraakt.
4. **Ontwikkel beleid dat compensatie en gepaste communicatie voor door Nederlandse geweldsinzet veroorzaakt burgerleed institutionaliseert** en neem hierbij de lessen uit dit onderzoek in acht. Hier kan een **burgerslachtofferfonds** bij horen dat de mogelijkheid tot gepaste en op maat gemaakte compensatiebetalingen, nu en in de toekomst, garandeert.
5. **Betrek actief en op betekenisvolle wijze de overlevenden en nabestaanden van de luchtaanval, alsook relevante lokale ngo's en autoriteiten** in het vormgeven van eventuele nieuwe projecten op gemeenschapsniveau in Hawija.

Wat Den Haag beloofde

In november 2019 diene Kamerleden van de ChristenUnie en D66 een [motie](#) in die Defensie verzoekt om vrijwillige schadevergoeding te verlenen aan de slachtoffers van de Nederlandse luchtaanval op Hawija. Defensie geeft daaraan gehoor en [informeert](#) de Kamer eind 2020 dat het middels VN-organisaties IOM en UNDP projecten in Hawija wil laten uitvoeren die de gemeenschap ten goede moeten komen. Eerder al [uite](#) Defensie zijn weigering om over te gaan op individuele compensatie vanwege praktische bezwaren en omdat het geen precedent wil creëren. De projecten kosten ruim 4 miljoen euro en zullen “in directe samenspraak met de gemeenschap” plaatsvinden. Hierbij, [meent](#) Defensie, komt het “de getroffen gemeenschap tegemoet vanwege het leed dat hen is overkomen en de materiële schade die is geleden.” In mei 2023 wordt aan de Kamer [gemeld](#) dat de projecten “succesvol [zijn] afgerond” waarbij ook aangegeven wordt dat de projecten “direct ten goede [zijn gekomen] aan de primaire doelgroep” en dat de lokale autoriteiten en inwoners van Hawija bij de uitvoering van de projecten zijn betrokken zodat “deze zo goed mogelijk aansluiten op de lokale behoefte”.

International Organization for Migration (IOM)

IOM [rapporteert](#) dat het tussen mei 2021 en oktober 2023 onder meer heeft bijgedragen aan het herstel van 259 beschadigde winkelpanden; het bouwen van 24 nieuwe winkelpanden, een latrine-installatie en straatverlichting; het voltooiën van 6 aan landbouwinfrastructuur-gerelateerde projecten; en het opzetten van zogenoemde *Cash for work*-projecten voor 400 individuele deelnemers. IOM vermeldt verder dat het de gemeenschap heeft laten meewegen in de selectie van zijn projecten. IOM zegt bijvoorbeeld leidende figuren en relevante organen in Hawija te hebben geconsulteerd, waaronder de vakbond, de toenmalige burgemeester, de ngo-coördinator en de gemeente. Ook vermeldt IOM diverse focusgroepen met “leden van de gemeenschap”.

United Nations Development Programme (UNDP)

UNDP richt zich tussen juli 2021 en februari 2023 specifiek op het herstel van het beschadigde elektriciteitsnetwerk en levert onder andere een mobiel onderstation. UNDP [verklaart](#) dat het nauw heeft samengewerkt met de gemeente en het lokale departement voor elektriciteit. De werkzaamheden worden uitgevoerd binnen UNDP's *Funding Facility for Stabilization*, een mechanisme dat door Brits nieuwsblad *The Guardian* later in [verband wordt gebracht](#) met corruptie.

Wat er (niet) gebeurde in Hawija

Op basis van gesprekken die Ashor en PAX in januari en februari 2025 in Hawija voeren met 11 representanten van relevante lokale instellingen¹ en met 28 (in)direct getroffen en van de luchtaanval komt een heel ander beeld naar voren dan dat geschetst in Den Haag. De voornaamste problemen doen zich voor op drie vlakken. Zo is er een zeer beperkte overlap tussen de projectbegunstigden en de daadwerkelijke slachtoffers en overlevenden van de Nederlandse militaire operatie in 2015, worden lokale belanghebbenden maar in beperkte mate bij de projecten betrokken en slaagt Nederland er niet in helder over de redenen en doelstellingen van de projecten te communiceren richting de belangrijkste groep: zij die slachtoffer zijn geworden van de luchtaanval. Problemen die zich op al die vlakken voordoen zijn voor de internationale gemeenschap, waaronder Nederland, belangrijk om notitie van te nemen, omdat ze belangrijke aanknopingspunten bieden voor het betekenisvoller vormgeven van compensatie voor burgerslachtofferincidenten in de toekomst.

1. De projecten hebben **weinig tot niets** gedaan voor de slachtoffers

Vrijwel alle geïnterviewden zien de projecten niet als compensatie voor de slachtoffers van de Nederlandse luchtaanval. Eerder, zo stellen zij, als projecten waar vooral de gemeente van heeft geprofiteerd. Zowel IOM als UNDP is weinig transparant over de selectiecriteria voor bijvoorbeeld *Cash for Work*-deelnemers – tot grote onvrede van de getroffen burgers – maar het lijkt er niet op dat deze selectiecriteria expliciet een link hebben gelegd met de luchtaanval in 2015. Hierdoor stonden de projecten voor iedereen open en zijn ze bij voorbaat niet opgezet om specifiek aan slachtoffers van de luchtaanval hulp te bieden. Daarnaast erkent ook een gemeentelijke directeur dat de door IOM herstelde winkelpanden vrijwel geheel in het bezit zijn van de gemeente in plaats van individuele burgers en daardoor maar weinig bijdragen aan herstel van door die laatste groep geleden schade. De slachtoffers zelf zijn kritisch dat de winkels wel werden hersteld, maar niet de beschadigde apparatuur *in* de winkels, wat vaak wel privébezit was. Daarnaast zijn de private eigenaren van de verwoeste fabrieken en van de vele beschadigde garages en autoshowrooms in het getroffen gebied niet gecompenseerd.

Reeds van tevoren kon worden voorzien dat de projecten maar beperkt van waarde zouden zijn voor de overlevenden en nabestaanden. Ten tijde van de Nederlandse operatie in 2015 was het [publiekelijk bekend](#) dat veel mensen in Hawija daar slechts tijdelijk waren, omdat ze voor geweld in andere delen van Irak waren gevlucht. Velen zijn sinds de bevrijding van de stad van IS in 2017 ook weer uit Hawija weggetrokken. Zo ook bijvoorbeeld Abdullah Rashid Saleh, die zeven gezinsleden [verloor](#) door de luchtaanval en sindsdien is teruggekeerd naar Salah ad Din. Daarnaast bleek uit [eerder PAX-onderzoek](#) dat ook oorspronkelijke inwoners van Hawija, waaronder veel slachtoffers, sindsdien zijn verhuisd. Onder andere vanwege het verlies van woningen en inkomsten (mede) veroorzaakt door de luchtaanval in 2015. Bij voorbaat had voor Nederland duidelijk moeten zijn dat op

¹ PAX en Ashor interviewden de huidige en voormalige burgemeesters van Hawija, de ngo-coördinator en vertegenwoordigers van de gemeente, de lokale vakbond, civiele verdediging, het departement voor elektriciteit, het departement voor werk en sociale zaken en het departement voor mijnwerkzaamheden.

infrastructuur in Hawija gerichte projecten maar in zeer beperkte mate iets concreets zouden (kunnen) betekenen voor veel van de getroffenen, nog los van de vraag of de gekozen middelen enigszins in verhouding stonden tot de aangerichte schade.

Initiatieven tot compensatie door Nederland en andere landen, die niet altijd direct na een burgerslachtofferincident plaats zullen of kunnen vinden, dienen rekening te houden met zulke dynamische omstandigheden in hun ontwerp en implementatie.

2. Relevante, lokale partijen waren beperkt bij projectontwerp en -uitvoering betrokken

IOM, UNDP en het ministerie van Defensie rapporteerden herhaaldelijk dat relevante lokale autoriteiten en de “gemeenschap in Hawija” nauw bij de projecten zijn betrokken. Dit staat haaks op onze bevindingen, gebaseerd op gesprekken met onder meer partijen in Hawija die IOM zelf zegt geconsulteerd te hebben. De vakbond zegt bijvoorbeeld “in geen enkele fase” van de projecten te zijn benaderd. Belangrijker nog is dat individuele getroffen burgers zeggen niet te zijn geconsulteerd. Andere partijen, zoals de voormalige burgemeester, de ngo-coördinator en de civiele bescherming geven aan wel enkele keren benaderd te zijn. Dit contact is echter niet als bevredigend ervaren omdat hun inzichten niet serieus zouden zijn genomen of omdat ze alleen werden opgezocht voor kleine administratieve of logistieke zaken – bijvoorbeeld als doorgang bij een checkpoint geregeld moest worden – en niet als serieuze gesprekspartner met inhoudelijke expertise of kennis van de plaatselijke behoeften.

De enige uitzonderingen hierop zijn vertegenwoordigers van de gemeente en van het lokale departement voor elektriciteit. Zij geven aan wel degelijk bij de projectuitvoering betrokken te zijn geweest. Ook zij erkennen echter dat zij geen onderdeel uitmaakten van het projectontwerp. Andere geïnterviewden wijzen hen bovendien aan als de voornaamste begunstigers van beide projecten, wat hun oordeel kan kleuren.

Al met al gaan deze bevinden lijnrecht in tegen de officiële informatie zoals die aan de Kamer is gepresenteerd. Het niet betrekken van de slachtoffers en andere relevante lokale partijen heeft daarnaast op zijn minst het risico verhoogd dat de uiteindelijke projecten niet ten goede zijn gekomen aan de getroffenen, als het dat niet direct heeft veroorzaakt. Dit is een belangrijke les voor het vormgeven van toekomstige compensatie door Nederland en andere staten

Het getroffen gebied in Hawija. ©Ayman al-Amiri/PAX, februari 2022.



3. Er is in Hawija **slecht gecommuniceerd over (de aanleiding voor) de projecten**

In het nemen van verantwoordelijkheid voor de geleden schade in Hawija heeft Defensie zich met name gericht op de eigen bühne. In Kamerbrieven wordt een duidelijke link gelegd tussen de door Nederland gefinancierde reconstructieprojecten en de in 2015 veroorzaakte schade. Uitgerekend in Hawija zelf heeft Defensie dat nagelaten. Geïnterviewde slachtoffers noemen unaniem dat zij pas begrepen dat Nederland de door IOM en UNDP uitgevoerde projecten financierde en dat Nederland dit deed als vorm van vrijwillige compensatie, toen [Nederlandse pers](#) naar Hawija kwam om hier onderzoek naar te doen. Hierdoor is elk gebaar dat er van de Nederlandse projecten uit had kunnen gaan bij voorbaat verloren gegaan. Ook de andere geïnterviewden – op het departement voor elektriciteit na – bevestigen dit gebrek aan transparantie en ontkennen vrijwel allemaal van het verband tussen de luchtaanval en de projecten op de hoogte te zijn geweest. Dat IOM en UNDP bovendien al eerder projecten in Hawija hadden uitgevoerd, versterkte het beeld dat dit algemene ontwikkelingsprojecten waren in plaats van compensatie. Deze gang van zaken zien de slachtoffers als gebrek aan respect en miskennis van hun leed. De voormalige burgemeester signaleert dat dit tot “verontwaardiging” en “woede” heeft geleid onder de getroffen.

Hoe nu verder?

Met de bevindingen van ons onderzoek onder relevante betrokkenen en die van de Commissie-Sorgdrager volgt logischerwijze de conclusie dat Nederland alsnog een gebaar dient te maken richting de slachtoffers van de luchtaanval in 2015 en dat het hierbij beter acht moet slaan op de wensen van de overlevenden. Onze aanbevelingen om dit vorm te geven staan op pagina 1. Deze zijn gebaseerd op wat diverse overlevenden of nabestaanden van slachtoffers ons hebben verteld. Daarnaast hebben zij hun gedetailleerdere visie op wat *betekenisvolle* compensatie is met ons gedeeld. Dat bestaat uit de volgende componenten:

1. **Compensatie moet plaatsvinden op individuele basis.** Geïnterviewden waren unaniem in hun afwijzing van het concept van compensatie op gemeenschapsniveau, omdat dit in hun ogen geen recht kan doen aan de specifieke situatie van elk individueel slachtoffer en diens gezin. De voorkeur ligt sterk bij op maat gemaakte financiële compensatie,² maar ook **medische en psychologische hulpverlening** zijn vaak genoemd.
2. **Erkenning en excuses moeten direct richting de slachtoffers gemaakt worden.** Opvallend was dat onder overlevenden het idee heerst dat Nederland de door de luchtaanval veroorzaakte schade nooit heeft erkend, hoewel Defensie dit wel degelijk heeft gedaan. Dit wijst erop dat de *manier* waarop dit is gedaan niet gepast

² Sinds bekendwording van de Nederlandse verantwoordelijkheid voor ‘Hawija’ zijn diverse overlevenden en nabestaanden een rechtszaak tegen de Nederlandse Staat begonnen. Juridisch gezien moet Nederland, indien het over wil gaan tot gesprekken en compensatie, dit via de advocaten van de overlevenden laten verlopen. Een oplossing kan zijn om de zaak te schikken en over te gaan op compensatie om daarmee verdere vertraging te voorkomen.

of betekenisvol is geweest voor de slachtoffers en nabestaanden. Voor hen zijn Kamerbrieven – in het Nederlands en gericht op Kamerleden – van weinig waarde en dient Nederland erkenning anders vorm te geven, bijvoorbeeld door een bezoek van Nederlandse afgevaardigden aan de stad of middels een officieel statement in de juiste taal/talen via (internationale) media.

3. **Overlevenden moeten actief betrokken worden bij compensatieprocessen.** Zowel onder slachtoffers van de luchtaanval als onder andere lokale betrokkenen is er grote kritiek dat er voor IOM en UNDP is gekozen als projectuitvoerders, omdat ze lokaal weinig legitimiteit en vertrouwen genieten. Overlevenden zijn het erover eens dat zij zelf vertegenwoordigd moeten zijn in een adviesorgaan dat meedenkt over de vorm en uitvoering van compensatie. In een dergelijk orgaan zouden verder vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid moeten zitten, alsook enkele vertegenwoordigers van lokale organisaties of autoriteiten, zoals bijvoorbeeld de burgemeester of de plaatselijke vakbond.



Een overlevende van de luchtaanval temidden van de schade in het getroffen gebied. ©Ayman al-Amiri/PAX, februari 2022.

OVER DEZE PUBLICATIE

Deze briefing is tot stand gekomen door een samenwerking tussen PAX en de Irakese Ashor Foundation for Relief and Development. Basma Mahmood en Moataz Hussein verrichtten alle interviews. Wij bedanken alle geïnterviewden voor het delen van hun waardevolle tijd en inzichten.