Advies Vluchtelingenwerk Vlaanderen ism. 11.11.11 over resolutie terugkeerhubs in derde landen (DOC 56 1697/001)

> *"Europe is at risk of creating a human rights black hole with its 'return hubs' for migrants"*[1]

Michael O'Flaherty – Mensenrechtencommissaris, Raad van Europa – 20 juli 2026

1. Inleiding en algemene beoordeling

Met resolutie DOC 56 1697/001 verzoeken Kamerleden Sandro Di Nunzio, Kjell Vander Elst en Steven Coenegrachts de federale regering om binnen de Benelux samen te werken aan de oprichting van terugkeerhubs in derde landen. De resolutie betreurt dat de Belgische regering zich heeft onthouden bij de formele stemming over de Europese Terugkeerverordening en vraagt om de mogelijkheden die deze verordening biedt actief te onderzoeken. Concreet stelt ze voor om een gezamenlijk operationeel en financieel kader uit te werken, een juridische, operationele en budgettaire haalbaarheidsstudie uit te voeren en diplomatieke onderhandelingen met potentiële partnerlanden aan te knopen. Daarnaast vraagt de resolutie om de administratieve voorbereidingen voor het Europese terugkeerbevel te treffen, onafhankelijk toezicht op de hubs te verzekeren en het parlement periodiek te informeren over de voortgang en de budgettaire impact.

Hoewel de nieuwe Europese Terugkeerverordening mogelijkheden biedt voor samenwerking met derde landen rond terugkeerhubs, verplicht ze België niet om daarvan gebruik te maken. **De vraag is dan ook niet alleen of dergelijke initiatieven juridisch en operationeel mogelijk zijn, maar vooral of ze wenselijk zijn, daadwerkelijk tot meer duurzame terugkeer leiden en een voldoende grote meerwaarde bieden tegenover bestaande instrumenten.**

Vluchtelingenwerk Vlaanderen en 11.11.11 zijn van oordeel dat België beter niet inzet op terugkeerhubs, en wel om de volgende redenen. Ten eerste brengen ze ernstige risico's mee voor de mensenrechten en de effectieve rechtsbescherming van betrokken personen. Ten tweede maken

[1] Michale O'Flaherty – Mensenrechtencommissaris Raad van Europa , 20 juli 2026, Europe is at risk of creating a human rights black hole with its 'return hubs' for migrants,https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-is-at-risk-of-creating-a-human-rights-black-hole-with-its-return-hubs-for-migrants

dergelijke samenwerkingen België afhankelijker van de politieke belangen en voorwaarden van partnerlanden, wat vragen oproept over de verenigbaarheid met het Belgische buitenlandbeleid en de duurzaamheid van die samenwerkingen. Ten derde is de veronderstelde meerwaarde van terugkeerhubs onvoldoende aangetoond: eerdere initiatieven roepen ernstige vragen op over hun doeltreffendheid en financiële haalbaarheid, terwijl ze de structurele obstakels voor terugkeer niet noodzakelijk wegnemen. **België investeert daarom beter in bestaande instrumenten en duurzame oplossingen die rekening houden met de individuele situatie van mensen en aantoonbaar bijdragen aan een menswaardig, duurzaam en effectief terugkeerbeleid.**

2. Terugkeerhubs brengen ernstige mensenrechtenrisico's met zich mee

2.1. Risico's voor mensenrechten en rechtsbescherming

Terugkeerhubs brengen ernstige risico's mee voor de mensenrechten en de rechtsbescherming van betrokken personen. De overdracht naar een derde land kan leiden tot onmenselijke of vernederende behandeling, willekeurige of langdurige detentie en verdere verwijdering naar een land waar hun veiligheid niet is gewaarborgd. Bovendien kunnen de afstand tot de EU en de afhankelijkheid van de autoriteiten van het gastland de toegang tot juridische bijstand, onafhankelijke rechtspraak en effectief toezicht bemoeilijken. **Dat mensen zich buiten het grondgebied van de EU bevinden, betekent niet dat de betrokken lidstaten hun internationale verplichtingen zonder meer kunnen ontlopen.**

Een eerste risico betreft refoulement en kettingrefoulement. Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) verbiedt foltering en onmenselijke of vernederende behandeling. Staten mogen personen daarom niet overbrengen wanneer er zwaarwegende redenen zijn om aan te nemen dat zij daardoor een reëel risico lopen op een dergelijke behandeling. Ook het risico op *kettingrefoulement* moet worden onderzocht: een persoon kan vanuit het gastland verder worden verwijderd naar een ander land waar die persoon gevaar loopt. De overdracht naar een derde land ontslaat België dus niet van de verplichting om de relevante risico's zorgvuldig te beoordelen. **Daarbij moet niet alleen worden nagegaan of het gastland zelf veilig is, maar ook of betrokken personen daar daadwerkelijk toegang hebben tot bescherming en niet het risico lopen verder te worden verwijderd naar een onveilig land**[2].

Een tweede risico betreft willekeurige of langdurige detentie. Personen die naar een terugkeerhub worden overgebracht, kunnen daar van hun vrijheid worden beroofd, mogelijk gedurende lange tijd en in omstandigheden waarin juridische bijstand en effectieve rechtsmiddelen moeilijk toegankelijk zijn. Artikel 5 EVRM beschermt het recht op vrijheid en veiligheid. Detentie moet aan de toepasselijke wettelijke voorwaarden voldoen en de rechtmatigheid ervan moet daadwerkelijk kunnen worden getoetst. **De overdracht naar een derde land mag geen middel worden om de wettelijke voorwaarden en waarborgen rond vrijheidsberoving te omzeilen.** Of een concrete regeling met deze waarborgen verenigbaar is, hangt onder meer af van de juridische

[2] EHRM, *Ilias and Ahmed v. Hungary* [GC], nr. 47287/15, 21 november 2019 https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-12661%22]}

grondslag, de omstandigheden van de detentie en de mogelijkheden om de rechtmatigheid ervan te laten toetsen.

Daarnaast bestaat het risico dat betrokken personen worden blootgesteld aan omstandigheden waarin hun grondrechten onvoldoende worden beschermd. De veiligheidssituatie in het gastland, de omstandigheden in de centra en de behandeling van de betrokken personen moeten daarom vooraf en tijdens de uitvoering worden beoordeeld. **Bijzonder aandachtspunt is dat mensen die niet kunnen worden teruggestuurd niet automatisch een duidelijk verblijfs- of toekomstperspectief krijgen doordat zij naar een terugkeerhub worden overgebracht.** De gevolgen van langdurige onzekerheid en eventuele vrijheidsberoving moeten dus mee in rekening worden gebracht.

2.2. Formele garanties volstaan niet: toezicht en effectieve rechtsbescherming zijn essentieel

Een belangrijke uitdaging is niet alleen welke mensenrechtenwaarborgen formeel bestaan, maar ook of ze in de praktijk kunnen worden afgedwongen. In zijn briefing *Return hubs: Challenges, obstacles and opportunities* (2026)[3] wijst het Europees Parlementair Onderzoekscentrum (EPRS) op de juridische en praktische complicaties van terugkeerhubs en op de moeilijkheid om de naleving van mensenrechten buiten de EU te controleren.

Ook het EU-Grondrechtenagentschap (FRA) waarschuwde in zijn standpunt uit 2025[4] dat terugkeerhubs geen *"rights-free zones"* mogen worden. Het FRA benadrukt onder meer het belang van rechtsgeldige en afdwingbare beslissingen, naleving van het toepasselijke EU-recht, duidelijke afspraken met het gastland, rechtmatige behandeling en onafhankelijk toezicht.

De overdracht naar een derde land neemt de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaten niet automatisch weg. De precieze internationale verantwoordelijkheid hangt af van de concrete omstandigheden, waaronder de rol van een staat bij de organisatie, financiering, uitvoering en controle van de regeling.

Ook eerdere Europese initiatieven, waaronder de Italiaans-Albanese regeling en het Britse Rwanda-plan (zie punt 4), hebben juridische procedures en ernstige vragen over de bescherming van grondrechten opgeroepen. Deze voorbeelden tonen niet aan dat iedere terugkeerhub noodzakelijk onrechtmatig is, maar wel dat formele afspraken en politieke engagementen op zichzelf geen garantie bieden voor een juridisch houdbare en mensenrechtelijk verantwoorde uitvoering.

Voor België betekent dit dat deelname aan terugkeerhubs niet kan worden verantwoord op basis van formele garanties alleen. Vooraf moet duidelijk zijn hoe de mensenrechten in de praktijk worden beschermd, hoe onafhankelijk toezicht wordt verzekerd, welke effectieve rechtsmiddelen beschikbaar zijn en hoe de verantwoordelijkheid van België en andere betrokken lidstaten wordt gewaarborgd. Zolang niet overtuigend is aangetoond dat deze voorwaarden kunnen worden vervuld en afgedwongen, vormen de mensenrechtelijke risico's een zwaarwegend argument tegen Belgische deelname aan terugkeerhubs.

---

[3] ERPS, *Return hubs: Challenges, obstacles and opportunities*, 2026, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/789344/EPRS_BRI(2026)789344_EN.pdf

[4] FRA, Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues, 2025, https://fra.europa.eu/en/publication/2025/return-hubs

3. Terugkeerhubs maken België diplomatiek kwetsbaar

Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Griekenland en Nederland werken vandaag al aan terugkeerhubs buiten de EU, en daarbij worden Oeganda en Rwanda het vaakst genoemd als waarschijnlijke gastlanden. Beide landen roepen aandachtspunten op vanuit het Belgische buitenlandse beleid en de mensenrechtenagenda. In 2023 werd de Belgische ontwikkelingssamenwerking met Oeganda onder verscherpt toezicht geplaatst naar aanleiding van de goedkeuring van de anti LGBTQI-wet[5]. In maart 2025 werden de diplomatieke betrekkingen tussen België en Rwanda verbroken hun diplomatieke relaties tegen de achtergrond van de Belgische kritiek op de Rwandese rol in het conflict in Oost-Congo. De betrekkingen werden later in 2025 hersteld, maar dit betekent niet dat de bilaterale samenwerking zonder bijkomende voorwaarden kan worden voortgezet.

Mocht België ooit overwegen om aan zulke hubs deel te nemen, dan moet elk potentieel partnerland vooraf worden getoetst op beleidscoherentie met de Belgische buitenlandse agenda en mensenrechtenprioriteiten. In elk geval houdt zo'n samenwerking het **risico in van strategische afhankelijkheid van landen waarvan de politieke koers of de bilaterale relaties met België kunnen wijzigen, waardoor de uitvoering en de continuïteit van het Belgische terugkeerbeleid in het gedrang kunnen komen.** De verbreking van de diplomatieke betrekkingen tussen België en Rwanda illustreert dit risico zeer concreet.

4. De praktische obstakels en beperkte meerwaarde van terugkeerhubs

4.1 Beperkte resultaten van eerdere initiatieven

De terugkeerhub is geen onbeproefd concept. Recente voorbeelden die dicht bij het voorstel liggen, waarbij asiel- of terugkeerprocedures worden uitbesteed aan een derde land, laten zien dat de resultaten tot nu toe beperkt zijn. Dat geldt voor de gerealiseerde aantallen, de juridische houdbaarheid en voor de naleving van mensenrechten. Rechters hebben in meerdere landen ingegrepen, de uitvoering bleef ver achter bij de beoogde capaciteit, en de omstandigheden van detentie en overbrenging leidden tot aanhoudende kritiek van toezichthouders en maatschappelijke organisaties.

4.1.1 De Italiaanse deal met Albanië als waarschuwing

Het dichtstbijzijnde precedent is het Italië-Albanië-protocol (2023). Dat voorzag oorspronkelijk in de screening en registratie van personen die op zee door Italiaanse schepen waren gered, en in de behandeling van hun asielaanvragen op Albanees grondgebied. De Italiaanse regering mikte op een jaarlijkse doorstroom van 36.000 personen. Op 28 maart 2025 wijzigde de Italiaanse ministerraad het protocol met een nieuwe doelgroep: personen met een detentiebevel in Italië. Het centrum functioneert sindsdien als detentiecentrum met het oog op repatriëring.

[5] MO*: Gennez verscherpt toezicht op ontwikkelingssamenwerking Oeganda wegens antihomowet, 28 juni 2023

Tussen en 14 juli 2026 zijn ongeveer 685 mensen vanuit Italiaanse detentiecentra naar Gjadër overgebracht en zijn er 101 daadwerkelijk teruggestuurd. Dat is 14.7%. [6]Dat is **een stuk lager dan het aantal uitwijzingen vanuit reguliere detentiecentra in Italië** (25,3%).[7]

De uitvoering van het akkoord **stuit voortdurend op rechterlijke uitspraken** en op problemen met de medische geschiktheid van betrokkenen voor detentie. In veel gevallen keurt de rechter de detentie niet goed of moeten mensen terug naar Italië. [8]

Tijdens de eerste twee jaar van de implementatie van het project werd een kost van minstens 259 miljoen euro gerapporteerd. Dat komt neer op een **kost van meer dan 1 miljoen euro per persoon die werd opgesloten in de centra**. Als het Italië zou lukken een volledige bezetting van de centra te bereiken zou deze vorm van opvang meer dan tien keer zo duur zijn als reguliere opvang in het Italiaanse asielsysteem.[9] Volgens onderzoek van de Universiteit van Bari gaat het om meer dan zeven keer zoveel als de plaatsen in vergelijkbare detentiecentra op Sicilië.[10]

Daarnaast worden er **voortdurend schendingen van de mensenrechten** gerapporteerd. Een rapport van Amnesty International verwijst onder meer naar zelfverminking, pogingen tot zelfdoding, het gebruik van fysieke dwang bij overbrengingen en obstakels voor advocaten en onafhankelijke waarnemers. Tussen 11 april en 16 mei 2025 werden in het centrum Gjadër 42 kritieke incidenten geregistreerd, waaronder twee pogingen tot ophanging.[11]

Tenslotte bestaat er **onenigheid in de Albanese regering over het verlengen van het akkoord** met Italië na 2030[12] en maakte de Albanese regering duidelijk dat het **niet openstaat voor de opvang van mensen uit andere EU-lidstaten**.[13]

4.1.2· VK-Rwanda

In april 2022 sloot de Britse regering een Memorandum of Understanding met Rwanda waarin werd vastgelegd dat personen die zonder toelating het VK binnenkwamen, naar Rwanda zouden worden overgebracht, om daar hun asielaanvraag te laten behandelen. Een terugkeer naar het VK was niet voorzien.

Het akkoord **kwam nooit effectief van de grond**. De eerste vlucht in juni 2022 werd tegengehouden door een voorlopige maatregel van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In november 2023 oordeelde het Britse Supreme Court dat het plan onwettig was, omdat er in Rwanda een reëel risico bestond op refoulement. De regering reageerde met een nieuw verdrag en de Safety of Rwanda Act (2024), die Rwanda wettelijk als veilig land bestempelde. Er werden geen gedwongen

---

[6] Il CPR di Gjadër, in Albania, interessa anche all'Europa
[7] Rimpatri forzati 2025: dai Cpr solo 1.732 su 4.784
[8] ECRE, AIDA Italie 2026, Access to the territory and push backs - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles
[9] De Correspondent, Migranten opsluiten in een kooi in Albanië: Italië doet het, Nederland wil het - De Correspondent, 29 januari 2026
[10] ActionAid e UniBari: rimpatri ai minimi storici e costi altissimi della detenzione — Italiano
[11] Amnesty International Nederland, Gevolgen Italië-Albanië-migratiedeal: wake up call voor EU, 20 augustus 2026
[12] Rapporteur, EXCLUSIVE: Albania won't extend Italy migration deal beyond 2030, foreign minister says | Rapporteur, 12 mei 2026
[13] Info Migrants, Albanian Prime Minister rejects once more the idea of hosting EU migrant return hubs - InfoMigrants, 6 oktober 2026

overbrengingen uitgevoerd. In juli 2024 schrapte de nieuwe Labour-regering het plan als "onwerkbaar".

De kosten waren aanzienlijk. Volgens de Britse minister van Binnenlandse Zaken kostte het akkoord **700 miljoen pond**. Dat bedrag werd besteed **zonder dat één persoon gedwongen werd overgebracht**. Meer dan duizend ambtenaren werkten aan het dossier. Slechts vier personen vertrokken vrijwillig, tegen een vergoeding van 3.000 pond. De vorige regering had voor zes jaar meer dan 10 miljard pond voorzien.[14]

Een vergelijkbaar akkoord tussen Israël en Rwanda liep volledig mis. Tussen 2013 en 2018 stuurde Israël zo'n 4.000 Soedanese en Eritrese vluchtelingen naar Rwanda. Bijna allemaal reisden ze meteen na aankomst verder door, velen richting Europa. In 2018 bleken er nog maar negen van hen in het land te zijn.[15] Onderzoek toont dat ze rechtstreeks **in de armen werden gedreven van smokkelaars en mensenhandelaars**.[16]

4.1.3 Verenigde Staten: keten van mensenrechtenschendingen

De regering-Trump heeft het gebruik van uitzettingen naar derde landen ingezet als een centraal onderdeel van haar terugkeerbeleid, waarbij personen worden overgebracht naar landen waarmee zij geen nationaliteits- of herkomstband hebben.Tussen 20 januari 2025 en 5 augustus 2026 hebben de Verenigde Staten meer dan 500 mensen uitgezet naar Afrikaanse landen die niet hun land van herkomst waren, waaronder Rwanda, de Democratische Republiek Congo (DRC) en Oeganda. Mensen werden daarbij willekeurig vastgehouden en kregen in veel gevallen te maken met mishandeling tijdens hun detentie. In sommige gevallen werden mensen vervolgens doorgestuurd naar hun land van herkomst, waar zij het risico liepen op vervolging of foltering. Daarmee werd het beginsel van non-refoulement geschonden.

V**N Mensenrechtenexperten** noemen de schade die door dit programma wordt veroorzaakt "niet langer hypothetisch". "De gemaakte afspraken leiden tot een **keten van mensenrechtenschendingen**, **vergroten het risico op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling en gedwongen verdwijningen, en schenden het beginsel van non-refoulement uit het internationaal gewoonterecht.** Dit gebeurt in landen over de hele wereld die overeenkomsten sluiten om grote groepen migranten en vluchtelingen op te vangen die vanuit de VS worden uitgezet".[17]

Human Rights Watch interviewde 24 mensen die door de VS naar zes Afrikaanse landen waren uitgezet. HRW documenteerde onder meer mishandeling tijdens de vluchten, willekeurige detentie en mishandeling in de opvanglanden[18]

---

[14] Border Security and Asylum - Hansard - UK Parliament

[15] Home Office, Country Information Note Rwanda, UNHCR evidence, december 2023

[16] Oxford Law Blogs, Moving under Threats: The Treacherous Journeys of Refugees who 'Voluntary' Departed from Israel to Rwanda and Uganda and Reached Europe | Oxford Law Blogs, 12 oktober 2018

[17]OHCHR, US migration externalization scheme mires over 35 other states, triggering cascade of human rights violations including torture: Human Rights Experts | OHCHR, 28 september 2026

[18] Human Rights, Watch, "To Scare People": US Expulsions of Third-Country Nationals to Countries in Africa | HRW, 8 oktober 2026

4.2 Terugkeerhubs pakken de structurele obstakels voor terugkeer niet aan

Een effectieve terugkeer hangt onder meer af van de identificatie van personen, de afgifte van reisdocumenten en de medewerking van de autoriteiten van het land van herkomst. Volgens de European Parliamentary Research Service is de doeltreffendheid van terugkeer in belangrijke mate afhankelijk van de snelheid en kwaliteit waarmee deze autoriteiten meewerken aan de identificatie van personen, de afgifte van reisdocumenten en de aanvaarding van terugkeerders ()[19]. Ook de Europese Rekenkamer stelt vast dat landen de terugname van hun onderdanen in de praktijk kunnen bemoeilijken, bijvoorbeeld door bijkomende verificaties of administratieve vereisten op te leggen, of door reisdocumenten niet af te geven of te aanvaarden ()[20].

Deze obstakels verdwijnen niet automatisch wanneer iemand naar een derde land wordt overgebracht. Als de identiteit of nationaliteit van een persoon niet kan worden vastgesteld, de nodige reisdocumenten ontbreken of de autoriteiten van het land van herkomst niet meewerken aan de terugname, biedt een terugkeerhub op zichzelf geen oplossing. Zoals Bossong, Koch en Molla (2026) benadrukken, kunnen de structurele problemen van het Europese terugkeerbeleid niet worden omzeild door onderdelen ervan naar derde landen te verplaatsen.

Een terugkeerhub heeft alleen een aantoonbare meerwaarde wanneer ze een concreet obstakel voor terugkeer wegneemt dat niet met bestaande instrumenten kan worden aangepakt. Wanneer de voorwaarden voor terugkeer naar het land van herkomst niet zijn vervuld, verandert de overbrenging naar een derde land op zichzelf niets aan de mogelijkheid om die terugkeer te realiseren. **De capaciteit om mensen over te brengen mag daarom niet worden verward met de capaciteit om hen daadwerkelijk naar hun land van herkomst terug te sturen.**

De vraag is bijgevolg niet alleen hoeveel mensen naar een terugkeerhub kunnen worden overgebracht, maar ook hoeveel van hen daadwerkelijk kunnen terugkeren en welke meerwaarde de hub daarbij biedt. **Zonder bewijs dat terugkeerhubs de bestaande obstakels daadwerkelijk wegnemen, dreigen ze een bijkomende stap in het terugkeerproces te vormen zonder de structurele problemen op te lossen.**

4.3 Meer dwang leidt niet noodzakelijk tot meer duurzame terugkeer

Een grotere inzet op dwang leidt niet noodzakelijk tot meer medewerking aan terugkeer. Onderzoek naar de rol van legitimiteit in het terugkeerbeleid toont dat mensen niet alleen reageren op de mogelijke gevolgen van niet-meewerken, maar ook op de vraag of ze de uitkomst en de procedure als rechtvaardig ervaren. Dit sluit aan bij het concept *procedural justice*: mensen zijn eerder geneigd beslissingen en regels te aanvaarden wanneer ze de procedure begrijpen, zich eerlijk behandeld voelen en vertrouwen hebben in de betrokken functionarissen.

Onderzoek bij vreemdelingengedetineerden in Nederland illustreert de beperkingen van een uitsluitend afschrikkende aanpak. Slechts 23,6% van de bevraagde gedetineerden gaf aan dat hun bereidheid om te vertrekken tijdens de detentie was toegenomen. De ervaren rechtvaardigheid van

---

[19]EPRS, Common approach on return policy, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757604/EPRS_BRI(2024)757604_EN.pdf, 2024, p.6

[20]European Court of Auditors, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf, 2021, §§ 74 en 77,

de beoogde uitkomst en de kennis van en tevredenheid over de beschikbare terugkeer- en re-integratieondersteuning bleken belangrijke voorspellers van een toegenomen vertrekbereidheid[21].

Deze resultaten tonen niet rechtstreeks aan wat het effect van terugkeerhubs zou zijn, maar onderstrepen wel dat dwang op zichzelf geen garantie biedt op een grotere bereidheid tot terugkeer. Een doeltreffend terugkeerbeleid kan daarom niet uitsluitend steunen op meer controle en vrijheidsberoving, maar moet ook investeren in vertrouwen, individuele begeleiding en een realistisch toekomstperspectief.

Ons eigen rapport *Voorbij Terugkeer* benadrukt eveneens het belang van individuele begeleiding en ondersteuning bij het uitwerken van een duurzame oplossing, waaronder vrijwillige terugkeer en re-integratie wanneer terugkeer haalbaar is[22]. **Voor de beoordeling van terugkeerhubs betekent dit dat niet alleen de capaciteit om mensen over te brengen telt, maar ook de vraag of de gekozen aanpak daadwerkelijk bijdraagt aan duurzame terugkeer.** Het is niet aangetoond dat een verblijf in een derde land op zichzelf de bereidheid tot medewerking vergroot.

4.4 De meerwaarde en financiële haalbaarheid zijn onvoldoende aangetoond

Terugkeerhubs vergen aanzienlijke investeringen in infrastructuur, personeel, beveiliging, vervoer, toezicht en samenwerking met het gastland. Die kosten moeten worden afgewogen tegen het aantal mensen dat daadwerkelijk terugkeert en tegen de resultaten die met bestaande instrumenten kunnen worden bereikt. De ervaringen met eerdere initiatieven, waaronder de Italiaans-Albanese regeling, roepen vragen op over de verhouding tussen de geïnvesteerde middelen en het aantal gerealiseerde terugkeerbewegingen.

Bij de beoordeling van de financiële haalbaarheid volstaat het daarom niet om te kijken naar de beoogde capaciteit van een hub of het aantal mensen dat er kan worden ondergebracht. Relevant is hoeveel mensen daadwerkelijk naar hun land van herkomst terugkeren, hoeveel dat per gerealiseerde terugkeer kost en welke bijkomende uitgaven nodig zijn om de regeling operationeel te houden. Ook de kosten van juridische procedures, toezicht, vervoer en samenwerking met het gastland moeten worden meegerekend.

Daarnaast moet de mogelijke meerwaarde worden vergeleken met de alternatieve besteding van dezelfde middelen. Investeringen in terugkeerhubs kunnen immers ten koste gaan van bestaande instrumenten, zoals individuele begeleiding, ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en re-integratie en alternatieven voor detentie. Wanneer niet wordt aangetoond dat terugkeerhubs betere of duurzamere resultaten opleveren, is het moeilijk te verantwoorden dat hiervoor aanzienlijke publieke middelen worden vrijgemaakt.

Een Benelux-samenwerking kan bepaalde kosten mogelijk delen, maar gedeelde financiering bewijst op zichzelf niet dat de regeling kosteneffectief is. Ook binnen een gezamenlijk kader moeten

---

[21] Leerkens, https://repository.wodc.nl/server/api/core/bitstreams/d4443d80-7ad2-4dc5-b666-82a688814a48/content, 2022, pp. 25–29

[22] Vluchteliingenwerk Vlaanderen, 11.11.11, ea. Voorbij Terugkeer, https://vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/media/documenten/Voorbij%20terugkeer.pdf pp 15-16 en 19-21.

de totale kosten, de daadwerkelijke resultaten en de verdeling van verantwoordelijkheden transparant worden beoordeeld.

Zolang de meerwaarde en financiële haalbaarheid niet overtuigend zijn aangetoond, is er onvoldoende grond om Belgische middelen te investeren in terugkeerhubs. Een dergelijke investering moet niet alleen worden beoordeeld op haar juridische en operationele uitvoerbaarheid, maar ook op haar daadwerkelijke bijdrage aan duurzame terugkeer en op de resultaten die met alternatieve beleidsinstrumenten kunnen worden bereikt.

5. Investeren in alternatieven en duurzame oplossingen

5.1. Verder investeren in alternatieven voor detentie

België heeft al ervaring met alternatieven voor detentie en individuele begeleiding, maar het is belangrijk om die initiatieven verder uit te bouwen en hun resultaten onafhankelijk te evalueren. Projecten zoals *Plan Together*[23] van JRS Belgium en de officiële opvang- en oriëntatieprojecten die met de ondersteuning van onze lidorganisatie ORBIT worden georganiseerd, tonen hoe individuele begeleiding mensen kan helpen om hun situatie beter te begrijpen, hun mogelijkheden te onderzoeken en een duurzame oplossing uit te werken[24].

Bij dergelijke trajecten staat niet uitsluitend de vraag naar terugkeer centraal, maar wordt samen met de betrokkene onderzocht welk toekomstperspectief haalbaar is. Dat kan vrijwillige terugkeer en re-integratie zijn, maar afhankelijk van de individuele situatie ook een verblijfsoplossing in België of een ander land. Door mensen intensief te begeleiden en hen bij hun procedure te betrekken, kunnen deze projecten bijdragen aan meer duidelijkheid, vertrouwen en betrokkenheid. De resultaten en beperkingen van dergelijke initiatieven moeten zorgvuldig worden onderzocht, zodat het beleid kan voortbouwen op wat in de praktijk werkt.

5.2. Een toekomstperspectief op maat

Een duurzaam terugkeerbeleid vraagt dat de overheid tijdig onderzoekt welke oplossing voor iemand daadwerkelijk haalbaar is. Wanneer terugkeer mogelijk is, kan begeleiding bij vrijwillige terugkeer en re-integratie een belangrijke rol spelen. Wanneer terugkeer niet mogelijk blijkt, moeten ook andere perspectieven worden onderzocht, waaronder een verblijfsoplossing wanneer daarvoor juridische gronden bestaan. Zo kan worden vermeden dat mensen jarenlang in onzekerheid en onwettig verblijf blijven leven, zonder realistisch zicht op een oplossing.

Dat vraagt ook om een kritische evaluatie van de huidige beleidskeuzes. In *Voorbij Terugkeer* werd al gewezen op de spanning tussen de afnemende vrijwillige terugkeer en de grotere nadruk op gedwongen terugkeer. Een beleid dat hoofdzakelijk inzet op meer dwang dreigt onvoldoende aandacht te besteden aan de redenen waarom mensen niet vertrekken en aan de obstakels die een daadwerkelijke terugkeer verhinderen. Door vroeger in te zetten op individuele begeleiding en verschillende toekomstperspectieven te onderzoeken, kan de overheid gerichter werken aan

---

[23] JRS Belgium, Plan Together, casemanagement als alternatief voor migratiedetentie, februari 2023, https://jrsbelgium.org/wp-content/uploads/2024/08/jrs-rapport_plan_together-nl-def.pdf

[24] Orbit vzw, Win Win, Opvang en Oriëntatie voor mensen in onwettig verblijf, 2024, https://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2024/12/OR012_OPT-Opvang-en-Orientatie-web-ORBITvzw-13032024def.pdf

duurzame oplossingen. Dat kan niet alleen menselijker zijn, maar mogelijk ook vermijden dat mensen langdurig in een uitzichtloze situatie blijven en dat middelen worden geïnvesteerd in maatregelen die geen daadwerkelijke oplossing opleveren.

België moet daarom verder bouwen op de bestaande ervaring met alternatieven voor detentie en opvang- en oriëntatietrajecten. In plaats van middelen te investeren in terugkeerhubs, die de structurele obstakels voor terugkeer niet wegnemen, moet de federale regering investeren in individuele begeleiding, samenwerking met gespecialiseerde middenveldorganisaties en de onafhankelijke evaluatie en verdere ontwikkeling van bestaande initiatieven. Daarbij verdienen ook de recente aanbevelingen van ORBIT over opvang en oriëntatie bijzondere aandacht.

Terugkeerhubs bieden geen garantie op daadwerkelijke of duurzame terugkeer: ze verplaatsen mensen naar een derde land zonder noodzakelijk de voorwaarden te creëren voor terugkeer naar het land van herkomst. België kan zijn middelen beter inzetten voor oplossingen die rekening houden met de individuele situatie van mensen, de obstakels voor terugkeer daadwerkelijk aanpakken en voorkomen dat mensen jarenlang in onzekerheid blijven.