



VU Migration Law Series No 25

HANDICAP EN DE ASIELPROCEDURE: ONZICHTBAARHEID, ONDUIDELIJKHEID EN ONTOEGANKELIJKHEID

**Een analyse van het Nederlandse asielbeleid in het licht van
het VN-verdrag Handicap**

Yasmina Yatti



Department of Constitutional and Administrative Law
De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam
The Netherlands
Tel. +31 20 5986261
www.rechten.vu.nl

Working Paper Series

The Migration Law Section of the Vrije Universiteit Amsterdam periodically publishes papers and books that highlight the findings of its research. Papers aim to stimulate discussion among the community of scholars, policymakers and practitioners. They are distributed free of charge in PDF format via the VU website. Comments on individual Working Papers are welcomed, and should be directed to the author/s.

The opinions expressed in the papers are solely those of the author/s who retain the copyright. The VU does not warrant in anyway the accuracy of the information quoted and may not be held liable for any loss caused by reliance on the accuracy or reliability thereof. Further details may be found at <http://www.rechten.vu.nl/en/research/organization/research-programmes/migration-law/index.aspx>

- Migration law series 1: Joukje van Rooij, Asylum Procedure versus Human Rights, April 2004.
- Migration law series 2: Said Essakkili, Marginal Judicial Review in the Dutch Asylum Procedure, June 2005.
- Migration law series 3: Hemme Battjes, European Asylum Law and its Relation to International Law, 2006.
- Migration law series 4: Lieneke Slingenberg, Dutch Accelerated Asylum Procedure in Light of the European Convention on Human Rights, June 2006.
- Migration law series 5, Said Essakkili, with the assistance of Sophie Flynn, Lieneke Slingenberg and Thomas Spijkerboer, Seeking Asylum Alone in the Netherlands, March 2007.
- Migration law series 6: Kazimierz Bem, Defining the refugee: American and Dutch asylum case-law 1975-2005, 2007.
- Migration law series 7: Juan M. Amaya-Castro, Human Rights and the Critiques of the Public-Private Distinction, 2010.
- Migration law series 8: Karin Maria de Vries, Integration at the Border. The Dutch Act on Integration Abroad in relation to International Immigration Law, 2011.
- Migration law series 9: Sarah van Walsum, Intimate Strangers, 2012.
- Migration law series 10: Hemme Battjes, De ontwikkeling van het begrip bescherming in het asielrecht, 2012.
- Migration law series 11: Lieneke Slingenberg, Between Sovereignty and Equality. The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2012.
- Migration law series 12: Janna Wessels, "Discretion", persecution and the act/identity dichotomy: Reducing the Scope of Refugee Protection, 2016.
- Migration law series 13: Martijn Stronks, Grasping legal time. A Legal and Philosophical Analysis of the Role of Time in European Migration Law, 2017.

- Migration law series 14: Eva Hilbrink, *Adjudicating the Public Interest in Immigration Law. A Systematic Content Analysis of Strasbourg and Luxembourg Case Law on Immigration and Free Movement*, 2017.
- Migration law series 15: Orcun Ulusoy & Hemme Battjes, *Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement*, 2017.
- Migration law series 16: Tamara Last, *Deaths Along Southern EU Borders*, 2018.
- Migration law series 17: Marcelle Reneman, *Identification of asylum seekers with special reception and procedural needs in the Dutch asylum procedure*, 2018.
- Migration law series 18: Nadia Ismaïli, *Who cares for the child? Regulating custody and access in family and migration law in the Netherlands, the European Union and the Council of Europe*, 2018.
- Migration law series 19: Maarten Kos, *Italy's Responsibility Under International Law for Human Rights Violations of Migrants Intercepted at Sea and Returned to Libya by the Libyan Coast Guard with the Support of Italy*, 2019.
- Migration law series 20: Younous Arbaoui, *Deux Poids, Deux Mesures: A critical frame analysis of the Dutch debate on family-related asylum claims*, 2019.
- Migration law series 21: Lisa Komp, *Border Deaths at Sea under the Right to Life in the European Convention on Human Rights*, 2020.
- Migration law series 22: Eva van der Wal, *Exploring the African Accountability Avenue: Libya's Responsibility for Violating the Right to Leave under Article 12 (2) ACHPR through pullback operations*, 2024.
- Migration law series 23: Fadi Saher Fahad, *Een gewaarschuwd kabinet telt voor twee: Doorwerking van wetgevingsadvisering door de Raad van State in het migratierecht*, 2024.
- Migration law series 24: Lydia Leibbrandt, *Capturing the alchemy of regularization - Manifestations of citizenship in the German Ausbildungsduhlung*, 2024.
- Migration law series 25: Yasmina Yatti, *Handicap en de Asielprocedure: Onzichtbaarheid, Onduidelijkheid en Ontoegankelijkheid, Een analyse van het Nederlandse asielbeleid in het licht van het VN-verdrag Handicap*, 2024.

Abstract

Wereldwijd zijn minstens 12 miljoen mensen met een handicap gedwongen op de vlucht. Deze groep wordt door gedwongen verplaatsing onevenredig hard getroffen gezien hun fysieke, mentale en/of intellectuele beperkingen. Voor asielzoekers met een handicap kunnen door uiteenlopende behoeften en capaciteiten schrijnende situaties ontstaan door een gebrek aan voorzieningen tijdens de asielprocedure, wat hun toegang kan belemmeren en zelfs kan leiden tot een onterechte afwijzing van hun asielaanvraag. De plicht van 'redelijke aanpassingen' in de zin van het VN-verdrag Handicap behoort hier bescherming tegen te bieden. Echter, asielzoekers met een handicap ervaren een tweeledige drempel doordat zij kwetsbaarheid zijn voor beslissingen van staten als het aankomt op de mogelijkheid om deze rechten uit te oefenen. Het niet erkennen en toepassen van dit verdrag kan een ernstige 'beschermingskloof' veroorzaken, waarbij de rechten van asielzoekers met een handicap niet overeenkomen met hun geleefde realiteit van ontoegankelijkheid en discriminatie. Deze scriptie onderzoekt, middels kwalitatieve en interpretatieve onderzoeksmethoden, de wijze waarop het Nederlandse asielbeleid invulling geeft aan de plicht van 'redelijke aanpassingen' volgens het VN-verdrag Handicap. De toepassing van het verdrag op asielzoekers met een handicap wordt onderzocht door middel van een teleologische en tekstuele interpretatie. Een analyse van wetgeving en beleid volgt om inzicht te verkrijgen in de beschikbare voorzieningen voor asielzoekers met een handicap in de asielprocedure. Dit onderzoek illustreert dat asielzoekers met een handicap diverse belemmeringen ondervinden omtrent de asielprocedure en dat zij niet de benodigde 'redelijke aanpassingen' verstrekt krijgen om deze belemmeringen weg te nemen. De toewijding aan de plicht van 'redelijke aanpassingen' in de asielprocedure is te impliciet en biedt daarom onvoldoende bescherming voor de uitdagingen waarmee asielzoekers met een handicap worden geconfronteerd binnen de asielprocedure. Het ontbreken van expliciete vermeldingen van asielzoekers met een handicap en 'redelijke aanpassingen' in het huidige asielbeleid en verwante wetgeving wijst op een tekort aan aandacht voor hun behoeften. Dit resulteert in een toename van de onzichtbaarheid, vergroting van de onduidelijkheid en bestending van de ontoegankelijkheid. Een expliciete en inclusieve benadering van gehandicaptenrechten in het asielbeleid is essentieel om de bescherming van deze groep te waarborgen. In deze scriptie worden concrete acties aanbevolen om de inclusie van personen met een handicap in het asielbeleid en de asielprocedure te verbeteren.

Inhoudsopgave

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	1
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	2
1.1 AANLEIDING	2
1.2 PROBLEEMSTELLING EN DEELVRAGEN	4
1.3 DOEL EN RELEVANTIE	4
1.4 METHODOLOGIE	5
1.4.1 MATERIALEN EN JURIDISCH KADER	5
1.4.1.1 JURIDISCH KADER	5
1.4.1.2 BELEIDSDOCUMENTATIE EN OVERIGE MATERIALEN	6
1.4.2 VERZAMELING VAN MATERIALEN	7
1.4.3 ANALYSE VAN MATERIALEN	8
1.5 AFBAKENING EN TERMINOLOGIE	9
1.6 POSITIONALITEIT	10
1.7 LEESWIJZER	10
HOOFDSTUK 2: DE TOEPASSING VAN HET VN-VERDRAG HANDICAP OP ASIELZOEKERS MET EEN HANDICAP: ONTSTAANSGESCHIEDENIS, INTERNE EN EXTERNE INDICATIES EN MISVATTINGEN	12
2.1 TELEOLOGISCHE INTERPRETATIE VAN HET VERDRAG: DOEL, ONTSTAANSGESCHIEDENIS EN ONDERHANDELINGEN	12
2.1.1 DOELSTELLING EN AARD VAN HET VERDRAG	12
2.1.2 ONTSTAANSGESCHIEDENIS EN ONDERHANDELINGEN	13
2.1.3 DE ROL EN HOUDING VAN DE NEDERLANDSE OVERHEID	15
2.2 TEKSTUELE INTERPRETATIE VAN HET VERDRAG EN BIJBEHOREND FACULTATIEF PROTOCOL: INTERNE INDICATIES	17
2.2.1 VERDRAGSBEPALINGEN	17
2.2.2 ARTIKEL 1, EERSTE LID, VAN HET FACULTATIEF PROTOCOL	18
2.3 VN-VERDRAGSORGANEN OVER DE TOEPASSING VAN HET VERDRAG OP ASIELZOEKERS: EXTERNE INDICATIES	19
2.3.1 VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP	19
2.3.2 OVERIGE VN-VERDRAGSORGANEN	19

2.4	ASIELZOEKERS, MENSENRECHTEN EN MISVATTINGEN	20
2.5	TUSSENCONCLUSIE	21
HOOFDSTUK 3: DE PLICHT VAN 'REDELIJKE AANPASSINGEN' EN DE ONTOEGANKELIJKHEID VAN DE ASIELPROCEDURE		23
3.1	DE PLICHT VAN 'REDELIJKE AANPASSINGEN' EN NON-DISCRIMINATIE	23
3.2	JURIDISCHE GRONDSLAG VOOR DE PLICHT VAN 'REDELIJKE AANPASSINGEN' TIJDENS DE ASIELPROCEDURE	24
3.3	ASIELZOEKERS MET EEN HANDICAP IN DE ASIELPROCEDURE: BELEMMERINGEN EN BENODIGDE AANPASSINGEN	25
3.3.1	FYSIEKE TOEGANG EN TOEGANG TOT INFORMATIE EN COMMUNICATIE	26
3.3.2	DE DRIE FASEN VAN DE INHOUDELIJKE ASIELPROCEDURE	28
3.3.2.1	HET MEDISCH ONDERZOEK EN IDENTIFICATIE	28
3.3.2.2	DE ASIELGEHOREN	29
3.3.2.3	DE BEOORDELING EN BESLUITVORMING	31
3.4	TUSSENCONCLUSIE	33
HOOFDSTUK 4: DE NEDERLANDSE VERSTREKKING VAN 'REDELIJKE AANPASSINGEN' AAN ASIELZOEKERS MET EEN HANDICAP		35
4.1	ALGEMENE ANALYSE: (H)ERKENNING EN BEVORDERING VAN DE RECHTEN VAN ASIELZOEKERS MET EEN HANDICAP	35
4.2	GEDETAILLEERDE ANALYSE: 'REDELIJKE AANPASSINGEN' IN DE NEDERLANDSE ASIELPROCEDURE	38
4.2.1	WETGEVING: VW 2000 EN VB 2000	38
4.2.1.1	VREEMDELINGENWET 2000	38
4.2.1.2	VREEMDELINGENBESLUIT 2000	39
4.2.2	BELEID: BELEIDSREGELS, -REACTIES EN IND-WERKINSTRUCTIES	40
4.2.2.1	VREEMDELINGENCIRCULAIRE 2000	40
4.2.2.2	IND-WERKINSTRUCTIES	43
4.2.2.3	STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID OVER KRITIEK OMTRENT HET MEDISCH ADVIES HOREN EN BESLISSEN	48
4.2.2.4	BELEIDSREACTIE OP AA-KWALITEITSONDERZOEK VAN DE INSPECTIE JUSTITIE EN VEILIGHEID	51
4.3	TUSSENCONCLUSIE	53

HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE	55
5.1 RECAPITULATIE EN BEVINDINGEN	55
5.1.1 ONZICHTBAARHEID	56
5.1.2 ONDUIDELIJKHEID	57
5.1.3 ONTOEGANKELIJKHEID	57
5.2 AANBEVELINGEN	58
5.2.1 AANBEVELINGEN VOOR DE PLICHT VAN 'REDELIJKE AANPASSINGEN'	58
5.2.2 AANBEVELINGEN VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK	59
BIBLIOGRAFIE	60

Lijst van gebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AHC	Ad hoc comité
Amv'ers	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
CMW	Verdrag voor Rechten van Migrerende Werknemers en hun Familieleden
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CRM	College voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EU-Handvest	Europees Handvest inzake de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Lvb	Licht verstandelijke beperking
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
OHCHR	Het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten
RMA	Regeling Medische zorg Asielzoekers
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën
UNGA	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
UNHCR	VN Vluchtelingenorganisatie
UVRM	Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vluchtelingenverdrag	Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951
VN	Verenigde Naties
VN-verdrag Handicap	VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WI	Werkinstructie

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Volgens onderzoek van de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) zijn wereldwijd minstens 12 miljoen mensen met een handicap gedwongen op de vlucht.¹ Gedwongen verplaatsing treft deze kwetsbare groep onevenredig hard, omdat zij een drievoudig nadeel ondervinden. Ze ontberen niet alleen de bescherming die hoort bij staatsburgerschap, maar leven ook in voortdurende angst voor vervolging bij terugkeer naar het land waaruit ze zijn gevlucht en worden bovendien gehinderd door fysieke, mentale en/of intellectuele beperkingen.² Daarbij loopt deze groep door een gebrek aan bescherming, een verhoogde kwetsbaarheid en uiteenlopende capaciteiten en behoeften een vergroot risico op geweld, (seksueel) misbruik, uitbuiting en worden zij geconfronteerd met additionele obstakels bij de toegang tot basisvoorzieningen, gezondheidszorg, uitsluiting van onderwijs en mogelijkheden om in hun levensonderhoud te voorzien.³ Bovendien bestaat er binnen de groep van mensen met een handicap die op de vlucht zijn verschil in de mate van toegang tot voorzieningen, afhankelijk van eenieders juridische status in de ontvangende staat.⁴ Zo hebben asielzoekers, door het ontbreken van een verblijfsvergunning, niet dezelfde toegang tot de samenleving, publieke voorzieningen en rechten als statushouders.⁵ Echter, asielzoekers hebben fundamentele mensenrechten die gewaarborgd dienen te worden op grond van diverse internationale verdragen en het fundamentele beginsel van universaliteit, ongeacht hun verblijfsstatus.⁶ Asielzoekers met een handicap worden bij de toegang tot voorzieningen dus geconfronteerd met een tweeledige drempel. Deze drempel is echter niet inherent aan het zijn van een persoon met een handicap noch aan het zijn van een asielzoeker, maar wordt veroorzaakt door ontoereikend asielbeleid en gehandicaptenbeleid van overheden. In dit verband is de volgende uitspraak van Judith Heumann, voorvechter voor gehandicaptenrechten en tevens bekend als ‘moeder van de beweging voor gehandicaptenrechten’, relevant:⁷

‘Disability only becomes a tragedy when society fails to provide the things we need to lead our lives.’

Voor asielzoekers met een handicap kunnen met name schrijnende situaties ontstaan als er een gebrek aan voorzieningen optreedt in het kader van de asielprocedure. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie waarin asielzoekers met een auditieve beperking geen (geschikte) gebarentolk toegewezen krijgen, of de situatie waarbij tijdens de asielgehoren en de besluitvorming geen rekening wordt gehouden met het beperkte vermogen om consistent te verklaren van asielzoekers met een verstandelijke beperking.⁸ Indien er in dergelijke gevallen geen toereikende voorzieningen worden verstrekt, kan het de toegang tot de asielprocedure belemmeren en in het ergste geval zelfs een

¹ ‘UNHCR’s approach to forcibly displaced and stateless persons with disabilities 2022’, unhcr.org; Giménez 2021.

² Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 736; Artikel 1 VN-verdrag Handicap.

³ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 543; UNHCR 2019, p. 4; ‘Person with disabilities’, unhcr.org.

⁴ Dit geldt ten aanzien van alle mensen die op de vlucht zijn en heeft betrekking op het systeem van rechtentoekenning onder het Vluchtelingenverdrag en de Koppelingswet. Beide instrumenten koppelen namelijk de aard van het verblijf van een vreemdeling aan zijn recht op voorzieningen. Het systeem van rechtentoekenning koppelt de (toename van) aanspraken en rechten aan de aard en duur van de binding met de ontvangende staat. Dit wordt verder uitgelegd in paragraaf 2.4. De Koppelingswet bepaalt dat personen zonder geldige verblijfstitel in Nederland geen aanspraak kunnen maken op (sociale) voorzieningen.

⁵ Denk hierbij bijvoorbeeld aan het recht op huisvesting en een bijstandsuitkering. Zie: ‘Huisvesting statushouder’ rijksoverheid.nl; ‘Werkwijzer vluchtelingen: werk en onderwijs’, ser.nl; Artikel 56a en artikel 57 Participatiewet.

⁶ Straimer, *UNHCR* 2010, p. 1; Preambule, considerans 3, VN-verdrag Handicap.

⁷ ‘Human Rights Watch Mourns Loss of Judy Heumann’, 5 maart 2023, hrw.org.

⁸ ‘Aangrijpende situatie voor dove asielzoekers’, 11 december 2015, doof.nl; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 756; Kollen, *A&MR* 2023, p. 58-60; Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 4.

onterechte afwijzing van een asielaanvraag tot gevolg hebben.⁹ Ter voorkoming van voorgenoemde schrijnende situaties zijn de specifieke mensenrechten die voortvloeien uit het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: ‘VN-verdrag Handicap’ of ‘het verdrag’) voor asielzoekers met een handicap van belang, omdat het een cruciale beschermingslaag vormt gedurende de asielprocedure. Een van de kernbepalingen van het verdrag bevat namelijk de verplichting voor staten om te voorzien in ‘redelijke aanpassingen’ zoals omschreven in artikelen 2 en 5, derde lid. De te verstrekken aanpassingen en voorzieningen zien op de specifieke en uiteenlopende behoeften van personen met een handicap en hebben tot doel om barrières en belemmeringen weg te nemen zodat deze gemarginaliseerde en kwetsbare groep effectief en op gelijke voet met anderen kan deelnemen aan de samenleving, waaronder de asielprocedure.¹⁰ Bovendien verwerpt het VN-verdrag Handicap de onrechtvaardige en nog altijd bestaande ‘liefdadigheidsbenadering’ en conceptualiseert het personen met een handicap, waaronder asielzoekers met een handicap, als waardige houders van rechten.¹¹

Ondanks de drempels die asielzoekers met een handicap kunnen ervaren, hun verhoogde kwetsbaarheid en het belang van de rechten die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap, blijft de aandacht voor asielzoekers met een handicap in Nederland uit. Dit blijkt voornamelijk uit het gebrek aan informatie en data over asielzoekers met een handicap.¹² Ten aanzien van andere kwetsbare groepen asielzoekers, zoals kinderen, LHBTIQ+’ers en bekeerlingen is er daarentegen wel sprake van gegevensverzameling¹³ en politieke en publieke aandacht¹⁴ voor de schendingen van rechten en de benodigde voorzieningen. Natuurlijk is aandacht voor alle kwetsbare groepen asielzoekers gewenst, maar wel is het opvallend dat asielzoekers met een handicap onzichtbaar blijven. Een voorbeeld dat de onzichtbaarheid illustreert is het feit dat indien er bij uitzondering politieke of publieke aandacht is voor asielzoekers met een handicap, het asielzoekerskinderen met een handicap betreft¹⁵ en geen meerderjarigen. Dit komt doordat de aandacht voor asielzoekerskinderen met een handicap voortvloeit uit het VN-Kinderrechtenverdrag, waardoor de toepassing en het belang van het VN-verdrag Handicap impliciet wordt miskend. De expliciete erkenning en de toepassing van het verdrag is met name voor meerderjarige asielzoekers met een handicap van groot belang, aangezien zij in tegenstelling tot minderjarige asielzoekers met een handicap geen bescherming kunnen genieten op grond van het Kinderrechtenverdrag.

Het niet erkennen en daarom niet toepassen van het VN-verdrag Handicap op asielzoekers met een handicap, kan een ernstige ‘beschermingskloof’ veroorzaken tussen enerzijds de rechten die

⁹ Kollen, *A&MR* 2023, p. 58; Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3; UNHCR 2020, unit 2.3.

¹⁰ Artikelen 1, 2, 5, 9, 10, 11, 15, 18 VN-verdrag Handicap.

¹¹ Binnen de ‘liefdadigheidsbenadering’ worden personen met een handicap voornamelijk beschouwd als ‘objecten’ van liefdadigheid, welzijn, of medische behandeling, in plaats van ‘houders’ van rechten. Doordat de nadruk ligt op medelijden en vrijwillige ondersteuning, wordt er voorbijgegaan aan het juridische aspect en de inherente rechten en gelijkwaardigheid van personen met een handicap. Zie: Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 737; Straimer, *UNHCR* 2010, p. 1; Artikel 1 en artikel 3, onder a, VN-verdrag Handicap.

¹² Het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap viel het bijvoorbeeld op dat Nederland überhaupt geen gegevens verzamelt over asielzoekers en vluchtelingen met een handicap. Zie: bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 24170, nr. 268, onder 16c.

¹³ ‘Dashboard cohortstudie asiel: asielzoekers naar leeftijd en geslacht’, dashboards.cbs.nl; ‘Vluchtelingen in getallen 2022’, 1 augustus 2022, vluchtelingenwerk.nl; Rb. Den Haag 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210, r.o. 3.2.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2022/23, 19637, nr. 2999; *Kamerstukken II* 2017/18, 33042, nr. 30; ‘Verbeter situatie van kind in azc’, 22 juni 2022, nji.nl; ‘Inspecties: jonge asielzoekers worden slecht behandeld in azc’s’, 20 juni 2022, nos.nl; ‘Asielopvang voelt onvoldoende veilig voor kinderen’, 18 mei 2021, unicef.nl; *Kamerstukken II* 2022/23, 19637, nr. 3088; *Kamerstukken II* 2020/21, 19637, nr. 2705; ‘Meer aandacht en uniformiteit nodig in asielopvang van LHBTI, bekeerlingen en religieverlaters’, 19 november 2021, wodc.nl; Schans & van Lierop, *WODC* 2019.

¹⁵ Goeman & Schuitemaker, *Handicap & Recht* 2019, p. 41-47; ‘Slechte omstandigheden in azc voor kinderen met ziekte of handicap’ 2 mei 2018, rtlnieuws.nl; ‘Opvang gehandicapte kinderen in azc’s ver onder de maat’, 18 december 2018, nos.nl.

asielzoekers met een handicap hebben op basis van internationale mensenrechtenverdragen en anderzijds de realiteit waarmee zij worden geconfronteerd, zoals ontoegankelijkheid en discriminatie.¹⁶ Deze discrepantie heeft tot gevolg dat de rechten en bescherming die op internationaal niveau gewaarborgd zijn, niet (effectief) worden gewaarborgd op nationaal niveau. De ontzegging van fundamentele rechten kan resulteren in een verdere teruggang van deze reeds uiterst kwetsbare groep zijn welzijn, ontwikkeling en verhoogd daarmee het risico op discriminatie en verdere marginalisatie.

1.2 Probleemstelling en deelvragen

Het bovenstaande leidt tot de volgende overkoepelende onderzoeksvraag:

‘Op welke wijze wordt binnen het Nederlandse asielbeleid invulling gegeven aan de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ in de zin van artikel 2 en artikel 5, derde lid, van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in het kader van de asielprocedure?’

De onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- I. Wat zijn de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap en zijn ze van toepassing op asielzoekers met een handicap in Nederland?
- II. Hoe wordt het concept van ‘redelijke aanpassingen’ in de zin van artikel 2 en artikel 5, derde lid, van het VN-verdrag Handicap geïnterpreteerd?
- III. Welke belemmeringen ervaren asielzoekers met een handicap tijdens de asielprocedure, en welke aanpassingen en voorzieningen zijn nodig om deze belemmeringen weg te nemen?
- IV. Op welke wijze worden asielzoekers met een handicap voorzien van ‘redelijke aanpassingen’ in het asielbeleid en relevante wetgeving, waaronder de Vw 2000, Vb 2000, Vc 2000, WI 2021/9, WI 2021/12 en twee (beleids)reacties van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid?
- V. Zijn de beschikbare ‘redelijke aanpassingen’ voor asielzoekers met een handicap in het kader van de asielprocedure in overeenstemming met de benodigde voorzieningen en aanpassingen, en zijn ze daarmee in lijn met de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap?

1.3 Doel en relevantie

Het doel en de relevantie van deze scriptie zijn driedelig en nauw met elkaar verweven. In de eerste plaats is dit onderzoek van academische relevantie, omdat het tot doel heeft om het gebrek aan literatuur omtrent gehandicaptenrecht in de asielcontext op te vullen. Daarnaast wordt beoogd een multidisciplinair en kritisch dialoog te induceren door diverse lacunes in het asielbeleid en verwante wetgeving te adresseren. Daarmee, is dit onderzoek in de tweede plaats ook van juridische relevantie, omdat het inzicht tracht te verschaffen in de wijze waarop internationale gehandicaptenrechten invulling krijgen in nationale wetgeving en de Nederlandse asielprocedure. Bovendien wordt hierdoor inzicht verkregen in hoeverre Nederland zijn verdragsverplichting tot het verstrekken van redelijke aanpassingen naleeft in het kader van asiel. Ten derde, is dit onderzoek van aanzienlijk maatschappelijk belang om diverse redenen. Dit onderzoek beoogt niet alleen bij te dragen aan de bevordering en erkenning van de specifieke mensenrechten die asielzoekers met een handicap hebben op grond van het VN-verdrag Handicap, maar ook aan het versterken van de (rechts)positie van asielzoekers met een handicap in de samenleving, het vergroten van hun zichtbaarheid en de bestaande beschermingskloof te verkleinen, of idealiter zelfs te overbruggen. Ten slotte, tracht deze scriptie bij te dragen aan het grotere doel om individuen met een handicap, en in het specifiek asielzoekers, een nieuw en humaan gezicht te geven op grond waarvan ze erkend worden als gelijkwaardige individuen in de samenleving die

¹⁶ De ontzegging van ‘redelijke aanpassingen’ in de asielprocedure kan een daad van discriminatie van personen met een handicap vormen. Dit wordt verder uitgelegd in hoofdstuk 3. Zie ook: OHCHR 2006, p. 5.

inherente rechten hebben en niet langer beschouwd worden als een liefdadigheidsproject. Dat doel kan enkel worden verwezenlijkt door een kritische houding aan te nemen tegenover bestaand asielbeleid en wetgeving en te pleiten voor een gehandicapten-inclusieve aanpak.

1.4 Methodologie

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is er in deze scriptie gebruikt gemaakt van kwalitatieve en interpretatieve onderzoeksmethoden. In de kern combineert dit onderzoek de methoden van wetgevings- en beleidsanalyse en een teleologische en tekstuele interpretatie.¹⁷ De eerdergenoemde methoden zijn gezamenlijk ingezet om een diepgaand begrip te verkrijgen van de wijze waarop binnen het Nederlandse asielbeleid en wetgeving redelijke aanpassingen worden verstrekt in de asielprocedure. Nadat de materialen uiteen worden gezet en inzichtelijk wordt gemaakt hoe de materialen verzameld zijn, volgt in paragraaf 4.3 een uiteenzetting van de analyse en de wijze waarop en in welk verband de verschillende onderzoeksmethoden zijn toegepast.

1.4.1 Materialen en juridisch kader

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van diverse materialen. Hieronder volgt een uiteenzetting van het juridisch kader, de beleidsdocumentatie en overige materialen die dienen ter ondersteuning van de argumentatie in deze scriptie.

1.4.1.1 Juridisch kader

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt in deze scriptie gebruikt gemaakt van zowel internationale als nationale juridische instrumenten. Bovendien wordt er gebruikt gemaakt van asielbeleid en verwante documentatie waaruit relevante beleidsregels blijken. Op internationaal niveau wordt er hoofdzakelijk gebruik gemaakt van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Het VN-verdrag Handicap is een mensenrechteninstrument met een expliciete sociale ontwikkelingsdimensie en onderstreept dat ‘alle personen met alle soorten handicaps alle mensenrechten en fundamentele vrijheden moeten genieten’.¹⁸ Het VN-verdrag Handicap is op 14 juni 2016 door Nederland geratificeerd middels aanneming van twee wetten ter aanpassing van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en de Kieswet.¹⁹ Eind mei 2023 heeft het kabinet besloten om ook het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag Handicap te ratificeren, waardoor het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap de bevoegdheid krijgt om klachten te behandelen omtrent schendingen van het verdrag door de Nederlandse staat.²⁰ Volgens het College voor de Rechten van de Mens, die in Nederland onafhankelijk toezichthouder op de uitvoering van het verdrag is, is het doel van het verdrag het ‘bevorderen, beschermen en waarborgen van de mensenrechten van mensen met een beperking’.²¹ Ondanks dat het Verdrag in zijn volledigheid van belang is in deze scriptie, zal er voornamelijk worden gefocust op het concept ‘redelijke aanpassingen’ zoals gedefinieerd in artikel 2. De verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken, zoals voortvloeit uit artikelen 2 en 5, derde lid, van het VN-verdrag Handicap, zal worden onderzocht in samenhang met andere verdragsbepalingen, zijnde artikelen 4 (algemene verplichtingen), 5 (gelijkheid en non-discriminatie), 8 (bevordering van bewustwording), 9 (toegankelijkheid), 10 (recht op leven), 11

¹⁷ In paragraaf 1.4.3 worden beiden onderzoeksmethoden nader uitgelegd. Zie ook: Senden, *School of Human Rights Research Series*, p. 371; Feteris 2003, p. 145, 147 en 153.

¹⁸ ‘Convention On The Rights Of Persons With Disabilities (CRPD)’, social.desa.un.org.

¹⁹ *Kamerstukken I* 2015/16, 33990, A; Wet van 14 april 2016 tot uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Trb. 2007, 169; ‘Ratification Status for CRPD’, tbinternet.ohchr.org.

²⁰ Brief van de minister voor Langdurige Zorg en Sport van 26 mei 2023 (*Kamerstukken* 2022/23, 24170, nr. 284); *Kamerstukken II* 2021/22, 33826, nr. 47.

²¹ CRM, ‘VN-verdrag Handicap’, mensenrechten.nl.

(risicovolle situaties en humanitaire noodsituaties), 15 (vrijwaring van foltering), 18 (vrijheid van verplaatsing en nationaliteit), en 31 (statistieken en het verzamelen van gegevens).

Op nationaal niveau wordt er gebruik gemaakt van asielbeleid en de verwante wetgeving. Ondanks dat er geen specifiek asielbeleid en wetgeving inzake de rechten en voorzieningen van asielzoekers met een handicap bestaat, zijn er een aantal instrumenten die deze rechten kunnen bevatten. De wetgeving die geanalyseerd wordt omvat de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000. De Vreemdelingenwet 2000 (hierna ook: Vw) regelt de toegang, toelating, toezicht en uitzetting van vreemdelingen.²² In het kader van dit onderzoek is enkel afdeling 4 (de verblijfsvergunning asiel) van hoofdstuk 3 (verblijf) relevant. Daarom heeft de analyse enkel betrekking op artikelen 28 tot en met 45 van de Vw. In aanvulling op de Vreemdelingenwet, bevat het Vreemdelingenbesluit (hierna ook: Vb) een meer gedetailleerde regeling van de toegang, toelating, toezicht en uitzetting van vreemdelingen.²³ Voor dit onderzoek is enkel hoofdstuk 3 (verblijf) relevant, waardoor de analyse ziet op artikel 3.1 Vb tot en met artikel 3.130 Vb. Ondanks dat de algehele analyse ziet op voorgenoemde artikelen, wordt in het bijzonder aandacht besteed aan artikelen 30c, 30b en 31 Vw, en artikelen 3.108b, 3.109, 3.115 Vb.

1.4.1.2 Beleidsdocumentatie en overige materialen

Het asielbeleid dat wordt geanalyseerd omvat de beleidsregels zoals opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire 2000, de procedurele instructies van de Immigratie en Naturalisatiedienst (hierna: de IND), en (beleids)reacties van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De Vreemdelingen-circulaire 2000 (hierna: Vc) vormt het geheel van beleidsregels en algemene aanwijzingen aan alle ambtenaren belast met de uitvoering van de vreemdelingenwet- en regelgeving.²⁴ Voor vreemdelingen die een verblijfsvergunning asiel hebben of willen verkrijgen, is deel C van de Vc relevant. Dit deel bevat beleidsregels die een uitwerking of aanvulling zijn op algemeen geldende en bijzondere bepalingen voor asielzoekers.²⁵ Voor de analyse ligt de focus op hoofdstuk 1 (asiel algemeen). De procedurele instructies, beter bekend als werkinstructies, vloeien voort uit beleid en worden verstrekt door de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA).²⁶ Een werkinstructie (hierna ook: WI) licht specifieke onderwerpen toe en dient als procedurele instructie voor medewerkers van de IND, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, om het beleid op een correcte wijze uit te voeren.²⁷ De werkinstructies die worden geanalyseerd in deze scriptie zijn WI 2021/12 (medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), en WI 2021/9 (bijzondere procedurele waarborgen). Tot slot, worden twee (beleids)reacties van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid binnen de context van de asielprocedure geanalyseerd. De beleidsreactie omvat de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022, waarin wordt gereageerd op een kritisch rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid met betrekking tot de kwaliteit van de Algemene Asielprocedure.²⁸ De andere reactie van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid betreft de antwoorden op kritische Kamervragen over de kwaliteit van het Medisch Advies Horen en Beslissen, naar aanleiding van het artikel 'Afgevinkt en uitgezet'.²⁹ Hoewel de antwoorden op Kamervragen meer

²² 'Wetten en regels: Vreemdelingenwet 2000', dienstterugkeerenvertrek.nl

²³ Ibidem.

²⁴ Centrum voor Migratierecht Radboud Universiteit Nijmegen, 'Karakter en indeling Vc', cmr.jur.ru.nl.

²⁵ Vreemdelingen-circulaire 2000 (C); Centrum voor Migratierecht Radboud Universiteit Nijmegen, 'Karakter en indeling Vc', cmr.jur.ru.nl.

²⁶ 'Organogram: Strategie en Uitvoeringsadvies', ind.nl

²⁷ 'Werkinstructies en informatieberichten ondersteunen IND medewerkers', ind.nl.

²⁸ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 19637, nr. 2888); Rapport Inspectie en Veiligheid 2022.

²⁹ *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, 2023Z08871; *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 2984; R. van der Burgh & B. Heilbron, 'Afgevinkt en uitgezet', 19 april 2023, groene.nl.

van politieke aard zijn dan beleidsmatig, wordt uit beide documenten duidelijk wat de houding en het standpunt van de overheid zijn ten opzichte van kritiek en zorgen over specifieke asielbeleidskwesties.

Daarnaast worden verschillende juridische, politieke en rechtswetenschappelijke materialen aangewend om inzicht te bieden in specifieke vraagstukken en ter ondersteuning van de juridische argumentatie. Tot deze materialen behoren het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951, het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, diverse General Comments, conclusies en (gezamenlijke) verklaringen van onder andere het Uitvoerend Comité van de UNHCR (hierna: ExCom) en stukken van verschillende VN-verdragscomités. Daarnaast worden parlementaire stukken omtrent het VN-verdrag Handicap en het Medisch Advies Horen en Beslissen geraadpleegd, evenals een rapport van de Inspectie van Justitie en Veiligheid. Bovendien wordt het documentaire bewijs van de onderhandelingen, besprekingen en de opstelling van de uiteindelijke verdragstekst, oftewel de *travaux préparatoires*³⁰ (hierna ook: travaux), omtrent het VN-verdrag Handicap gebruikt. De geraadpleegde rechtswetenschappelijke literatuur is gedocumenteerd in de bibliografie.

1.4.2 Verzameling van materialen

De rechtswetenschappelijke literatuur is opgezocht via Rechtsorde, Legalintelligence, Kluwer Navigator (sinds kort: InView Essential), Heinonline, en Google (Scholar). De Engelstalige zoektermen waarop gezocht is zijn: “*disabled asylum seekers*”, “*asylum seekers with a disability*”, “*vulnerable asylum seekers*”, “*asylum and disability*”, “*disabled refugees*”, “*migration and disability*”, “*forced displacement and disability*”, “*intersection asylum and disability*” and “*CRPD asylum*”. De Nederlandstalige zoektermen waarop gezocht is zijn: “*asielzoekers met een beperking*”, “*beperkte asielzoekers*”, “*asielzoekers met een handicap*”, “*gehandicapte asielzoekers*”, “*VN-verdrag Handicap asielzoekers*”, “*kwetsbare asielzoekers*” en “*redelijke aanpassing(en)*”. Van de beperkte zoekresultaten is een selectie gemaakt van relevante literatuur die geschikt is voor het onderzoek. Zo is er bijvoorbeeld gelet op artikelen waarbinnen aandacht is voor de belemmeringen van asielzoekers met een handicap, en niet enkel statushouders. Voor de verdere selectie van literatuur en inwinning van informatie, is de sneeuwbalmethode gebruikt. Daarbij dienden de bovengenoemde zoektermen als uitvalsbasis. Bij de selectie van informatie is geprobeerd rekening te houden met de recentheid van de stukken voor zover dat mogelijk is, gezien het gebrek aan relevante literatuur, data en onderzoek naar het onderwerp.

Naast het raadplegen van rechtswetenschappelijke literatuur, worden in dit onderzoek ook parlementaire stukken en werkinstructies van de IND gebruikt. Deze bronnen zijn gevonden via de zoekmachine ‘officiële bekendmakingen’ van de overheid³¹ en het Open Data portal van de IND, dat verbonden is aan het Publicatieplatform UitvoeringsContent (PUC).³² De zoektermen die hierbij zijn gehanteerd, omvatten “*VN-verdrag Handicap*”, “*ratificatie VN-verdrag Handicap*”, “*redelijke aanpassing(en)*”, “*asielzoekers met een beperking*”, “*beperkte asielzoekers*”, “*asielzoekers met een handicap*”, “*gehandicapte asielzoekers*”, “*VN-verdrag Handicap asielzoekers*”, “*kwetsbare asielzoeker(s)*”, “*kwetsbaarheid asiel*”, en “*maatwerk asielprocedure*”.

Ten slotte, wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van de *travaux préparatoires* van het VN-verdrag Handicap. De documentatie is geraadpleegd via de webpagina van UN Enable. Op de pagina ‘Ad Hoc

³⁰ ‘*Travaux préparatoires*’ is de term die wordt gebruikt om het documentaire bewijs van de onderhandelingen, besprekingen en het opstellen van de uiteindelijke verdragstekst te beschrijven. Zie: ‘what are travaux préparatoires and how can I find them?’, ask.un.org.

³¹ Via zoek.officielebekendmakingen.nl.

³² Via puc.overheid.nl/ind/

Committee on a Comprehensive and Integral Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities’, zijn alle sessies van het ad hoc comité en de werkgroep gedocumenteerd. Voor elke sessie zijn alle rapporten, dagelijkse samenvattingen van overleg, (voorgestelde) herzieningen en wijzigingen in de verdragstekst, verklaringen en brieven van de voorzitter van het comité en andere betrokkenen beschikbaar. Na bestudering van alle stukken is er vervolgens een selectie gemaakt van stukken waarvan de inhoud relevant is voor dit onderzoek.

1.4.3 Analyse van materialen

De eerste deelvraag, ‘Wat zijn de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap en zijn ze van toepassing op asielzoekers met een handicap in Nederland?’, is primair beantwoord met behulp van de teleologische en tekstuele interpretatiemethoden. Wat betreft de teleologische interpretatiemethode wordt gebruik gemaakt van zowel de subjectieve als objectieve interpretatiemethode om het doel van het verdrag te achterhalen.³³ Middels de subjectieve interpretatiemethode wordt gekeken naar het doel van de oprichter van het verdrag zoals die blijkt uit de travaux préparatoires. Met de objectieve interpretatiemethode wordt daarentegen gekeken naar het doel zoals die voortvloeit uit onder meer de preambule. Aangezien het verdrag geen expliciete bepaling bevat over zijn werkingssfeer, heeft de analyse van zowel de letterlijke bewoordingen van de verdragstekst als de doelen, ontstaansgeschiedenis en intenties achter het verdrag inzicht verschaft in de toepasbaarheid. Bovendien is in dit verband een tekstuele analyse toegepast op de travaux en nationale parlementaire stukken over de oprichting en toetreding tot het verdrag. Door de gebruikte terminologie en argumentatiepatronen te analyseren wordt namelijk duidelijk wat de houding van de Nederlandse overheid is ten opzichte van het verdrag. In een latere fase van het onderzoek is het relevant om inzicht te hebben in de mogelijke redenen van bepaalde omstandigheden of keuzes omtrent de invulling van de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken conform het VN-verdrag Handicap. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag, ‘Hoe wordt het concept van ‘redelijke aanpassingen’ in de zin van artikel 2 en artikel 5, derde lid, van het VN-verdrag Handicap geïnterpreteerd?’, is naast de bepalingen van het VN-verdrag Handicap gebruik gemaakt van rechtswetenschappelijke literatuur. Het gebruik van de literatuur biedt contextuele inzichten in het concept van redelijke aanpassingen dat voortvloeit uit het VN-verdrag Handicap. Met betrekking tot de duiding van voorgenoemd concept, heeft het onderzoek voornamelijk een juridisch beschrijvend karakter. Ten aanzien van de derde deelvraag, ‘Welke belemmeringen ervaren asielzoekers met een handicap tijdens de asielprocedure, en welke aanpassingen en voorzieningen zijn nodig om deze belemmeringen weg te nemen?’, worden rechtswetenschappelijke artikelen en uitingen van het VN Comité inzake de rechten van personen met een handicap geraadpleegd. Voor deze materialen is gekozen, omdat ze het gebrek aan data en informatie over de belemmeringen en benodigde aanpassingen van asielzoekers met een handicap binnen de asielprocedure ondervangen. Met betrekking tot de vierde deelvraag, ‘Op welke wijze worden asielzoekers met een handicap voorzien van ‘redelijke aanpassingen’ in het asielbeleid en wetgeving, waaronder de Vw, Vb, Vc, WI 2021/9, WI 2021/12 en twee (beleids)reacties van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid?’, en de vijfde deelvraag ‘Zijn de beschikbare ‘redelijke aanpassingen’ voor asielzoekers met een handicap in het kader van de asielprocedure in overeenstemming met de benodigde voorzieningen en aanpassingen, en zijn ze daarmee in lijn met de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap?’, is ervoor gekozen gebruik te maken van de methode van wetgevings- en beleidsanalyse. Middels de wetgevings- en beleidsanalyse wordt namelijk inzicht verkregen in de beschikbare verstrekkingen en voorzieningen voor asielzoekers met een handicap binnen de asielprocedure. Daarbij is onderzocht hoe het taalgebruik in het asielbeleid en wetgeving zich verhoudt tot de politieke en juridische erkenning van de rechten van asielzoekers met een handicap zoals die

³³ Senden, *School of Human Rights Research Series*, p. 371; Feteris 2003, p. 145, 147 en 153.

voortvloeiën uit het VN-verdrag Handicap. Derhalve is onderzocht op welke wijze stiltes en benoemingen geïnterpreteerd kunnen worden in een juridische context en welke implicaties dit met zich meebrengt voor de rechten van asielzoekers met een handicap. De analyse wordt uitgevoerd in het licht van de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ in de zin van artikel 2 en artikel 5, derde lid, VN-verdrag Handicap te verstrekken. Hierbij wordt gelet op de belemmeringen en benodigde aanpassingen die bij beantwoording van deelvraag drie uiteen zijn gezet. Allereerst vindt een algemene analyse plaats, waarbij als het ware wordt ‘uitgezoomd’ en wordt gefocust op (h)erkenning en bevordering van de rechten van asielzoekers met een handicap. Hierbij wordt specifiek gelet op de expliciete benoeming van ‘asielzoeker met een handicap’, ‘vreemdeling met een handicap’, ‘handicap(s)’, ‘beperking(en)’, en ‘redelijke aanpassing(en)’. Vervolgens vindt een gedetailleerde analyse plaats, waarbij wordt ‘ingezoomd’ op de specifieke bepalingen die trachten aanpassingen en voorzieningen te verstrekken aan asielzoekers met een handicap in het kader van de asielprocedure. De meerwaarde van deze gemengde analyse is niet alleen dat inzicht wordt verkregen in hoeverre Nederland zijn verdragsverplichting tot het verstrekken van redelijke aanpassingen naleeft in het kader van asiel, maar ook wordt duidelijk hoe de formuleringen en terminologieën in deze documenten de perceptie en de specifieke rechten van asielzoekers met een handicap beïnvloeden.

1.5 Afbakening en terminologie

In deze scriptie wordt veelvuldig en wisselend gebruik gemaakt van de begrippen ‘personen met een handicap’ en ‘asielzoekers met een handicap’. Elke asielzoeker met een handicap is een persoon met een handicap, maar niet elk persoon met een handicap is ook een asielzoeker met een handicap. Tot ‘personen met een handicap’ behoren in deze scriptie alle personen die een ‘langdurige fysieke, mentale, intellectuele, of zintuiglijke beperking [hebben] die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving’ zoals voortvloeit uit artikel 1 van het VN-verdrag Handicap. Het begrip ‘asielzoekers met een handicap’ wordt in deze scriptie gebruikt om te verwijzen naar de specifieke groep van personen met een handicap die tevens ‘een vreemdeling [zijn] wiens vrijheid niet rechtens is ontnomen, door wie of ten behoeve van wie een asielaanvraag is ingediend’ in de zin van artikel 1, onder d, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005. Het begrip ‘vreemdeling’, betekent in deze scriptie, zoals volgt uit de definitie van artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000, ‘ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld’.

Het begrip ‘asielzoekers met een handicap’ omvat in deze scriptie zonder onderscheid alle personen die aan de bovengenoemde definitie voldoen, ongeacht nationaliteit, ras, etniciteit, geslacht, gender, seksuele voorkeur of leeftijd. Niettemin richt het onderzoek zich op de voorzieningen voor meerderjarige asielzoekers met een handicap, omdat enkel dan duidelijk wordt welke rechten en voorzieningen er uitsluitend op grond van het VN-verdrag Handicap bestaan. Indien het onderzoek zich bijvoorbeeld zou richten op voorzieningen voor minderjarige asielzoekers met een handicap of vrouwelijke asielzoekers met een handicap, kan het onduidelijk zijn of deze voorzieningen gebaseerd zijn op het VN-verdrag Handicap of andere internationale normen en verdragen, zoals het VN-Kinderrechtenverdrag³⁴ of het VN-Vrouwenverdrag³⁵. Ten behoeve van dit onderzoek, dat specifiek gericht is op de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ conform het VN-verdrag Handicap, is het daarom

³⁴ Zie bijvoorbeeld artikelen 3 (belang van het kind), 22 (minderjarige vluchtelingen) en 23 (kind met handicap) van het VN-Kinderrechtenverdrag.

³⁵ Zie bijvoorbeeld artikelen 1-5, 9-13, 15 en 16 van het VN-Vrouwenverdrag in combinatie met algemene aanbevelingen No. 30 (vrouwen voor, tijdens en na conflictsituaties) en No. 32 (gendergerelateerde dimensies van vluchtelingenstatus, asiel, nationaliteit en stateloosheid van vrouwen) van het VN-Vrouwenrechten Comité.

noodzakelijk om te focussen op voorzieningen voor asielzoekers die behoren tot de groep van personen met een handicap, zonder ook tot een andere kwetsbare groep te behoren. Desondanks, is het onderzoek relevant voor de fundamentele rechten van alle asielzoekers met een handicap, aangezien het de bijzondere behoeften en specifieke rechten van deze groep centraal stelt.

1.6 Positionaliteit

Bewust van het belang van transparantie in een onderzoek en van het feit dat de positionaliteit van een auteur een rol speelt bij de betrokkenheid bij het onderwerp en de interpretatie van bevindingen, wil ik inzicht geven in mijn eigen positionaliteit. Vanuit de positie als oudere zus en verzorgster van een meisje met downsyndroom heb ik een specifiek perspectief, omdat mijn geleefde ervaringen en zorgen mij in staat stellen om de uitdagingen, belemmeringen en behoeften van personen met een handicap te (h)erkennen. Doordat ik me bovendien bewust ben van de voorzieningen die de Nederlandse staat beschikbaar stelt voor haar onderdanen met een handicap, is er een juridische en academische vraag opgekomen met betrekking tot de beschikbare voorzieningen voor asielzoekers met een handicap. Vanuit mijn academische positie als masterstudent rechtsgeleerdheid met een specialisatie in het migratie- en vluchtelingenrecht kan ik deze vraag beantwoorden middels de academische en juridische vaardigheden, kennis en ervaring die ik heb verworven. De combinatie van mijn persoonlijke en academische positie brengen een unieke lens voort die mij in staat stelt om in het licht van het VN-verdrag Handicap blinde vlekken en lacunes in het Nederlands asielbeleid en verwante wetgeving te herkennen. Vanwege mijn positionaliteit, en de waardevolle inzichten die mijn docenten, professoren en mijn zusje mij hebben verschaft, ben ik gedreven om deze kwetsbare en (nog) onzichtbare groep de benodigde plek en aandacht te geven in de wetenschap en hopelijk ook in het asielbeleid.

1.7 Leeswijzer

Allereerst, wordt in hoofdstuk 2 besproken of de rechten en verplichtingen die zijn vastgelegd in het VN-verdrag Handicap van toepassing zijn op asielzoekers met een handicap. Middels een teleologische en tekstuele interpretatie van het VN-verdrag Handicap en het bijbehorende Facultatief Protocol wordt in de eerste en tweede paragraaf uiteengezet dat er overtuigende redenen zijn om aan te nemen dat de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap wel degelijk van toepassing zijn op asielzoekers met een handicap. Dit punt wordt in de derde paragraaf vervolgens ondersteunt door externe indicaties vanuit VN-verdragsorganen over de toepassing. Na een verwerping van een misvatting omtrent de toepassing in de vierde paragraaf, eindigt hoofdstuk 2 in de vijfde paragraaf met een tussenconclusie. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens binnen de context van de asielprocedure ingegaan op de verplichting om redelijke aanpassingen te verstrekken. De eerste paragraaf zet het concept van 'redelijke aanpassingen' in de zin van artikelen 2 en 5, derde lid, VN-verdrag Handicap uiteen. Aansluitend wordt in de tweede paragraaf uiteengezet hoe de verplichting om redelijke aanpassingen te verstrekken zich verhoudt tot de asielprocedure. Vervolgens illustreert de derde paragraaf onder andere middels literatuur welke belemmeringen asielzoekers met een handicap ervaren in het kader van de asielprocedure. Tevens worden de aanpassingen en voorzieningen die nodig zijn om deze belemmeringen weg te nemen in dezelfde paragraaf besproken. In de vierde paragraaf volgt een tussenconclusie. Hoofdstuk 4 bevat een analyse van het Nederlandse asielbeleid en wetgeving in het licht van de verplichtingen om 'redelijke aanpassingen' te verstrekken volgens artikelen 2 en 5, derde lid, VN-verdrag Handicap. In de eerste paragraaf wordt eerst een algemene analyse uiteengezet, waarbij als het ware wordt 'uitgezoomd' en wordt ingegaan op de (h)erkenning en bevordering van de rechten van asielzoekers met een handicap. Vervolgens volgt in de tweede paragraaf een gedetailleerde analyse waarbij als het ware wordt 'ingezoomd' op de specifieke bepalingen die trachten aanpassingen en voorzieningen te verstrekken aan asielzoekers met een handicap in het kader van de asielprocedure. De gedetailleerde analyse is verder onderverdeeld in twee subparagrafen van enerzijds wetgeving en

anderzijds beleid. De bevindingen van deze analyse worden bovendien meteen behandeld in hetzelfde hoofdstuk. In derde paragraaf volgt wederom een tussenconclusie. Ten slotte eindigt het onderzoek in hoofdstuk 5 met een korte recapitulatie, een overzicht van de bevindingen, aanbevelingen en enkele afsluitende opmerkingen.

Hoofdstuk 2: De toepassing van het VN-verdrag Handicap op asielzoekers met een handicap: ontstaansgeschiedenis, interne en externe indicaties en misvattingen

Alvorens de inhoudelijke bespreking van het onderzoek aanvangt, wordt prealabel behandeld of de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap van toepassing zijn op asielzoekers met een handicap. Ondanks dat het verdrag geen expliciete bepaling bevat over zijn personele of materiële werkingssfeer, blijkt middels een teleologische en tekstuele interpretatie dat er overtuigende redenen zijn om aan te nemen dat de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap wel degelijk van toepassing zijn op asielzoekers met een handicap. Enkele externe indicaties ondersteunen dit punt verder. Hieronder worden deze voorgenoemde redenen uiteengezet, evenals een verwerping van de denkbare misvatting dat de verdragsverplichtingen (nog) niet zouden gelden ten aanzien van asielzoekers met een handicap.

2.1 Teleologische interpretatie van het verdrag: doel, ontstaansgeschiedenis en onderhandelingen

2.1.1 Doelstelling en aard van het verdrag

Uit het doel en de aard van het verdrag kan worden afgeleid dat asielzoekers met een handicap behoren te vallen binnen de werkingssfeer van het verdrag. Het doel van het VN-verdrag Handicap is namelijk evident. Uit artikel 1 van het verdrag volgt dat het tot doel heeft '(...) het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen.' Simpel gezegd, heeft het verdrag dus tot doel om te verzekeren dat personen met een handicap evenveel kunnen genieten van hun mensenrechten als personen die geen handicap hebben. Het verdrag schept geen nieuwe of bredere mensenrechten voor personen met een handicap, maar verduidelijkt eerder de verplichting en wettelijke plichten van staten om het genot van alle mensenrechten door alle personen met een handicap te garanderen.³⁶ Hieruit kan worden afgeleid dat het VN-verdrag Handicap een complementaire aard heeft en dient ter bevordering van de reeds bestaande internationale mensenrechten.³⁷ Bovendien kan uit de preambule worden afgeleid dat het verdrag ook tot doel heeft om te garanderen dat personen met een handicap op gelijke voet met anderen gebruik kunnen maken van hun recht op asiel. In de preambule van het verdrag worden namelijk een aantal mensenrechten bevestigd, waaronder de fundamentele rechten die voortvloeien uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM).³⁸ Artikel 14 UVRM verleent het recht om asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging, waardoor geconcludeerd kan worden dat het recht op asiel een fundamenteel mensenrecht is. Het recht op asiel is verder bijvoorbeeld ook verankerd in artikel 18 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Het recht op asiel wordt gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 (hierna: het Vluchtelingenverdrag).³⁹ Het feit dat in de doelstelling gesproken wordt van 'alle mensenrechten' en daaraan geen uitzondering is toegevoegd, ondersteunt dit punt. Uit het doel van het verdrag blijkt daarom dat ook in de asielcontext benodigde aanpassingen en voorzieningen moeten worden verstrekt, om te verzekeren dat asielzoekers met een handicap op gelijke voet met anderen het recht op asiel kunnen genieten.

³⁶ UN, OHCHR & IPU 2007, p. 12.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Preambule VN-verdrag Handicap.

³⁹ Artikel 18 EU-Handvest

2.1.2 Ontstaansgeschiedenis en onderhandelingen

Het bestaan van het VN-verdrag Handicap is, ondanks diens noodzaak, allerminst vanzelfsprekend. Aanvankelijk bestond enigermate weerstand tegen een nieuwe conventie, omdat verscheidene staten van mening waren dat de bestaande mensenrechtenverdragen toereikende bescherming boden aan de rechten van personen met een handicap.⁴⁰ Ondanks deze weerstand slaagden personen met een handicap en hun medestanders erin om steeds meer individuen en instanties te overtuigen van de noodzaak van het nieuwe handicap-georiënteerde mensenrechtenverdrag.⁴¹ Enerzijds geconfronteerd met diepe zorgen over de kwetsbare situatie van personen met een handicap en anderzijds aangemoedigd door de toenemende internationale belangstelling voor de bevordering van de rechten van personen met een handicap, heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties resolutie 56/168 aangenomen op 19 december 2001.⁴² Deze resolutie kan gezien worden als het startpunt in de ontstaansgeschiedenis van het VN-verdrag Handicap, omdat het *ad hoc* comité middels deze resolutie werd ingesteld.⁴³ Het comité had tot taak de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot een ‘alomvattende en integrale conventie over de bescherming en bevordering van de rechten en waardigheid van mensen met beperkingen’.⁴⁴ De onderhandelingen zijn van start gegaan nadat de werkgroep in januari 2004 een concept van de verdragstekst heeft opgesteld.⁴⁵ De keuze van het comité voor een uiterst omvangrijke vorm van transparantie – door de digitale beschikbaarstelling van alle documentatie met betrekking tot vergaderingen en onderhandelingen⁴⁶ – maakt het mogelijk om te onderzoeken of destijds beoogd is om asielzoekers uit te sluiten van de werkingssfeer van het verdrag. De travaux préparatoires omtrent het VN-verdrag Handicap zijn daardoor van uiterst belang in het kader van de teleologische interpretatie, omdat uit de onderhandelingen inzichtelijk wordt wat de intentie van de oprichters is geweest.

Uit de travaux blijkt dat de personele werkingssfeer van het VN-verdrag Handicap nauwelijks aan bod is gekomen tijdens de onderhandelingen.⁴⁷ Asielzoekers noch vluchtelingen zijn als separaat onderwerp behandeld, ondanks dat de UNHCR de bijzondere behoeften van vluchtelingen met een handicap heeft

⁴⁰ NJCM-bulletin, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, p. 787; Quinn, *British Journal of Learning Disabilities* 2009, p. 246.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Resolutie 56/168 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (19 december 2001). *Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities*, UN Doc A/RES/56/168.

⁴³ Ibidem, §1; NJCM-bulletin, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, p. 787.

⁴⁴ NJCM-bulletin, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, p. 787.

⁴⁵ De onderhandelingen hebben voorts plaatsgevonden vanaf de derde tot aan de achtste sessie van het comité. Eind augustus 2006 is de verdragstekst definitief vastgesteld, is overeenstemming bereikt over het toezichtsmechanisme en is voorzien in het individueel klachtrecht, wat vastgelegd is in het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag Handicap. Dat maakt het VN-verdrag Handicap het snelst onderhandelde mensenrechtenverdrag ooit. Zie: UNDESA, ‘Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities’, un.org; Rapport van de derde sessie van het ad hoc comité (9 juni 2004), UN Doc A/AC.265/2004/5; Tussentijds rapport van de achtste sessie van het ad hoc comité (1 september 2006), UN Doc A/AC.265/2006/4; NJCM-bulletin, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, p. 787; UN, OHCHR & IPU 2007, p. 3.

⁴⁶ Ibidem; NJCM-bulletin, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, p. 787-788.

⁴⁷ De aandacht met betrekking tot de werkingssfeer lag tijdens de onderhandelingen vooral op het al dan niet vaststellen van een definitie voor ‘handicap’, en niet zozeer op het vaststellen van een definitie voor ‘personen met een handicap’. Tijdens de zevende sessie merkte Senegal bijvoorbeeld op dat het verdrag een meer ‘medische definitie’ bevatte, terwijl het beter zou zijn om duidelijk te duiden op wie het verdrag van toepassing is. De voorzitter van het comité heeft nadien in een brief aan de comitéleden geschreven dat het beter is om af te zien ‘van een definitie van ‘personen met een handicap’, (...) omdat het een risico vormt dat onbedoeld iemand wordt uitgesloten’. Zie: Dagelijkse samenvatting van overleg bij de zevende sessie van het ad hoc comité (31 januari 2006), volume 8, nr. 12; Brief van 7 oktober 2005 van de voorzitter aan alle leden van het comité (14 oktober 2005), UN Doc A/AC.265/2006/1, §17.

onderstreept.⁴⁸ Echter, tijdens de onderhandelingen over de bewoording van artikel 4 (algemene verplichtingen) ontstond er één kwestie die betrekking heeft op de toepassing van het verdrag op asielzoekers met een handicap. Verschillende onderhandelingspartijen ondervonden namelijk moeilijkheden met de zinsnede 'within their jurisdiction' om diverse redenen.⁴⁹ Enerzijds werd geopperd dat de zinsnede te inclusief zou zijn, omdat het zou impliceren dat rechten die enkel gegarandeerd zijn voor staatsburgers nu ook voor niet-staatsburgers met een handicap gelden.⁵⁰ Anderzijds zou het verwijderen van de zinsnede te exclusief zijn, omdat het zou impliceren dat niet-staatsburgers – en dus asielzoekers – met een handicap geen enkele bescherming van het verdrag genieten.⁵¹ Zo waarschuwden verschillende onderhandelingspartijen, waaronder nationale mensenrechteninstellingen, dat schrapping van de zinsnede een onbedoeld risico op discriminatie zou kunnen creëren tegen bepaalde personen met een handicap, zoals niet-staatsburgers en asielzoekers.⁵² Echter, enkele staten waren van mening dat verwijdering van de zinsnede wenselijk was om specifieke groepen, waaronder asielzoekers met een handicap, juist te beschermen tegen uitsluiting.⁵³ Uiteindelijk heeft de voorzitter voorgesteld om de zinsnede te schrappen, waarbij niet beoogd werd om asielzoekers met een handicap uit te sluiten.⁵⁴ Bovendien, bevestigden Crock e.a. dat tijdens de onderhandelingen nooit serieus is overwogen dat het VN-verdrag Handicap niet van toepassing zou zijn op asielzoekers en dat het verdrag – ondanks verwijdering van de zinsnede – van toepassing is op elke persoon op het grondgebied van een verdragsluitende partij.⁵⁵

Gelet op het voorgaande blijkt uit de travaux niet dat beoogd was om asielzoekers met een handicap uit te sluiten van de werkingssfeer van het verdrag. Desondanks blijft de expliciete benoeming achterwege en lijkt er toch enige weerstand te bestaan. Omtrent de specifieke benoeming van vluchtelingen en migranten deed zich bijvoorbeeld een opvallende kwestie voor. In de eerste instantie werden zij expliciet

⁴⁸ Standpunten ingediend door regeringen, intergouvernementele organisaties en instanties van de Verenigde Naties (6 mei 2003), *UN Doc A/AC.265/2003/4*, §60.

⁴⁹ Uit het concept van de verdragstekst blijkt namelijk dat de zinsnede nader onderzocht diende te worden. Zie: voetnoot 20 bij rapport van de derde sessie van het ad hoc comité (9 juni 2004), *UN Doc A/AC.265/2004/5*, concept verdragstekst werkgroep, concept artikel 4 (algemene verplichtingen).

⁵⁰ Volgens India zou de verwijdering bijvoorbeeld wenselijk zijn, omdat er op grond van het verdrag geen verplichtingen mogen bestaan ten aanzien van illegale migranten. Zie: Reacties, voorstellen en wijzigingen die elektronisch zijn ingediend omtrent artikel 4 (algemene verplichtingen) tijdens de derde sessie van het ad hoc comité, onder India No. 20.

⁵¹ Rapport van de derde sessie van het ad hoc comité (9 juni 2004), *UN Doc A/AC.265/2004/5*, concept verdragstekst werkgroep, concept artikel 4 (algemene verplichtingen), voetnoot 20.

⁵² Ibidem; Reacties, voorstellen en wijzigingen die elektronisch zijn ingediend omtrent artikel 4 (algemene verplichtingen) tijdens de derde sessie van het ad hoc comité, onder India No. 20.

⁵³ Tijdens de derde sessie van het comité pleitte Canada ervoor de woorden 'within their jurisdiction' te schrappen, omdat het onduidelijk zou zijn, complicaties zou opleveren en zelfs asielzoekers met een handicap zou kunnen uitsluiten. Zie: Dagelijkse samenvatting van overleg omtrent artikel 4 (24 mei 2004), volume 4, nr. 1.

⁵⁴ De voorzitter stelde namelijk dat de zinsnede voor enkele staten problemen veroorzaakt terwijl reeds evident is dat staten geen actie kunnen ondernemen waar zij geen jurisdictie hebben. Ondanks dat de rechten van illegale migranten niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen, dient kort opgemerkt te worden dat de voorzitter geenszins heeft bedoeld dat illegale migranten niet onder de jurisdictie vallen van lidstaten van de Raad van Europa en het EVRM. De uitspraak van de voorzitter is gericht op het feit dat staten, waaronder India, die geen lid zijn van de Raad van Europa en het EVRM, bezwaar hebben tegen de zinsnede omdat het verdragsverplichtingen zou doen ontstaan ten aanzien van illegale migranten. Wat betreft lidstaten van de Raad van Europa en het EVRM is het namelijk al evident dat staten verplichtingen hebben om de rechten te beschermen van personen die onder hun jurisdictie vallen, waaronder illegale migranten. Zie bijvoorbeeld: 'Protecting the rights of migrants in irregular situations', ohchr.org; N. Muižnieks, 'Without papers but not without rights: the basic social rights of irregular migrants', 20 augustus 2015, coe.int; Statement CESCR 'The Duties of States Towards Refugees and Migrants under the ICESCR', 24 februari 2017, *UN Doc E/C.12/2017/1*, §11; Brief van 7 oktober 2005 van de voorzitter aan alle leden van het comité (14 oktober 2005), *UN Doc A/AC.265/2006/1*, §25.

⁵⁵ Crock e.a. 2017, p. 26.

genoemd in de preambule van de ontwerptekst.⁵⁶ Echter, het Globale Noorden verzette zich tegen de verwijzing naar het VN-Arbeidsmigrantenverdrag, vanwege het standpunt dat dit verdrag niet dezelfde status zou hebben als de andere genoemde internationale verdragen.⁵⁷ Deze weerstand bleek succesvol, aangezien de verwijzing uit de preambule werd geschrapt. Vluchtelingen werden eerst ook genoemd in de preambule van de ontwerptekst als onderdeel van de opsomming van meervoudige discriminatiegronden.⁵⁸ Hoewel deze benoeming eveneens werd geschrapt, werd op verzoek van Pakistan de zinsnede ‘or other status’ toegevoegd⁵⁹, waardoor een niet-uitputtende lijst ontstond die ook asielzoekers, vluchtelingen, en migranten kan omvatten. Verder heeft Sierra Leone tijdens de beraadslagingen omtrent het recht op leven bijvoorbeeld geopperd dat het toevoegen van een bepaalde zinsnede aan de bepaling ‘het voordeel heeft dat het gebieden zoals (...) vluchtelingen omvat, *zonder daar expliciet naar te verwijzen*.’⁶⁰ Al met al lijkt het erop dat asielzoekers, vluchtelingen en migranten niet worden uitgesloten van het verdrag, maar evenmin expliciet benoemd dienen te worden. Deze terughoudendheid kan hoogstwaarschijnlijk worden toegeschreven aan het belang van staten om hun land minder aantrekkelijk te maken voor ongewenste migranten, zoals asielzoekers en laagopgeleide arbeiders.⁶¹

2.1.3 De rol en houding van de Nederlandse overheid

Aangezien deze scriptie zich richt op de wijze waarop Nederland invulling geeft aan een verdragsverplichting, is het van belang om de rol en houding van de Nederlandse overheid tijdens en na de onderhandelingen over het VN-verdrag Handicap te onderzoeken. Dit inzicht is later in het onderzoek relevant om de redenen achter bepaalde keuzes met betrekking tot de implementatie van de verplichting voor ‘redelijke aanpassingen’ beter te begrijpen.

Allereerst dient opgemerkt te worden dat de Nederlandse rol en houding bij de totstandkoming van het VN-verdrag Handicap niet volledig los kunnen worden gezien van die van de Europese Unie (hierna: EU).⁶² Als lidstaat van de EU vervult Nederland namelijk een dubbele rol in de onderhandelingen⁶³, waardoor het mogelijk is dat deze dualiteit enige invloed heeft gehad op het nationale standpunt en de uiteindelijke ratificatie van het verdrag. In tegenstelling tot de houding van de Nederlandse overheid heeft de EU echter een positieve rol gespeeld in de totstandkoming van het VN-verdrag Handicap. Hoewel de EU nooit eerder formeel een VN-verdrag heeft geratificeerd⁶⁴, heeft zij het verdrag

⁵⁶ Rapport van de derde sessie van het ad hoc comité (9 juni 2004), *UN Doc A/AC.265/2004/5*, Annex II: Compilatie van voorgestelde herzieningen en amendementen ingediend door de leden van het ad hoc comité op de ontwerptekst gepresenteerd door de werkgroep als basis voor onderhandelingen door verdragspartijen en waarnemers in het ad hoc comité.

⁵⁷ Ibidem, onder voetnoot 2; Dagelijkse samenvatting omtrent de Preambule (23 augustus 2004), volume 5, nr. 1.

⁵⁸ Rapport van de derde sessie van het ad hoc comité (9 juni 2004), *UN Doc A/AC.265/2004/5*, Annex II: Compilatie van voorgestelde herzieningen en amendementen ingediend door de leden van het ad hoc comité op de ontwerptekst gepresenteerd door de werkgroep als basis voor onderhandelingen door verdragspartijen en waarnemers in het ad hoc comité, onder m.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Dagelijkse samenvatting van overleg omtrent concept artikel 8 (15 januari 2004) volume 3, nr. 9.

⁶¹ C. Yeo, ‘Briefing: What is the hostile environment, where does it come from, who does it affect?’, 1 mei 2018, freemovement.org.uk; ‘Asylum and Migration’, amnesty.eu; ‘Het migratievraagstuk: overzicht van de verschillende perspectieven’, 10 januari 2017, clingendael.org.

⁶² Op grond van artikel 44, eerste lid, van het VN-verdrag Handicap is ratificatie door ‘organisaties voor regionale integratie’ mogelijk. De EU heeft op basis van artikel 216, eerste lid, van het VWEU deelgenomen aan de onderhandelingen. Uit het tweede lid vloeit voort dat door de EU gesloten overeenkomsten verbindend zijn voor de lidstaten van de Unie.

⁶³ Dit heeft te maken met het feit dat sprake is van een ‘gemengd akkoord’, omdat een deel van het verdrag onder de competentie van de EU valt en een deel onder die van Nederland als lidstaat zelf. Zie: Conconi, Herghelegiu & Puccio, *Journal of World Trade*, p. 231.

⁶⁴ Report Quinn 2022, p. 2.

geratificeerd voordat alle lidstaten dit individueel hebben gedaan.⁶⁵ Deze vroege ratificatie diende als een krachtig signaal naar de lidstaten, met als doel hen aan te moedigen het verdrag eveneens zo spoedig mogelijk te ratificeren.⁶⁶ Nederland was een van de lidstaten bij wie de ratificatie erg lang op zich heeft laten wachten. Zo was Nederland, in tegenstelling tot lidstaten die de conventie duidelijk steunden, openlijk sceptisch over überhaupt het idee van een internationaal gehandicaptenverdrag.⁶⁷ Volgens rechtswetenschapper De Burca zijn hier verschillende redenen voor. Zo bestonden er zorgen over de mate waarin het verdrag zou kunnen interfereren met bestaande nationale systemen, de kosten van aanpassing aan een nieuw juridisch kader en enkele andere financiële implicaties.⁶⁸ Tijdens de onderhandelingen van augustus 2004 benadrukte Nederland, in zijn rol als voorzitter van de EU, deze voorgenoemde zorgen. Volgens Nederlandse politici droeg Nederland zelfs verantwoordelijkheid voor de belemmeringen die tijdens dit voorzitterschap werden tegengeworpen om te komen tot het internationale gehandicaptenverdrag.⁶⁹ Deze weerspannige houding van de Nederlandse overheid is tevens terug te zien met betrekking tot de ondertekening en ratificatie van het Facultatief Protocol.⁷⁰ Ondanks dat het bijbehorende comité enkel niet-bindende aanbevelingen mag uitbrengen⁷¹, besloot Nederland het Facultatief Protocol initieel niet te ondertekenen. Volgens rechtswetenschapper Chamon kan deze terughoudendheid worden verklaard door ervaringen uit het verleden, omdat niet-bindende aanbevelingen op grond van vergelijkbare verdragen namelijk eerder door Nederlandse rechters zijn ingeroepen in gerechtelijke procedures.⁷² Uit meer recente parlementaire stukken blijkt verder dat zorgen over de toetreding tot het Facultatief Protocol wederom zagen op implicaties omtrent overheidsfinanciën en de Nederlandse rechtsorde.⁷³ Ondanks de initiële terughoudendheid heeft Nederland zich uiteindelijk toch gecommitteerd aan het VN-verdrag Handicap en het bijbehorende Facultatief Protocol.⁷⁴ Op 30 maart 2007 heeft Nederland het verdrag ondertekend en op 14 juni 2016 werd het formeel geratificeerd, wat resulteerde in de inwerkingtreding van het verdrag op 14 juli 2016.⁷⁵ Los van de vraag of het toegestaan zou zijn op grond van internationaal recht, heeft de EU noch Nederland tijdens de ratificatie een voorbehoud gemaakt in met betrekking tot asiel, asielzoekers of

⁶⁵ Deze handelwijze is ongebruikelijk voor de EU, gezien haar praktijk om gemengde akkoorden pas te ratificeren nadat alle lidstaten dat hebben gedaan. Zie: Besluit van de Raad van de Europese Unie van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (PbEU 2010, L 23/35); Ferri, *European Yearbook of Disability Law* 2010, p. 56-57, 60 en 63; Uldry 2016, p. 17.

⁶⁶ Uldry 2016, p. 17; 'EU: Historic Ratification of International Human Rights Treaty', statewatch.org.

⁶⁷ De Burca, *European Law Review*, p. 180.

⁶⁸ Één van de financiële implicaties waar sterke weerstand tegen werd geboden zag bijvoorbeeld op de bepaling over ontwikkelingshulp. Zie: De Burca, *European Law Review*, voetnoot 27, p. 180; 'UN panel pushes along disabled rights treaty', 22 augustus 2004, reuters.com.

⁶⁹ *Aanhangsel Handelingen II* 2004/05, nr. 1494, onder 1, 2 en 5.

⁷⁰ Ondanks het voorstel van de Commissie voor toetreding tot het Facultatief Protocol, heeft Nederland – met slechts twee andere lidstaten – zijn veto gebruikt om dit te voorkomen. Zie: Ontwerp-besluit van de Raad betreffende de ondertekening namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (20 maart 2007), *Doc. 7401/1/07 REV 1*; Chamon 2020, p. 57-58.

⁷¹ Artikel 5 van het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag Handicap.

⁷² Chamon 2020, p. 57-58.

⁷³ *Kamerstukken I* 2018/19, 35 000 V, nr. D, p. 1-3; *Kamerstukken I* 2018/19, 35 000 V, nr. F, p. 3

⁷⁴ Het kabinet heeft op 26 mei 2023 besloten het ratificatieproces van het Facultatief Protocol direct van start te laten gaan. Zie: *Kamerstukken II* 2022/23, 24170, nr. 284.

⁷⁵ Wat hierbij opgemerkt dient te worden is dat Nederland met betrekking tot een substantieel deel van het asielbeleid toen reeds vijf jaar aan het verdrag was gebonden. Het verdrag trad voor de EU namelijk al in werking in januari 2011, wat betekent dat Nederland gebonden is aan het verdrag bij de implementatie of uitoefening van het Unierecht. Zie: Artikel 216, tweede lid, VWEU; Uldry 2016, p. 18; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33 990, nr. 65, p. 4.

überhaupt de personele werkingssfeer van het verdrag.⁷⁶ Nergens blijkt dus uit dat hier openlijk weerstand tegen is geboden.

Kortom, valt op dat de ratificatieprocessen van zowel het VN-verdrag Handicap als het Facultatief Protocol in Nederland aanzienlijke vertragingen hebben ondervonden in vergelijking met andere verdragspartijen. Hoewel de verdraging deels kan worden toegeschreven aan de nationale goedkeuringsprocedure en het beleid om geen verdragen te ratificeren voordat de noodzakelijke uitvoeringswet gereed is⁷⁷, is het voorzienbaar dat de voortdurende bezorgdheid over financiële implicaties eveneens een aanzienlijke rol heeft gespeeld. Diverse brieven vanuit het kabinet benadrukken namelijk herhaaldelijk de noodzaak van ‘het meten van de financiële consequenties van het verdrag en het belang van een impactanalyse’.⁷⁸ Hoewel begrijpelijk is dat de uitvoering van een dergelijke analyse van belang is, weerspiegelt de constante nadruk hierop de ‘sceptische houding’ ten opzichte van het verdrag. Het lijkt erop namelijk op dat Nederland gehandicaptenrechten nog steeds benadert vanuit de liefdadigheidsbenadering en onderwerpt aan financiële overwegingen. Het feit dat beide ratificatieprocessen pas van start zijn gegaan na parlementaire druk⁷⁹ onderschrijft deze perceptie.

2.2 Tekstuele interpretatie van het verdrag en bijbehorend Facultatief Protocol: interne indicaties

In de voorgaande paragraaf is uiteengezet dat uit de doelstelling, aard, ontstaansgeschiedenis en onderhandelingen omtrent het verdrag geen indicaties blijken dat beoogd is om asielzoekers uit te sluiten van de werkingssfeer van het VN-verdrag Handicap. In deze paragraaf worden redenen uiteengezet die aantonen dat asielzoekers wel degelijk binnen de werkingssfeer van het verdrag vallen.

2.2.1 Verdragsbepalingen

In de tekst van het VN-verdrag Handicap zijn meerdere indicaties te vinden die duiden op de toepassing van het verdrag op asielzoekers. Het feit dat het beginsel van universaliteit weerspiegeld is in de preambule vormt een van de belangrijkste aanwijzingen. De eerste considerans wijst namelijk op de erkenning in het VN-Handvest van de ‘inherente waardigheid en waarde en de gelijke en onvervreembare rechten van *alle* leden van de mensheid’. De tweede considerans wijst op de erkenning van het feit dat de VN, middels de UVRM heeft verklaard en is overeengekomen, dat ‘*eenieder* aanspraak heeft op alle daarin genoemde rechten en vrijheden, *zonder enig onderscheid van welke aard dan ook*’. Bovendien stellen professoren Crock, Ernst en McCallum⁸⁰, dat het VN-verdrag Handicap zelfs gebaseerd is op het beginsel van universaliteit. Dit blijkt uit het feit dat de openingszin van artikel 1 – waarin het doel van het verdrag wordt vermeld – luidt: ‘het volledige genot door *alle* personen met een handicap van *alle* mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen,

⁷⁶ United Nations Treaty Collection: Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Declarations and Reservations, treaties.un.org.

⁷⁷ In een brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport liet hij namelijk weten dat de constitutionele procedure voor verdraging zorgde, omdat voorafgaand aan de ratificatie de benodigde wetswijzigingen moeten hebben plaatsgevonden. Zie: *Kamerstukken II* 2009/10, 29355, nr. 45; Expertisecentrum Europees Recht, ‘Het sluiten van verdragen’, ecer.minbuza.nl

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 29355, nr. 53, p. 1.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 29355, nr. 51; *Kamerstukken II* 2011/12, 29355, nr. 53; *Kamerstukken II* 2022/23, 24170, nr. 278; *Handelingen II* 2022/2023, nr. 39, item 43.

⁸⁰ Ron McCallum is de eerste volledige blinde persoon die is benoemd tot hoogleraar aan een universiteit in Australië of Nieuw-Zeeland. Ook is hij van 2010 tot 2013 voorzitter geweest van het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap. Binnen de gehandicapten gemeenschap is hij een leidend figuur, en zet hij zich in voor gelijkheid. Zie: ‘People: Professor Emeritus Ronald McCallum’, sydney.edu.au en ‘Ron McCallum: Industrial and Human Rights Lawyer’, tedxsydney.com.

beschermen en waarborgen'.⁸¹ Naast voorgenoemde weerspiegelingen van het beginsel van universaliteit, bieden enkele andere verdragsbepalingen aanvullende ondersteuning voor de toepassing op asielzoekers. Uit artikel 4, eerste lid, onder c van het VN-verdrag Handicap vloeit bijvoorbeeld voort dat alle verdragspartijen verplicht zijn bij al hun beleid rekenschap te geven van de bescherming en bevordering van de mensenrechten van personen met een handicap. Dit betekent dat asielbeleid hier ook onder valt en binnen dergelijk beleid rekening dient te worden gehouden met de specifieke mensenrechten van asielzoekers met een handicap. Verder bevat artikel 5 van het VN-verdrag Handicap een belangrijke clause inzake gelijkheid en non-discriminatie. Op grond van het eerste en tweede lid van deze bepaling dienen staten die partij zijn de gelijkheid van alle personen met een handicap voor de wet te erkennen en te garanderen dat zij zonder enige discriminatie – op welke grond dan ook – aanspraak kunnen maken op gelijke wettelijke bescherming. Ten slotte, wijst mensenrechtenexpert Schulze op het belang van artikel 11 van het VN-verdrag Handicap, omdat het een nieuw soort bepaling is die in geen enkel ander belangrijk internationaal mensenrechteninstrument voorkomt.⁸² Deze bepaling vereist dat staten die partij zijn – in overeenstemming met hun verplichtingen onder het internationale recht – alle nodige maatregelen nemen om personen met een handicap te beschermen in risicovolle situaties en in humanitaire noodsituaties. Volgens Crock e.a. schept de bepaling zelfs een duidelijke verplichting in *refugee-like situations*⁸³, dus is voorzienbaar dat de verplichting ook geldt ten aanzien van asielzoekers.⁸⁴ Kortom, blijkt uit de verdragsbepalingen evident dat het VN-verdrag Handicap impliciet erkent dat verdragspartijen verplichtingen hebben ten aanzien van andere personen dan hun eigen onderdanen, met inbegrip van asielzoekers met een handicap.⁸⁵

2.2.2 Artikel 1, eerste lid, van het Facultatief Protocol

In aanvulling op de eerdergenoemde indicaties, biedt artikel 1, eerste lid, van het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag Handicap een essentiële laatste aanwijzing over de toepassing van het verdrag op asielzoekers met een handicap.⁸⁶ De voorgenoemde bepaling regelt namelijk de jurisdictie van het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap (hierna: het Comité) en duidt wie een klacht kan indienen. Uit deze bepaling volgt dat het Comité kennisgevingen ontvangt en bestudeert van of namens (groepen van) personen die vallen onder de bevoegdheid van een staat die partij is en stellen slachtoffer te zijn van een schending van de bepalingen van het verdrag.⁸⁷ Aangezien asielzoekers vallen onder de jurisdictie van de ontvangende staat, is evident dat het niet anders kan dan dat het VN-verdrag Handicap van toepassing moet zijn op asielzoekers – en andere niet-staatsburgers.⁸⁸

⁸¹ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 740.

⁸² Schulze 2010, p. 83; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 740.

⁸³ Volgens het UNHCR verwijst het begrip *people in refugee-like situations* naar een groep personen die 'zich buiten hun land of gebied van herkomst bevinden en die vergelijkbare beschermingsrisico's lopen als vluchtelingen, maar voor wie de vluchtelingenstatus om praktische of andere redenen niet is vastgesteld', zie: 'Persons who are forcibly displaced, stateless and others of concern to UNHCR', unhcr.org.

⁸⁴ Crock e.a. 2017, p. 27.

⁸⁵ Ibidem, p. 26; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 740; Conte, *European Journal of Migration and Law* 2016, p. 327-349; Schulze 2010, p. 83.

⁸⁶ Het feit dat een verdragspartij het Facultatief Protocol niet formeel geratificeerd heeft – zoals momenteel nog het geval is in Nederland – doet hier natuurlijk niet aan af, aangezien dat enkel gevolgen heeft voor de mogelijkheid om individuele klachten in te dienen bij het Comité.

⁸⁷ Artikel 1, eerste lid, van het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag Handicap.

⁸⁸ Crock e.a. 2017, p. 27; Artikel 1 EVRM.

2.3 VN-verdragsorganen over de toepassing van het verdrag op asielzoekers: externe indicaties

Naast de bepalingen van het VN-verdrag Handicap en het bijbehorende Facultatief Protocol, bestaan er diverse externe indicaties over de toepassing van het verdrag op asielzoekers. Deze indicaties zijn afgeleid uit stukken van het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap en andere VN-verdragsorganen, waaronder het Uitvoerend Comité van de UNHCR (ExCom), het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, het VN-mensenrechtencomité en het VN-comité tegen foltering.

2.3.1 VN-comité voor de rechten van personen met een handicap

Hoewel het Comité nog geen expliciete uitspraak heeft gedaan over de toepassing van het VN-verdrag Handicap op asielzoekers met een handicap, heeft het op andere wijzen wel bevestigd dat het verdrag van toepassing is op deze groep. Een eerste aanwijzing blijkt uit de vragenlijst, oftewel ‘*List of Issues*’, die het Comité heeft opgesteld na bestudering van de initiële rapportage die Nederland op 13 juli 2018 indiende conform artikel 35, eerste lid, van het VN-verdrag Handicap.⁸⁹ Het Comité vermeldt ‘asielzoekers’ expliciet driemaal in de vragen aan de Nederlandse staat, waarbij eenmaal in relatie tot artikel 20 (persoonlijke mobiliteit)⁹⁰ en tweemaal in verband met artikel 18 (vrijheid van verplaatsing en nationaliteit).⁹¹ Het Comité verzoekt de Nederlandse staat namelijk om verstrekking van informatie over maatregelen die zijn genomen om te zorgen voor asielzoekers hun toegang tot hoogwaardige ondersteunende technologieën en hulpmiddelen⁹², toegankelijke en begrijpelijke informatie- en communicatiemiddelen, toegankelijkheid en redelijke aanpassingen in opvang en verblijfsvoorzieningen⁹³ en de maatregelen die zijn genomen om gegevens te verzamelen over asielzoekers en vluchtelingen met een handicap, uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en aard van de handicap⁹⁴. Een tweede aanwijzing van de toepassing van het VN-verdrag Handicap op asielzoekers blijkt uit de expliciete benoeming van asielzoekers in de verklaring ‘Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Looking Forward’.⁹⁵ Deze verklaring wordt verder besproken in het volgende hoofdstuk. Tot slot, kan een laatste aanwijzing afgeleid worden uit de positieve reactie van het Comité op een ExCom conclusie over de toepassing van het VN-verdrag Handicap op vluchtelingen.⁹⁶ De ExCom conclusie wordt hieronder verder besproken.

2.3.2 Overige VN-verdragsorganen

In voorgenoemde conclusie wordt door ExCom expliciet verwezen naar het VN-verdrag Handicap.⁹⁷ Hiermee suggereert ExCom dat vluchtelingen – en asielzoekers vanwege het declaratoir karakter van de

⁸⁹ Brief van de minister voor Langdurige Zorg en Sport van 7 december 2022 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 24170, nr. 268).

⁹⁰ Brief van de minister voor Langdurige Zorg en Sport van 7 december 2022 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 24170, nr. 268), onder 18.

⁹¹ *Ibidem*, onder 16a en 16c.

⁹² *Ibidem*, onder 18.

⁹³ *Ibidem*, onder 16a.

⁹⁴ *Ibidem*, onder 16c.

⁹⁵ Declaration by the CRPD ‘Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Looking forward’ in: *Report of the Committee on the Right of Persons with Disabilities, UN Doc CRPD/A/66/55*, annex IX, p. 75.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 71-72; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 739.

⁹⁷ UNHCR 2010.

vluchtelingenstatus⁹⁸ – onder de werkingssfeer van het VN-verdrag Handicap vallen.⁹⁹ Het ontbreken van afwijkende meningen van de leden van het Comité over de universele reikwijdte van het VN-verdrag Handicap, ondersteunt dit punt.¹⁰⁰ Ter verdere ondersteuning van het standpunt dat asielzoekers binnen de personele en materiële werkingssfeer van het VN-verdrag Handicap vallen, dient tot slot opgemerkt te worden opgemerkt dat ontkenning hiervan onverenigbaar is met General Comments van andere VN-verdragsorganen die al langer bestaan.¹⁰¹ Verschillende comités, zoals het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, het VN-mensenrechtencomité en het VN-comité tegen foltering, hebben vastgesteld dat mensenrechten van toepassing zijn op alle individuen, ongeacht hun staatsburgerschap.¹⁰² Het zou opmerkelijk zijn indien het VN-verdrag Handicap en het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap zouden afwijken van deze heersende opvatting over de gelding en universaliteit van mensenrechten.

2.4 Asielzoekers, mensenrechten en misvattingen

Afgezien van het feit dat op basis van al het voorgaande voldoende aanwijzingen bestaan om aan te nemen dat het VN-verdrag Handicap van toepassing is op asielzoekers met een handicap, is het belangrijk de denkbare misvatting te verwerpen dat de verdragsverplichtingen (nog) niet zouden gelden ten aanzien van asielzoekers met een handicap. In de context van asiel bestaan er namelijk veel onterechte misvattingen over de mensenrechten van asielzoekers.

De Verenigde Naties definiëren mensenrechten als ‘rechten die inherent zijn aan alle mensen, ongeacht ras, geslacht, nationaliteit, etniciteit, taal, religie of enige andere status’.¹⁰³ Hieruit kan worden afgeleid dat mensenrechten rechten zijn die alle mensen bezitten puur op basis van hun mens-zijn en dat dergelijke rechten onafhankelijk bestaan van een bepaalde politieke regeling.¹⁰⁴ Desondanks lijken mensenrechten in de context van asiel niet als zodanig behandeld te worden. De behandeling van asielzoekers is in veel Europese landen strenger, restrictiever en minder tolerant geworden, wat vragen oproept over de schending van hun mensenrechten.¹⁰⁵ Professor Edwards heeft hierover geschreven:¹⁰⁶

“Between fleeing their homeland and gaining some sort of status in another country, people who seek asylum live in a kind of limbo, vulnerable to the sometimes quixotic decisions of foreign governments and with few means of asserting such rights as are acknowledged to remain to them.”

Asielzoekers hebben dus – net als ieder anders mens – inherente rechten op basis van hun mens-zijn, maar zijn kwetsbaar voor de beslissingen van staten als het aankomt op de mogelijkheid om deze rechten uit te oefenen. De rechten van asielzoekers die in het algemeen worden erkend door staten, zijn de

⁹⁸ UNHCR, ‘Note on Determination of Refugee Status under International Instruments EC/SCP/5, 24 augustus 1977, unhcr.org; Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2011, L 3379/9), considerans 21.

⁹⁹ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 738-739.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 739.

¹⁰¹ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 739.

¹⁰² Ibidem; VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, General comment No. 14 on the right to health (11 augustus 2000), *UN Doc E/C.12/2000/4*, §34; VN-mensenrechtencomité, General comment No. 31 (26 mei 2004), *UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13*, §10; VN-comité tegen foltering, General comment No. 2 (24 januari 2008), *UN Doc CAT/C/GC/2*, §7.

¹⁰³ ‘What are human rights’, un.org.

¹⁰⁴ Edwards, *Res Publica* 2001, p. 159-160.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 159.

¹⁰⁶ Ibidem.

rechten die voortvloeien uit het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 (hierna: het Vluchtelingenverdrag) en het bijbehorende protocol van 1967. Aan het begin van dit hoofdstuk is uiteengezet dat enkele staten tijdens de totstandkoming van het VN-verdrag Handicap stelden dat verplichtingen op grond van dit verdrag enkel zouden moeten gelden ten aanzien van onderdanen.¹⁰⁷ Deze positie is volgens Crock, Ernst en McCallum gebaseerd op het standpunt dat asielzoekers hun mensenrechten beschermd zouden moeten krijgen uit welwillendheid, en niet als een kwestie van recht.¹⁰⁸ Dit is een misvatting die vermoedelijk voortkomt uit een onjuiste interpretatie van het systeem van rechtentoekenning onder het Vluchtelingenverdrag, ook bekend als ‘*the incremental system*’. Professor Hathaway stelt dat de ‘incrementele’ – oftewel geleidelijke – toename van aanspraken en rechten te maken heeft met de aard en duur van de binding aan de ontvangende staat.¹⁰⁹ Volgens professor Battjes e.a. hebben ‘(...) vluchtelingen recht hebben op een aantal basisrechten bij aankomst in de ontvangende staat en op een bredere rechtencatalogus als hun banden met de ontvangende staten sterker worden.’¹¹⁰ Binnen het voorgenoemde systeem valt bij een basisrecht bijvoorbeeld te denken aan de bescherming tegen refoulement, terwijl toegang tot bepaalde sociale voorzieningen een additioneel recht is dat geleidelijk aan kan worden verworven.¹¹¹ Echter, het feit dat uit het VN-verdrag Handicap recht op bepaalde voorzieningen ontstaat voor asielzoekers met een handicap betekent niet dat staten kunnen stellen dat dit valt onder een additioneel recht. In het geval van asielzoekers met een handicap kan de latere toekenning van voorzieningen namelijk leiden tot de ontzegging van basisrechten. In hoofdstuk 3 wordt verder uitgelegd hoe de ontzegging van redelijke aanpassingen en voorzieningen kan resulteren in discriminatie van asielzoekers met een handicap en in het ergste geval zelfs een inbreuk kan maken op het non-refoulementbeginsel. De perceptie dat de uiterst fundamentele mensenrechten die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap pas toegekend kunnen worden naargelang de band met de ontvangende staat sterker wordt, houdt daarom geen stand. Bovendien is de toepassing van het systeem van rechtentoekenning in deze specifieke context, gelet op de bijzondere behoeften van asielzoekers met een handicap, onverenigbaar met de aard van mensenrechten en het fundamentele beginsel van universaliteit. Op basis van het beginsel van universaliteit leggen internationale mensenrechten staten de verplichting op om op een specifieke wijze te handelen om schending van deze rechten voor *alle individuen* binnen de jurisdictie van een staat te voorkomen, ongeacht hun staatsburgerschap.¹¹² Volgens de Verenigde Naties zijn de universaliteit en de onvervreemdbaarheid een van de belangrijkste kenmerken van mensenrechten.¹¹³ Hieruit vloeit voort dat alle mensen overal ter wereld recht hebben op mensenrechten en niemand dat een persoon kan ontnemen.¹¹⁴

2.5 Tussenconclusie

Alles in overweging nemend, blijkt uit dit hoofdstuk dat de verplichtingen van het VN-verdrag Handicap van toepassing zijn op asielzoekers. Verschillende indicaties uit diverse bronnen ondersteunen dit punt. In de eerste plaats, wijzen het doel, de aard en de ontstaans- en onderhandelingsgeschiedenis van het verdrag niet op uitsluiting van asielzoekers met een handicap. Het doel en de essentie van het verdrag zijn namelijk juist gericht op het waarborgen dat personen met een handicap gelijke toegang hebben tot rechten en kansen, met inbegrip van het recht op asiel. Desondanks blijkt uit de travaux enige weerstand

¹⁰⁷ Zie bespreking in paragraaf 2.1.2; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 739.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Hathaway 2021, p. 173.

¹¹⁰ Battjes e.a. 2016, p. 22-24.

¹¹¹ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 1.

¹¹² Al-Khasawneh, *Journal of Law, Policy and Globalization* 2022, p. 75-76; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 739.

¹¹³ Al-Khasawneh, *Journal of Law, Policy and Globalization* 2022, p. 75-76; UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), ‘Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff’, beschikbaar via ohchr.org.

¹¹⁴ Al-Khasawneh, *Journal of Law, Policy and Globalization* 2022, p. 75-76.

tegen de expliciete benoeming van asielzoekers, die waarschijnlijk kan worden toegeschreven aan het belang van staten om hun land minder aantrekkelijk te maken voor deze groep. De bijdrage van de Nederlandse overheid aan de totstandkoming van het verdrag is niet bevorderlijk te noemen. De Nederlandse overheid vertoonde namelijk een sceptische houding voor, tijdens en na de totstandkoming van het VN-verdrag Handicap en bleef financiële implicaties opwerpen, wat leidde tot vertraagde ratificatie. Hierdoor lijkt Nederland gehandicaptenrechten te onderwerpen aan financiële overwegingen, en daarmee nog steeds te beschouwen vanuit de liefdadigheidsbenadering. In de tweede plaats, volgen er diverse indicaties over de toepassing van het verdrag op asielzoekers uit de verdragsbepalingen en artikel 1, eerste lid, van het Facultatief Protocol. Naast het belang van het universaliteitsbeginsel, blijkt uit de verdragsbepalingen dat ook bij het asielbeleid rekening gehouden dient te worden met de specifieke mensenrechten van personen met een handicap. Verder blijkt uit de bewoording van artikel 1, eerste lid, van het Facultatief Protocol dat de verdragsverplichtingen gelden ten aanzien van alle personen die vallen onder de jurisdictie van een staat, waaronder asielzoekers. Ten derde, bevestigen externe indicaties van VN-verdragsorganen, waaronder het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap, de toepassing van het verdrag op asielzoekers. De expliciete benoeming van asielzoekers door het comité in de *'List of Issues'* is in dit verband met name relevant. Tot slot blijkt dat het toepassen van het systeem van rechtentoekenning uit het Vluchtelingenverdrag in de context van asielzoekers met een handicap, gezien hun bijzondere behoeften, onverenigbaar is met de aard van mensenrechten en het fundamentele beginsel van universaliteit.

Hoofdstuk 3: De plicht van ‘redelijke aanpassingen’ en de ontoegankelijkheid van de asielprocedure

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het concept van ‘redelijke aanpassingen’ in de zin van artikelen 2 en 5, derde lid, VN-verdrag Handicap uiteengezet. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf toegelicht hoe dit concept zich verhoudt tot de asielcontext en de asielprocedure. Ten slotte wordt in de derde paragraaf besproken welke belemmeringen asielzoekers met een handicap ervaren tijdens de asielprocedure. In dezelfde paragraaf wordt verder besproken welke aanpassingen en voorzieningen nodig zijn om de eerder geïdentificeerde belemmeringen weg te nemen. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt welke ‘redelijke aanpassingen’ benodigd zijn om de specifieke mensenrechten van asielzoekers met een handicap te waarborgen in het kader van de asielprocedure. Dit inzicht is nuttig voor de analyse die plaats vindt in het volgende hoofdstuk.

3.1 De plicht van ‘redelijke aanpassingen’ en non-discriminatie

In de kern van het VN-verdrag Handicap – en internationaal gehandicaptenrecht – ligt de verplichting voor staten om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken aan personen met een handicap.¹¹⁵ Volgens de omschrijving van artikel 2 van het VN-verdrag Handicap omvat het concept ‘redelijke aanpassingen’:¹¹⁶

‘noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen’

Toegepast in de asielcontext, betekent dit dat het proces van ‘redelijke aanpassingen’ moet worden ingezet als asielzoekers met een handicap obstakels ondervinden om op voet van gelijkheid met anderen deel te nemen aan of toegang te krijgen tot diensten en situaties.¹¹⁷ Dit proces vereist de identificatie van de behoeften van asielzoekers met een handicap om hen passende oplossingen te bieden voor hun moeilijkheden.¹¹⁸ Dit kan gepaard gaan met het doen van uitgaven voor extra apparatuur of ondersteuning en het veranderen van bepaalde praktijken.¹¹⁹ Immers, de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken legt staten zowel negatieve als positieve verplichtingen op.¹²⁰ Volgens professor Lawson dienen staten namelijk niet enkel belemmeringen te identificeren die het genot van mensenrechten van personen met een handicap in de weg staan, maar zij dienen ook daadwerkelijk stappen te ondernemen om deze belemmeringen weg te nemen.¹²¹ Echter, de op de staten rustende verplichting is niet absoluut: aanpassingen moeten namelijk ‘redelijk’ zijn en mogen geen ‘disproportionele of onnodige last’ opleggen.¹²² De oplossing dient haalbaar te zijn gezien de beschikbare middelen, zoals diensten, financiële capaciteit en tijd.¹²³ De staten die partij zijn dienen wel een rechtvaardiging te geven ingeval er geen oplossing wordt gevonden.¹²⁴

¹¹⁵ VN-comité voor de rechten van personen met een handicap, ‘General Comment No. 6 inzake gelijkheid en non-discriminatie’, 26 april 2018, *UN Doc CRPD/C/GC/6*, §13; Artikelen 5 lid 3, 9 lid 1, 14 lid 2, 18 lid 2 sub c, 18 lid 5, 27 lid 1 sub I VN-verdrag Handicap; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 754; Lord & Brown 2011, p. 273-279.

¹¹⁶ Artikel 2 VN-verdrag Handicap

¹¹⁷ ‘Strengthening Protection of Persons with Disabilities in Forced Displacement’, Module 4 – Activity 2, unhr.org.

¹¹⁸ *Ibidem*; Lawson, *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 2007, p. 598.

¹¹⁹ Lawson, *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 2007, p. 598.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 755; Artikel 2 VN-verdrag Handicap

¹²³ UNHCR, ‘Strengthening Protection of Persons with Disabilities in Forced Displacement’, Module 4 – Activity 2, unhr.org; Artikel 2 VN-verdrag Handicap.

¹²⁴ UNHCR, ‘Strengthening Protection of Persons with Disabilities in Forced Displacement’, Module 4 – Activity 2, unhr.org

Ondanks de niet-absolute aard van de verplichting, mag de verantwoordelijkheid niet lichtvaardig worden opgevat door staten. Uit artikel 5, derde lid, van het VN-verdrag Handicap volgt namelijk dat staten die partij zijn *alle passende maatregelen* moeten ondernemen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht, met als doel gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen.¹²⁵ In samenhang met artikel 2 van het verdrag, vormt de ontzegging van redelijke aanpassingen een daad van – op zijn minst indirecte – discriminatie van personen met een handicap en daarmee een overtreding van het VN-verdrag Handicap.¹²⁶ Volgens Lawson is de ontzegging van redelijke aanpassingen daarom met onmiddellijk effect verboden.¹²⁷ Bovendien heeft het Comité onderstreept dat het beginsel van non-discriminatie en gelijkheid behoren tot de kern van het VN-verdrag Handicap, omdat alle materiële bepalingen aan dit beginsel zijn gekoppeld door het aanhoudende gebruik van de formulering ‘op voet van gelijkheid met anderen’.¹²⁸ In dit verband stelt Gerard Quinn, voormalig speciale VN-rapporteur voor de rechten van personen met een handicap, dat het non-discriminatiebeginsel duidelijk wordt aangewend als ‘redelijke aanpassingen’ niet worden verstrekt met betrekking tot een breed scala aan rechten.¹²⁹ Het verdrag vereist namelijk niet enkel ‘redelijke aanpassingen’ met betrekking tot specifieke rechten, maar ook in het algemeen.¹³⁰ Bovendien verbiedt het verdrag *de jure* en *de facto* discriminatie op elk gebied dat door de overheid wordt gereguleerd en beschermd.¹³¹

Kortom, kan de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken worden beschouwd als een overkoepelende verplichting uit het VN-verdrag Handicap om noodzakelijke en passende aanpassingen te verrichten voor personen met een handicap.¹³² In de asielcontext, dienen ‘redelijke aanpassingen’ te worden ingezet waar asielzoekers met een handicap belemmeringen ondervinden om deel te nemen of toegang te krijgen tot de asielprocedure.¹³³ De ontzegging hiervan vormt discriminatie op grond van artikelen 2 en 5, derde lid, van het VN-verdrag Handicap en daarmee tevens een schending van het verdrag.

3.2 Juridische grondslag voor de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ tijdens de asielprocedure

Alhoewel het concept ‘redelijke aanpassingen’ van toepassing is op een breed scala aan rechten¹³⁴, richt dit onderzoek zich specifiek op hoe dit concept invulling krijgt binnen de asielcontext. Ondanks het feit dat de asielprocedure niet expliciet wordt genoemd in het verdrag, vloeit de verplichting om redelijke aanpassingen te verstrekken binnen de asielprocedure voort uit de preambule en een combinatie van diverse bepalingen van het VN-verdrag Handicap. In paragraaf 2.1.1 is uiteengezet dat uit de preambule afgeleid kan worden dat het verdrag tot doel heeft om te garanderen dat personen met een handicap op gelijke voet met anderen gebruik kunnen maken van hun recht op asiel. Daarnaast blijkt uit de combinatie van artikelen 9 (toegankelijkheid), 10 (recht op leven), 11 (risicovolle situaties en

¹²⁵ Artikel 5 VN-verdrag Handicap.

¹²⁶ *Ibidem*, artikel 2.

¹²⁷ Lawson 2009, p. 103.

¹²⁸ VN-comité voor de rechten van personen met een handicap, ‘General Comment No. 6 inzake gelijkheid en non-discriminatie’, 26 april 2018, *UN Doc CRPD/C/GC/6*, §7.

¹²⁹ Quinn, *British Journal of Learning Disabilities* 2009, p. 247.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *De jure* discriminatie verwijst naar discriminatie in wetten of beleid en *de facto* discriminatie verwijst naar discriminatie in de praktijk. Zie: Vandenhoele 2005, p. 34; VN-comité voor de rechten van personen met een handicap, ‘General Comment No. 6 inzake gelijkheid en non-discriminatie’, 26 april 2018, *UN Doc CRPD/C/GC/6*, §14;

¹³² Motz 2015, p. 141-142.

¹³³ UNHCR, ‘Strengthening Protection of Persons with Disabilities in Forced Displacement’, Module 4 – Activity 2, unhcr.org.

¹³⁴ Quinn, *British Journal of Learning Disabilities* 2009, p. 247.

humanitaire noodsituaties), 15 (vrijwaring van foltering) en artikel 18 (vrijheid van verplaatsing en nationaliteit) dat het verstrekken van redelijke aanpassingen binnen de asielprocedure noodzakelijk is om geen inbreuk te maken op het VN-verdrag Handicap. Allereerst, zijn staten op grond van artikel 10 en 11 namelijk verplicht om alle (noodzakelijke) maatregelen te nemen om de bescherming, veiligheid en het leven van personen met een handicap te waarborgen, met name in risicovolle situaties zoals die zich vaak voordoen bij asielzoekers. Daarnaast dienen staten ‘alle doeltreffende wetgevende, bestuurlijke, juridische of andere maatregelen [te] nemen’ om ervoor te zorgen dat personen met een handicap niet worden onderworpen aan behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM.¹³⁵ Gelet op het non-refoulementbeginsel, dat voortvloeit uit artikel 3 EVRM en artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag, is het daarom noodzakelijk redelijke aanpassingen te verstrekken binnen de asielprocedure om te voorkomen dat asielzoekers met een handicap risico lopen op vervolging in hun land van herkomst als gevolg van een inadequate asielprocedure. Ten tweede, volgt uit artikel 18 van het VN-verdrag Handicap dat personen met een handicap niet op grond van hun handicap dienen te worden beroofd van de mogelijkheid om gebruik te maken van procedures, waaronder immigratieprocedures, die nodig zijn voor de uitoefening van het recht zich vrijelijk te verplaatsen. Ondanks dat de asielprocedure niet expliciet wordt genoemd in de bepaling, kan uit bovenstaande worden afgeleid dat de asielprocedure gezien haar gewichtige aard eveneens valt onder de term ‘immigratieprocedures’. Tot slot, vereist artikel 9, eerste lid, dat staten passende maatregelen moeten nemen om personen met een handicap de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, informatie en communicatie en andere voorzieningen en diensten. In samenhang met artikel 18, dient de asielprocedure dus toegankelijk te zijn voor asielzoekers met een handicap. Bovendien volgt uit het eerste lid van artikel 9 dat maatregelen genomen dienen te worden ter identificatie en bestrijding van obstakels en barrières voor de toegankelijkheid.

3.3 Asielzoekers met een handicap in de asielprocedure: belemmeringen en benodigde aanpassingen

Zoals hierboven beschreven, behelst de eerste stap binnen het proces van ‘redelijke aanpassing’ de identificatie van belemmeringen die de toegankelijkheid en het genot van mensenrechten van personen met een handicap in de weg staan. De vervolgstap ziet op het aanbieden van passende oplossingen met als doel de geïdentificeerde belemmeringen weg te nemen. Hieronder zal conform bovengenoemde volgorde een verkenning worden uitgevoerd van voorzienbare belemmeringen voor asielzoekers met een handicap in de asielprocedure en van het type ‘redelijke aanpassingen’ die in deze context passend zouden zijn.

Ondanks het ontbreken van specifieke data en onderzoek met betrekking tot de procedurele belemmeringen en benodigde aanpassingen ten aanzien van asielzoekers met een handicap¹³⁶, is het mogelijk om op basis van de beschikbare literatuur enige belemmeringen omtrent de asielprocedure te identificeren. Het is echter belangrijk te benadrukken dat de hieronder besproken belemmeringen het meest evident zijn, maar geen uitputtende lijst vormen van mogelijke uitdagingen in de asielprocedure. Het scala aan uitdagingen waarmee asielzoekers met een handicap in de asielprocedure te maken kunnen krijgen, is namelijk aanzienlijk breed.¹³⁷ In het kader van dit onderzoek worden de belemmeringen onderverdeeld in twee categorieën. De eerste categorie betreft algemene belemmeringen omtrent de

¹³⁵ Artikel 15 VN-verdrag Handicap; Artikel 3 EVRM.

¹³⁶ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 760; Joint statement by the Committee on the Protection of All Migrant Workers (CMW) and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), ‘Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants’, 2017, p.1.

¹³⁷ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 760.

toegankelijkheid van de asielprocedure.¹³⁸ Hierbij ligt de nadruk met name op de toegang tot informatie en communicatie, evenals de toegang tot fysieke locaties die verband houden met de asielprocedure.¹³⁹ Dit omvat alle schriftelijke en mondelinge informatie en communicatie, zoals formulieren, folders, begeleiding en fysieke locaties zoals aanmeldcentra, IND-kantoren en andere locaties waar afspraken of gehoren plaatsvinden. De tweede categorie betreft bijzondere belemmeringen en richt zich op de toegankelijkheid van de inhoudelijke asielprocedure. Deze belemmeringen doen zich voor tijdens het voorafgaande medische onderzoek, de gehoren en de beoordeling en besluitvorming¹⁴⁰. Deze laatste categorie weegt het zwaarst in het kader van de asielaanvraag.

3.3.1 Fysieke toegang en toegang tot informatie en communicatie

Zoals eerder beschreven richt de eerste categorie van belemmeringen zich op de fysieke toegang tot locaties en de toegang tot informatie en communicatie met betrekking tot de asielprocedure. De noodzaak van fysieke toegang is vanzelfsprekend en zal daarom beknopt worden besproken. Het is van cruciaal belang dat fysieke locaties die verband houden met de asielprocedure volledig toegankelijk zijn voor asielzoekers met een handicap, zodat zij op gelijke voet met anderen de gelegenheid krijgen om hun asielaanvraag in te dienen.¹⁴¹ Echter, dit is niet altijd het geval. Diverse onderzoeken tonen aan dat openbare gebouwen in Nederland nog lang niet toegankelijk (genoeg) zijn voor mensen met een fysieke beperking.¹⁴² Voor asielzoekers met een handicap spelen de capaciteitstekorten bij de IND en het COA een aanzienlijke rol in de ontoegankelijkheid van fysieke locaties. Deze ontoegankelijkheid wordt geïllustreerd in het geval van noodlocaties, waar de toegankelijkheid doorgaans ernstig tekortschiet.¹⁴³ Door gebrek aan data en informatie over de toegankelijkheid van IND locaties, wordt verondersteld dat

¹³⁸ Hoewel deze scriptie de thema's van de opvang en het onderwijs niet meer omvat vanwege de omvang en capaciteit, is het belangrijk op te merken dat asielzoekers met een handicap ook op deze gebieden belemmeringen ervaren. Met betrekking tot opvang ligt de nadruk op het feit dat Nederland niet adequaat kan voorzien in de specifieke opvangbehoeften van asielzoekers met een handicap. Vooral de toegankelijkheid van (tijdelijke) opvangcentra en het gebrek aan bescherming tegen geweld en (seksueel) misbruik vormen aanzienlijke problemen. Wat betreft de toegankelijkheid van speciaal of passend onderwijs is uit een persoonlijk gesprek met een expert van Merem (kenniscentrum gespecialiseerd in medische revalidatie) gebleken dat er met name belemmeringen ontstaan door wettelijke lacunes, met onduidelijkheid over de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de plaatsing van asielzoekers met een handicap in het speciaal onderwijs. Daarnaast ervaren met name meerderjarige asielzoekers met een handicap belemmeringen, omdat na het voortgezet speciaal onderwijs zowel een 'Wmo-besluit' van de gemeente als een 'WLZ-indicatie' van het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) nodig zijn voor het inkopen van dagbesteding. Dergelijke indicaties worden doorgaans echter niet afgegeven voor asielzoekers, omdat asielzoekers enkel zorg kunnen krijgen via de Regeling Medische Zorg Asielzoekers (RMA). Dit heeft vaker geleid tot schrijnende situaties waarin hulpverleners en ouders constant tegen onoverkomelijke obstakels aanliepen. Kortom, er heerst veel onduidelijkheid, en volgens het gesprek met de expert zijn de plaatsingen van asielzoekers met een handicap grotendeels afhankelijk van de 'goede wil van hulpverleners'. Zie verder: 'Kunnen asielzoekers of statushouders een Wlz-aanvraag doen?', ciz.nl; 'Wat is de Wmo?', zorgwijzer.nl; 'Gevlucht en vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers', augustus 2023, vluchtelingenwerk.nl; A. van Huis, A. Oomkens & M. Zegers, 'Noodsituatie op noodlocaties', 2022, unicef.nl; Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429, r.o. 11.4-11.8; D. Molenaar, 'Jongen (12) misbruikt door medebewoner asielzoekerscentrum Hoogeveen', 14 mei 2023, dvh.nl; 'Asielzoekers 'onzedelijk betast' binnen beschermde unit in azc Ter Apel, 17 december 2021, rtvdrenthe.nl; C. Rosman & P. Winterman, 'Elke week zedendelict bij een asielzoekerscentrum', 9 mei 2016, ad.nl; H. Bakker, 'Wat kunnen we doen tegen seksueel geweld in het azc?', 3 februari 2016, kis.nl.

¹³⁹ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3; UNHCR, 'Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate', unit 2.3, 26 augustus 2020, unhcr.org.

¹⁴⁰ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3.

¹⁴¹ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3; UNHCR, 'Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate', unit 2.3, 26 augustus 2020, unhcr.org.

¹⁴² Rapport Vermeij & W. Hamelink 2021; 'Openbare gebouwen in Nederland nog altijd niet toegankelijk genoeg', 12 augustus 2023, nporadio1.nl; College voor de Rechten van de Mens, 'Toegang met een beperking', mensenrechten.nl.

¹⁴³ VluchtelingenWerk Nederland, 'Gevlucht en vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers', augustus 2023, vluchtelingenwerk.nl; A. van Huis, A. Oomkens & M. Zegers, 'Noodsituatie op noodlocaties', 2022, unicef.nl; Rb. Den Haag 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210; Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

deze problematiek ook van toepassing is op de tijdelijke extra ‘nood’ locaties van de IND die geopend zijn om de druk op de aanmeldcentra te verlichten.¹⁴⁴ In dergelijke situaties kunnen asielzoekers met een handicap belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot de (tijdelijke) fysieke locaties die verband houden met de asielprocedure. Ten slotte, is het belangrijk op te merken dat de verplichting om locaties toegankelijk te maken niet alleen voortvloeit uit het VN-verdrag Handicap¹⁴⁵, maar ook uit nationale wetgeving. Alle relevante fysieke locaties, waaronder aanmeldcentra en IND-locaties, dienen daarom ook op grond van de WGBH/CZ¹⁴⁶ en het Bouwbesluit 2012¹⁴⁷ uitgerust te zijn met voorzieningen zoals een lift, verlaagde drempels, hellingbanen en aangepaste toiletten.¹⁴⁸ In geval van verouderde gebouwen en tijdelijke gebouwen die niet toegankelijk zijn, dienen deze aanpassingen eveneens te worden doorgevoerd.¹⁴⁹

Naast de fysieke toegang, ervaren asielzoekers met een handicap ook belemmeringen in de toegang tot informatie en communicatie omtrent de asielprocedure. Uit de gezamenlijke verklaring van het CMW en het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap blijkt dat staten er nog niet in zijn geslaagd om adequate informatie in toegankelijke formaten – en daarmee dus redelijke aanpassingen – te verstrekken.¹⁵⁰ Het verzoek van het Comité aan de Nederlandse staat tot verstrekking van informatie over genomen maatregelen voor toegankelijke en begrijpelijke informatie- en communicatiemiddelen, toegankelijkheid en redelijke aanpassingen voor asielzoekers¹⁵¹, bevestigt dat de toegang tot informatie en communicatie een punt van zorg is. Met name asielzoekers met een handicap van visuele, auditieve en verstandelijke aard kunnen talloze belemmeringen ervaren in de toegang tot informatie en communicatie. Zo stuiten asielzoekers met een visuele beperking bijvoorbeeld op procedurele obstakels bij het invullen van schriftelijke formulieren en het ontvangen van schriftelijke communicatie en informatie.¹⁵² In dit geval kan een redelijke aanpassing bestaan uit overleg met de asielzoeker om communicatievoorkeuren vast te stellen en de informatie vervolgens enkel op de voorkeurswijze te verstrekken, zoals braille of via schermlezen.¹⁵³ Ook asielzoekers met een (licht) verstandelijke of intellectuele beperking kunnen, afhankelijk van de aard en ernst van hun beperking, moeilijkheden ondervinden met betrekking tot de toegang tot (schriftelijke en mondelinge) communicatie en informatie.¹⁵⁴ Deze belemmeringen worden veroorzaakt door de complexiteit van geschreven teksten, het gebruik van jargon en het hanteren van te lange en passieve zinnen, wat het voor het asielzoekers met een (licht) verstandelijke of intellectuele handicap bemoeilijkt om essentiële informatie te begrijpen.¹⁵⁵ Daarom dient informatie over de asielprocedure bijvoorbeeld te worden verstrekt in makkelijk te lezen versies, of mondeling op een begrijpelijke wijze te worden toegelicht.¹⁵⁶ Tot slot blijkt uit een rapport van de organisatie Dovenschap dat ook asielzoekers met een auditieve beperking problemen ondervinden bij de toegang tot communicatie omtrent de asielprocedure, omdat er bij

¹⁴⁴ H. Grimmus, ‘Alles over de asielprocedure’, vreemdelingenvisie.nl.

¹⁴⁵ Artikelen 2, 5 en 9 VN-verdrag Handicap.

¹⁴⁶ Artikel 2a van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

¹⁴⁷ Integrale nota van toelichting van Bouwbesluit 2012, Afdeling 6.10: bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten, nieuwbouw en bestaande bouw, rijksoverheid.bouwbesluit.com.

¹⁴⁸ Afdeling 4.4 (bereikbaarheid en toegankelijkheid, nieuwbouw) van Bouwbesluit 2012.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Joint statement by the Committee on the Protection of All Migrant Workers (CMW) and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), ‘Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants’, 2017, p.3.

¹⁵¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 24170, nr. 268, onder 16a.

¹⁵² Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 542.

¹⁵⁵ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3; ‘What is Easy Read’, abilitynet.org.uk.

¹⁵⁶ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3.

aankomst geen tolk of juiste hulp beschikbaar is voor deze groep asielzoekers.¹⁵⁷ Aanpassingen bestaan in dit geval uit het ter beschikking stellen van gebarentolken.¹⁵⁸ De bovengenoemde belemmeringen strekken zich eveneens uit naar de tweede categorie belemmeringen en kunnen in het meest ongunstige geval negatieve implicaties hebben voor de asielaanvraag.

3.3.2 De drie fasen van de inhoudelijke asielprocedure

Zoals eerder beschreven omvat de tweede categorie bijzondere belemmeringen met betrekking tot de inhoudelijke asielprocedure, die zich voordoen in de fasen van het initiële medische onderzoek, de gehoren en de beoordeling en besluitvorming¹⁵⁹. Hieronder worden deze drie fasen op chronologische wijze besproken.

3.3.2.1 Het medisch onderzoek en identificatie

De eerste fase waar belemmeringen ontstaan in de inhoudelijke procedure betreft het voorafgaande medische onderzoek. Dit onderzoek wordt in Nederland uitgevoerd door een onafhankelijk medisch adviesbureau en het daaruit volgende advies, ook wel ‘Medisch Advies Horen en Beslissen’, wordt gebruikt om mogelijke medische beperkingen te identificeren die van invloed kunnen zijn op het vermogen van een asielzoeker om te verklaren over zijn asielrelaas.¹⁶⁰ Dit advies behoort ervoor te zorgen dat de IND op de hoogte is van aanwezige beperkingen, zodat zij hier rekening mee kunnen houden tijdens het horen en bij het nemen van een beslissing over de asielaanvraag.¹⁶¹ Doordat in de initiële fase de noodzakelijke voorstap van identificatie plaatsvindt, is het medisch onderzoek van uiterst belang in het kader van het proces van ‘redelijke aanpassingen’. Door middel van het identificatieproces kan namelijk worden gewaarborgd dat asielzoekers met een handicap profiteren van de specifieke bescherming die hen wordt geboden in overeenstemming met internationale mensenrechtenverdragen, zoals het VN-verdrag Handicap.¹⁶² Daarom is het volgens Crock, Ernst en McCallum van belang dat er inspanningen worden geleverd om een handicap zo vroeg mogelijk in de procedure vast te stellen.¹⁶³ Echter, het CMW en het Comité voor de rechten van personen met een handicap maken zich grote zorgen over (het gebrek aan) de formele procedures ter identificatie van handicaps.¹⁶⁴ Met betrekking tot het huidige medische onderzoek in Nederland doen zich momenteel twee belemmeringen voor. Ten eerste is het medische onderzoek niet verplicht, waardoor asielzoekers met een handicap ervoor kunnen kiezen hiervan af te zien.¹⁶⁵ Hoewel het wenselijk is dat een dergelijk onderzoek niet verplicht is in het

¹⁵⁷ ‘Aangrijpende situatie voor dove asielzoekers’, 11 december 2015, doof.nl.

¹⁵⁸ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 762.

¹⁵⁹ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3.

¹⁶⁰ ‘Medisch onderzoek in de asielprocedure’, ind.nl; ‘Asielzoekers, vluchtelingen, statushouders – Medische zaken in de asielprocedure’, pharos.nl.

¹⁶¹ ‘Asielzoekers, vluchtelingen, statushouders – Medische zaken in de asielprocedure’, pharos.nl.

¹⁶² Joint statement by the Committee on the Protection of All Migrant Workers (CMW) and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), ‘Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants’, 2017, p.3.

¹⁶³ Crock, Ernst en McCallum stellen dat besluitvormers daarnaast ook voorbereid moeten zijn op de mogelijkheid dat de handicap later in de procedure wordt vastgesteld. Zo blijkt uit het artikel van Kollen dat hier ook belemmeringen kunnen ontstaan. Uit een uitspraak van rechtbank Den Haag inzake de opvolgende asielaanvraag van een Guineese man met een licht verstandelijke beperking blijkt namelijk dat de IND een latere vaststelling van een handicap middels een deskundigenrapport niet aanmerkte als een novum. De rechter merkte dit daarentegen wel aan als een novum, omdat zijn beperking invloed had op zijn vermogen om te verklaren. Zie: Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 754; Kollen, *A&MR* 2023, p. 59; Rb. Den Haag (zittingsplaats Roermond) 6 mei 2021, NL20.19979, Vluchtweb.nl.

¹⁶⁴ Joint statement by the Committee on the Protection of All Migrant Workers (CMW) and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), ‘Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants’, 2017, p.3.

¹⁶⁵ ‘Uw asielaanvraag: Informatie over de Grensprocedure’, maart 2021, vluchtelingenwerk.nl

licht van het recht op privacy en bescherming van de lichamelijke integriteit¹⁶⁶, levert de optionele en vrijwillige aard problemen op voor de identificatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de comités constateren dat asielzoekers met een handicap vaak terughoudend zijn om hun handicap aan autoriteiten bekend te maken uit angst voor de mogelijke gevolgen voor hun asielaanvraag.¹⁶⁷ Bovendien is het bij de afwezigheid van een medisch onderzoek voorzienbaar dat een (licht) verstandelijke of intellectuele beperking onopgemerkt kan blijven door cultuur- en taalbarrières.¹⁶⁸ Kortom, een medisch onderzoek ter identificatie van een handicap zou niet verplicht moeten zijn, maar wel meer aandacht moeten krijgen vanwege het grote belang. Het is van belang dat asielzoekers niet enkel een optioneel aanbod krijgen om het medisch onderzoek te ondergaan, maar ook daadwerkelijk goed geïnformeerd worden over het belang ervan en de mogelijk positieve implicaties.¹⁶⁹ Het tweede probleem betreft de kwaliteit van het medisch onderzoek. Uit parlementaire stukken¹⁷⁰ en (nieuws)artikelen¹⁷¹ blijkt dat er aanzienlijke kritiek is op de huidige vorm van het medisch onderzoek. Meeuw Kollen, juridisch casemanager bij Recht in Zicht, stelt bijvoorbeeld dat met het huidige korte algemene medische onderzoek niet kan worden gediagnosticeerd of er sprake is van een (licht) verstandelijke beperking bij een asielzoeker.¹⁷² In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op eerdergenoemde kritiek en de kwaliteit van het medisch onderzoek.

3.3.2.2 De asielgehoren

De tweede fase waarin zich menig belemmeringen voordoen voor asielzoekers met een handicap is de fase van de gehoren. In deze fase worden asielzoekers ondervraagd over hun identiteit, nationaliteit, reisroute en voornamelijk over hun reden voor het vluchten, oftewel het asielrelaas.¹⁷³ Een van de grootste uitdagingen bij een asielaanvraag is de noodzaak om aan te tonen dat een asielzoeker en zijn asielrelaas geloofwaardig zijn.¹⁷⁴ Bovendien is niet onbekend dat asielzoekers, met of zonder handicap, vaak ernstige technische en psychologische moeilijkheden ondervinden.¹⁷⁵ De moeilijkheden ontstaan onder andere doordat asielzoekers zich in een onbekende omgeving bevinden (met een vreemde taal en cultuur), autoriteiten vrezen en wantrouwen, het vermogen om gebeurtenissen te onthouden is aangetast door trauma, juridische vertegenwoordiging veelal ontbreekt, en zij hun claims nauwelijks kunnen ondersteunen door beperkte toegang tot documenten en bewijsmateriaal.¹⁷⁶ Het scala aan uitdagingen waarmee asielzoekers met een handicap te maken krijgen is vaak nog breder, omdat de voorgenoemde moeilijkheden ingeval van de aanwezigheid van een handicap vaak worden verergerd.¹⁷⁷

¹⁶⁶ In de zaak *MG v Germany* oordeelde het VN-Mensenrechtencomité dat het bevel van een Duitse rechtbank om de eiser medisch te onderzoeken (om te beoordelen of zij in staat was deel te nemen aan een juridische procedure) als willekeurig en disproportioneel werd beschouwd. De privacy en eer van de eiser werden geschonden waardoor het verplichte medische onderzoek in strijd was met artikel 17 en artikel 14, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), zie: VN-Mensenrechtencomité 2 september 2008, CCPR/C/93/D/1482/2006 (*MG v Germany*); Artikel 17 VN-verdrag Handicap; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 762.

¹⁶⁷ Joint statement by the Committee on the Protection of All Migrant Workers (CMW) and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants', 2017, p.2.

¹⁶⁸ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 543-544; Kollen, *A&MR* 2023, p. 56.

¹⁶⁹ 'Uw asielaanvraag: Informatie over de Grensprocedure', maart 2021, vluchtelingenwerk.nl

¹⁷⁰ *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, 2023Z08871; *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 2984.

¹⁷¹ Van der Burg & Heilbron 2023; R. der Burg & B. Heilbron, 'De medische keuring van asielzoekers: afgevinkt en uitgezet', 19 april 2023, groene.nl; Kollen, *A&MR* 2023.

¹⁷² Kollen, *A&MR* 2023, p. 59.

¹⁷³ 'Onze werkterreinen: asiel', ind.nl.

¹⁷⁴ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 756.

¹⁷⁵ *Ibidem*; Handbook UNHCR 2019, §190.

¹⁷⁶ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 756; Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 4.

¹⁷⁷ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 756.

Tijdens de fase van de gehoren ondervinden asielzoekers met een auditieve en (licht) verstandelijke beperking de meeste obstakels, omdat de gehoren gebaseerd zijn op mondelinge communicatie. In het geval van asielzoekers met een auditieve beperking blijkt dat er niet voldoende gebarentaaltolken beschikbaar zijn en komt het vaak voor dat de toegewezen gebarentaaltolk niet communiceert in de nationale gebarentaal van de asielzoeker.¹⁷⁸ Uit het rapport van Dovenschap blijkt dat dit in Nederland eerder heeft geleid tot situaties waarin familieleden worden ingezet als tolk, en zelfs een kind van negen jaar oud heeft getolkt voor diens dove ouder.¹⁷⁹ Verder waren de tolken Nederlands gebarentaal die werden ingezet voor de asielzoekers met een auditieve beperking niet goed te volgen, omdat zij de moedertaal niet beheersten, wat resulteerde in miscommunicaties.¹⁸⁰ Het feit dat asielzoekers met een auditieve beperking hierdoor benadeeld worden in hun toegang tot de gehoren heeft bovendien inhoudelijke gevolgen voor de asielaanvraag, omdat de asielprocedure over het algemeen sterk afhankelijk is van de communicatie tijdens de mondelinge gehoren.¹⁸¹ Om de gehoren toegankelijk te maken kunnen ‘redelijke aanpassingen’ bestaan uit het ter beschikking stellen van gekwalificeerde gebarentolken en relaytolken, door deze actief te werven en trainen.¹⁸² Verder kunnen staten een aangepast schriftelijk alternatief van het gehoor aanbieden in gevallen waarin een gebarentolk in de nationale gebarentaal van de asielzoeker moeilijk te vinden is en geen relaytolken beschikbaar zijn.¹⁸³ Ten aanzien van de belemmeringen die asielzoekers met een (licht) verstandelijke of intellectuele handicap ervaren tijdens de gehoren ligt het echter iets gecompliceerder. De belemmeringen die zij ondervinden kunnen namelijk niet makkelijk overbrugd worden door een enkele aanpassing. Asielzoekers met een (licht) verstandelijke of intellectuele beperking ervaren doorgaans namelijk moeite met het vertellen van een chronologisch verhaal, het scheiden van hoofd- en bijzaken en het zien van oorzaak-gevolg relaties.¹⁸⁴ Verder kunnen zij ongemakkelijk of boos reageren als er teveel vragen gesteld worden, deze vragen niet goed begrijpen of te letterlijk opvatten, en daar inadequaaf of sociaal wenselijk op antwoorden.¹⁸⁵ Ook met betrekking tot het onder woorden brengen van de eigen emoties, gevoelens en gedachten ervaren asielzoekers met een (licht) verstandelijke of intellectuele beperking veel moeite.¹⁸⁶ Een handicap van dergelijke aard kan er dus voor zorgen dat een asielzoeker verklaart op een wijze die onsamenhangend, tegenstrijdig, inconsistent of defensief overkomt.¹⁸⁷ De negatieve implicaties die hierdoor kunnen ontstaan voor de beoordeling en besluitvorming worden later in dit hoofdstuk besproken.

¹⁷⁸ De Beco, *The International Journal of Human Rights* 2020, p. 598; C. Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 542; Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3; Ward, Amas & Lagnado 2008; College voor de Rechten van de Mens, ‘Submission to the committee on the Rights of Persons with Disabilities’, december 2018, p.16.

¹⁷⁹ ‘Aangrijpende situatie voor dove asielzoekers’, 11 december 2015, doof.nl.

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ College voor de Rechten van de Mens, ‘Submission to the committee on the Rights of Persons with Disabilities’, december 2018, p.16.

¹⁸² Indien een asielzoeker met een auditieve beperking geen gebarentaal beheerst of slechts tolken Nederlands gebarentaal beschikbaar zijn, dienen relaytolken of schakeltolken ingezet te worden. Deze kunnen worden ingezet als een persoon helemaal geen gebarentaal beheerst of niet bekend is met een specifieke gebarentaal anders dan zijn eigen. In dergelijke gevallen werken een gebarentaaltolk en relaytolk samen. Zie: ‘Doventolk of dove tolk?’, 4 november 2015, doof.nl; Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 762.

¹⁸³ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 758

¹⁸⁴ Kollen, *A&MR* 2023, p. 57-58.

¹⁸⁵ Ibidem, 57-58.

¹⁸⁶ Ibidem, p. 57.

¹⁸⁷ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 756; Kollen, *A&MR* 2023, p. 58; Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 4.

Ondanks de vele belemmeringen die asielzoekers met een (licht) verstandelijke of intellectuele handicap ervaren, is het een misvatting – en dus zeker geen oplossing – om standaard te veronderstellen en concluderen dat zij niet in staat zijn om te verklaren of dat de IND hen niet zou kunnen horen.¹⁸⁸ In lijn met het standpunt van Kollen zou het uitgangspunt moeten zijn: ‘horen kan, maar met de nodige aanpassingen tijdens het gehoor’.¹⁸⁹ Ook stellen Crock, Ernst en McCallum in dit verband dat de gehoren afgestemd dienen te worden op de behoeften van de asielzoeker, zodat de deelname van de asielzoeker met een handicap op voet van gelijkheid met andere asielzoekers wordt gewaarborgd.¹⁹⁰ ‘*One size should not fit all*’¹⁹¹, en daarom dienen redelijke aanpassingen tijdens de gehoren te worden verstrekt, afhankelijk van de ernst en aard van de beperking. Deze aanpassingen kunnen bestaan uit een eenvoudige en aangepaste vraagstelling die past bij het referentiekader van de betrokkene¹⁹², extra voorbereidingstijd¹⁹³, een uitgebreider gehoor met regelmatige pauzes of juist meerdere korte gehoren¹⁹⁴, vrijstelling van een versnelde procedure¹⁹⁵ en de aanwezigheid van een ondersteunend persoon¹⁹⁶ of de bijstand van een wettelijke vertegenwoordiger¹⁹⁷. Echter, de laatste aanpassing vereist enige voorzichtigheid, omdat bijstand enkel verleent moet worden indien gewenst of waar sprake is van een voldoende ernstige beperking die de handelingsbekwaamheid aantast.¹⁹⁸ Tot slot, is een laatste ‘redelijke aanpassing’ dat gewaarborgd dient te worden dat gehoren van asielzoekers met een handicap afgenomen worden door getrainde hoor- en beslismedewerkers die beschikken over kennis en (waar mogelijk) ervaring op het gebied van handicaps en gerelateerde uitdagingen.¹⁹⁹

3.3.2.3 De beoordeling en besluitvorming

De laatste fase binnen de inhoudelijke procedure waarin asielzoekers met een handicap belemmeringen ondervinden, betreft de beoordeling en besluitvorming van hun asielaanvraag door een IND-medewerker. In deze fase kunnen asielzoekers met een auditieve of visuele beperking belemmeringen ondervinden indien zij geen (adequate) aanpassingen verstrekt hebben gekregen in eerdere fasen. Bij de beoordeling en beslissing dient een gehoor- en beslismedewerker daarom rekening te houden met de eventuele afwezigheid van voorzieningen. Het niet in acht nemen hiervan kan resulteren in benadeling van deze groep asielzoekers met een handicap, vanwege een gebrek aan inspanningen aan de zijde van de IND. Daarnaast is het essentieel dat in het geval van inconsistenties of tegenstrijdigheden in het asielrelaas van een asielzoeker met een auditieve beperking aanvullend onderzoek wordt verricht door een gehoor- en beslismedewerker.²⁰⁰ Dit is cruciaal om te verifiëren of het weergegeven relaas daadwerkelijk overeenkomt met wat de persoon bedoelde, en om miscommunicatie bij de vertaling van verschillende gebarentalen uit te sluiten²⁰¹. Asielzoekers met een (licht) verstandelijke of intellectuele handicap ervaren eveneens ernstige belemmeringen tijdens de beoordeling en besluitvorming. Volgens Kollen is het aannemelijk dat de problematiek die voortkomt uit een mentale beperking in deze gevallen

¹⁸⁸ Kollen, *A&MR* 2023, p. 59.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 762

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² Kollen, *A&MR* 2023, p. 59.

¹⁹³ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 542; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 761; Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 4.

¹⁹⁴ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 3-4.

¹⁹⁵ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 542.

¹⁹⁶ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 4; UNHCR 2020, unit 2.3.

¹⁹⁷ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 542.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 4-5; Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 542.

²⁰⁰ Uit het UNHCR-handboek volgt bijvoorbeeld de noodzaak om grondiger onderzoek te doen naar het asielrelaas van een asielzoeker met een handicap. Zie: Handbook UNHCR 2019, p. 205-212.

²⁰¹ ‘Aangrijpende situatie voor dove asielzoekers’, 11 december 2015, doof.nl.

bijdraagt aan een afwijzing van de asielaanvraag.²⁰² Dit heeft te maken met het feit dat het asielrelaas eerder als ongeloofwaardig wordt beschouwd, omdat in hun manier van verklaren al snel sprake is van tegenstrijdigheden, ongerijmdheden of vaagheden.²⁰³ Kortom kan de aanwezigheid van een mentale beperking tot gevolg hebben dat het asielrelaas als ongeloofwaardigheid wordt beschouwd tijdens de beoordeling, wat op zijn beurt kan leiden tot een negatieve beslissing.

Diverse rechterlijke uitspraken illustreren dat gehoor- en beslismedewerkers van de IND vaak te hoge verwachtingen hebben met betrekking tot het vermogen om te verklaren en dat deze verklaringen onterecht te zwaar worden meegewogen in de beoordeling en besluitvorming.²⁰⁴ Een voorbeeld hiervan blijkt uit een uitspraak van rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, inzake een (homoseksuele) asielzoeker met een licht verstandelijke beperking.²⁰⁵ De procesvertegenwoordiger zet in deze zaak namelijk uiteen wat hij van iemand met een laag intelligentieniveau verwacht, en stelt dat in ieder geval op eigen niveau moet worden verklaard over de eigen belevingswereld en geaardheid.²⁰⁶ De IND verwacht dus dat asielzoekers met een verstandelijke beperking kunnen verklaren over complexe gevoelens, maar onduidelijk blijft waarop deze verwachtingen zijn gebaseerd.²⁰⁷ Verder stelt de procesvertegenwoordiger in deze zaak dat voldoende rekening is gehouden met de beperking van de asielzoeker, omdat gerichte vragen zouden zijn gesteld tijdens de gehoren.²⁰⁸ Gelet op de eerder geïdentificeerde belemmeringen zal een gerichte vraagstelling doorgaans echter niet toereikend zijn. Met betrekking tot deze opmerkelijke zaak dient tot slot opgemerkt te worden dat vooraf geen medisch onderzoek heeft plaatsgevonden en dat de IND desondanks van mening is dat het niet aan hen is om onderzoek te verrichten naar het denkvermogen van de asielzoeker.²⁰⁹ Ten tweede, illustreert een uitspraak van rechtbank Den Haag, zittingsplaats Den Bosch, inzake een kwetsbare asielzoeker dat de IND onvoldoende rekening houdt met referentiekaders, het (on)vermogen om adequaat te verklaren, te hoge verwachtingen stelt en geen maatwerk levert.²¹⁰ Rechter Steffie van Lokven, bekend als ‘een van de meest kritische geesten in het asielrecht’²¹¹, oordeelde dat de rechtbank zelf voorziet in de zaak, omdat de IND ‘eenvoudigweg niet in staat is om het referentiekader van eiser te doorgronden en daadwerkelijk te betrekken bij het horen en het beoordelen van de verklaringen van de eiser.’²¹² Volgens de rechtbank diende de IND maatwerk te leveren, zelfs wanneer er geen toepasselijke werkinstructie en specifiek beoordelingskader bestaat voor de uitzonderlijke omstandigheden van de eiser.²¹³ Daarnaast benadrukte de rechtbank dat de IND verplicht is om in het kader van kwetsbaarheid uiterste zorgvuldigheid te betrachten bij het welwillend onderzoeken van een gestelde beschermingsbehoefte van een asielzoeker.²¹⁴ Een derde voorbeeld is te vinden in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) inzake een Afghaanse asielzoeker met een licht verstandelijke beperking.²¹⁵ Hieruit blijkt dat ook de rechtbank in eerste aanleg onvoldoende

²⁰² Kollen, *A&MR* 2023, p. 58.

²⁰³ *Ibidem*, p. 56 en 58.

²⁰⁴ Kollen, *A&MR* 2023, p. 59; Rb. Den Haag (zittingsplaats Roermond) 6 mei 2021, NL20.19979, Vluchtweb.nl; Rb. Den Haag (zittingsplaats Amsterdam) 15 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:5638; Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3584; ABRvS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:14.

²⁰⁵ Rb. Den Haag (zittingsplaats Amsterdam) 15 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:5638.

²⁰⁶ *Ibidem*, r.o. 4.2.

²⁰⁷ Kollen, *A&MR* 2023, p. 60.

²⁰⁸ Rb. Den Haag (zittingsplaats Amsterdam) 15 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:5638, r.o. 5.

²⁰⁹ *Ibidem*, r.o. 4.2 en 6.2.

²¹⁰ Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3584, r.o. 9 en 11.

²¹¹ Van der Burgh & Heilbron 2023.

²¹² Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3584, r.o. 39 en 43.

²¹³ *Ibidem*, r.o. 11.

²¹⁴ *Ibidem*, r.o. 18.

²¹⁵ ABRvS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:14.

rekening hield met de beperking en het verklaringsvermogen.²¹⁶ De ABRvS stelt dat de rechtbank had moeten erkennen dat de IND nader onderzoek had moeten doen naar het verklaringsvermogen en de mogelijkheid dat tegenstrijdigheden het gevolg waren van de licht verstandelijke beperking.²¹⁷ Kortom, deze rechterlijke uitspraken tonen aan dat asielzoekers met een (licht) verstandelijke beperking doorgaans belemmeringen ervaren met betrekking tot de beoordeling en besluitvorming.

In dit verband bepleit Kollen aanpassingen in de eisen voor de kwaliteit van de verklaring, omdat hoor- en beslismedewerkers niet hetzelfde zouden mogen verwachten van asielzoekers met een (licht) verstandelijke of intellectuele beperking als van anderen.²¹⁸ Een ‘redelijke aanpassing’ – die door sommigen zelfs als uiterst belangrijk wordt beschouwd²¹⁹ – omvat de vermindering van de bewijslast, waarbij de nadruk dient te liggen op de onderzoeksplicht van de IND. De bewijslast houdt de verplichting in om een geloofwaardige verklaring af te leggen, al het mogelijke bewijs over te leggen en met de autoriteiten samen te werken bij behandeling van de aanvraag.²²⁰ Ondanks het bestaan van een ‘gedeelde bewijslast’ en de mogelijkheid dat deze in enkele gevallen kan verschuiven naar de IND, ligt de bewijslast in beginsel bij de asielzoeker.²²¹ In gevallen van de aanwezigheid van een (licht) verstandelijke of intellectuele beperking is het echter onhoudbaar om dezelfde hoge bewijslast toe te passen. Het standaard opheffen van de bewijslast in dergelijke gevallen zou een te vergaande maatregel zijn. Een redelijke aanpassing, ter bevordering van een adequate beoordeling en beslissing, kan daarom verstrekt door meer gewicht te hangen aan de onderzoeksplicht. Dit kan worden bereikt door grondiger onderzoek te verrichten naar het asielrelaas van personen met een handicap²²², minder te steunen op de persoonlijke getuigenissen van de asielzoeker en meer te steunen op de getuigenissen van vrienden, familieleden en andere kennissen²²³. Bovendien suggereert Marcelle Reneman, voormalig assistent professor migratierecht, dat de IND in dergelijke gevallen zelfs onderzoek moet doen naar andere passende vormen van informatievergaring.²²⁴ Tot slot, is een laatste ‘redelijke aanpassing’ in dit verband wederom dat gewaarborgd dient te worden dat personen die belast zijn met onder andere besluitvorming in zaken van asielzoekers met een handicap getraind zijn en beschikken over de relevante kennis en ervaring.²²⁵ Dit geldt ook ten aanzien van rechters.

3.4 Tussenconclusie

Al met al, is uit dit hoofdstuk gebleken dat asielzoekers met een handicap uiteenlopende belemmeringen ondervinden in de asielprocedure, wat de noodzaak voor redelijke aanpassingen benadrukt. Wat betreft asielzoekers met een fysieke handicap komen de belemmeringen vooral voort uit moeilijkheden omtrent de toegang tot fysieke locaties die verband houden met de asielprocedure. Deze obstakels kunnen worden overwonnen door ervoor te zorgen dat aanmeldcentra en IND-locaties zijn uitgerust met

²¹⁶ ABRvS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:14, r.o. 1.

²¹⁷ Ibidem.

²¹⁸ Kollen, *A&MR* 2023, p. 59-60.

²¹⁹ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 758; Kollen, *A&MR* 2023, p. 59; UNHCR, ‘Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees’, 2019, unhcr.org, p. 205-212 en §210.

²²⁰ EASO, ‘Praktische gids van het EASO: Bewijsbeoordeling’, maart 2015, euaa.europa.eu.

²²¹ Anti-foltercomité (CAT) 24 januari 2017, CAT/C/59/D/634/2014 (*M.B. and others v Denmark*); Artikel 4 Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn); H. Battjes & N. Fokkink, ‘Het gebruik van bewijs bij nieuwe asielaanvragen’, 9 september 2021, verblijfblog.nl

²²² Kollen, *A&MR* 2023, p. 59; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 758; Handbook UNHCR 2019, p. 205-212.

²²³ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 758; Handbook UNHCR 2019, §210.

²²⁴ M. Reneman, ‘Case Note: Onderzoeksplicht IND wanneer asielzoeker niet gehoord kan worden, No. ECLI:NL:RVS:2020:2057’, *AB Bestuursrechtspraak* 2020, 429.

²²⁵ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 4-5; Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 542.

voorzieningen zoals liften, verlaagde drempels, hellingbanen en aangepaste toiletten. Asielzoekers met een auditieve, visuele en verstandelijke beperking ervaren belemmeringen met betrekking tot de toegang tot informatie en communicatie omtrent de procedure. De obstakels van asielzoekers met een auditieve beperking liggen in het gebrek aan gebarentaaltolken en hulp bij aankomst. Een ‘redelijke aanpassing’ ziet in dat verband op het beschikbaar stellen van tolken bij aankomst. Voor zowel asielzoekers met een visuele beperking als voor asielzoekers met een (licht) verstandelijke of intellectuele beperking bestaan er belemmeringen in de schriftelijke communicatie. Deze belemmeringen kunnen worden verholpen door communicatievoorkeuren vast te stellen en mogelijkheden tot braille, schermlezen en makkelijk te lezen versies te verstrekken. In de inhoudelijke procedure doen zich allereerst belemmeringen voor omtrent de identificatie in de fase van het medisch onderzoek. Om te voorkomen dat asielzoekers met een handicap uit angst het medisch onderzoek afwijzen, is een redelijke aanpassing dat zij goed geïnformeerd worden over het belang ervan en de mogelijk positieve implicaties. In de fase van de gehoren doen zich met name belemmeringen voor ten aanzien van asielzoekers met een auditieve en (licht) verstandelijke beperking. Ten aanzien van asielzoekers met een auditieve beperking kunnen de gehoren toegankelijk worden gemaakt door geschikte gebarentaaltolken en relaytolken beschikbaar te stellen. Als er geen geschikte tolken beschikbaar zijn, dienen deze actief te worden geworven en getraind. Eveneens zou een schriftelijk alternatief van het gehoor kunnen worden aangeboden. Voor asielzoekers met een (licht) verstandelijke handicap omvatten ‘redelijke aanpassingen’ een eenvoudige en aangepaste vraagstelling, extra voorbereidingstijd, een uitgebreider gehoor met meer pauzes, vrijstelling van een versnelde procedure en de aanwezigheid van een ondersteunend persoon of de bijstand van een wettelijke vertegenwoordiger. Met betrekking tot de belemmeringen tijdens de gehoren en de beoordeling en besluitvorming is een belangrijke ‘redelijke aanpassing’ dat ervoor wordt gezorgd dat gehoor- en beslismedewerkers en rechters in zaken van asielzoekers met een handicap getraind zijn en beschikken over relevante kennis en ervaring. Inzicht in de belemmeringen en benodigde aanpassingen is essentieel, aangezien het concept van ‘redelijke aanpassingen’ vereist dat noodzakelijke en passende aanpassingen worden verstrekt waar asielzoekers met een handicap belemmeringen ondervinden om deel te nemen of toegang te krijgen tot de asielprocedure. Het ontzeggen van voorgenoemde aanpassingen kan als discriminatie worden beschouwd op grond van artikelen 2 en 5, derde lid, van het VN-verdrag Handicap.

Hoofdstuk 4: De Nederlandse verstrekking van ‘redelijke aanpassingen’ aan asielzoekers met een handicap

Het voorgaande hoofdstuk heeft inzicht geboden in de belemmeringen en benodigde aanpassingen voor asielzoekers met een handicap in de context van de asielprocedure. In dit hoofdstuk vindt een wetgevings- en beleidsanalyse plaats van de Vw 2000, Vb 2000, Vc 2000, WI 2021/9, WI 2021/12 en twee (beleids)reacties van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Deze analyse wordt uitgevoerd in het licht van de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken in de zin van artikel 2 en artikel 5, derde lid, van het VN-verdrag Handicap. Hierbij wordt gelet op de belemmeringen en mogelijke aanpassingen die in het vorige hoofdstuk uiteen zijn gezet. Alvorens het asielbeleid en wetgeving uitvoerig worden geanalyseerd – waarbij wordt ‘ingezoomd’ op de specifieke bepalingen die trachten aanpassingen en voorzieningen te verstrekken aan asielzoekers met een handicap in het kader van de asielprocedure – vindt allereerst een algemene analyse plaats. Bij deze analyse wordt als het ware ‘uitgezoomd’ en in zijn algemeenheid gefocust op (h)erkenning en bevordering van de rechten van asielzoekers met een handicap. Hierbij wordt specifiek gelet op de expliciete benoeming van ‘asielzoeker met een handicap’, ‘vreemdeling met een handicap’, ‘handicap(s)’, ‘beperking(en)’, en ‘redelijke aanpassing(en)’.

4.1 Algemene analyse: (h)erkenning en bevordering van de rechten van asielzoekers met een handicap

In het kader van de algemene analyse is de eerste opvallende bevinding dat de termen ‘asielzoeker met een handicap’, ‘vreemdeling met een handicap’ en ‘redelijke aanpassing(en)’ niet één keer voorkomen in het geheel aan het geanalyseerde beleid en wetgeving. Daarnaast blijkt dat de termen ‘handicap’ en ‘beperking’ minimaal worden gebruikt en dat de vermelding in enkele gevallen ook nog eens irrelevant is voor de asielcontext. De Vw 2000 bevat geen van bovenstaande termen, met uitzondering van de term ‘beperking’. Echter, de term wordt gebruikt in een andere migratierechtelijke context²²⁶ en is daarom niet relevant in dit verband. Het Vb 2000 bevat driemaal de term ‘handicap’ en ‘verstandelijke beperking’.²²⁷ De bepalingen waarin de termen genoemd worden staan echter in relatie tot de inburgering waardoor de benoeming wederom niet relevant is voor de asielcontext. De Vc 2000 bevat in zijn geheel geen van bovengenoemde termen. Wat betreft verdere documentatie, bevat WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure) wederom geen van bovenstaande termen – dit in tegenstelling tot wat de titel zou doen vermoeden. Enkel in WI 2021/9 (Bijzondere procedurele waarborgen), wordt het hebben van een ‘handicap’ of ‘beperking’ geduid als indicator in het kader van kwetsbaarheid en tot viermaal toe expliciet genoemd.²²⁸

Gezien de algemene verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap is bovenstaande bevinding omtrent de termen problematisch om twee redenen. Ten eerste, zoals uiteengezet in artikel 4, eerste lid, VN-verdrag Handicap is Nederland verplicht zich te ‘waarborgen en bevorderen dat alle personen met een handicap zonder enige vorm van discriminatie op grond van hun handicap ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen’.²²⁹ Hierdoor heeft Nederland zich gebonden aan de verplichtingen tot het (aan)nemen van ‘alle relevante wetgevende (...) en andere

²²⁶ De term 'beperking' wordt gebruikt in de context van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, waarbij het verwijst naar het specifieke 'verblijfsdoel' van de vergunning. Bijvoorbeeld, in het geval van een verblijfsvergunning 'onder beperking studie', geeft dit aan dat het verblijf is toegestaan met als doel het volgen van een studie. Zie bijvoorbeeld artikel 2h, onder a, Vreemdelingenwet 2000, artikel 2m, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000, en artikel 25, zesde lid, Vreemdelingenwet 2000. Zie bijvoorbeeld artikel 2h, onder a, Vw 2000, artikel 2m, eerste lid, Vw 2000 en artikel 25, zesde lid, Vw 2000.

²²⁷ Zie artikel 3.80a, derde lid aanhef, Vb 2000, artikel 3.96a, derde lid, Vb 2000 en artikel 3.107a, derde lid, Vb 2000.

²²⁸ WI 2021/9 (Bijzondere procedurele waarborgen), p. 2, 5 en 10.

²²⁹ Artikel 4, eerste lid, VN-verdrag Handicap.

maatregelen voor de implementatie van de rechten die in dit verdrag erkend worden²³⁰ en ‘alle relevante maatregelen, met inbegrip van wetgeving, teneinde bestaande wetten, regelingen, gebruiken en praktijken *aan te passen* (...)’²³¹ om discriminatie jegens personen met een handicap weg te nemen. Bovendien stelt Quinn dat artikel 4 van het verdrag een voortdurend en dynamisch proces van juridische hervorming benadrukt.²³² Daarnaast is Nederland op grond van artikel 4 eveneens verplicht om bij al zijn beleid rekenschap te geven van de bescherming en bevordering van de mensenrechten van personen met een handicap.²³³ Daarom kan gesteld worden dat Nederland, door het verdrag te ratificeren, verplicht is om ‘handicap’ expliciet te benoemen, met als doel de mensenrechten van personen met een handicap – waaronder asielzoekers met een handicap – te erkennen, beschermen en bevorderen. Nederland zou dit redelijkerwijs kunnen – en daarom ook moeten – doen door het bestaande asielbeleid en wetgeving te wijzigen als een middel om ‘alle relevante maatregelen’ te nemen.²³⁴ Ten tweede, dient opgemerkt te worden dat een volledige implementatie van de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken in de zin van artikel 2 en 5, derde lid, van het VN-verdrag Handicap in het asielbeleid en wetgeving uiterst moeilijk is zonder de expliciete benoeming van de termen ‘handicap’ en ‘redelijke aanpassingen’. De expliciete benoeming van de voorgenoemde termen zou bovendien positief zijn voor de bevordering van de bewustwording ten aanzien van de (rechten van) personen met een handicap, zoals voortvloeit uit artikel 8 VN-verdrag Handicap. Ondanks het gebrek aan expliciete erkenning, dient het asielbeleid en wetgeving toch verder geanalyseerd te worden. Het kan namelijk zijn dat er toch ‘redelijke aanpassingen’ en voorzieningen bestaan voor asielzoekers met een handicap om belemmeringen te verhelpen zonder dat er expliciet gebruik wordt gemaakt van eerdergenoemde termen. Daarom vindt een gedetailleerde analyse plaats, waarbij wordt ‘ingezoomd’ op de specifieke bepalingen die trachten aanpassingen en voorzieningen te verstrekken aan asielzoekers met een handicap in het kader van de asielprocedure.

Voordat de gedetailleerde analyse wordt besproken, is het noodzakelijk om in het kader van de terminologie het volgende op te merken. Binnen het asielbeleid en de wetgeving worden de termen ‘bijzondere procedurele waarborgen’ en ‘passende steun’ gebruikt. Deze termen vloeien rechtstreeks voort uit de Europese Procedurerichtlijn.²³⁵ Considerans 29 van de preambule schrijft voor dat verzoekers bijzondere procedurele waarborgen kunnen behoeven op grond van verschillende redenen, waaronder de aanwezigheid van een handicap. In dit kader hebben lidstaten de verplichting om verzoekers die specifieke procedurele waarborgen nodig hebben te herkennen, en dus te identificeren, voordat een beslissing wordt genomen. Bovendien moet worden voorzien in ‘passende steun’, met inbegrip van voldoende tijd, om ‘de nodige voorwaarden tot stand te brengen voor hun daadwerkelijke toegang tot procedures en voor het aanvoeren van de elementen ter staving van hun verzoek om internationale bescherming’.²³⁶ Artikel 24 van de Procedurerichtlijn bevat een verdere uitwerking van deze verplichting. Uit het eerste lid vloeit de verplichting voort voor lidstaten om binnen een redelijk termijn nadat een asielaanvraag ingediend is te beoordelen of een asielzoeker procedurele waarborgen behoeft. In het geval de behoefte inzake procedurele waarborgen in een latere fase van de asielprocedure aan het licht komt, schrijft het vierde lid voor dat aan de behoefte tegemoet wordt gekomen zonder dat de procedure opnieuw moet worden gestart.

²³⁰ Artikel 4, eerste lid, onder a VN-verdrag Handicap.

²³¹ Ibidem, onder b.

²³² Quinn, *British Journal of Learning Disabilities* 2009, p. 247.

²³³ Artikel 4, eerste lid, onder c, VN-verdrag Handicap.

²³⁴ Ibidem, onder b.

²³⁵ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking) (PbEU 2013, L 180/60), eur-lex.europa.eu.

²³⁶ Preambule, considerans 29, Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn).

Hoewel de bijzondere procedurele waarborgen in de zin van de Procedurerichtlijn en ‘redelijke aanpassingen’ in de zin van artikelen 2 en 5, derde lid, VN-verdrag Handicap elkaar in zekere mate kunnen overlappen, zijn er toch belangrijke verschillen tussen deze twee concepten. Ten eerste is het belangrijk om te realiseren dat de verplichting tot het verstrekken van redelijke aanpassingen op grond van het VN-verdrag Handicap een breder recht kan zijn dan de verstrekking van bijzondere procedurele waarborgen en passende steun op grond van de Procedurerichtlijn. De Procedurerichtlijn is namelijk een algemene richtlijn die normen stelt voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming.²³⁷ De richtlijn is geen specifiek instrument voor de rechten van personen met een handicap en de procedurele waarborgen en passende steun gelden dan ook ten aanzien van andere kwetsbare asielzoekers.²³⁸ Het VN-verdrag Handicap is daarom toepasselijker in het licht van de uiteenlopende belemmeringen die asielzoekers met een handicap kunnen ervaren in de asielprocedure. Bovendien is de term ‘bijzondere procedurele waarborgen’ bedoeld om flexibel toegepast te worden afhankelijk van de omstandigheden.²³⁹ Een gevolg hiervan is, zoals een ambtenaar van de Europese Commissie erkent²⁴⁰, dat niet geduid wordt wie verantwoordelijk is en op welke wijze de waarborgen geïdentificeerd dienen te worden.²⁴¹ Ten tweede, bestaan er verschillen in de levels van bescherming. De bescherming van het VN-verdrag Handicap gaat verder dan de bescherming van de Procedurerichtlijn door het evidente discriminatieverbod. In hoofdstuk 3 van deze scriptie is uitgelegd dat de ontzegging van redelijke aanpassingen een daad van – op zijn minst indirecte – discriminatie van personen met een handicap kan vormen en daarmee in strijd is met het VN-verdrag Handicap.²⁴² De Procedurerichtlijn zwijgt daarentegen over de gevolgen van de ontzegging van bijzondere procedurele waarborgen. Daarbij lijkt de Procedurerichtlijn lidstaten zelfs meer flexibiliteit te bieden, omdat uit artikel 24, tweede lid, van de Procedurerichtlijn volgt dat de beoordeling omtrent de bijzondere procedurele waarborgen niet de vorm van een administratieve procedure behoeft aan te nemen en zelfs opgenomen zou mogen worden in de beoordeling ten aanzien van bijzondere opvangbehoeften van kwetsbare personen als bedoeld in artikel 22 van de Opvangrichtlijn.²⁴³ Tot slot, wijst Straimer op problemen met betrekking tot de geloofwaardigheidsbeoordeling en handelingsbekwaamheid in de Procedurerichtlijn.²⁴⁴ Ook is Straimer van mening dat in de Procedurerichtlijn onvoldoende aandacht wordt besteed aan de kwetsbaarheid van personen met een handicap in het kader van discriminatie en de noodzaak om het bewustzijn te vergroten over hun uiteenlopende capaciteiten en behoeften.²⁴⁵

Al met al, blijkt uit de algemene analyse dat de termen ‘handicap’ en ‘redelijke aanpassingen’ in asielbeleid en wetgeving niet expliciet worden genoemd. Gezien de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag en het feit dat een volledige implementatie uitblijft zonder de expliciete benoeming van deze termen is dit opmerkelijk. Bovendien heeft het niet expliciet noemen van deze termen negatieve invloed op de bevordering en erkenning van de rechten van personen met een handicap. In het asielbeleid en wetgeving worden de termen ‘bijzondere procedurele waarborgen’ en ‘passende steun’ wel benoemd. Door verschillen in de bescherming van de verplichtingen om ‘redelijke aanpassingen’ respectievelijk

²³⁷ Artikel 1 Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn).

²³⁸ Zie Preambule, considerans 29, Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn).

²³⁹ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 544.

²⁴⁰ Dit volgt uit een gesprek tussen Clara Straimer en Europese Commissie ambtenaar ‘B’ op 29 april 2010; zie: Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 544.

²⁴¹ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 544.

²⁴² Artikel 2 VN-verdrag Handicap.

²⁴³ Artikel 24, tweede lid, Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn); Artikel 22 Richtlijn 2013/33/EU (Opvangrichtlijn)

²⁴⁴ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 543; Artikel 14, onder a, en artikel 13, tweede lid, onder b Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn).

²⁴⁵ Straimer, *Disability & Society* 2011, p. 543.

bijzondere procedurele waarborgen te verstrekken, is het essentieel om expliciet te verwijzen naar ‘redelijke aanpassingen’ zoals voortvloeit uit het VN-verdrag Handicap.

4.2 Gedetailleerde analyse: ‘redelijke aanpassingen’ in de Nederlandse asielprocedure

4.2.1 Wetgeving: Vw 2000 en Vb 2000

Ten behoeve van de structuur vindt allereerst een analyse plaats van de relevante wetgeving in het licht van de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken in de zin van artikelen 2 en 5, derde lid, VN-verdrag Handicap. Aangezien er geen specifieke wetgeving omtrent dit onderwerp bestaat, zijn de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 de aangewezen juridische instrumenten om asielzoekers met een handicap wettelijk te voorzien van ‘redelijke aanpassingen’ binnen de asielprocedure.

4.2.1.1 Vreemdelingenwet 2000

De Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw) regelt de toegang, toelating, toezicht en uitzetting van vreemdelingen.²⁴⁶ De Vw bevat geen bepalingen die zien op het verstrekken van ‘redelijke aanpassingen’ aan asielzoekers met een handicap in de asielprocedure. Wel dient opgemerkt te worden dat ten behoeve van andere kwetsbare asielzoekers zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: amv’ers) ook geen specifieke waarborgen of bepalingen ter bescherming zijn opgenomen. Het is van belang dat er op wettelijk niveau bescherming wordt geboden tegen de belemmeringen die asielzoekers met een handicap kunnen ervaren. Naast het aannemen van nieuwe wetgeving, zou de wijziging van één specifiek artikel zich perfect lenen voor de opname van een waarborg. Artikel 31, vierde lid, van de Vw somt namelijk op waarmee bij de beoordeling van een asielaanvraag rekening moet worden gehouden. Opvallend is echter dat deze opsomming de mate van kwetsbaarheid of het (on)vermogen van kwetsbare asielzoekers om te verklaren niet noemt, terwijl dit van groot belang is ten aanzien van asielzoekers met een handicap, amv’ers en asielzoekers met psychische problematiek. Ondanks dat in de aanhef van het vierde lid ‘onder meer’ staat, wat betekent dat de lijst niet limitatief is en dus met bovengenoemde rekening kan worden gehouden, zou een expliciete benoeming meer rechtszekerheid bieden. Het onderwerp van rechts(on)zekerheid wordt bij de bespreking van het Vreemdelingenbesluit 2000 verder besproken.

Zonder een specifieke bepaling die asielzoekers met een handicap – en andere kwetsbare asielzoekers – bescherming biedt, zijn er in ieder geval twee bepalingen binnen de geanalyseerde artikelen die zorgwekkend zijn. Allereerst, is artikel 30b, eerste lid, onder e Vw zonder meer zorgwekkend, omdat de asielaanvraag kan worden afgewezen in het geval een asielzoeker ‘inconsequente en tegenstrijdige, (...) duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd’. In hoofdstuk 3 is reeds uiteengezet dat de aanwezigheid van een handicap ervoor kan zorgen dat verklaringen omtrent het asielrelaas inconsequent, tegenstrijdig of onsamenhangend kunnen overkomen. Ten tweede, is artikel 30c, eerste en derde lid, Vw zonder meer problematisch voor asielzoekers met een handicap. Voorgenoemde bepaling ziet op de buiten behandeling stelling van een asielaanvraag en schrijft voor dat het besluit een aanvraag buiten behandeling te stellen wettelijk gelijkgesteld wordt met een afwijzing. Een buiten behandelingstelling doet zich voor in de gevallen waarin een asielzoeker nalaat om te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken²⁴⁷, niet verschijnt bij een gehoor zonder binnen twee weken aan te tonen dat dit niet aan hem is toe te rekenen²⁴⁸ en wanneer een asielzoeker verdwijnt of ‘met onbekende

²⁴⁶ ‘Wetten en regels: Vreemdelingenwet 2000’, dienstterugkeerenvertrek.nl

²⁴⁷ Artikel 30c, eerste lid, onder a Vw 2000

²⁴⁸ Ibidem, onder b.

bestemming' vertrekt²⁴⁹. Het is voorzienbaar dat bovenstaande toegerekend zou kunnen worden aan een asielzoeker met een handicap indien de handicap ongeïdentificeerd is door het uitblijven van een adequaat medisch onderzoek. In paragraaf 4.2.2.1 en 4.2.2.3 worden problemen omtrent de identificatie van asielzoekers met een handicap en het Medisch Advies Horen en Beslissen verder besproken.

4.2.1.2 Vreemdelingenbesluit 2000

In aanvulling op de Vreemdelingenwet, bevat het Vreemdelingenbesluit (hierna: het Vb) een meer gedetailleerde regeling van de toegang, toelating, toezicht en uitzetting van vreemdelingen.²⁵⁰ In tegenstelling tot de Vw, bevat het Vb twee bepalingen die in enige mate voorzieningen aan asielzoekers met een handicap in de asielprocedure lijken te verstrekken. Uit artikel 3.108b, eerste lid, Vb vloeit voort dat voorafgaand of tijdens het onderzoek naar een asielaanvraag beoordeeld dient te worden of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft als bedoeld in artikel 24 van de Procedurerichtlijn. Uit het tweede lid van artikel 3.108b Vb volgt dat in een dergelijk geval passende steun geboden dient te worden gedurende het onderzoek. Verder schrijft artikel 3.115, eerste lid aanhef en onder b, Vb voor dat het termijn van de algemene asielprocedure voorafgaand aan de start van het onderzoek kan worden verlengd indien blijkt dat de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft als bedoeld in artikel 3.108b Vb. Het feit dat het Vb bepalingen bevat waarin verwezen wordt naar de Procedurerichtlijn, procedurele waarborgen en passende steun is in het licht van de verplichting om 'redelijke aanpassingen' te verstrekken toch positief te noemen. Los van het feit dat het concept van 'redelijke aanpassingen' uit het VN-verdrag Handicap meer bescherming biedt, erkent de richtlijn in ieder geval het belang van een vroege identificatie en toegang tot de procedure van kwetsbare asielzoekers, waaronder asielzoekers met een handicap.²⁵¹ Echter, het Vb bevat geen duidelijke uiteenzetting van de wijze waarop in de Nederlandse asielprocedure invulling wordt gegeven aan het verstrekken van de bijzondere procedurele waarborgen en passende steun. De bovengenoemde voorziening van artikel 3.115 Vb, die enkel voorziet in de mogelijkheid van een verlenging van de algemene asielprocedure, zal veelal niet genoeg bescherming bieden aan asielzoekers met een handicap. Naast de verlenging van de asielprocedure behoeven asielzoekers met een handicap aanvullende voorzieningen om de belemmeringen die zijn vastgesteld in het vorige hoofdstuk te boven te komen. Verder bevat de bepaling over het aanbieden van een medisch onderzoek, artikel 3.109, vijfde lid, Vb eveneens geen noodzakelijke waarborgen die beschermen tegen belemmeringen omtrent het Medisch Advies Horen en Beslissen. In het vorige hoofdstuk is namelijk reeds uitgelegd dat de identificatie van asielzoekers met een handicap problematisch is en dat asielzoekers met een handicap uit angst voor afwijzing van hun asielaanvraag kunnen afzien van een medisch onderzoek. Het enkel 'aanbieden' van het onderzoek, zonder toereikende toelichting, zal deze belemmeringen niet verhelpen. In het geval van een vermoeden van de aanwezigheid van een handicap zou er dus op toe moeten worden gezien dat niet zomaar wordt afgezien van een medisch onderzoek. Tot slot, is opmerkelijk dat het Vb zwijgt over wie verantwoordelijk is voor de identificatie en verstrekking van procedurele waarborgen en passende steun. Dit kan namelijk leiden tot een grotere rechtsonzekerheid wat betreft de gehandicaptenrechten van asielzoekers met een handicap. Inhoudelijk volgt meer over het medisch onderzoek en identificatie in paragrafen 4.2.2.1 en 4.2.2.3.

De eerdergenoemde rechtsonzekerheid vloeit niet enkel voort uit de beknoptheid en onvolledigheid van de bepalingen uit de Vw en het Vb, maar heeft ook te maken met de gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving.²⁵² De Vw is een wet in formele zin, aangenomen door de regering en het

²⁴⁹ Artikel 30c, eerste lid, onder c Vw 2000

²⁵⁰ 'Wetten en regels: Vreemdelingenbesluit 2000', dienstterugkeerentrek.nl

²⁵¹ Preambule, considerans 29, Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn).

²⁵² Eindrapport Böcker, Terlouw, Broek, Grütters, Nijmeijer en Oers 2012.

parlement, en het Vb is een algemene maatregel van bestuur (AMvB), een besluit van de regering dat algemeen verbindende voorschriften bevat.²⁵³ Staatsrechtelijk gezien heeft het Vw daarom een hogere juridische status dan het Vb volgens de normenhiërarchie. Door verschillen in de zwaarte van de totstandkomingsprocedures, het proces van wijzigingen en verschillen in de mate van democratische legitimatie²⁵⁴ kan gesteld worden dat bepalingen in de Vw een grotere rechtskracht hebben dan in het Vb. De verstrekking van ‘redelijke aanpassingen’ aan asielzoekers met een handicap in de asielprocedure zou vanwege het cruciale belang in de Vw opgenomen moeten worden. Uit onderzoek van Böcker, Terlouw, Broek, Grütters, Nijmeijer en Oers – professoren en docenten rechtssociologie en migratierecht aan de Radboud Universiteit – naar de gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving blijkt dat veel rechtsgeleerden van mening zijn dat belangrijke duurzame normen in de formele wet opgenomen moeten worden en dat dit onvoldoende het geval is.²⁵⁵ Bovendien zijn er verschillende nadelen gebonden aan lagere regelgeving en delegatie, zoals slechtere kwaliteit van de regelgeving door de afwezigheid van openbaar debat²⁵⁶, de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden van ngo’s²⁵⁷ en de verminderde kenbaarheid van regels in lagere regelgevingslagen²⁵⁸. De verminderde kenbaarheid van regels is problematisch ten aanzien van ambtenaren, rechters en rechtshulpverleners die de regels moeten uitvoeren, toepassen, handhaven en uitleggen.²⁵⁹ Het is voorzienbaar dat de verminderde kenbaarheid van regels tevens negatieve invloed heeft op de toegang tot informatie van asielzoekers met een handicap. De combinatie van het geheel aan lagen en de veelvuldige wijziging van regels leidt namelijk tot veel zoekwerk en onzekerheid.²⁶⁰ Ondanks al deze nadelen lijkt er toch een voorkeur te zijn voor delegering. Een reden voor de voorkeur voor lagere regelgeving en beleidsregels heeft te maken met de wens van bewindspersonen om zonder omslachtige procedures en parlementaire bemoeienis regels vast te kunnen stellen op een politiek gevoelig terrein.²⁶¹ De slagvaardigheid en snelheid die voor het bestuur een voordeel van delegatie vormen, betekenen voor vreemdelingen een verlies aan rechtszekerheid.²⁶² Een reden van dergelijke aard, afgewogen tegen het onderkende belang van rechtszekerheid, gaat uiteraard niet op.²⁶³ Daarom dient de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ op formeel wettelijk level te worden verankerd.

4.2.2 Beleid: beleidsregels, -reacties en IND-werkinstructies

4.2.2.1 Vreemdelingencirculaire 2000

In tegenstelling tot de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit, fungeert de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc) als het geheel van beleidsregels en algemene aanwijzingen aan alle ambtenaren belast met de uitvoering van de vreemdelingenwet- en regelgeving.²⁶⁴ Uit de analyse van de Vc blijken enkele opvallende punten met betrekking tot de identificatie. In de eerste plaats valt op dat de Vc zwijgt over de noodzakelijke identificatie van asielzoekers met een handicap, terwijl er wel beleidsregels en specifieke instructies uiteen worden gezet in het kader van de identificatie van

²⁵³ Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000), Stb. 2000, 495; Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000), Stb. 2000, 497.

²⁵⁴ Eindrapport Böcker, Terlouw, Broek, Grütters, Nijmeijer en Oers 2012, p. 36-37.

²⁵⁵ Ibidem, p. 27.

²⁵⁶ Ibidem, p. 114-115.

²⁵⁷ Ibidem, p. 112-114 en 122.

²⁵⁸ Ibidem, p. 114.

²⁵⁹ Ibidem, p. 114 en 122.

²⁶⁰ Eindrapport Böcker, Terlouw, Broek, Grütters, Nijmeijer en Oers 2012, p. 119 en 122.

²⁶¹ Ibidem, p. 110-111 en 191.

²⁶² Ibidem, p. 38 en voetnoot 83.

²⁶³ Ibidem, p. 63.

²⁶⁴ Centrum voor Migratierecht Radboud Universiteit Nijmegen, ‘Karakter en indeling Vc’, cmr.jur.ru.nl

amv'ers. In paragraaf C1/2.1. wordt de aanmeldfase beschreven en inzicht gegeven in de vragen die gesteld worden tijdens het aanmeldgehoor.²⁶⁵ Hieruit blijkt dat de IND in het geval van amv'ers onder de twaalf jaar in beginsel geen gehoor afneemt, en in het geval dat wel gebeurt afziet van complexe vragen naar bijvoorbeeld de data van vertrek uit het land van herkomst en aankomst in Nederland en de reisroute.²⁶⁶ Daaruit kan worden afgeleid dat in enige mate rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid en het onvermogen om te verklaren van amv'ers. De identificatie omtrent amv'ers blijkt uit de aanwijzingen over de leeftijdsschouw en de mogelijkheid tot leeftijdsonderzoek. De leeftijdsschouw vindt tijdens de aanmeldfase plaats en bestaat uit twee sessies waarbinnen ambtenaren de amv beoordelen op uiterlijke kenmerken, het gedrag, de verklaringen en eventuele andere relevante omstandigheden om te oordelen over eventuele meer- of minderjarigheid.²⁶⁷ Ondanks dat dit in het kader van de bescherming van kwetsbare personen over het algemeen positief is, dient ook ten aanzien van asielzoekers met een (licht) verstandelijke handicap, die ondanks hun kalenderleeftijd een veel jongere ontwikkelingsleeftijd kunnen hebben²⁶⁸, eveneens te worden gewaarborgd dat vroege identificatie plaatsvindt. Bewust van het feit dat de identificatie van een (licht) verstandelijke handicap complex kan zijn door het gebrek aan tools²⁶⁹, is het begrijpelijk dat handicaps niet structureel in de aanmeldfase ontdekt kunnen worden. Echter, dat neemt niet weg dat er gestreefd dient te worden naar identificatie in het meest vroege stadium.²⁷⁰

Opvallend is in de tweede plaats dat uit de Vc impliciet toch lijkt te blijken dat aandacht zou moeten worden besteed aan de identificatie van (medische) problematiek, en dus ook een handicap. In paragraaf C1/2.2 wordt aandacht besteed aan de rust- en voorbereidingstermijn. Onder de kop 'medisch advies' is een positieve constatering gedaan met betrekking tot het belang van identificatie omtrent het medisch advies. Zo volgt uit de Vc dat medisch advies toch wordt aangeboden in gevallen waarin de rust- en voorbereidingstermijn is onthouden, 'wanneer uit het aanmeldgehoor of uit andere relevante informatie blijkt dat sprake is van dusdanige (medische) problematiek dat een medisch advies noodzakelijk wordt geacht voordat het nader gehoor wordt afgenomen'.²⁷¹ Hieruit blijkt dat in de aanmeldfase in enige mate toch aandacht dient te worden besteed aan medische problematiek voordat een medisch onderzoek heeft plaatsgevonden. Echter, door de formulering 'of uit andere relevante informatie' blijft onduidelijk op welke wijze de medische problematiek kan blijken en hoe de identificatie plaatsvindt.

In de derde plaats is, gelet op de aard van de Vc, opmerkelijk dat expliciete instructies omtrent de vroege identificatie van een handicap ontbreken. Zoals hierboven omschreven is de Vc een verzameling van beleidsregels en algemene aanwijzingen aan alle ambtenaren belast met de uitvoering van de vreemdelingenwet- en regelgeving. Hoewel de Vc slechts ruimte lijkt te bieden voor 'algemene aanwijzingen', zou het benadrukken van het cruciale belang van een vroege identificatie een waardevolle toevoeging zijn in plaats van het volledig achterwege te laten. Daarom zou de Vc ambtenaren, tolken en IND-medewerkers in ieder geval moeten instrueren alert te zijn op de mogelijke aanwezigheid van handicaps. Dit zou bewerkstelligd kunnen worden door betrokkenen alert te maken op enkele aspecten, net zoals in het geval van de beoordeling van amv'ers.²⁷² Verder zou het idee van een

²⁶⁵ Vreemdelingencirculaire 2000, deel C1/2.1.

²⁶⁶ Ibidem, onder 'aanmeldgehoor'.

²⁶⁷ Ibidem, onder 'leeftijdsschouw'.

²⁶⁸ Kollen, *A&MR* 2023, p. 60.

²⁶⁹ Ibidem, p. 57.

²⁷⁰ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 754.

²⁷¹ Vreemdelingencirculaire 2000, deel C1/2.2, onder 'medisch advies'.

²⁷² Vreemdelingencirculaire 2000, deel C1/2.1 onder 'leeftijdsschouw'.

vroegsignaleringslijst, zoals voorgesteld door Kollen²⁷³, de verstrekking van ‘redelijke aanpassingen’ in een vroeg stadium bevorderen, waardoor de asielprocedure toegankelijker wordt. De signalering van de mogelijke aanwezigheid van een handicap zou ook kunnen leiden tot meer aandacht tijdens het Medisch Advies Horen en Beslissen. Dit zou resulteren in een uitgebreider advies dat beter aansluit bij de behoeften van de betrokken persoon. Bovendien zou een dergelijke werkwijze ook kunnen behoeden dat asielzoekers met een handicap een medisch onderzoek weigeren uit angst voor negatieve gevolgen voor de asielaanvraag. Zo zouden verantwoordelijken voor de voorlichting over de procedure – medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland (hierna: VWN)²⁷⁴, de IND en casemanagers van het COA – erop toe kunnen zien dat de asielzoeker waarover het vermoeden bestaat een beperking te hebben goed geïnformeerd is over het belang van het medisch advies.

Tot slot, blijken uit de Vc enkele tekortkomingen met betrekking tot de verwijzing naar de Procedurerichtlijn. Uit de Vc blijkt dat het medisch advies onderdeel uitmaakt van de beoordeling door de IND van de vraag of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen nodig heeft als bedoeld in artikel 24 van de Procedurerichtlijn.²⁷⁵ De IND bepaalt op welke wijze passende steun als bedoeld in artikel 3.108b Vb wordt geboden en hoe rekening wordt gehouden met het medisch advies. Hoewel de vermelding waarschijnlijk bedoeld is ter bescherming van kwetsbare asielzoekers, biedt de Vc onvoldoende handvatten ter verduidelijking van wie verantwoordelijk is voor welke aspecten en wat de specifieke eisen zijn. Verder blijkt uit de Vc dat de inhoud van het medisch advies kan resulteren in een aantal mogelijke situaties. Ten eerste, kan het uitstel van de start van de algemene asielprocedure tot gevolg hebben, of ervoor zorgen dat de IND bijzondere voorzieningen treft tijdens het nader gehoor in de algemene asielprocedure.²⁷⁶ Ten tweede, kan het advies verlenging van de algemene asielprocedure tot gevolg hebben en eventueel ook uitstel van het nader gehoor tot in de verlengde asielprocedure.²⁷⁷ Onduidelijk is echter op basis van welke wettelijke gronden bovengenoemde situaties mogelijk zijn en in welke gevallen een mogelijke situatie zich voordoet. Bovendien is het onduidelijk waar de bijzondere voorzieningen tijdens het nader gehoor uit kunnen bestaan. De Vc verwijst naar paragraaf C1/2.3 Vc, terwijl daaruit niet duidelijk wordt wat voor bijzondere voorzieningen de IND treft. De enige ‘voorziening’ die hieruit blijkt is dat de IND de termijnen van de algemene asielprocedure op voorhand met drie dagen kan verlengen in het geval van een complex asielmotief of indien ‘uit het medisch advies dan wel andere informatie volgt dat de vreemdeling dusdanige procedurele waarborgen behoeft dat het gehoor vermoedelijk niet in één dag kan worden afgerond’.²⁷⁸ Verder worden geen voorbeelden gegeven van aanvullende voorzieningen die verder gaan dan verlenging. Met betrekking tot de verlenging dient te worden opgemerkt dat hieruit het cruciale belang van identificatie in de aanmeldfase en een adequaat medisch advies naar voren komt. Uit de Vc volgt namelijk dat een beslissing over het op voorhand verlengen gebaseerd dient te zijn op informatie uit de aanmeldfase of het medisch advies.²⁷⁹ Na de aanvang van het onderzoek maakt de IND namelijk slechts terughoudend gebruik van de mogelijkheid om de termijnen van de algemene asielprocedure te verlengen.²⁸⁰

²⁷³ Kollen, *A&MR* 2023, p. 61.

²⁷⁴ Vreemdelingencirculaire 2000, deel C1/2.2 onder ‘voorlichting’, wetten.overheid.nl

²⁷⁵ *Ibidem*, ‘medisch advies’.

²⁷⁶ Vreemdelingencirculaire 2000, deel C1/2.3.

²⁷⁷ Vreemdelingencirculaire 2000, deel C1/2.3 en C1/2.4; artikel 3.113, zesde lid aanhef, en onder a Vb 2000.

²⁷⁸ Vreemdelingencirculaire 2000, deel C1/2.3, onder ‘verlenging van de algemene asielprocedure voorafgaand aan de start van het onderzoek’.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ibidem*.

4.2.2.2 IND-werkinstructies

Ondanks het feit dat de Vw, het Vb en de Vc niet of onvoldoende uiteenzetten waar voorzieningen uit bestaan, kan het zijn dat de werkinstructies – leidraad voor hoor- en beslismedewerkers – waarborgen bevatten voor een voldoende adequate asielprocedure voor asielzoekers met een handicap. Ondanks dat er geen specifieke werkinstructie omtrent asielzoekers met een handicap bestaat, zijn onderstaande werkinstructies in dit verband relevant en worden zij daarom besproken.

WI 2021/9 (Bijzondere procedurele waarborgen)

Werkinstructie 2021/9 is bij uitstek de meest relevante werkinstructie in het kader van ‘redelijke aanpassingen’ voor asielzoekers met een handicap binnen de asielprocedure. Ondanks het feit dat niet expliciet wordt gerefereerd naar het concept van ‘redelijke aanpassingen’, biedt de werkinstructie wel handvatten voor de identificatie van ‘kwetsbaarheden’ en het verstrekken van procedurele ondersteuning.²⁸¹ In het eerste opzicht lijkt de werkinstructie voornamelijk een overzicht van de relevante wetgeving en het bijbehorende beleid dat voortvloeit uit het Vb en de Vc.²⁸² In het kader van de kenbaarheid en vindbaarheid, zoals besproken in paragraaf 4.2.1, is dit gunstig doordat hoor- en beslismedewerkers alle relevante beleidsregels en wetgeving eenvoudig kunnen vinden. Echter, met het oog op de plicht van ‘redelijke aanpassingen’, zou het gunstig zijn als de beknopte bepalingen uit het Vb en de Vc verder worden toegelicht. Deze toelichting lijkt enigszins plaats te vinden in hoofdstuk 3 van de werkinstructie. In dat hoofdstuk wordt namelijk aandacht besteed aan welke vreemdelingen bijzondere procedurele waarborgen behoeven²⁸³, wanneer en hoe vastgesteld dient te worden dat een vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen heeft²⁸⁴, waar dient te worden vastgelegd dat een vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen nodig heeft en is geboden²⁸⁵, waar passende ondersteuning uit kan bestaan²⁸⁶, rechtsmiddelen²⁸⁷ en informatie-uitwisseling²⁸⁸. Enkele punten zijn in dit verband opvallend in het kader van de verplichting ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken.

Allereerst, is het positief dat in het kader van een vroege identificatie aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van signalering door partners in het asielproces, zoals de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), COA en VWN.²⁸⁹ In de Vw, het Vb en de Vc ontbrak dit punt namelijk. Onduidelijk is echter hoe voorgenoemde partners geïnformeerd en gehouden worden dergelijke signalen door te geven aan de IND, omdat de werkinstructie enkel bedoeld is als leidraad voor hoor- en beslismedewerkers van de IND. Ten tweede, volgt opmerkelijk genoeg uit de werkinstructie dat het ‘niet de bedoeling [is] dat in de minuut of elders in het dossier expliciet de conclusie of het label ‘kwetsbaar’ of ‘niet kwetsbaar’ wordt neergelegd.²⁹⁰ Een dergelijk label mag volgens de werkinstructie niet worden gegeven op grond van het feit dat de beoordeling geen formele procedure met besluit is dat aangevochten kan worden.²⁹¹ Los van het feit dat de onmogelijkheid om de afwijzing van procedurele ondersteuning aan te vechten leidt tot een grotere rechtsonzekerheid, valt niet in te zien waarom de afwezigheid van rechtsmiddelen in de weg zou staan aan de expliciete conclusie dat een persoon kwetsbaar is indien dat het geval is. Bovendien, is dit des te meer onbegrijpelijk ten

²⁸¹ WI 2021/9 (Bijzondere procedurele waarborgen), p. 1.

²⁸² Ibidem, p. 1-5 en 2.

²⁸³ Ibidem, p. 5, §3.1.

²⁸⁴ Ibidem, p. 6. §3.2 en §3.3.

²⁸⁵ WI 2021/9 (Bijzondere procedurele waarborgen), p. 6-7, §3.4.

²⁸⁶ Ibidem, p. 7-8, §3.5.

²⁸⁷ Ibidem, p. 8, §3.6.

²⁸⁸ Ibidem, p. 8-9, §3.7.

²⁸⁹ Ibidem, p. 6, §3.2 en §3.3.

²⁹⁰ Ibidem, p. 6-7, §3.4.

²⁹¹ Ibidem.

aanzien van asielzoekers met een handicap waarbij de kwetsbaarheid geen tijdelijke situatie betreft en een dergelijk label gedurende de volledige procedure bescherming zou kunnen bieden. Ten derde, is het zorgwekkend dat de vormen van (extra) procedurele ondersteuning apart worden gezien van ‘de in de asielprocedure ingebedde waarborgen’²⁹². Verder noemt de werkinstructie een aantal voorzieningen die in hoofdstuk 3 van deze scriptie zijn voorgesteld als benodigde ‘redelijke aanpassingen’. Deze voorzieningen bestaan uit het meebrengen van een ondersteunend persoon naar de gehoren, het geven van extra uitleg en het niet tegenwerpen van tegenstrijdigheden op detailniveau aan een verwarde vreemdeling.²⁹³ Ondanks dat deze benoeming gunstig is in het licht van de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken, is het zorgwekkend dat uit de werkinstructie volgt dat de IND zelf dient in te vullen waar de procedurele ondersteuning uit bestaat. Het zou namelijk ‘niet goed mogelijk [zijn] om in voorschriften te vervatten welke ondersteuning passend is’.²⁹⁴ Erkennend dat de procedurele ondersteuning in ieder geval toegespitst dient te worden op de individuele situatie van een asielzoeker met een handicap, valt niet in te zien waarom geen niet-limitatieve lijst opgesteld kan worden waarin veelvoorkomende procedurele belemmeringen gekoppeld worden aan passende procedurele voorzieningen. Dit zou niet alleen meer duidelijkheid scheppen onder de medewerkers, maar ook de rechtszekerheid ten goede komen door enigszins bescherming te bieden tegen het risico op subjectieve en willekeurige beoordeling door IND-medewerkers. Het feit dat er geen rechtsmiddelen bestaan in dit verband versterkt dit punt. Al met al, is het positief dat er in tegenstelling tot het asielbeleid en wetgeving enkele voorbeelden van procedurele ondersteuning worden benoemd. Echter, de opsomming van enkele voorzieningen heeft in dit kader geen rechtskracht en de wijze waarop voorzieningen verstrekt worden blijft onvoldoende inzichtelijk. Gelet op de afwezigheid van voorschriften omtrent de beoordeling van de behoefte tot bijzonder procedurele waarborgen en de onmogelijkheid om rechtsmiddelen in te stellen tegen deze beoordeling, lijkt tot dusver geen sprake te zijn van voldoende adequate en effectieve ‘redelijke aanpassingen’ in de asielprocedure.

WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure)

In aanvulling op bovengenoemde werkinstructie, is werkinstructie 2021/12 tevens relevant in het licht van ‘redelijke aanpassingen’. De werkinstructies raken aan elkaar en dienen zelfs in samenhang gelezen te worden.²⁹⁵ WI 2021/12 biedt een toelichting op de beleidsregels en tracht handvatten te bieden voor het omgaan met het medisch advies en medische problematiek in de praktijk van de asielprocedure’.²⁹⁶ Uit de analyse van deze werkinstructie, in het licht van de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken, volgen redelijk positieve bevindingen. Bij enkele bevindingen dient echter wel een kanttekening te worden geplaatst.

Allereerst, is het gunstig dat er oog is voor de belemmeringen die kunnen ontstaan tijdens het horen ten aanzien van asielzoekers met medische problematiek, waaronder een handicap. In hoofdstuk 4 wordt namelijk ingegaan op de gevolgen die medische problematiek kan hebben voor het horen en wordt hetgeen volgt uit Vc C1/2.2. en 2.3. verder uiteengezet. Voorzieningen bestaan uit, zoals geconstateerd in de vorige paragraaf, het niet nader horen van de vreemdeling in de algemene asielprocedure (hierna: AA), het uitstellen van de start van de AA of het verlengen van de AA.²⁹⁷ De Vc en werkinstructie zijn verder duidelijk over het feit dat het uitgangspunt is om een vreemdeling te horen – óók in gevallen waarin medische beperkingen aanwezig zijn. Enkel (zeer) ernstige medische beperkingen zullen dan

²⁹² WI 2021/9 (Bijzondere procedurele waarborgen), p. 7, §3.5.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ Ibidem.

²⁹⁵ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 2.

²⁹⁶ Ibidem.

²⁹⁷ Ibidem, p. 3.

ook leiden tot het advies om (voorlopig) niet te horen.²⁹⁸ Afhankelijk van de verdere aanwezigheid van voorzieningen bij het horen en beslissen is dit een goed uitgangspunt, omdat – zoals in paragraaf 3.3.1 uiteengezet – niet standaard veronderstelt moet worden dat asielzoekers met een handicap niet zouden kunnen verklaren. Dit is daarom in lijn met hetgeen Kollen, Crock, Ernst en McCallum stellen omtrent de mogelijkheden van toegang tot en deelname aan de volledige asielprocedure.²⁹⁹ Wel dient benadrukt te worden, dat het uitgangspunt om te horen dus slechts als positief is aan te merken indien er genoeg procedurele voorzieningen en verstrekt worden en hier op zorgvuldige wijze mee wordt omgegaan. De bereidwilligheid daartoe is in ieder geval af te lezen uit de volgende passage: ‘bezien moet (...) worden wat nodig is om toch zorgvuldig een gehoor te kunnen houden ondanks het bestaan van medische beperkingen.’³⁰⁰

Een tweede gunstige bevinding is dat de werkinstructie lijkt te erkennen dat het van belang is dat voorzieningen in een zo vroeg mogelijk stadium worden verstrekt.³⁰¹ Echter, is het in dit verband ongunstig dat medische professionals een ondergeschikte rol lijken te hebben. Uit paragraaf 4.2 van de werkinstructie volgt namelijk dat als een asielzoeker wordt gehoord in de (verlengde) algemene asielprocedure, en een medisch adviseur heeft gewezen op beperkingen, er contact opgenomen kan worden met de gemachtigde om te bezien hoe de voorzieningen gestalte kunnen krijgen.³⁰² Tevens volgt uit de werkinstructie dat het aan de inschatting van de IND-medewerker én de gemachtigde is om oplossingen en voorzieningen te bedenken.³⁰³ Ondanks dat het gunstig is om de gemachtigde te betrekken en te overleggen hoe de procedure kan worden vervolgd, is het voorzienbaar dat een gemachtigde noch IND-medewerker beschikt over de noodzakelijke (medische) kennis en enkel oppervlakkig kan adviseren op welke wijze de asielzoeker gehoord kan worden en/of welke alternatieven voor het horen kunnen worden ingezet.³⁰⁴ Zoals reeds aangedragen in hoofdstuk 3, moet daarom gewaarborgd worden dat zowel hoor- en beslismedewerkers als gemachtigden in zaken van asielzoekers met een handicap beschikken over kennis en (waar mogelijk) ervaring.³⁰⁵ Bovendien is het in het kader van ‘redelijke aanpassingen’ bevorderlijk om een medische professional te betrekken bij de beraadslaging over voorzieningen bij het gehoor.³⁰⁶ Het belang van de betrokkenheid van een medisch professional blijkt tevens uit het feit dat uit de werkinstructie volgt dat ‘in alle gevallen, ongeacht de inhoud van het medisch advies of bijvoorbeeld het standpunt van de gemachtigde, het uiteindelijk de beoordeling en beslissing van de IND is en blijft om het gehoor al dan niet te laten doorgaan. Tegen deze beslissing is geen bezwaar of beroep mogelijk.’³⁰⁷ In dit verband zijn er twee punten van zorg. Ten eerste, wordt in de werkinstructie namelijk onterecht de illusie gewekt dat het medisch advies belangrijk is. Een voorbeeld hiervan is dat wat betreft benodigde voorzieningen tijdens het nader gehoor, gesteld wordt dat ‘natuurlijk’ aangesloten zou worden bij wat hierover is vermeld in het medisch advies.³⁰⁸ Dit is echter tegenstrijdig met het feit dat de IND uiteindelijk in alle gevallen de touwtjes in handen heeft wat betreft de beoordelingen en beslissingen omtrent het gehoor, ‘ongeacht de inhoud van het medisch

²⁹⁸ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 3.

²⁹⁹ Kollen, *A&MR* 2023, p. 59; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 762.

³⁰⁰ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 3.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 3.

³⁰² *Ibidem*, p. 4.

³⁰³ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 5.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 3.

³⁰⁵ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 4-5.

³⁰⁶ De betrokkenheid van een medisch professional bij het opstellen van het medisch advies is niet voldoende, gelet op de beknoptheid van het medisch advies. In paragraaf 4.2.2.3 wordt de kwaliteit van en kritiek omtrent het medisch advies verder besproken.

³⁰⁷ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 3.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 5.

advies³⁰⁹. Het medisch advies is dus in feite van ondergeschikt belang. Ten tweede, blijkt uit bovenstaande en uit hoofdstuk 3 dat een hoor- en beslismedewerker doorgaans ongeschikt is om op zichzelf een dergelijke medische en juridische beslissing te maken, vooral nu daartegen geen rechtsmiddel open staat. Het feit dat uit het dossier en rapport van gehoor moet blijken welke extra voorzieningen bij het gehoor noodzakelijk zijn geacht en zijn toegepast³¹⁰ is geen voldoende waarborg voor de rechtszekerheid en bescherming van de rechten van asielzoekers met een handicap.

Een derde gunstige bevinding ziet op het feit dat uit de werkinstructie volgt dat het van belang is zo veel mogelijk maatwerk toe te passen.³¹¹ De geboden alternatieven van ‘maatwerk’ lijken op het eerste gezicht te algemeen van aard te zijn en bestaan bijvoorbeeld uit het nemen van extra pauzes, het stellen van meer gesloten vragen of het meer inleiden van vragen over gevoelige onderwerpen.³¹² Bovendien lijken de werkinstructie en alternatieven van ‘maatwerk’ lijken zich meer te focussen op asielzoekers met psychische problematiek dan op asielzoekers met een handicap.³¹³ Gelet op de belemmeringen die geïdentificeerd zijn in het vorige hoofdstuk ten aanzien van asielzoekers met een (licht) verstandelijke handicap zullen de eerdergenoemde voorzieningen doorgaans ontoereikend zijn. Het is daarom van belang dat aanvullende alternatieven van maatwerk verstrekt worden. Uit paragrafen 4.4 en 4.5 van de werkinstructie volgen lijsten van alternatieven van maatwerk-voorzieningen. In deze lijsten bevinden zich alternatieven die niet in ander asielbeleid of wetgeving zijn genoemd. In het licht van de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ is het gunstig dat de alternatieve voorzieningen bestaan uit het toestaan van de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon of familie, het verdelen van het gehoor over meerdere dagen, regelmatig terugkoppelen van hetgeen is verklaard, rekening houden met verminderd geheugen – onder andere door iemand gerust te stellen als diegene niet alle details weet – en rekening te houden met verminderd vermogen om coherent en consistent te verklaren door vragen te verduidelijken of op een andere manier te stellen.³¹⁴

Een volgende positieve bevinding is dat de werkinstructie in paragraaf 4.6 aandacht besteedt aan alternatieven van informatievergaring. In het vorige hoofdstuk is reeds uiteengezet dat de IND zich meer zou moeten inspannen wat betreft haar onderzoeksplicht om situaties te ondervangen waarin asielzoekers door een handicap niet (voldoende) aan de bewijslast kunnen voldoen. Uit de werkinstructie volgt dat in het geval geen volledig beeld ontstaat van het asielrelaas van een asielzoeker – door de onmogelijkheid om te horen of ondanks de extra verstrekte voorzieningen – het nodig is om gebruik te maken van alternatieve of aanvullende vormen van informatievergaring.³¹⁵ Enkele vormen van informatievergaring die genoemd worden zijn het gebruiken van gehoren en informatie van familieleden, het op schrift stellen van het relaas door de vreemdeling en individueel onderzoek door de minister van Buitenlandse Zaken.³¹⁶ Deze voorzieningen sluiten voor een deel aan bij de voorgestelde benodigde voorzieningen in het vorige hoofdstuk en kunnen enkele belemmeringen van asielzoekers met een (licht) verstandelijke en/of auditieve handicap verminderen of wegnemen. Tevens zijn de voorzieningen voor een deel in lijn met hetgeen is voorgesteld door Crock, Ernst en McCallum en het UNHCR-handboek.³¹⁷ Opvallend is echter dat de voorzieningen voor asielzoekers met een auditieve

³⁰⁹ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 3.

³¹⁰ Ibidem, p. 4.

³¹¹ Ibidem, p. 3.

³¹² Ibidem.

³¹³ Ibidem.

³¹⁴ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 5.

³¹⁵ Ibidem.

³¹⁶ Ibidem, p. 6.

³¹⁷ Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 758; Handbook UNHCR 2019, §210.

handicap – op het op schrift stellen van het relaas na – en asielzoekers met een visuele handicap ontbreken in de lijst, waardoor het risico blijft bestaan dat de asielprocedure niet voldoende toegankelijk is voor deze groep asielzoekers. Ondanks dat tweemaal benadrukt wordt dat de opsommingen niet limitatief zijn³¹⁸, is het toch van belang om ook voor deze groepen asielzoekers alternatieve voorzieningen op te nemen in de lijst. Deze kunnen, zoals voorgesteld door Crock, Ernst, McCallum en Popo, bestaan uit de beschikbaarstelling van een gekwalificeerde gebarentolk en het vaststellen van communicatievoorkeuren.³¹⁹ Ondanks het feit dat werkinstructie 2020/5 ((Samen)werken met een tolk) niet behoort tot de te analyseren stukken, dient toch kort opgemerkt te worden dat daaruit ook niets blijkt omtrent de beschikbaarstelling en rol van gebarentolken in gehoren met een asielzoeker met een auditieve beperking.

Het laatste hoofdstuk in werkinstructie 2021/12 ziet op de besluitvorming in zaken van vreemdelingen met psychische problemen. Door deze bewoording kunnen asielzoekers met een auditieve handicap buitengesloten worden, terwijl – zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 – op grond van een dergelijke handicap ook inconsistenties kunnen ontstaan in de verklaringen door miscommunicaties, indien er geen geschikte tolk beschikbaar is. Desondanks, is het positief dat in dit hoofdstuk enkele voorzieningen omtrent de besluitvorming genoemd worden ten aanzien van asielzoekers met een (licht) verstandelijke handicap. Zo dienen hoor- en beslismedewerkers bijvoorbeeld bewust te zijn van het feit dat vreemdelingen met medische en/of psychische problemen mogelijk niet in staat zijn om coherent en consistent te verklaren, ook in gevallen waarin extra voorzieningen zijn verstrekt bij de gehoren.³²⁰ Een minder gunstige bevinding in dit verband is dat uit de werkinstructie volgt dat ook bij asielzoekers met medische en psychische problematiek een inhoudelijke beoordeling plaatsvindt conform werkinstructie 2014/10 (Integrale geloofwaardigheidsbeoordeling). Het uitgangspunt blijft zelfs in het geval van belemmeringen of de onmogelijkheid om te verklaren dat ‘het aan de vreemdeling is om aannemelijk te maken dat hij bij terugkeer een reëel risico loopt op ernstige schade.’³²¹ In het geval een vreemdeling (blijvend) niet in staat is te worden gehoord ‘kan’ het meebrengen dat de staatssecretaris nader onderzoek zou moeten doen naar de asielaanvraag.³²² Door het woordgebruik kan gesteld worden dat ruimte bestaat voor de staatssecretaris om ook in gevallen waarin evident is dat een asielzoeker op grond van een handicap niet aan zijn bewijslast kan voldoen, afgeweken kan worden van alternatieven van informatievergaring terwijl een aanvullende onderzoeksplicht noodzakelijk is in dergelijke gevallen. Het feit dat bij de geloofwaardigheidsbeoordeling rekening moet worden gehouden met het referentiekader van de asielzoeker en ‘verschonende omstandigheden’ die een bepaald gebrek in de geloofwaardigheid zouden kunnen verklaren, biedt onvoldoende bescherming voor asielzoekers met een handicap. Bovendien wordt bij de geloofwaardigheidsbeoordeling vaak nog onvoldoende rekening gehouden met het referentiekader van een persoon.³²³

Het laatste zorgwekkende punt dat volgt uit WI 2021/12, en ook meteen de meest schrijnende, is het feit dat in gevallen waarin een asielzoeker blijvend niet gehoord kan worden en via andere manieren ook geen informatie over het asielmotief naar voren is gekomen er geen grondslag is voor internationale

³¹⁸ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 5.

³¹⁹ Popo, *International Disability Alliance* 2023, p.3; Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 762.

³²⁰ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 6.

³²¹ *Ibidem*, p. 7.

³²² *Ibidem*.

³²³ In paragraaf 3.3.2.4 is reeds uiteengezet dat uit verschillende uitspraken blijkt dat dit doorgaans het geval is. Zie verder: Kollen, *A&MR* 2023, p. 59.

bescherming en de aanvraag wordt afgewezen.³²⁴ De staatssecretaris dient via passende vormen van informatievergaring redelijke inspanningen te verrichten om het relaas te onderzoeken, maar onduidelijk blijft wat ‘redelijk’ is en binnen welk termijn een dergelijke conclusie getrokken mag worden. In lijn met hetgeen Reneman stelt, is het van belang dat de IND onderzoek doet naar andere passende vormen van informatievergaring³²⁵ wanneer de gebruikelijke vormen van informatievergaring niet toereikend zijn. Bovendien is het onduidelijk waarom de werkinstructie met betrekking tot het ontbreken van een grondslag van internationale bescherming verwijst naar twee uitspraken van de ABRvS.³²⁶ In beide zaken ging het namelijk niet om de onmogelijkheid om gehoord te worden op grond van medische of psychische problematiek. In de ene uitspraak betrof het de bewijslast van een asielzoeker zonder voorgenoemde problematiek omtrent het aannemelijk maken van het ‘het reëel risico op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling’.³²⁷ De andere uitspraak ging wederom over het aannemelijk maken van het feit ‘dat hij een reëel risico loopt op voormelde ernstige schade.’³²⁸ In deze zaak ging het weliswaar om kwetsbare asielzoekers, namelijk twee amv’ers van respectievelijk 12 en 13 jaar oud, maar niet om de kwestie dat er geen informatie over het asielmotief voorhanden is door de onmogelijkheid gehoord te worden.³²⁹ Ondanks dat het onduidelijk blijft waarom naar deze zaken wordt verwezen, dient toegegeven te worden dat de SUA – die de werkinstructies opstelt conform asielbeleid en wet- en regelgeving – niet uit eigen beweging een extra grond voor verlening van een verblijfsvergunning asiel kan hanteren als aanvulling op de limitatieve opsomming van artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000. In dit verband ligt de verantwoordelijkheid voor de lacune bij de wetgever. Tot slot, dient opgemerkt te worden dat het feit dat de IND – in geval van een afgewezen aanvraag – in bepaalde gevallen ambtshalve dient te toetsen of de asielzoeker in aanmerking komt voor uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw³³⁰ onvoldoende bescherming biedt voor de rechten van asielzoekers met een handicap. De waarborgen en voorzieningen omtrent de besluitvorming zijn dus vooralsnog gebrekkig in het licht van de geconstateerde belemmeringen en de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ in de asielprocedure.

4.2.2.3 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over kritiek omtrent het Medisch Advies Horen en Beslissen

In het kader van de identificatie van asielzoekers met een handicap is het relevant om een blik te werpen op de kritische Kamervragen die gesteld zijn over de kwaliteit van het Medisch Advies Horen en Beslissen³³¹ naar aanleiding van het artikel ‘Afgevinkt en uitgezet’³³². Voorgenoemd artikel is gebaseerd op een kritisch onderzoek dat uitgevoerd is door onderzoeksplatform Investico.³³³ De kritiek richt zich voornamelijk op de beknoptheid en nietszeggendheid van het medisch advies, evenals op het feit dat de beoordeling wordt uitgevoerd door personen met onvoldoende kwalificaties. In het artikel wordt bijvoorbeeld gesproken van een ‘dubieuze diagnostiek’, omdat de medische keuring wordt uitgevoerd door commerciële bedrijven waar ‘nauwelijks geschoold personeel werkt’ terwijl het advies bepalend

³²⁴ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 7.

³²⁵ M. Reneman, ‘Case Note: Onderzoeksplicht IND wanneer asielzoeker niet gehoord kan worden, No. ECLI:NL:RVS:2020:2057’, AB Bestuursrechtspraak 2020, 429.

³²⁶ Zie voetnoot 6 van WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 7; ABRvS 24 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2815, r.o. 6.4; ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3457, r.o. 4.

³²⁷ ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3457, r.o. 3 en 4.

³²⁸ ABRvS 24 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2815, r.o. 6.4.

³²⁹ In deze zaak was er zelfs voldoende informatie over het asielmotief voorhanden, omdat de moeder van de amv’ers oorspronkelijk een aanvraag voor ze heeft ingediend en zij niet uit beeld is.

³³⁰ WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 7.

³³¹ *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, 2023Z08871; *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, nr. 2984.

³³² R. van der Burgh & B. Heilbron, ‘Afgevinkt en uitgezet’, 19 april 2023, groene.nl; Van der Burgh & Heilbron 2023.

³³³ Ibidem.

is voor de gehele asielprocedure.³³⁴ De auteurs stellen verder dat ‘een check die bedoeld is als ondersteuning van de asielzoeker is verworpen tot een snelle, oriënterende checklist die nog maar weinig voorstelt’³³⁵. Bovendien zou uit cijfers van de IND blijken dat vrijwel nooit wordt geadviseerd dat een asielzoeker niet in staat is om gehoord te worden, waardoor dit tot een theoretische mogelijkheid is verworpen.³³⁶ De auteurs zijn van mening dat het advies zou moeten beschrijven onder welke omstandigheden de gehoren effectief kunnen plaatsvinden en hoe de gehoor- en beslismedewerkers het verhaal moeten wegen in de besluitvorming³³⁷. Volgens psycholoog Poolman komt het vaak voor dat het advies voorschrijft dat iemand gehoord kan worden, maar nagelaten wordt om de IND te adviseren op welke wijze dit kan.³³⁸ De adviezen van MediFirst, een van de bedrijven waaraan de medische keuring aanbesteedt is, worden geschreven door verpleegkundigen die ‘niet zijn opgeleid om uitspraken te doen over de invloed van de psychische gesteldheid op het nader gehoor van de IND’, stelt Poolman.³³⁹

Ondanks het feit dat het artikel zich focust op het identificeren van problematiek omtrent de psychische gesteldheid en de implicaties van een inadequaat advies, is het voorzienbaar dat minstens hetzelfde geldt ten aanzien van het identificeren van (licht) verstandelijke handicaps. Waar de verpleegkundigen asielzoekers met een fysieke, auditieve of visuele handicap eenvoudiger kunnen identificeren, is het voorzienbaar dat het ‘oriënterende onderzoek’³⁴⁰ – zoals directrice van MediFirst naar het Medisch Advies Horen en Beslissen refereert – een (licht) verstandelijke handicap niet gemakkelijk zal opsporen. Kollen is eveneens van mening dat de medisch adviseurs tijdens een ‘kort algemeen medisch onderzoek’ niet kunnen diagnosticeren of er sprake is van een (licht) verstandelijke beperking.³⁴¹ Kortom, blijkt dat de gebreken omtrent het medisch advies enorme obstakels vormen voor de identificatie van asielzoekers met een handicap. Zoals eerder toegelicht, vormt het niet identificeren van een (licht) verstandelijke handicap enorme obstakels op voor deze groep asielzoekers en kan het zelfs een leiden tot een onterechte afwijzing van de asielaanvraag.³⁴² Zelfs wanneer een handicap wel wordt geïdentificeerd, is een toereikend en doeltreffend advies met concrete aanwijzingen essentieel. De identificatie dient namelijk te resulteren in een effectief advies en daarmee tevens in de verstrekking van ‘redelijke aanpassingen’.

Verder illustreert het artikel dat een ontoereikend medisch advies niet alleen problemen oplevert voor de identificatie, maar ook problematisch is ten aanzien van de verdere verstrekking van voorzieningen tijdens het gehoor en besluitvormingsproces. Opvallend is dat in de antwoorden van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wordt erkend dat de taak van MediFirst is ‘om na te gaan of er indicaties zijn dat iemand niet kan worden gehoord of dat er omstandigheden zijn waarmee bij het horen en beslissen rekening moet worden gehouden’³⁴³, maar gezwegen wordt over het feit dat de adviezen doorgaans summier³⁴⁴ zijn en geen handvatten bieden voor het wegen van een aanwezige beperking bij de

³³⁴ R. van der Burgh & B. Heilbron, ‘Afgevinke en uitgezet’, 19 april 2023, groene.nl; Van der Burgh & Heilbron 2023.

³³⁵ Ibidem.

³³⁶ Ibidem.

³³⁷ Ibidem.

³³⁸ Ibidem.

³³⁹ Ibidem.

³⁴⁰ Ibidem.

³⁴¹ Kollen, *A&MR* 2023, p. 59.

³⁴² Ibidem, p. 58; Joint statement by the Committee on the Protection of All Migrant Workers (CMW) and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), ‘Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants’, 2017, p.3.

³⁴³ *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 2984, onder antwoord 6.

³⁴⁴ Rb. Den Haag (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 12 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13342; Zie voetnoot 17 Van der Burgh & Heilbron 2023; Kollen, *A&MR* 2023, p. 59.

beslissing. De staatssecretaris erkent dat de IND dient te bouwen op een adequaat Medisch Advies Horen en Beslissen, omdat ‘hier niet de expertise ligt van de hoor- en beslismedewerker’, maar ontkent tegelijkertijd niet dat verpleegkundigen zonder geschikte expertise het onderzoek afnemen.³⁴⁵ Los van het feit dat uit de vorige paragraaf van deze scriptie is gebleken dat discutabel is of de IND daadwerkelijk bouwt op het medisch advies, is het problematisch dat de staatssecretaris het ontbreken van expertise bij verpleegkundigen niet als zorgwekkend beschouwt. De staatssecretaris lijkt namelijk te stellen dat het geen probleem is dat de geschikte expertise niet aanwezig is, omdat de ‘verpleegkundige het medisch advies *zo nodig* na ruggespraak met de arts’ opstelt.³⁴⁶ Echter, gelet op de druk die ontstaan is door de hoge instroom van asielzoekers³⁴⁷ is het voorzienbaar dat er gevallen bestaan waarin geen enkele medisch professional met de geschikte expertise voldoende betrokken is geweest bij de zaak. Hoewel de staatssecretaris beweert dat het Medisch Advies Horen en Beslissen zorgvuldig wordt uitgevoerd³⁴⁸, blijft de vraag open of het ontbreken van gekwalificeerde experts in iedere individuele zaak werkelijk als zorgvuldig kan worden beschouwd.

Een ander opmerkelijk punt is dat de staatssecretaris in zijn antwoorden in het midden laat wat voor implicaties het summiere advies heeft voor het horen en beslissen. Zo stelt hij dat hoor- en beslismedewerkers in iedere zaak beoordelen of het medisch advies ten aanzien van de individuele asielzoeker begrijpelijk en goed toepasbaar is.³⁴⁹ De staatssecretaris lijkt hiermee de illusie te wekken dat het advies daadwerkelijk bestaat uit maatwerk en per individueel geval een ander passend advies met zich meebrengt. Dit is in twee opzichten onjuist. Allereerst, is het tegenstrijdig om te insinueren dat sprake is van voldoende maatwerk, omdat de staatssecretaris eerder heeft gesteld dat de asielprocedure een minder dichtgeregelde procedure zou moeten zijn, die meer ruimte moet laten voor maatwerk bij verschillende zaken³⁵⁰. Op basis van het voorgaande en de bevindingen in eerdere paragrafen, blijkt dat maatwerk niet noodzakelijk in voldoende mate wordt toegepast. Ten tweede, verzaakt de staatssecretaris dat het advies doorgaans summier is en bestaat uit advies om bijvoorbeeld extra pauze te nemen of een glaasje water aan te bieden.³⁵¹ Ondanks dat dit eenvoudige advies nuttig kan zijn, is er weinig sprake van maatwerk en blijkt uit dergelijk advies geen inspanning om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken. Met name in het geval van een (licht) verstandelijke handicap, neemt een pauze, glas water of paracetamol de handicap en het onvermogen om consistent en coherent te verklaren niet weg. Bovendien gaat de staatssecretaris niet in op de tekortkomingen van het Medisch Advies Horen en Beslissen met betrekking tot de beoordeling van de impact van het beperkte vermogen om te verklaren op de besluitvorming. Steffie van Lokven, senior rechter bestuurs-, asiel- en vluchtelingenrecht, heeft zich eerder kritisch geuit over het de werkwijze van MediFirst en het Medisch Advies Horen en Beslissen. Zo is zij van mening dat het advies onvolledig is en het enkel vergewissen of een vreemdeling pauze nodig heeft niet volstaat.³⁵² Volgens van Lokven heeft het advies – ondanks de titel medisch advies Horen en *Beslissen* – uitsluitend betrekking op het signaleren van beperkingen ten aanzien van het horen, terwijl de IND de beperkingen altijd mee zou moeten nemen bij de besluitvorming.³⁵³

³⁴⁵ *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, nr. 2984, onder antwoord 6.

³⁴⁶ *Ibidem*, onder antwoord 6.

³⁴⁷ ‘Capaciteit onvoldoende om instroom bij te houden’, 4 november 2022, ind.nl; Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 4 november 2022 (*Kamerstukken II 2022/23*, 19637, nr. 3006).

³⁴⁸ *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, nr. 2984, onder antwoord 6.

³⁴⁹ *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, nr. 2984, onder antwoord 3.

³⁵⁰ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 4 november 2022 (*Kamerstukken II 2022/23*, 19637, nr. 3006).

³⁵¹ Kollen, *A&MR* 2023, p. 59; Van der Burgh & Heilbron 2023.

³⁵² Rb. Den Haag (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 12 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13342; Van der Burgh & Heilbron 2023.

³⁵³ Rb. Den Haag (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 12 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13342; Van der Burgh & Heilbron 2023, voetnoot 17.

Kortom, blijft de staatssecretaris van mening dat het beleid en de kwaliteit omtrent het Medisch Advies Horen en Beslissen zorgvuldig zijn, ondanks de aanwezigheid van tekortkomingen in de huidige werkwijze die negatieve implicaties kunnen hebben voor de beslissing op een asielaanvraag. In het licht van de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ is de houding van de staatssecretaris problematisch. Bovendien komt deze houding niet enkel naar voren in de reactie op kritiek op de kwaliteit van het Medisch Advies Horen en Beslissen, maar blijkt dit ook uit een beleidsreactie omtrent kritiek op de kwaliteit van de Algemene Asielprocedure (hierna ook: AA). Dit wordt hieronder verder besproken.

4.2.2.4 Beleidsreactie op AA-kwaliteitsonderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid

Als gevolg van signalen over zorgen omtrent de kwaliteit, de toename van complexe aanvragen, de toename van nieuwe IND-medewerkers met minder ervaring en de toenemende achterstanden bij asielaanvragen, heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) onderzoek ingesteld naar de Algemene Asielprocedure.³⁵⁴ In het rapport ‘Tijd voor kwaliteit, een onderzoek naar de Algemene Asielprocedure’³⁵⁵ is onderzocht hoe de IND asielaanvragen behandelt in de Algemene Asielprocedure, de wijze waarop relevante informatie wordt verzameld, hoe vreemdelingen hierin worden begeleid en hoe de gevonden informatie wordt beoordeeld en leidt tot een besluit.³⁵⁶ Tevens is onderzocht hoe hoor- en beslismedewerkers omgaan met de ruimte die zij hebben bij het beslissen.³⁵⁷ De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft een beleidsreactie gegeven op het rapport en is daarin ingegaan op de bevindingen.³⁵⁸ Ondanks dat dit algemene onderzoek en de beleidsreactie niet gericht zijn op de belemmeringen van asielzoekers met een handicap, kunnen de bevindingen inzicht geven in de wijze waarop aandacht en ruimte is voor ‘redelijke aanpassingen’ binnen de AA en het asielbeleid.

De voor dit onderzoek relevante bevindingen uit het rapport kunnen opgedeeld worden in vier aandachtspunten. Allereerst, heeft de Inspectie geconstateerd dat hoor- en beslismedewerkers kampen met tijdsdruk waardoor zij niet altijd toekomen aan een adequate voorbereiding op gehoren en niet elk onderwerp voldoende uitvragen.³⁵⁹ Ten tweede, is informatie over geldend beleid of landeninformatie moeilijk vindbaar wat erin resulteert dat hoor- en beslismedewerkers niet altijd over actuele (landen)informatie beschikken.³⁶⁰ Een derde punt dat geconstateerd is door de Inspectie ziet op de vrije ruimte van IND-medewerkers en het gevaar van subjectieve besluitvorming. Afwegingen binnen het beslisproces kunnen erg uiteenlopend zijn, omdat medewerkers meerdere delen van het beslisproces zelfstandig kunnen invullen.³⁶¹ Volgens de Inspectie wordt het risico op subjectieve invulling en besluitvorming vergroot door het feit dat besluitvorming gebaseerd kan zijn op onvolledige informatie.³⁶² Kwaliteitswaarborgen zoals collegiaal overleg een collegiale toets zijn vrijblijvend en dus niet structureel aanwezig, waardoor hierin aanzienlijk tekort wordt geschoten.³⁶³ Als laatst richt de Inspectie zijn kritiek op de opdrachtgever, de directeur-generaal Migratie, en de ambtelijke

³⁵⁴ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

³⁵⁵ Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022

³⁵⁶ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

³⁵⁷ Ibidem.

³⁵⁸ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

³⁵⁹ Ibid.; Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022.

³⁶⁰ Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022, p. 3; Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

³⁶¹ Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022, p. 4; Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

³⁶² Ibidem.

³⁶³ Ibidem.

eindverantwoordelijke voor de leiding van de IND, namelijk de secretaris-generaal Justitie en Veiligheid.³⁶⁴ De Inspectie is namelijk bewust van het feit dat de geconstateerde aandachtspunten niet volledig binnen de invloedssfeer van de IND liggen en dat de IND te maken heeft met beleidsmatige en financiële kaders waarbinnen zij haar taken moet vervullen.³⁶⁵ Daarom wijst de Inspectie de secretaris-generaal op een passende toerusting van de IND en de directeur-generaal op het belang van de beschikbaarheid van een duidelijk en uitvoerbaar beleidskader.³⁶⁶ Als eindconclusie stelt de Inspectie dat in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de AA tekort wordt geschoten wat betreft belangrijke randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen.³⁶⁷ Volgens de Inspectie heeft dit tot gevolg dat de kwaliteit van een asielbeslissing in grote mate afhankelijk is van de inzet en kwaliteit van de individuele hoor- en beslismedewerkers, waardoor het risico op subjectieve of onvolledige besluitvorming vergroot wordt.³⁶⁸

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft uitvoerig gereageerd op het rapport en bovengenoemde aandachtspunten.³⁶⁹ Enkele aspecten van de reactie van de staatssecretaris die opvallen, zowel positief als negatief in het kader van de verplichting om 'redelijke aanpassingen' te verstrekken, worden hieronder nader toegelicht. Allereerst, is het positief dat de staatssecretaris oog lijkt te hebben voor 'aanvullende' kwetsbaarheden van asielzoekers. De staatssecretaris erkent bijvoorbeeld dat de IND zelf ook geconstateerd heeft dat de achtdaagse AA-procedure voor complexe asielaanvragen soms te kort was.³⁷⁰ Echter, de staatssecretaris is van mening dat dit sinds 25 juni 2021 geen groot probleem meer is gezien de aanpassing van de AA-procedure. Doordat een negendaagse procedure mogelijk is gemaakt, stelt de staatssecretaris, 'kunnen meer complexe zaken of zaken die vanwege bepaalde kwetsbaarheid van de asielzoeker meer tijd vragen, in een wat uitgebreidere en flexibelere asielprocedure worden behandeld'.³⁷¹ In het kader van de verplichting tot het verstrekken van redelijke aanpassingen is het positief dat de staatssecretaris enige aandacht besteedt aan 'aanvullende' kwetsbaarheden van asielzoekers, aangezien de aanwezigheid van een handicap een extra kwetsbaarheid vormt. Desondanks is het twijfelachtig of één extra dag voldoende is om te spreken van een 'uitgebreidere asielprocedure' in het geval van complexe zaken van asielzoekers met kwetsbaarheden, waaronder asielzoekers met een handicap. In dit verband is het verder opmerkelijk dat de staatssecretaris met betrekking tot deze 'meer dan gebruikelijk complexe zaken'³⁷² verwijst naar collegiaal overleg, toetsing en intervisie. Het lijkt erop dat de staatssecretaris geen rekening houdt met de kritiek van de Inspectie op het tekortschieten van kwaliteitswaarborgen door de structurele afwezigheid. Naast de eerdergenoemde vrijblijvende kwaliteitswaarborgen benoemt de staatssecretaris twee andere vrijblijvende mogelijkheden tot overleg of advies en stelt dat de noodzaak daarvan kan worden overgelaten aan de professionaliteit van de IND-medewerkers.³⁷³ Deze reactie is niet geheel passend aangezien de professionaliteit van de medewerkers niet betwist wordt, maar er zorgen worden geuit over de invloed van tijdsdruk op het gebruik van kwaliteitswaarborgen bij het behandelen van asielaanvragen. De staatssecretaris miskent de negatieve impact van tijdsdruk en achterstanden op het benutten van

³⁶⁴ Conform Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid, artikelen 2 en 3; Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022, p. 5 en 31.

³⁶⁵ Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022, p. 2.

³⁶⁶ Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022, p. 2, 5 en 31; Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

³⁶⁷ Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022, p. 5; Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

³⁷⁰ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

³⁷¹ *Ibidem*.

³⁷² *Ibidem*.

³⁷³ *Ibidem*.

kwaliteitswaarborgen, terwijl uit het rapport evident blijkt dat er onvoldoende tijd en ruimte is voor collegiale toetsen, en dat het zelden voorkomt dat er aan enige vorm van toetsing wordt voldaan.³⁷⁴

Een ander opmerkelijk aspect van de reactie van de staatssecretaris betreft zijn weerstand tegen de conclusie van de Inspectie over het missen of tekortschieten van essentiële randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de AA.³⁷⁵ Volgens de staatssecretaris zou uit het verrichte dossieronderzoek van 100 zaken niet blijken dat er onjuiste beslissingen zijn geconstateerd, maar slechts ‘een toename van het risico op subjectieve besluitvorming’ en ‘besluitvorming die is gebaseerd op onvolledige informatie’.³⁷⁶ Het is bedenkelijk om te stellen dat dergelijke constatering niet gelden als ‘onjuiste beslissingen’, met name omdat een objectieve kijk op de zaak of volledige informatie een significant verschil kan maken in een beslissing. De reactie van de staatssecretaris is tevens onbegrijpelijk gelet op het feit dat hij schrijft dat de IND zelf de conclusie deelt dat er een spanning is tussen snelheid in het asielproces en zorgvuldige en kwalitatief goede besluiten.³⁷⁷ Bovendien moet worden opgemerkt dat op de 100 onderzochte dossiers is beslist in 2019 en het aannemelijk is dat de tijdsdruk en afwezigheid van kwaliteitswaarborgen alleen maar verder zijn toegenomen in de daaropvolgende jaren. Kortom, blijkt uit bovenstaande dat de staatssecretaris de werkwijze en besluitvorming binnen de AA-procedure als voldoende adequaat beschouwt, ondanks de door de Inspectie geconstateerde tekortkomingen. De tekortkomingen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk en het gebrek aan kwaliteitswaarborgen kunnen negatieve implicaties hebben voor asielzoekers met en zonder handicap. Het is voorzienbaar dat deze negatieve implicaties ten aanzien van asielzoekers met een handicap versterkt worden door de bijkomende belemmeringen omtrent het verklaren. Tevens is er momenteel onvoldoende ruimte voor maatwerk en kan de bijkomende tijdsdruk een negatief effect hebben op de verstrekking van ‘redelijke aanpassingen’ in de asielprocedure. Het feit dat op grond van onvolledige informatie wordt beslist bij asielzoekers zonder handicap is verontrustend, maar nog zorgwekkender in het geval van een asielzoeker met een (licht) verstandelijke handicap die meer moeite heeft met het aanleveren van en verklaren over relevante informatie.³⁷⁸ Voor asielzoekers met een handicap ligt het grootste risico in het feit dat op subjectieve wijze op hun asielaanvraag kan worden beslist, op grond van onvolledige informatie en zonder dat er een vorm van toetsing of overleg aan te pas komt.

4.3 Tussenconclusie

Alles in overweging genomen, blijkt uit dit hoofdstuk om diverse redenen dat de Nederlandse verstrekking van ‘redelijke aanpassingen’ in de asielprocedure gebrekkig is. Hoewel er op diverse manieren intenties bestaan om kwetsbare asielzoekers, waaronder die met een handicap, te voorzien van aanpassingen om hun belemmeringen te overbruggen, voldoet dit niet aan de bescherming die vereist is op grond van het VN-verdrag Handicap. Uit de algemene analyse blijkt bijvoorbeeld dat de term ‘handicap’ nauwelijks wordt genoemd en de term ‘redelijke aanpassingen’ helemaal niet. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat het niet expliciet benoemen van deze termen volledige implementatie van het VN-verdrag Handicap verhindert. Bovendien heeft het ontbreken van een expliciete benoeming ook negatieve invloed op de bevordering en erkenning van de rechten van personen met een handicap. In het asielbeleid en een deel van de wetgeving worden wel de termen ‘bijzondere procedurele

³⁷⁴ Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022, p. 27; H. Keultjes, ‘Inspectie: willekeur bij asielprocedure door te weinig tijd en slechte controle’, 3 mei 2022, [parool.nl](https://www.parool.nl).

³⁷⁵ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 19637, nr. 2888).

³⁷⁶ *Ibidem*.

³⁷⁷ *Ibidem*.

³⁷⁸ Ook is dit zorgwekkend ten aanzien van de procedurele voorziening van ‘alternatieve of aanvullende informatievergaring’ door de IND. Zie: WI 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), p. 5-6.

waarborgen' en 'passende steun' uit de Procedurerichtlijn genoemd, maar door verschillen in bescherming tussen de verplichtingen van 'redelijke aanpassingen' en bijzondere procedurele waarborgen is het essentieel om expliciet te verwijzen naar 'redelijke aanpassingen' zoals voortvloeit uit het VN-verdrag Handicap. De gedetailleerde analyse onthult eveneens verschillende ongunstige bevindingen. In de Vw is bijvoorbeeld geen enkele waarborg verankerd voor asielzoekers met een handicap. Ook bevat de Vw bepalingen die zonder meer problematisch kunnen zijn voor de bescherming van asielzoekers met een handicap. Aan de andere kant verwijst het Vb wel naar de Procedurerichtlijn en biedt enige waarborgen, maar ontbreken specifieke details over procedurele waarborgen en passende steun voor asielzoekers met een handicap. De neiging tot delegatie in de vreemdelingenwetgeving benadrukt de noodzaak om de verplichting tot het verstrekken van 'redelijke aanpassingen' op formeel wettelijk niveau te verankeren. Deze verankering is essentieel om rechtszekerheid te waarborgen, gezien de nadelen van lagere regelgeving, de onduidelijkheid in bepalingen en het belang van toereikende bescherming voor asielzoekers met een handicap. Verder wijst de analyse van de Vc op enkele opmerkelijke punten met betrekking tot identificatie. Ten eerste zwijgt de Vc over de identificatie van asielzoekers met een handicap, terwijl er wel gedetailleerde instructies zijn voor de identificatie van amv'ers. Bovendien lijkt de Vc impliciet aandacht te besteden aan het belang van identificatie, maar ontbreken specifieke instructies. De Vc zou ambtenaren moeten instrueren alert te zijn op handicaps en bijvoorbeeld het gebruik van vroegsignaleringslijsten moeten faciliteren. Dit zou niet alleen de toegankelijkheid van de asielprocedure verbeteren, maar ook leiden tot een uitgebreider en toepasselijker medisch advies. Ten slotte biedt de verwijzing naar de Procedurerichtlijn in de Vc onvoldoende duidelijkheid over wie verantwoordelijk is en welke specifieke eisen gelden. In tegenstelling tot het asielbeleid en de wetgeving is het positief dat in WI 2021/9 enkele voorbeelden van procedurele ondersteuning worden benoemd. Echter, de opsomming van enkele voorzieningen heeft in dit kader geen rechtskracht, en de wijze waarop voorzieningen worden verstrekt blijft onvoldoende inzichtelijk. Door de afwezigheid van voorschriften omtrent de beoordeling van de behoefte tot bijzondere procedurele waarborgen en de onmogelijkheid om rechtsmiddelen in te stellen tegen deze beoordeling, lijkt tot dusver geen sprake te zijn van voldoende adequate en effectieve 'redelijke aanpassingen' in de asielprocedure. Uit alle geanalyseerde stukken blijkt de intentie om voorzieningen te verstrekken het duidelijkst uit WI 2021/12. Gezien de aard van de werkinstructie is dit echter niet verrassend. De WI geeft verschillende voorzieningen weer die overeenkomen met de benodigde aanpassingen die in hoofdstuk 3 zijn genoemd. Toch is het zorgwekkend dat uit WI 2021/12 de ondergeschiktheid van de rol van medisch professionals blijkt, met name gezien de afwezigheid van kennis en ervaring bij gemachtigden en hoor- en beslismedewerkers. Daarnaast vertoont de werkinstructie gebreken met betrekking tot 'redelijke aanpassingen' in de besluitvorming, met name op het gebied van alternatieve of aanvullende vormen van informatievergaring in situaties waarin geen volledig beeld ontstaat van het asielrelaas van een asielzoeker, bijvoorbeeld door het onvermogen om te verklaren. Verder blijkt uit de reactie van de staatssecretaris inzake kritiek op het medisch advies, dat hij ondanks ernstige tekortkomingen in het Medisch Advies Horen en Beslissen blijft vasthouden aan de zorgvuldigheid van het beleid. Deze tekortkomingen, waaronder een beknopt en nietszeggend advies, hebben negatieve gevolgen voor identificatie, 'redelijke aanpassingen', en toegang tot de asielprocedure. Uit de reactie van de staatssecretaris inzake kritiek op de kwaliteit van de AA, blijkt dat de staatssecretaris wederom de werkwijze en besluitvorming als voldoende adequaat beschouwt ondanks de constatering van tekortkomingen door de Inspectie. Deze tekortkomingen, waaronder gebrek aan kwaliteitswaarborgen en tijdsdruk, hebben negatieve gevolgen voor zowel asielzoekers met als zonder handicap. Asielzoekers met een handicap lopen echter een groter risico dat hun asielaanvraag subjectief wordt beoordeeld, zonder toetsing en op basis van onvolledige informatie.

Hoofdstuk 5: Conclusie

In deze scriptie is onderzocht op welke wijze binnen het Nederlandse asielbeleid invulling wordt gegeven aan de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ in de zin van artikel 2 en artikel 5, derde lid, van het VN-verdrag Handicap in het kader van de asielprocedure. Om deze vraag te beantwoorden, zijn diverse materialen en methoden gebruikt om inzicht te verkrijgen in de toepassing van het VN-verdrag Handicap op asielzoekers, de belemmeringen van asielzoekers met een handicap tijdens de asielprocedure en de verstrekking van ‘redelijke aanpassingen’ in het Nederlandse asielbeleid en verwante wetgeving. Hieronder volgt in de eerste paragraaf een recapitulatie van het onderzoek en een bespreking van de voornaamste bevindingen. Tot slot eindigt dit laatste hoofdstuk, en daarmee deze scriptie, in de tweede paragraaf met enkele aanbevelingen.

5.1 Recapitulatie en bevindingen

De essentie van dit onderzoek is behandeld in drie hoofdstukken. In hoofdstuk 2 is met name aandacht besteed aan het beantwoorden van de cruciale voorvraag of het VN-verdrag Handicap überhaupt van toepassing is op asielzoekers met een handicap. Gezien het gebrek aan specifieke bepalingen omtrent de personele en materiële werkingssfeer, is de toepassing ervan onderzocht middels een teleologische en tekstuele interpretatie van het VN-verdrag Handicap. Uit de doelstelling, aard, ontstaansgeschiedenis en verdragsbepalingen is gebleken dat asielzoekers met een handicap binnen de reikwijdte van het verdrag vallen. Diverse uitingen van het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap en andere VN-verdragsorganen versterken dit punt. Daarnaast blijkt uit de travaux dat bij de totstandkoming niet de intentie bestond om asielzoekers uit te sluiten van de werkingssfeer. Desondanks viel op dat er enige terughoudendheid bestond om expliciet naar asielzoekers te verwijzen. Verder viel op dat Nederland in het bijzonder een weerspannige houding aannam ten aanzien van het verdrag. De terughoudendheid en weerspannige houding kunnen verklaard worden door het belang van staten om hun land niet aantrekkelijk te maken voor asielzoekers en zorgen over financiële implicaties en aantasting van de nationale rechtsorde. Dergelijke attitudes van staten komen doorgaans voor binnen het kader van mensenrechten van asielzoekers, waarbij asielzoekers afhankelijk zijn van de keuzes van staten met betrekking tot het uitoefenen van deze rechten. Het beginsel van universaliteit benadrukt echter dat mensenrechten altijd, voor iedereen en overal dienen te gelden. Gezien het gewichtige belang van de specifieke mensenrechten van asielzoekers met een handicap, is het daarom onjuist om te veronderstellen dat het systeem van rechtentoekenning uit het Vluchtelingenverdrag van toepassing is op de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken. De plicht die voortvloeit uit het VN-verdrag Handicap is daarom meteen van toepassing op asielzoekers met een handicap bij aankomst en in het kader van de asielprocedure, om schendingen van het beginsel van non-refoulement te voorkomen.

Hoofdstuk 3 richt zich op de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ en de toepassing daarvan in het kader van de asielprocedure. Hieruit blijkt dat het proces van ‘redelijke aanpassingen’ in de asielcontext ingezet dient te worden als asielzoekers met een handicap belemmeringen ervaren om op gelijke voet met anderen deel te nemen aan of toegang te krijgen tot diensten en situaties, waaronder de asielprocedure. Ondanks het ontbreken van een specifieke bepaling omtrent de plicht tot ‘redelijke aanpassingen’ voor asielzoekers in de asielprocedure, vormen artikelen 9, 10, 11, 15 en 18 van het VN-verdrag Handicap en het non-refoulementbeginsel de juridische basis hiervoor. Bovendien zijn verschillende belemmeringen die asielzoekers met een handicap ervaren tijdens de asielprocedure geïdentificeerd en besproken, met als doel inzicht te krijgen in de ‘redelijke aanpassingen’ die nodig zijn om deze belemmeringen weg te nemen. Dit hoofdstuk toont verder aan dat twee categorieën belemmeringen worden ondervonden: ‘algemene’ belemmeringen bij aankomst die zien op de toegang tot de fysieke locaties die verband houden met de asielprocedure en op de toegang tot informatie en

communicatie en ‘bijzondere’ belemmeringen in de inhoudelijke asielprocedure die zich voordoen tijdens het voorafgaande medische onderzoek, de asielgehoren en de beoordeling en besluitvorming. Deze laatste categorie belemmeringen vormt voor asielzoekers met een handicap de grootste obstakels, aangezien deze negatieve invloed hebben op de asielaanvragen.

Hoofdstuk 4 omvat de kern van de wetgevings- en beleidsanalyse, waarin inzicht wordt geboden in de beschikbare aanpassingen en voorzieningen voor asielzoekers met een handicap tijdens de asielprocedure, zoals opgenomen in het Nederlandse asielbeleid en wetgeving. Uit de algemene analyse blijkt dat de expliciete benoeming van de termen ‘handicap’ en ‘redelijke aanpassingen’ ontbreekt in het geanalyseerde asielbeleid en de verwante wetgeving. Desondanks wijst de analyse uit dat er intenties zijn om asielzoekers met een handicap te voorzien van aanpassingen om hun belemmeringen te overbruggen. Dit is met name gebleken uit de expliciete benoeming van verwante termen uit de Procedurerichtlijn in het asielbeleid en een deel van de wetgeving. Het is echter gebleken dat de Procedurerichtlijn niet dezelfde bescherming biedt als het VN-verdrag Handicap. De gedetailleerde analyse toont aan dat op formeel wettelijk niveau onvoldoende waarborgen zijn verankerd voor de bescherming van asielzoekers met een handicap. Ten slotte zijn diverse gebreken geconstateerd met betrekking tot de identificatie van asielzoekers met een handicap, de kwaliteit en omvang van het Medisch Advies Horen en Beslissen, de kwaliteit van de Algemene Asielprocedure en de IND-werkinstructies.

Alles in overweging genomen, blijkt dat asielzoekers met een handicap worden geconfronteerd met vele belemmeringen bij hun zoektocht naar internationale bescherming en dat het huidige Nederlandse asielbeleid en wetgeving deze belemmeringen niet voldoende wegneemt. In antwoord op de onderzoeksvraag, ‘Op welke wijze wordt binnen het Nederlandse asielbeleid invulling gegeven aan de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ in de zin van artikel 2 en artikel 5, derde lid, van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in het kader van de asielprocedure?’, kan geconcludeerd worden dat binnen het Nederlandse asielbeleid en wetgeving op een te impliciete wijze invulling wordt gegeven aan de verplichting. Het impliciete karakter van de invulling is problematisch in twee lagen/vlakken/opzichten. Ten eerste, is de ‘impliciete’ implementatie problematisch gelet op de algemene verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap. Ten tweede, is de ‘impliciete’ toepassing van de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ op asielzoekers met een handicap problematisch gelet op de praktische invulling. De algehele impliciete toewijding aan de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ zoals voortvloeit uit het VN-verdrag Handicap leidt tot de volgende zorgwekkende bevindingen:

5.1.1 Onzichtbaarheid

Uit het onderzoek is gebleken dat de impliciete toewijding bijdraagt aan de onzichtbaarheid van de uiterst kwetsbare groep asielzoekers. Uit verschillende hoofdstukken is gebleken dat asielzoekers met een handicap onzichtbaar zijn, omdat gegevens over hen ontbreken en dat de Nederlandse overheid zelfs door het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap Nederland is geattendeerd om maatregelen te nemen om gegevens te verzamelen over asielzoekers met een handicap. Doordat gegevens ontbreken is er weinig besef van de uiteenlopende belemmeringen die asielzoekers met een handicap ervaren in de asielprocedure. Ook is uit hoofdstukken 3 en 4 gebleken dat de praktische invulling van de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ problematisch is in het kader van de identificatie van asielzoekers met een handicap en het medisch advies. De gebreken die in dat verband ontstaan dragen bij aan de onzichtbaarheid, omdat zij het risico creëren dat een asielzoeker met een handicap niet als zodanig wordt erkend en behandeld, ondanks de diverse belemmeringen die worden ervaren in de asielprocedure. Deze onzichtbaarheid wordt verder vergroot door asielzoekers met een handicap niet

expliciet te benoemen in relatie tot hun specifieke rechten die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap. De onzichtbaarheid heeft grote gevolgen voor de bevordering en erkenning van de rechten van asielzoekers met een handicap. Door op huidige wijze invulling te blijven geven aan de verplichting om ‘redelijke aanpassingen’ te verstrekken ontstaat een ernstige ‘beschermingskloof’ tussen enerzijds de rechten die asielzoekers met een handicap gegarandeerd worden op basis van internationale mensenrechtenverdragen en anderzijds de realiteit waarmee ze worden geconfronteerd. In het ergste geval leidt de onzichtbaarheid tot schrijnende situaties voor asielzoekers met een handicap waarin hun asielaanvraag onterecht afgewezen wordt. Bovendien draagt de onzichtbaarheid bij aan de ontoegankelijkheid en onduidelijkheid.

5.1.2 Onduidelijkheid

Door de impliciete toewijding en voorgenoemde onzichtbaarheid, blijkt dat er ook onduidelijkheid ontstaat over de rechten van asielzoekers met een handicap. Ondanks dat de specifieke mensenrechten rechtstreeks van toepassing zijn op nationale wetgeving, blijkt dat op meerdere vlakken onduidelijkheid ontstaat. Ten eerste volgt uit hoofdstukken 3 en 4 dat onduidelijkheid ontstaat ten aanzien van de rechten van asielzoekers met een handicap. Zoals hierboven uitgelegd, is er weinig besef van de uiteenlopende belemmeringen van asielzoekers met een handicap, wat leidt tot onduidelijkheid omtrent de benodigde ‘redelijke aanpassingen’. Ten tweede ontstaat onduidelijkheid door ‘redelijke aanpassingen’ niet expliciet te benoemen in het asielbeleid en verwante wetgeving, maar wel te verwijzen naar minder ‘effectieve’ waarborgen uit de Procedurerichtlijn. Uit hoofdstukken 2 en 4 blijkt dat deze keuze omtrent implementatie mogelijk wordt beïnvloed door de initiële weerspannige houding van de Nederlandse staat ten aanzien van het verdrag en het feit dat zorgen bestaan over financiële implicaties en gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde. Echter, Nederland is partij bij het verdrag en in het licht van het *‘pacta sunt servanda’* beginsel, dient het concept van ‘redelijke aanpassingen’ expliciet geïmplementeerd te worden in nationaal asielbeleid en wetgeving. Zonder deze expliciete toewijding is de bescherming van asielzoekers met een handicap nooit volledig in lijn met het VN-verdrag Handicap. Tot slot, situeert de huidige impliciete toewijding asielzoekers met een handicap in een uiterst ongunstige situatie van mogelijke rechtsonzekerheid. Uit het gebrek van een wettelijke verankering van het recht op ‘redelijke aanpassingen’ zoals voortvloeit uit artikelen 2 en 5, derde lid VN-verdrag Handicap, blijkt namelijk dat internationaal gehandicaptenrecht op nationaal niveau onvoldoende wordt gewaarborgd. Deze discrepantie leidt tot onduidelijkheid, en de onduidelijkheid leidt mogelijk tot rechtsonzekerheid. Asielzoekers met een handicap worden namelijk niet in staat gesteld om het internationale recht dat op hen van toepassing is te kennen en het is onzeker of voorgenoemde rechten eerbiedigd worden. Omdat onduidelijk is op welke wijze invulling wordt gegeven aan de plicht van ‘redelijke aanpassingen’ in het kader van de asielprocedure en wie daar verantwoordelijk voor is in welke fase wordt het asielzoekers met een handicap uiterst moeilijk gemaakt om de noodzakelijke ondersteuning, aanpassingen en voorzieningen te verkrijgen die benodigd zijn op grond van de belemmeringen die zij ervaren op grond van hun fysieke of verstandelijke beperkingen. Dit heeft een negatief invloed op hun toegang tot de asielprocedure. De negatieve implicaties op de toegankelijkheid van de asielprocedure wordt hieronder besproken.

5.1.3 Ontoegankelijkheid

De combinatie van de onzichtbaarheid, onduidelijkheid en mogelijke rechtsonzekerheid omtrent de asielprocedure leidt tot ontoegankelijkheid. De asielprocedure is onvoldoende toegankelijk in het kader van de fysieke toegang tot aanmeldcentra en IND-locaties, de toegang tot informatie en communicatie, de gehoren en de beoordeling en besluitvorming. Het is daarom van uiterst belang dat middels de verstrekking van ‘redelijke aanpassingen’ gelijke toegang tot bescherming wordt gegarandeerd en ervoor wordt gezorgd dat asielzoekers met een handicap effectief en op gelijke voet met anderen kunnen

deelnemen aan het proces. De huidige impliciete toewijding heeft namelijk een versterkend effect op de onzichtbaarheid, onduidelijkheid en ook de ontoegankelijkheid en kan asielzoekers met een handicap situeren in precare situaties. Als de identificatie van een asielzoeker met een handicap niet plaatsvindt, kan het proces van ‘redelijke aanpassingen’ niet van start gaan en worden geen aanpassingen en voorzieningen verstrekt om de belemmeringen weg te nemen. In het geval dat identificatie van een asielzoeker met een handicap wel plaatsvindt, blijkt dat het onduidelijk is welke aanpassingen en voorzieningen worden verstrekt in de Nederlandse asielprocedure en of deze bescherming voldoet aan hetgeen vereist is op grond van het VN-verdrag Handicap. Als er geen adequate oplossingen worden geboden voor de belemmeringen waarmee asielzoekers met een handicap worden geconfronteerd, is er sprake van een situatie waarin zij bij voorbaat worden benadeeld, omdat zij niet de noodzakelijke ondersteuning krijgen om te slagen in hun aanvraag tot internationale bescherming. Doordat andere asielzoekers zonder handicap wel de nodige voorzieningen krijgen om een succesvolle aanvraag te doen, in de vorm van een tolk of ondersteuning en informatie, ontstaat door ontzegging van ‘redelijke aanpassingen’ ongelijke toegang tot de asielprocedure en daarmee ongelijke behandeling ten aanzien van een kwetsbare groep die extra bescherming dient te krijgen. De implicaties van voorgenoemde gebreken kunnen in het ergste geval leiden tot een onterechte afwijzing van de asielaanvraag, waardoor in strijd kan worden gehandeld met het beginsel op non-refoulement en het verbod op discriminatie.

Al met al blijkt dat de huidige invulling van de plicht tot 'redelijke aanpassingen' in het Nederlandse asielbeleid en verwante wetgeving onvoldoende bescherming biedt voor de uitdagingen waarmee asielzoekers met een handicap worden geconfronteerd binnen de asielprocedure. Het ontbreken van expliciete vermeldingen van asielzoekers met een handicap en ‘redelijke aanpassingen’ in het huidige asielbeleid en verwante wetgeving wijst op een lacune in de aandacht voor de specifieke behoeften van deze groep. Dit resulteert in een toename van de onzichtbaarheid, vergroting van de onduidelijkheid en bestendiging van de ontoegankelijkheid. Om terug te komen op de eerdergenoemde uitspraak van Heumann in de inleiding, is het ter voorkoming van tragedies van cruciaal belang dat de Nederlandse staat, als verdragspartij, en anderen in de samenleving zorgen voor adequate voorzieningen die nodig zijn voor asielzoekers met een handicap. Daarom volgen hieronder enkele aanbevelingen voor de Nederlandse staat en anderen uit de samenleving die iets kunnen betekenen voor de bevordering van de rechten van asielzoekers met een handicap.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Aanbevelingen voor de plicht van ‘redelijke aanpassingen’

Het eerste deel van de aanbevelingen ziet op de geïdentificeerde lacunes in het asielbeleid en wetgeving en is gericht aan de wetgever, immigratieautoriteiten en personen met een handicap. De belangrijkste aanbeveling is in dit verband dat voor de volledige realisatie van de rechten van asielzoekers met een handicap van essentieel belang is dat de relevante wetten, beleidsregels en de asielprocedure grondig worden herzien en het recht op ‘redelijke aanpassingen’ daarin expliciet wordt verankerd. Dit om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan de normen die zijn vastgesteld in het VN-verdrag Handicap. In het kader van de verstrekking van ‘redelijke aanpassingen’ in de asielprocedure en de rechtszekerheid is het verder noodzakelijk dat diverse voorzieningen worden opgenomen in het asielbeleid en wetgeving. Met betrekking tot de fysieke toegankelijkheid is het van belang om te garanderen dat alle IND-locaties zijn uitgerust met voorzieningen zoals liften, verlaagde drempels, hellingbanen en aangepaste toiletten. Wat betreft de toegang tot informatie en communicatie en het gehoor, is het raadzaam om te garanderen dat geschikte gebarentaaltolken beschikbaar worden gesteld. Ook dient gegarandeerd te worden dat in gevallen waar geen geschikte gebarentaaltolken beschikbaar zijn, deze actief geworven en getraind worden of een schriftelijk alternatief van het gehoor wordt aangeboden. Verder dient gewaarborgd te

worden dat communicatievoorkeuren vastgesteld worden en mogelijkheden tot braille, schermlezen en makkelijk te lezen versies worden verstrekt ten behoeve van de toegang tot communicatie. In het kader van de inhoudelijke procedure, is het raadzaam dat gestreefd wordt naar een zo vroeg mogelijke identificatie van asielzoekers met een handicap door alle betrokkenen hierop te attenderen. Een vroegsignaleringslijst zou in dit verband gunstig zijn. Daarbij dienen asielzoekers met een handicap goed geïnformeerd te worden over het belang van het medisch onderzoek en dienen betrokkenen erop toe te zien dat deze niet zomaar geweigerd wordt in gevallen waarin vermoeden is van een handicap. In het kader van het medisch onderzoek is het raadzaam dat toereikende kwaliteitseisen worden gesteld aan het medisch advies en dat de betrokkenheid van een medisch professional bij de aanpassing van het gehoor gegarandeerd wordt. Verder dient gegarandeerd te worden dat ‘redelijke aanpassingen’ worden verstrekt tijdens de gehoren door eenvoudige en aangepaste vraagstelling, extra voorbereidingstijd, een uitgebreider gehoor met meer pauzes, vrijstelling van een versnelde procedure en de aanwezigheid van een ondersteunend persoon of de bijstand van een wettelijke vertegenwoordiger. In het kader van de besluitvorming dient middels een verminderde bewijslast en aanvullende onderzoeksplicht gegarandeerd te worden dat alternatieve of aanvullende informatievergaring aangewend wordt door de IND in het geval een asielzoeker met een handicap niet (goed) in staat is om te verklaren over zijn relaas. Tot slot dient gegarandeerd te worden dat gehoor- en beslismedewerkers, gemachtigden en rechters die betrokken zijn bij zaken van asielzoekers met een handicap getraind zijn en beschikken over relevante kennis en ervaring. Bovendien is het van cruciaal belang dat personen met een handicap actief deelnemen aan het wetgevingsproces, beleidsvorming en de uitvoering van maatregelen. Hun inbreng kan namelijk bijdragen aan een inclusiever en effectiever asielbeleid dat rekening houdt met de uiteenlopende behoeften en rechten van personen met een handicap.

5.2.2 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Het laatste deel van de aanbevelingen ziet op aanbevelingen voor verder onderzoek en is gericht aan academici, belangenorganisaties en ngo's. Oorspronkelijk was mijn onderzoek ook gericht op de belemmeringen van asielzoekers met een handicap op het gebied van opvang en onderwijs. In verband met de omvang en capaciteit is de keuze gemaakt om verder te verdiepen in de asielprocedure. Echter, asielzoekers met een handicap ervaren ook met betrekking tot opvang en onderwijs vele belemmeringen in het kader van de toegankelijkheid. Ter bevordering van de rechten van asielzoekers met een handicap wordt daarom aanbevolen om verder onderzoek te verrichten naar de belemmeringen die in dit verband ontstaan. Voorts wordt in het algemeen aanbevolen om ook met betrekking tot andere thema's, zoals medische zorg, vreemdelingendetentie en terugkeer diepgaand onderzoek te verrichten naar de specifieke belemmeringen van asielzoekers met een handicap. Het is essentieel dat toekomstig onderzoek zich tevens richt op het evalueren van de impact van bestaand beleid en wetgeving, het ontwikkelen van voorstellen voor beleidsverandering en wetswijziging en het identificeren van goede voorbeelden in andere jurisdicties.

Bibliografie

Literatuurlijst

Al-Khasawneh, *Journal of Law, Policy and Globalization* 2022, p. 72-84.

F. Al-Khasawneh, 'Principles of Human Rights in the Light of International Law Study of the Jordanian Situation in Accordance with International Standards', *Journal of Law, Policy and Globalization* 2022, 121, p. 72-84.

Battjes e.a. 2016

H. Battjes, E. Brouwer, L. Slingenberg & T. Spijkerboer, 'The Crisis of European Refugee Law: Lessons from Lake Success', *SSRN* 2016.

Van der Burgh & Heilbron 2023

R. van der Burgh & B. Heilbron, 'PTSS? Glaasje water aanbieden en spanning vermijden', 20 april 2023, platform-investico.nl.

Chamon 2020

M. Chamon, 'Negotiation, ratification and implementation of the CRPD and its status in the EU legal order' in: D. Ferri & A. Broderick (Eds.), *Research Handbook on EU Disability Law*, Northampton: Edward Elgar Publishing 2020, p. 52-70.

Conconi, Herghelegiu & Puccio, *Journal of World Trade*, p. 231-260.

P. Conconi, C. Herghelegiu & L. Puccio, 'EU Trade Agreements: To Mix or Not to Mix, That Is the Question', *Journal of World Trade* 2021, 55(2), p. 231-260.

Conte, *European Journal of Migration and Law* 2016, p. 327-349.

C. Conte, 'What about Refugees with Disabilities? The Interplay between EU Asylum Law and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities', *European Journal of Migration and Law* 2016, 18(3), p. 327-349.

Crock, Ernst & McCallum, *International Journal of Refugee Law* 2012, p. 735-764.

M. Crock, C. Ernst & R. McCallum, 'Where disability and displacement intersect: asylum seekers and refugees with disabilities', *International Journal of Refugee Law* 2012, 24(4), p. 735-764.

Crock e.a. 2017

M. Crock, L. Smith-Khan, R. McCallum & B. Saul, *The Legal Protection of Refugees with Disabilities: Forgotten and Invisible?*, Northampton: Edward Elgar Publishing 2017.

De Beco, *The International Journal of Human Rights* 2020, p. 593-614.

G. de Beco, 'Intersectionality and disability in international human rights law', *The International Journal of Human Rights* 2020, 24(5), p. 593-614.

De Burca, *European Law Review*, p. 174-196.

G. De Burca, 'The EU in the Negotiation of the UN Disability Convention', *European Law Review* 2010, 35(2), p. 174-196.

Edwards, *Res Publica* 2001, p. 159-182.

J. Edwards, 'Asylum seekers and human rights', *Res Publica* 2001, 7(2), p. 159-182.

Ferri, *European Yearbook of Disability Law* 2010.

D. Ferri, 'The Conclusion of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities by the EC/EU: a constitutional perspective', *European Yearbook of Disability Law* 2010.

Feteris 2003

E.T. Feteris, 'Teleologische argumentatie in een juridische context', in: L. Van Waes, G.P. Jacobs & I. De Ridder (Eds.), *Studies in taalbeheersing 1*, Assen: Koninklijke van Gorcum 2003, p. 145-154.

Gímenez, 2021

J. Gímenez, 'Prolonged COVID-19 pandemic deepens hardship for over 12 million forcibly displaced people with disabilities', 3 december 2021. Online via: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/prolonged-covid-19-pandemic-deepens-hardship-over-12-million-forcibly-displaced>

Goeman & Schuitemaker, *Handicap & Recht* 2019, p. 41-47.

M. Goeman & S. Schuitemaker, 'Extra beschermd of extra beschadigd', *Handicap & Recht* 2019, 2, p. 41-47.

Handbook UNHCR 2019

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Geneva: UNHCR 2019.

Hathaway 2021

J.C. Hathaway, 'The Structure of Entitlement under the Refugee Convention', in: *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2021, p. 173-311.

Kollen, *A&MR* 2023, p. 56-61.

M. Kollen, 'Begrijpen we elkaar wel? Hoe een licht verstandelijke beperking en andere vormen van laaggeletterdheid kunnen leiden tot afwijzing van een asielaanvraag', *A&MR* 2023, 2, p. 56-61.

Lawson 2009

A. Lawson, 'The UN Convention on The Rights of Persons with Disabilities and European Disability Law: A Catalyst for Cohesion?' in: O.M. Arnardóttir & G. Quinn (eds), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2009, p. 81-109.

Lawson, *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 2007, p. 563-619.

A. Lawson, 'The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?', *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 2007, 34(2), p. 563-619.

Lord & Brown 2011

J.L. Lord & R. Brown, 'The Role of Reasonable Accommodation in Securing Substantive Equality for Persons with Disabilities: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities', in: M.H. Rioux, L.A. Bassar & A. Jones (eds), *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2011, p. 273-307.

Motz 2015

S.A. Motz, 'The Persecution of Disabled Persons and the Duty of Reasonable Accommodation: An Analysis under International Refugee Law, the EU Recast Qualification Directive and the ECHR', in: *Seeking Asylum in the European Union*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2015, p. 141-194.

NJCM-bulletin, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, p. 787-791.

NJCM-bulletin, 'VN-verdrag vóór gehandicapten, tégen beperkingen', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 2006, 31(6), p. 787-791.

OHCHR 2006

OHCHR, *The Rights of Non-Citizens*, HR/PUB/06/11, 2006. Online via:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/noncitizensen.pdf>

Peterson, *GA. J. INT'L & COMPAR. L.* 2014, p. 687-742.

V. Peterson, 'Understanding Disability under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Its Impact on International Refugee and Asylum Law', *GA. J. INT'L & COMPAR. L.* 2014, 42, p. 687-742.

Popo, *International Disability Alliance* 2023, p. 1-13.

T. Popo, 'Exploring the intersectionality of International Refugee Protection and the 2006 Convention on the Rights of Persons with Disabilities', *International Disability Alliance* 2023. Online via: https://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/discussion_paper_crpd_and_refugee_law_final_2023.pdf

Quinn, *British Journal of Learning Disabilities* 2009, p. 245-249.

G. Quinn, 'Bringing the UN Convention on rights for persons with disabilities to life in Ireland', *British Journal of Learning Disabilities* 2009, 37, p. 245-249.

Quinn, *European Yearbook of Disability Law* 2009, p. 89-114.

G. Quinn, 'A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities', *European Yearbook of Disability Law* 2009, 1, p. 89-114.

Schans & van Lierop, *WODC* 2019.

J.M.D. Schans & L.E.H.P. van Lierop, 'De geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een LHBTI- of bekeringsmotief', *WODC* 2019. Online via:

https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/935/Mem_2019-2_Volledige_tekst_tcm28-391710.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Schulze 2010

M. Schulze, *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities*, New York: Paper Slam 2010. Online via: https://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/documents/hi_crp_d_manual2010.pdf

Senden, *School of Human Rights Research Series*, p. 3-441.

H.C.K. Senden, 'Interpretation of fundamental rights in a multilevel legal system: an analysis of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union', *School of Human Rights Research Series*, vol. 46, 8 november 2011, p. 3-441.

Skarstad & Stein, *Journal of human rights* 2018, p. 1-24.

K. Skarstad & M.A. Stein, 'Mainstreaming disability in the United Nations treaty bodies', *Journal of human rights* 2018, 17(1), p. 1-24.

Straimer, *Disability & Society* 2011, p 537-551.

C. Straimer, 'Between protection and assistance: is there refuge for asylum seekers with disabilities in Europe?', *Disability & Society* 2011, 26(5), p. 537-551.

Straimer, *UNHCR* 2010, p. 1-30.

C. Straimer, 'Vulnerable or invisible? Asylum seekers with disabilities in Europe', *UNHCR* 2010, Research Paper No. 194. Online via: <https://www.unhcr.org/fr-fr/sites/fr-fr/files/legacy-pdf/4cd9765b9.pdf>

Uldry 2016

M. Uldry, 'The Ratification of The UN Convention on The Rights of Persons with Disabilities by The European Union', 31 augustus 2016. Online via: https://www.edf-feph.org/content/uploads/2020/12/master_thesis_marine_uldry.pdf

UN, OHCHR & IPU 2007

UN, OHCHR & IPU, 'From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities', in: *Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*, Geneva: United Nations 2007. Online via: <http://archive.ipu.org/PDF/publications/disabilities-e.pdf>

UNHCR 2020

UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, 26 augustus 2020. Online via: <https://www.unhcr.org/fr-fr/sites/fr-fr/files/legacy-pdf/4317223c9.pdf>

UNHCR 2019

UNHCR, *Need to Know Guidance: Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement*, 2019. Online via: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2019/en/112054>

UNHCR 2010

UNHCR, *Report on the 61st session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme: report of the Executive Committee, UN Doc A/AC.96/1095*, 12 oktober 2010. Online via: <https://www.refworld.org/reference/annualreport/unhcr/2010/en/118814>

Vandenhole 2005

W. Vandenhole, *Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies*, Antwerpen: Intersentia 2005.

Ward, Amas & Lagnado 2008

K. Ward, N. Amas & J. Lagnado, *Supporting disabled refugees and asylum seekers: Opportunities for new approaches*. Londen: Metropolitan Support Trust 2008.

Wet- en regelgeving

Internationale wetgeving:

VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York, 13 december 2006.

Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York, 13 december 2006.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Rome, 4 november 1950.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome, 25 maart 1957.

EU-wetgeving:

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2012/C 326/02), 26 oktober 2012.

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking) (PbEU 2013, L 180/60).

Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) (PbEU 2013, L 180/69).

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2011, L 3379/9).

Nationale wetgeving:

Wet van 14 april 2016 tot uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Trb. 2007, 169.

Wet van 3 april 2003 tot vaststelling van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, Stb. 2003, 206.

Besluit van 29 augustus 2011 houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken (Bouwbesluit 2012), Stb. 2011, 416.

Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000), Stb. 2000, 495.

Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000), Stb. 2000, 497.

Jurisprudentielijst

VN-Mensenrechtencomité 2 september 2008, CCPR/C/93/D/1482/2006 (*MG v Germany*).

ABRvS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:14.

ABRvS 24 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2815.

ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3457.

Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

Rb. Den Haag (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 12 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13342

Rb. Den Haag 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210.

Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3584

Rb. Den Haag (zittingsplaats Amsterdam) 15 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:5638

Rb. Den Haag (zittingsplaats Roermond) 6 mei 2021, NL20.19979, online via: Vluchtweb.nl.

Beleidsdocumenten

Vreemdelingencirculaire 2000 (C).

Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 mei 2022 (*Kamerstukken II 2021/22*, 19637, nr. 2888).

Reactie van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 22 juni 2023 (*Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, nr. 2984).

Werkinstructie Immigratie- en Naturalisatiedienst 2021/12 (Medische problematiek en horen en beslissen in de asielprocedure), 25 juni 2021.

Werkinstructie Immigratie- en Naturalisatiedienst 2021/9 (Bijzondere procedurele waarborgen), 25 juni 2021.

Werkinstructie Immigratie- en Naturalisatiedienst 2020/5 ((Samen)werken met een tolk), 20 maart 2020.

Parlementaire stukken

Kamerstukken:

Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3006.

Kamerstukken II 2022/23, 24170, nr. 284.

Kamerstukken II 2022/23, 24170, nr. 278.

Kamerstukken II 2022/23, 24170, nr. 268.

Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2888.

Kamerstukken II 2021/22, 33826, nr. 47.

Kamerstukken I 2018/19, 35 000 V, nr. D.

Kamerstukken I 2018/19, 35 000 V, nr. F.

Kamerstukken II 2017/18, 33 990, nr. 65.

Kamerstukken II 2011/12, 29355, nr. 53.

Kamerstukken II 2010/11, 29355, nr. 51

Kamerstukken II 2009/10, 29355, nr. 45.

(Aanhangsel) Handelingen:

Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2984.

Aanhangsel Handelingen II 2022/23, 2023Z08871.

Handelingen II 2022/2023, nr. 39, item 43

Aanhangsel Handelingen II 2004/05, nr. 1494

Overige

Vorbereidende documenten (travaux):

Tussentijds rapport van de achtste sessie van het ad hoc comité (1 september 2006), *UN Doc A/AC.265/2006/4*. Online via: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc8intreporta.htm>

Dagelijkse samenvatting van overleg bij de zevende sessie van het ad hoc comité (31 januari 2006), volume 8, nr. 12. Online via: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum31jan.htm>

Brief van 7 oktober 2005 van de voorzitter aan alle leden van het comité (14 oktober 2005), *UN Doc A/AC.265/2006/1*. Online via: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcchairletter7oct.htm>

Dagelijkse samenvatting omtrent de Preambule (23 augustus 2004), volume 5, nr. 1. Online via: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumpreamble.htm>

Rapport van de derde sessie van het ad hoc comité (9 juni 2004), *UN Doc A/AC.265/2004/5*. Online via: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3reportadv.htm>

Rapport van de derde sessie van het ad hoc comité (9 juni 2004), *UN Doc A/AC.265/2004/5*, concept verdragstekst werkgroep, concept artikel 4 (algemene verplichtingen). Online via: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3reporte.htm>

Reacties, voorstellen en wijzigingen die elektronisch zijn ingediend omtrent artikel 4 (algemene verplichtingen) tijdens de derde sessie van het ad hoc comité. Online via: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata4tscomments.htm>

Dagelijkse samenvatting van overleg omtrent artikel 4 (24 mei 2004), volume 4, nr. 1. Online via: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3sum4.htm>

Dagelijkse samenvatting van overleg omtrent concept artikel 8 (15 januari 2004) volume 3, nr. 9. Online via: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/wgsuma8.htm>

Standpunten ingediend door regeringen, intergouvernementele organisaties en instanties van de Verenigde Naties (6 mei 2003), *UN Doc A/AC.265/2003/4*. Online via: https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a_ac265_2003_4e.htm

Rapporten:

Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 2022

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Tijd voor kwaliteit: een onderzoek naar de Algemene Asielprocedure*, 15 februari 2022. Online via: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2022/05/03/rapport-tijd-voor-kwaliteit>

Report Quinn 2022

Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Gerard Quinn*, *UN Doc A/HRC/52/32/Add.1*, 28 december 2022. Online via:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/613/97/pdf/g2261397.pdf?token=5Oqnn8VCyH3sSSuDmM&fe=true>

Rapport Vermeij & Hamelink 2021

L. Vermeij & W. Hamelink, *Lang niet toegankelijk: Ervaringen van Nederlanders met lichamelijke beperkingen als spiegel van de samenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2021. Online via: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/06/08/lang-niet-toegankelijk>

Rapport CRM 2018

College voor de Rechten van de Mens, 'Submission to the committee on the Rights of Persons with Disabilities', 2 december 2018. Online via: <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/e47d913b-46de-4068-85ce-b7f55f014844>

Eindrapport Böcker & Terlouw 2012

A. Böcker & A. Terlouw, 'De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief', *WODC* 2012. Online via:

https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1927/2094-volledige-tekst_tcm28-72018.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Verklaringen, mededelingen en conclusies:

Declaration by the CRPD 'Committee on the Rights of Persons with Disabilities:

Looking forward' in: *Report of the Committee on the Right of Persons with Disabilities, UN Doc CRPD/A/66/55*, annex IX, p. 75. Online via:

<https://www.refworld.org/reference/annualreport/crpd/2011/en/84347>

Joint statement by the Committee on the Protection of All Migrant Workers (CMW) and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 'Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants', 2017. Online via:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CMW/JointStatementCMW-CRPDFINAL.pdf>

Statement CESCR 'The Duties of States Towards Refugees and Migrants under the ICESCR', 24 februari 2017, *UN Doc E/C.12/2017/1*. Online via: <https://digitallibrary.un.org/record/1484074?v=pdf>

Conclusion on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR (12 oktober 2010), *UN Doc A/AC.96/1095*, No.110 (LXI). Online via:

<https://www.refworld.org/reference/annualreport/unhcr/2010/en/118814>