

Evaluatie van de herziene asiel- procedure

Samenvatting

A. Böcker
C.A.F.M. Grütters
M.T.A.B. Laemers
M.H.A. Strik
A.B. Terlouw
K.M. Zwaan

© 2014; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden.
Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk,
fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestem-
ming van het WODC.

Samenvatting

Achtergrond en opzet van het onderzoek

Op 1 juli 2010 is onder de noemer PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure) een groot aantal maatregelen ingevoerd om de asielprocedure te verbeteren. De maatregelen moesten de asielprocedure sneller en tegelijk zorgvuldiger maken. Andere doelen waren dat de afwijzing van een asielverzoek vaker tot het vertrek van de asielzoeker uit Nederland zou leiden en minder vaak tot vervolgprocedures en het op straat belanden van de asielzoeker. Het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet, is ten behoeve van de evaluatie van de herziene procedure verricht. De dataverzameling vond plaats in de periode november 2013 tot en met juni 2014.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde:

In welke mate zijn de doelen van de herziene asielprocedure bereikt en hoe en in welke mate hebben de verschillende maatregelen bijgedragen aan het resultaat?

De belangrijkste methoden van informatievergaring waren het verzamelen en analyseren van cijfermateriaal, interviews en een enquête. In totaal zijn 44 interviews gehouden, met 58 respondenten, die werkzaam waren bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (4 respondenten), de IND en andere uitvoeringsorganisaties (18), in de advocatuur (6), in de rechterlijke macht (5), bij VluchtelingenWerk (7), de Raad voor Rechtsbijstand (4), gemeenten (3) en andere organisaties die bij de asielprocedure of de opvang of terugkeer van (ex-)asielzoekers betrokken zijn (11). De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de voorbereiding of implementatie van PIVA of hun betrokkenheid bij en kennis van de uitvoeringspraktijk. Daarnaast is onder asieladvocaten een online enquête gehouden over hun ervaringen met de herziene asielprocedure. De vragenlijst is door 84 advocaten volledig ingevuld.

Uitkomsten van het onderzoek

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn zes onderzoeksvragen geformuleerd. Per vraag worden hieronder de uitkomsten van het onderzoek samengevat.

1. *Wat waren de veronderstellingen over de werking van de herziene asielprocedure en de maatregelen die daartoe werden ingevoerd? Hoe en waarom zouden de maatregelen, afzonderlijk of als pakket, moeten bijdragen aan de verschillende doelen? Werd ook rekening gehouden met (c.q. gewaarschuwd voor) belemmeringen en onbedoelde en ongewenste effecten?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn beleidsstukken geanalyseerd en zijn interviews gehouden met beleidsambtenaren en andere bij de beleidsvoorbereiding betrokken actoren.

Met PIVA werden vijf doelen beoogd: (1) verkorting van de asielprocedure; (2) een grotere zorgvuldigheid van de korte procedure in het aanmeldcentrum; (3) vermindering van het aantal

vervolgaanvragen; (4) minder afgewezen asielzoekers op straat; (5) meer terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Om deze doelen te bereiken, is een groot aantal maatregelen getroffen, die zijn onder te verdelen in maatregelen met betrekking tot de rust- en voorbereidingstermijn, de eigenlijke asielprocedure, de rechterlijke toetsing, en opvang en terugkeer.

Alle asielzoekers krijgen voorafgaand aan de asielprocedure een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van minimaal zes dagen, waarbinnen een medische check plaatsvindt, het onderzoek naar de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker begint en de asielzoeker wordt voorgelicht en voorbereid op de asielprocedure. Deze RVT moet de zorgvuldigheid van de procedure vergroten.

De korte procedure in het aanmeldcentrum (AC) wordt de algemene asielprocedure (AA). De AA duurt langer dan de oude AC-procedure (acht dagen in plaats van 48 uur). Hierdoor kunnen meer asielverzoeken in de korte procedure worden afgedaan. Alleen als dit niet op zorgvuldige wijze kan, wordt het asielverzoek verder in de verlengde asielprocedure (VA) behandeld. Deze maatregel moet zowel aan het doel van verkorting van de procedure als aan het doel van zorgvuldigheid bijdragen. Tijdens de asielprocedure toetst de IND al zoveel mogelijk mee of de asielzoeker in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning of uitstel van vertrek op enkele niet-asiel gronden. Door deze parallelle toetsing moeten vervolgaanvragen worden voorkomen.

Rechters hebben ruimere mogelijkheden tot ex nunc toetsing gekregen. Ook deze maatregel moet vervolgaanvragen helpen voorkomen. Daarnaast is met de rechtbanken afgesproken dat ze een streeftermijn van vier weken aanhouden voor de behandeling van AA-zaken.

Asielzoekers van wie de eerste asielaanvraag in de AA is afgewezen, wordt opvang verleend gedurende de vertrektermijn van vier weken. Door deze maatregel zouden minder afgewezen asielzoekers op straat moeten belanden. Maar de maatregel zou ook moeten bijdragen aan de terugkeer, omdat de (gecontroleerde) voorbereiding op het vertrek hierdoor vergemakkelijkt. Een andere maatregel die zowel het op straat belanden van afgewezen asielzoekers moet voorkomen als hun terugkeer moet bevorderen, is dat afgewezen asielzoekers na afloop van hun vertrektermijn, indien er zicht op terugkeer bestaat, in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) kunnen worden geplaatst. Om de terugkeer van afgewezen asielzoekers te bevorderen, worden bovendien de (reeds bestaande) mogelijkheden voor ondersteuning bij vrijwillige terugkeer uitgebreid en wordt de (reeds bestaande) strategische benadering van landen van herkomst geïntensiveerd.

De discussie vooraf had vooral betrekking op maatregelen die zagen op de RVT en de AA. Er was brede consensus dat de RVT en de AA meer zorgvuldigheidswaarborgen konden bieden in vergelijking met de oude 48-uursprocedure. De discussie richtte zich vooral op de algemene toepassing van de AA op alle asielverzoeken, inclusief meer complexe verzoeken. Daarnaast was er twijfel of de planning van de RVT en de AA houdbaar zou blijken bij een plotseling hoge instroom. Er werd eveneens getwijfeld aan de haalbaarheid van het verminderen van het aantal vervolgaanvragen.

2. Aan de hand van welke criteria en indicatoren kan worden gemeten of de doelen van de herziene asielprocedure zijn bereikt en welke maatregelen daaraan hebben bijgedragen?

Op basis van de beleidsstukken en de interviews met beleidsambtenaren en andere bij de voorbereiding betrokken actoren is een lijst met (zoveel mogelijk) objectief meetbare indicatoren opgesteld voor de evaluatie van de doelbereiking en van de werking van de maatregelen die daaraan moesten bijdragen. In het overzicht hieronder staan de belangrijkste indicatoren voor de vijf algemene doelen van PIVA.

Doel	Indicatoren
Kortere duur asielprocedure	<ul style="list-style-type: none"> • Duur procedure tot beslissing in eerste aanleg (in AA of in VA) • Percentage aanvragen dat in AA wordt afgedaan • Duur VA (in vergelijking met vroegere OC-procedure) • Verblijfsduur in de opvang (met name in azc's)
Grotere zorgvuldigheid procedure (AA)	<ul style="list-style-type: none"> • Percentage (on)gegrondverklaringen van beroepen in AA-zaken (in vergelijking met beroepen in AC-zaken vroeger) • Oordeel deskundige betrokkenen (diverse actoren die bij de asielprocedure betrokken zijn en de oude en de herziene procedure kunnen vergelijken)
Minder vervolgaanvragen	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal (percentage) tweede en volgende asielaanvragen • Aantal (percentage) reguliere aanvragen ingediend door ex-asielzoekers, naar grond
Minder (ex-)asielzoekers belanden op straat	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal beëindigingen van opvangvoorzieningen waarbij geen sprake was van plaatsing in een ander type opvang of aantoonbaar vertrek uit Nederland • Aantal (ex)asielzoekers dat zich voor noodopvang meldt bij gemeenten of ngo's
Meer afgewezen asielzoekers verlaten Nederland	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal ex-asielzoekers dat aantoonbaar (onder toezicht) uit Nederland is vertrokken of is uitgezet

Naast PIVA kunnen andere factoren de cijfers hebben beïnvloed. Veranderingen in de omvang en samenstelling van de instroom bijvoorbeeld kunnen van invloed zijn op het AA-afdoeningspercentage en (daarmee ook) op de duur van de asielprocedure.

3. *In hoeverre kunnen de voor de evaluatie benodigde kwantitatieve gegevens worden verkregen uit informatiebronnen bij ketenorganisaties en andere organisaties?*

De meeste indicatoren die uit de interventielogica konden worden afgeleid, waren ook al opgenomen in de tijdens de beleidsvoorbereiding opgestelde 'Monitor verbeterde asielprocedure'. De bedoeling van de monitor was dat alle ketenorganisatie gegevens over de voor hen relevante indicatoren zouden bijhouden. Dat bleken zij echter niet te hebben gedaan, omdat sommige gegevens moeilijk te verzamelen bleken (onder andere doordat de IND gedurende de onderzochte periode is overgestapt op een nieuw registratiesysteem) en deels ook door een gebrek aan regie. Deze omstandigheid heeft ook de datavergaring ten behoeve van dit onderzoek belemmerd. Problemen die voortvloeiden uit een gebrek aan adequate registratie waren niet met terugwerkende kracht op te lossen. Uiteindelijk is toch nog veel cijfermateriaal verkregen, maar de door de onderzoekers gevraagde uitsplitsingen waren niet altijd mogelijk en cijfers over verschillende jaren bleken niet altijd vergelijkbaar.

4. *Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de herziene asielprocedure en afzonderlijke maatregelen? Is de duur van de asielprocedure verkort? Is het aantal vervolgpcedures verminderd? Is het aantal (ex-)asielzoekers dat op straat belandt, verminderd? Vertrekken meer uitgeprocedeerde asielzoekers uit Nederland? Wat kan uit de verkregen kwantitatieve data worden afgeleid over de*

zorgvuldigheid van de AA? Wat zeggen de verkregen kwantitatieve data over de werking van afzonderlijke maatregelen?

Uit de verkregen kwantitatieve gegevens kan worden geconcludeerd dat het eerste doel van PIVA, verkorting van de asielprocedure, is bereikt en dat dit grotendeels aan PIVA is toe te schrijven. De doorlooptijden van asielverzoeken bij de IND zijn duidelijk verkort. Het percentage asielverzoeken waarop in de AA is beslist, is sterk gestegen. Dit is een effect van PIVA, maar waarschijnlijk hebben ook andere factoren, met name de omvang en samenstelling van de instroom in de asielprocedure, bijgedragen aan het hoge AA-afdoeningspercentage.

Het doel van een grotere zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum was minder goed te kwantificeren en te vertalen in objectief meetbare indicatoren dan de andere doelen van PIVA. Het instandhoudingspercentage van AA-beslissingen in beroep (in vergelijking met het instandhoudingspercentage van AC-beslissingen onder de oude procedure) werd door beleidsambtenaren als belangrijkste kwantitatieve indicator voor de zorgvuldigheid van de AA gezien. Blijkens de beschikbare (onvolledige) cijfers over deze indicator, is de procedure niet onzorgvuldiger geworden.

Het derde doel van PIVA, het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen, is blijkens de verkregen kwantitatieve gegevens niet gerealiseerd. Het aantal tweede en volgende asielaanvragen nam gedurende de eerste twee jaar van de herziene asielprocedure juist toe. Deze toename is deels terug te voeren op wijzigingen in het landgebonden asielbeleid en enkele andere niet aan PIVA gerelateerde ontwikkelingen. Daarnaast is het de vraag hoe goed de PIVA-maatregelen hebben gewerkt die vervolgaanvragen overbodig hadden moeten maken.

Met betrekking tot het vierde doel, bewerkstelligen dat meer afgewezen asielzoekers daadwerkelijk uit Nederland vertrekken, blijkt uit de verkregen kwantitatieve gegevens dat het aantal aantoonbare vertrekken gedurende de eerste twee jaar van de herziene procedure toenam. In welke mate deze toename aan PIVA is toe te schrijven (en hoeveel groter de daarna ingezette afname zou zijn geweest zonder PIVA), was niet goed vast te stellen. Duidelijk is wel dat vele andere factoren van invloed zijn op de terugkeercijfers, waaronder ontwikkelingen in de herkomstlanden, het landgebonden asielbeleid en ander beleid.

Met betrekking tot het vijfde doel, zoveel mogelijk voorkomen dat afgewezen asielzoekers (met rechtmatig verblijf) op straat belanden, bleek uit de beschikbare kwantitatieve gegevens in combinatie met informatie uit de interviews dat het beoogde effect tot op zekere mate is gerealiseerd, maar dat dit slechts in beperkte mate aan PIVA-maatregelen te danken is.

5. Hoe is de implementatie van de maatregelen verlopen? Werden hierbij problemen of knelpunten ervaren, en zo ja, hebben deze ertoe geleid dat maatregelen niet of onvolledig zijn ingevoerd?

Om deze en de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn interviews gehouden bij organisaties die bij de asielprocedure of de opvang of terugkeer van (ex-)asielzoekers betrokken zijn. Hieruit bleek dat de meeste maatregelen zonder problemen zijn geïmplementeerd. Aanvankelijk waren er enige problemen rond de centrale intake, die hebben vrij lang geduurd. Het voorbereidingsgesprek met de advocaat op 'dag -1' is naar voren geschoven om de advocaat en de asielzoeker meer tijd te geven voor de voorbereiding op de AA. Blijvende problemen hebben zich voorgedaan met de parallelle toets en met het medisch advies in de RVT. De parallelle toets lijkt onder meer door de focus op beslissen in de AA niet goed van de grond gekomen. Het Protocol Medisch Advies horen en beslissen

is mede naar aanleiding van klachten uit de rechtshulpverlening enkele malen aangepast, maar er doen zich nog verschillende problemen voor bij het omgaan met asielzoekers met medische problematiek en andere kwetsbare asielzoekers.

6. *Wat zijn de ervaringen in de uitvoeringspraktijk? Hoe oordelen verschillende betrokkenen over de zorgvuldigheid van de AA-procedure? Hoe oordelen ze over de andere doelen van de herziene asielprocedure en over de werking van afzonderlijke maatregelen? Hebben zich in de praktijk belemmeringen of neveneffecten voorgedaan, waardoor bepaalde doelen niet of onvoldoende zijn bereikt?*

De RVT wordt grotendeels positief beoordeeld. Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat de asielzoekers dankzij de voorlichting door VluchtelingenWerk en de voorbereiding door de advocaat op 'dag -1' beter zijn voorbereid op het moment dat de AA begint. Wel is volgens advocaten de meerwaarde van 'dag -1' deels weer teniet gedaan door de invoering, op 1 januari 2014, van het door de IND afgenomen aanmeldgehoor. Ook ervaren advocaten dat de RVT niet altijd lang genoeg is voor het verkrijgen van de relevante informatie en documenten die nodig zijn om het asielrelaas compleet te kunnen presenteren en onderbouwen in de AA.

Hoewel precieze cijfers over de duur van de RVT ontbreken, is het wel duidelijk dat deze vaker enkele weken dan zes dagen duurt. Het voordeel daarvan is dat de asielzoeker meer rust krijgt. Voor Dublin-claimanten en enkele andere categorieën asielzoekers kan de duur verder oplopen. Het nadeel daarvan is dat de voorzieningen in de procesopvanglocaties slechts zijn toegerust op een verblijf van ongeveer drie weken. Met name voor kwetsbare asielzoekers kan dit problemen geven.

Het medisch advies in de RVT wordt als een verbetering beschouwd, maar vooral advocaten hebben ook veel kritiek op dit advies en op de opvolging ervan door de IND. De waardering van IND-medewerkers voor het medisch advies is gegroeid.

Over het verloop van de AA zijn de meeste respondenten redelijk tevreden, de inzichtelijke structuur wordt geprezen. Veel advocaten ervaren echter een behoorlijke tijdsdruk; ook wijzen advocaten erop dat de advocaat minder uren per zaak beschikbaar heeft dan de IND. Zowel de IND als de advocatuur klagen dat zij steeds meer taken tijdens de AA te verrichten krijgen zonder dat er extra tijd ter beschikking wordt gesteld. Dit vormt een belemmering voor de zorgvuldigheid en ook voor de toepassing van de parallelle procedure. Bij spanning tussen snelle besluitvorming en een meeromvattende toets, kiest de IND medewerker – zo blijkt uit de interviews met zowel IND respondenten als respondenten uit de advocatuur – meestal voor de snelle besluitvorming.

Vrijwel iedereen is tevreden over de continuïteit van de rechtsbijstand: de continuïteit vergroot de vertrouwensband tussen de asielzoeker en de advocaat, de advocaat is beter op de hoogte van alle facetten van de betreffende asielzaak en alle ketenorganisaties weten welke advocaat aanspreekbaar is op een bepaalde zaak. Wel wijzen enkele advocaten op het nadeel van minder collegiale controle.

Bijna alle asielzoekers krijgen in de AA een nader gehoor en in de VA wordt in principe niet nog eens nader gehoord. De advocatuur heeft kritiek op de gespitsheid van de IND op tegenstrijdigheden en op de wijze waarop tijdens het gehoor wordt omgegaan met (extra) kwetsbare asielzoekers, die mogelijk niet direct hun volledige relaas kunnen vertellen. Deze punten vinden zij extra bezwaarlijk vanwege de korte tijd die in de AA beschikbaar is voor het indienen van aanvullingen en correcties.

Zowel IND-medewerkers als de advocaten wijzen erop dat tijdens de AA vooral wordt gestuurd op tijd. Dat leidt er toe dat ook complexe zaken in de AA worden afgedaan en dat de IND terughoudend is met het inschakelen van externe deskundigen. Veel advocaten vinden dat de IND te inflexibel reageert op hun verzoeken om doorzending naar de VA, en aan een dergelijk verzoek te hoge eisen stelt. Indien het gaat om een asielzoeker met een trauma of andere psychische problemen, of als er sprake is van te grote schaamte om meteen het hele relaas te vertellen in de AA, is dat voor een advocaat gezien de korte tijdspanne moeilijk met documenten te onderbouwen. Omdat het beroep na een afwijzing in de AA meestal binnen vier weken na afwijzing al wordt behandeld, lukt het in dergelijke situaties meestal ook niet om aanvullende informatie of bewijsmateriaal wel bij de rechter naar voren te brengen. In de ogen van de advocaten belemmeren de tijdsdruk en inflexibiliteit, veroorzaakt door de focus op afdoening in de AA, het bereiken van de doelen van meer onzorgvuldigheid en minder vervolgvragen.

Twee PIVA-maatregelen hadden betrekking op de rechterlijke toetsing van asielbeslissingen. Ten eerste zouden rechtbanken in AA-zaken binnen vier weken na de afwijzing van het asielverzoek uitspraak moeten doen over het verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) en het beroep tegen de afwijzende beslissing. Volgens de geïnterviewde rechters lukt dit over het algemeen wel maar gaat het tijdig afdoen van AA-beroepen soms ten koste van andere vreemdelingenzaken en is er grote druk op de zittingen. Problemen die rechters ervaren, hebben betrekking op de ongewisheid van de planning (het komt geregeld voor dat de verweerder het besluit een dag van tevoren intrekt, als de rechter de zaak al heeft voorbereid) en de toenemende complexiteit van in de AA afgewezen zaken die zij op zitting krijgen. Dit was ook vooraf een van de zorgen van de rechters.

De tweede maatregel was de wijziging van artikel 83 Vw 2000, waardoor de mogelijkheden voor ex nunc toetsing in beroep werden verruimd. Uit de interviews bleek dat het gewijzigde artikel 83 Vw in AA-zaken nauwelijks een rol speelt omdat beroepen zo snel worden behandeld (er is nog geen nieuw bewijs of beleid). De korte termijnen beperken hier het effect van de ruimere ex nunc toets. Daarnaast heeft de ABRvS bepaald dat sommige nieuwe feiten en omstandigheden niet onder de werking van het nieuwe artikel 83 Vw 2000 vallen.

Vier maatregelen moesten bijdragen aan een meer 'sluitend' opvang- en terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. De eerste maatregel, het bieden van opvang (gedurende de nieuwe vertrektermijn van vier weken) aan asielzoekers die in de AA zijn afgewezen, werd door nagenoeg alle respondenten die met deze categorie asielzoekers te maken hebben positief beoordeeld. De meesten meenden echter ook dat de termijn van vier weken voor de meeste asielzoekers te kort is om tot terugkeer te besluiten. De respondenten konden niet goed inschatten of deze categorie asielzoekers (van wie het asielverzoek in het aanmeldcentrum wordt afgewezen) nu minder op straat belandt en meer terugkeert dan vroeger.

Ook de tweede maatregel, inhoudend dat afgewezen asielzoekers na afloop van hun vertrektermijn gedurende in beginsel maximaal twaalf weken in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) kunnen worden geplaatst, werd door de meeste respondenten in beginsel positief beoordeeld. Tegelijkertijd waren velen sceptisch over de daadwerkelijke bijdrage van de VBL aan de terugkeer van ex-asielzoekers en meenden respondenten die betrokken zijn bij noodopvang, dat ex-asielzoekers in de VBL te weinig intensief worden begeleid bij het organiseren van hun vertrek. De respondenten van de DT&V benadrukten daarentegen dat de sleutel tot vertrek doorgaans bij de vreemdeling ligt. De

totale bezetting van de VBL ligt sinds eind 2012 ruim onder de capaciteit. Waarom dat zo is, is niet helemaal duidelijk.

Over de beide andere maatregelen is minder uitgebreid informatie verzameld. De intensivering van de strategische benadering van herkomstlanden moest de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer bevorderen. De respondenten van de DT&V benadrukten dat de strategische landenbenadering een lange adem vereist. De DT&V meet de resultaten van de strategische landenbenadering dan ook niet alleen aan de terugkeercijfers af, maar ook aan de aandacht die het onderwerp terugkeer in de betrekkingen met herkomstlanden krijgt. Gemeten aan dit criterium is er zeker vooruitgang geboekt.

De voorzetting en uitbreiding van terugkeerondersteuningsprogramma's en -projecten moest de vrijwillige terugkeer bevorderen. De respondenten bij terugkeerorganisaties oordeelden positief over de (in 2012 gecreëerde) mogelijkheid om de door de Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) geboden financiële steun te combineren met ondersteuning in natura via een ander project. Mede dankzij deze projecten is de terugkeer onder bepaalde doelgroepen toegenomen. De respondenten bij gemeenten oordeelden minder positief over de resultaten van terugkeerorganisaties en -projecten. Zij meenden dat die alleen de terugkeer faciliteren van vreemdelingen die zelf al hebben besloten dat ze willen terugkeren. Respondenten bij terugkeerorganisaties benadrukten dat zij pas iets kunnen doen als 'de knop bij de vreemdeling om is'.

Conclusie

Van de vijf doelen is het doel van verkorting van de asielprocedure het meest gerealiseerd. Dat is vooral toe te schrijven aan de AA, die anders dan de vroegere AC-procedure als de normale procedure geldt. Daarnaast duurt de VA korter dan de vroegere OC-procedure. Een maatregel die hieraan heeft bijgedragen, is dat in beginsel alle asielzoekers nader worden gehoord in de AA. Het doel van verkorting van de procedure heeft in de uitvoeringspraktijk prioriteit gekregen. Daarnaast waren de omstandigheden gedurende de eerste drie jaar na de invoering van de herziene asielprocedure gunstig; het onderzoek kwam net te vroeg om uitspraken te kunnen doen over de vraag of de planning van de RVT en de AA houdbaar is bij een sterke verhoging van de instroom. Dankzij de verkorting van de asielprocedure krijgt de asielzoeker snel duidelijkheid – dat was een belangrijk achterliggend doel van de herziene procedure – en is de duur van de opvang verkort.

Het antwoord op de vraag of het tweede doel, een grotere zorgvuldigheid van de korte procedure, is bereikt, is minder eenduidig. Blijkens het aantal beslissingen dat in beroep stand houdt, is de asielprocedure in elk geval niet onzorgvuldiger geworden. Onder de betrokken actoren bestaat brede consensus dat de AA meer zorgvuldigheidswaarborgen biedt dan de oude 48-uursprocedure, vooral door de RVT, de ruimere termijnen in de AA en de continuïteit van rechtsbijstand in de AA, maar met name advocaten zijn van oordeel dat de algemene toepassing van de AA op alle asielverzoeken in een deel van de gevallen ten koste gaat van de zorgvuldigheid.

Het derde doel, terugdringing van het aantal vervolgaanvragen, is niet gerealiseerd. De PIVA-maatregelen die dit hadden moeten bewerkstelligen, lijken niet heel effectief te zijn geweest. Dat is deels toe te schrijven aan factoren die los stonden van PIVA, maar ook het hoge AA-aafdoeningspercentage lijkt het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen te hebben bemoeilijkt, doordat de AA over het algemeen te kort is voor een parallelle toetsing aan reguliere gronden en vaak ook te kort voor het verzamelen van bewijzen. Geconcludeerd kan worden dat niet alleen

snellheid en grotere zorgvuldigheid, maar ook snellheid en minder vervolgaanvragen moeilijk tegelijkertijd kunnen worden bereikt. Het onderzoek bevestigt daarmee die zorgen vooraf.

Het vierde doel, bevorderen dat asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen daadwerkelijk uit Nederland vertrekken, is tot op zekere hoogte gerealiseerd. De PIVA-maatregelen die tot meer terugkeer moesten leiden, hebben wel enig effect gehad, maar het realiseren van de terugkeer van afgewezen asielzoekers blijft volgens alle betrokkenen een zeer weerbarstig onderdeel van het asielbeleid. Ook het vijfde doel, voorkomen dat afgewezen asielzoekers op straat belanden, is tot op zekere hoogte gerealiseerd, maar dat is slechts in beperkte mate aan PIVA toe te schrijven.