



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Evaluatie Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA)

Datum Juni 2016
Status Definitief

Colofon

Titel Evaluatie Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA)
Status Definitief

Auteurs Heleen Muermans
Wetenschappelijk medewerker

Esther Obradović
Wetenschappelijk medewerker

Contact INDOA@ind.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Afdeling IND Onderzoek en Analyse
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

Inhoud

	Colofon—3
	Managementsamenvatting—7
	Afkortingenlijst—11
1	Inleiding—12
1.1	Achtergrond GVVA—12
1.2	Doelstelling (waarom)—13
1.3	Vraagstelling (wat)—13
1.4	Reikwijdte—14
1.5	Onderzoeksmethode—14
1.5.1	Deskresearch—14
1.5.2	Kwantitatieve analyse—15
1.5.3	Kwalitatieve analyse—16
1.6	Begeleidingscommissie—18
1.7	Opbouw van het rapport—18
2	De gewijzigde procedure—19
2.1	Procedure voor de invoering van de GVVA—19
2.2	De GVVA procedure—20
3	GVVA-aanvragen 2015—22
3.1	Inleiding kwantitatieve analyse—22
3.1.1	Soorten eerste aanleg procedures—22
3.2	Aard en omvang van de GVVA-aanvragen in 2015—23
3.2.1	Nationaliteiten van de vreemdelingen met een GVVA—24
3.3	Adviezen van UWV—25
3.4	Compleetheidstoets—26
3.5	Beslissingen op aanvragen GVVA 2015—27
3.6	Bezwaar—27
3.7	Streeftermijnen en wettelijke termijn—28
3.7.1	Tijdigheid van de adviezen van UWV in 2015—28
3.7.2	Totale behandelduur vanaf de start aanvraag tot de definitieve beslissing—29
3.7.3	Behandelduur GVVA in vergelijking met de oude situatie—30
3.7.4	Behandelduur vanaf beslissing tot uitreiken document—30
4	Ervaringen werkgevers—31
4.1	Inleiding—31
4.2	Algemene tevredenheid werkgevers—32
4.3	Tevredenheid werkgevers over de informatie voorziening—37
4.4	Door werkgevers genoemde aandachtspunten Wav en Vw—40
5	De uitvoering van de GVVA—41
5.1	Uitvoeringspraktijk—41
5.1.1	Algemeen—41
5.1.2	Eerste aanleg—42
5.1.3	Bezwaar—44
5.1.4	Beroep—44
5.2	Wet- en regelgeving—45
5.3	Toezicht en handhaving—47
5.4	Samenwerking—47
5.5	Toekomstige ontwikkelingen—48

6	Eindconclusie/beantwoording onderzoeksvragen—50
6.1	Conclusies—50
	Bijlage I Lijst geïnterviewde deskundigen—55
	Bijlage II Samenstelling Begeleidingscommissie—56

Managementsamenvatting

Met ingang van 1 april 2014 is de Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) ingevoerd, ter implementatie van Richtlijn 2011/98/EU. De GVVA is een vergunning die vreemdelingen van buiten de EU, EER en Zwitserland het recht geeft om in Nederland te verblijven en te werken voor een periode langer dan drie maanden. De GVVA combineert de verblijfsvergunning en de tewerkstellingsvergunning in één vergunning. Bij de verblijfsvergunning wordt een aanvullend document overhandigd waarin staat bij welke werkgever, in welke functie en onder welke voorwaarden de vreemdeling arbeid mag verrichten.

Het doel van de GVVA is de procedure voor de vreemdeling en de werkgever efficiënter te maken. Er hoeft maar één aanvraag te worden ingediend, de vreemdeling kan voor zijn vragen terecht bij één instantie en de vergunning wordt in één keer uitgereikt.

De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Veiligheid en Justitie hebben verzocht om de GVVA te evalueren. Deze evaluatie heeft twee doelstellingen:

1. Nagaan of de procedure met de invoering van de GVVA voor de werkgever eenvoudiger is geworden in vergelijking met de situatie voor de invoering;
2. Nagaan of de behandelduur hetzelfde is gebleven in vergelijking met de situatie voor de invoering van de GVVA.

Om deze twee punten van een antwoord te kunnen voorzien, zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat zijn de algemene kenmerken van de GVVA-aanvraag?
- Wordt de streeftermijn gehaald voor de afhandeling van de GVVA-aanvraag?
- Zijn werkgevers tevreden over de GVVA-procedure?
- Hoe verloopt de uitvoering van de GVVA?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden. Deskresearch voor de bestudering van relevante beleidsstukken en achtergrondinformatie. Kwantitatieve analyse (meetperiode is het jaar 2015) in de vorm van een query op INDiGO, het informatiesysteem van de IND. Deze informatie is gekoppeld aan informatie uit VerA, het informatie systeem van UWV. Kwalitatieve analyse in de vorm van interviews met direct betrokkenen van binnen en buiten de IND en UWV, een web-enquête onder werkgevers en gemachtigden en een groepsgesprek met werkgevers en gemachtigden.

Algemene kenmerken GVVA

- In 2015 zijn in totaal 2.915 GVVA-aanvragen ingediend.
- Bij 78% van de aanvragen leidde dit tot een inwilliging, 17% tot een afwijzing en in 6% was er een overige afdoening van toepassing.¹

¹ Doordat de percentages zijn afgerond op gehele getallen, kan het voorkomen dat de (afgeronde) percentages niet optellen tot 100%.

- Bij 230 aanvragen (8%) is een bezwaarschrift ingediend. Van deze bezwaarzaken zijn op peildatum 4 april 2016 161 bezwaarzaken afgehandeld. 32% van deze bezwaarschriften werd gegrond verklaard en alsnog ingewilligd.
- In 100% van de aanvragen is UWV om advies gevraagd. UWV heeft bij 2.210 aanvragen (76%) een positief advies gegeven en bij 467 (16%) een negatief advies. Voor de overige 8% is het advies niet bekend.² Bij 0,3% van de aanvragen met positief advies van UWV week de beslissing van de IND af en nam de IND een negatieve beslissing over de GVVA-aanvraag.

Streeftermijnen en wettelijke termijnen

- GVVA: Voor wat betreft de behandelduur van de totale GVVA is 80% van de aanvragen binnen de streeftermijn van 7 weken afgedaan. Overigens is de wettelijke behandelduur van een GVVA 3 maanden. Deze wettelijke behandelduur werd in 97% van de aanvragen gehaald.
- Advies UWV: Bij 96% van de aanvragen wordt de wettelijke termijn van 5 weken voor het advies van UWV gehaald. Bij 75% van de aanvragen is het advies binnen 3 weken gereed.

Vergelijking behandelduur 2013 en 2015:

Aangezien in de oude situatie de aanvragen TWV en verblijfsvergunning apart werden ingediend en er geen koppeling is te maken tussen deze twee aanvragen, zijn er beperkingen om de oude en de nieuwe (GVVA) procedure te vergelijken. De best mogelijke benadering is de behandelduur van de 'oude' verblijfsvergunning procedure te bezien en deze met de GVVA-procedure te vergelijken.

- In 2015 is 95% van de aanvragen GVVA in 78 dagen afgedaan.
- In 2013 duurde de 'oude' verblijfsvergunning procedure bij 95% van de aanvragen gemiddeld 77 dagen.

Gelet hierop is de behandelduur van de GVVA in 2015 vergelijkbaar met de behandelduur van de aanvraag om een verblijfsvergunning in 2013.

Werkgevers

Uit de web-enquête komt naar voren dat van de werkgevers die ervaring hebben met de oude procedure een meerderheid vindt dat de GVVA eenvoudiger is (57%) en een verbetering is (52%) vergeleken met de oude procedure.³ 18% vindt de GVVA niet eenvoudiger en 16% vindt de GVVA een verslechtering. Op basis van de groepssessie en de antwoorden in de open velden van de web-enquête kan worden gesteld dat de 1-loket functie van de GVVA een belangrijk rol speelt in de mate van tevredenheid. Ondanks deze 1-loket functie is het voor werkgevers overigens duidelijk dat er twee organisaties achter zitten waarbij de samenwerking volgens werkgevers niet altijd soepel verloopt. Zo geeft de werkgever aan dat IND geen inzage heeft in het proces bij UWV en kan UWV geen update geven, omdat de aanvraag via de IND loopt.

Voor minder dan de helft (46%) van de werkgevers is de rolverdeling tussen de IND en UWV duidelijk. Hoewel de behandeltijd niet is veranderd ten opzichte van de oude procedure geeft slechts 35% van de werkgevers aan dat de duur van de procedure acceptabel is. Dit lijkt vooral samen te hangen met dat werkgevers moeten wachten op de afgifte van het verblijfsdocument met het aanvullend

² De zaken waarvan het advies niet bekend is, zijn zaken waarbij de aanvrager de aanvraag heeft ingetrokken. Verder betreffen dit zaken waarbij voor dit onderzoek de koppeling tussen het IND-bestand en UWV-bestand niet mogelijk was.

³ In totaal hebben 322 werkgevers de web-enquête ingevuld. Dit is een responspercentage van 16%.

document. 50% van de werkgevers vindt het bezwaarlijk dat de werknemer moet wachten met werken totdat zijn verblijfsvergunning en aanvullend document zijn afgegeven.

De web-enquête wijst uit dat 51% van de werkgevers in meer of mindere mate tevreden is met de informatievoorziening van de IND en 36% met die door UWV. Voor de waardering van de IND vormt de telefonische bereikbaarheid een belangrijk punt. Uit de groepsessie met werkgevers en gemachtigden bleek dat de slechtere waardering voor UWV voortkomt uit het feit dat UWV volgens afspraak niet mag communiceren over de aanvraag. Werkgevers vinden dat de formulieren relatief goed te vinden zijn. Wel vinden zij dat de formulieren verbeterd kunnen worden, de tekstvelden te klein zijn en dat de toelichting soms onvoldoende of verwarrend is.

Uitvoeringspraktijk

Uit de interviews, de web-enquête en groepsessie met werkgevers en gemachtigden komt naar voren dat de GVVA-procedure na een opstartfase met achterstanden en een gewenningsperiode aan de nieuwe procedure op dit moment goed verloopt. Wel zijn er twee knelpunten gesignaleerd van beleidsmatige aard. Het eerste knelpunt is dat binnen de Vw een verblijfsvergunning met terugwerkende kracht kan worden verleend, maar dat de Wav het begrip 'terugwerkende kracht' niet kent. Dit laatste kan in bepaalde gevallen bij de verlengingsaanvraag van de GVVA arbeids- en verblijfsgeven voor de vreemdeling veroorzaken. Het wel hebben van 'terugwerkende kracht' levert voor de Wav (Inspectie SZW) problemen op met betrekking tot handhaving. Een voorgenomen oplossing voor dit probleem is om een verblijfsaantekening in het paspoort van de vreemdeling te plaatsen. Het tweede knelpunt is dat de vreemdeling pas mag starten met werken als hij in het bezit is van een GVVA inclusief aanvullend document. Dit wordt door werkgevers als vertragend ervaren. Door werkgevers en door een aantal geïnterviewden is geopperd dat ook voor dit punt de voorgestelde verblijfsaantekening mogelijk een oplossing kan bieden.

Uit de interviews komt ook een aantal verbeterpunten naar voren betrekking hebben op de informatie-uitwisseling tussen de IND en UWV. Deze verbeterpunten kunnen voor een belangrijk deel worden gerealiseerd door de digitalisering van de gegevensuitwisseling tussen de IND en UWV en de digitalisering van GVVA-aanvragen. Deze wordt echter naar verwachting niet op korte termijn gerealiseerd. Gelet hierop zal naar een andere wijze om beter en sneller gegevens met elkaar uit te wisselen gekeken moeten worden. Inzage in elkaars systemen is hierbij belangrijk. De IND en UWV proberen de gegevensuitwisseling snel en goed te realiseren.

Verder komt naar voren dat de behandelduur van een GVVA-aanvraag op een paar punten vertraging oploopt en zijn er administratieve verbeterpunten zoals het verbeteren van de aanvraagformulieren. Een verbeterpunt in beroepszaken is de termijn die UWV krijgt om bij een rechtszaak input te leveren over het arbeidsdeel.

De samenwerking tussen IND, UWV, Inspectie SZW, het ministeries V&J en het ministerie SZW verloopt over het algemeen goed. De verschillende partijen weten elkaar goed te vinden. Dit geldt ook op medewerkersniveau. Wel zou de telefonische bereikbaarheid verbeterd kunnen worden tussen de medewerkers van UWV en de IND. Om uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de medewerkers van UWV en de IND te stimuleren, kan een samenkomst dag uitkomst bieden. Op vooral beleidsniveau kan het komen tot oplossingen soms moeilijk zijn, omdat er

teggengestelde belangen kunnen spelen. Dit heeft onder meer te maken met de verschillen in doelstelling en uitgangspunten van de Wav en de Vw.

Afkortingenlijst

AJD	Arbeidsjuridische dienstverlening (UWV)
BuWav	Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen
BIC	Business Informatie Centrum (IND)
DMB	Directie Migratiebeleid (V&J)
DRV	Team Digitaal Registeren en Voorbereiden (IND)
DV	Directie Dienstverlening (IND)
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
GVVA	Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid
HIK	Team Handhavingeninformatieknooppunt (IND)
HV	Herstel verzuim
ICT	Intra Corporate Transferees
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDiGO	Informatiesysteem IND
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
Pga	prioriteit genietend aanbod
RuWav	Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
TEV	Toegang en verblijf
TWV	Tewerkstellingsvergunning
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VerA	Vergunningen applicatie (Informatiesysteem UWV)
V&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VV	Vreemdelingenvoorschrift 2000
Vvr	Verblijfsvergunning regulier
Vw	Vreemdelingenwet 2000
Wav	Wet arbeid vreemdelingen

1 Inleiding

1.1 Achtergrond GVVA

Met ingang van 1 april 2014 is de Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) ingevoerd. De GVVA ofwel Single Permit is een vergunning die vreemdelingen van buiten de EU, EER en Zwitserland het recht geeft om in Nederland te verblijven en te werken voor een periode langer dan drie maanden.

De GVVA is ingevoerd ter implementatie van Richtlijn 2011/98/EU betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (ook wel genoemd Richtlijn Single Permit of Richtlijn GVVA (één gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid)).⁴

De GVVA combineert de verblijfsvergunning en de tewerkstellingsvergunning (TWV) in één vergunning. Een vreemdeling die naar Nederland wil komen om langer dan drie maanden te werken (of zijn werkgever) hoeft maar één procedure te starten. De voorwaarden waaronder een vreemdeling naar Nederland mag komen om te werken en verblijven zijn met de invoering van de GVVA niet veranderd. Zo mag een vreemdeling bijvoorbeeld pas in Nederland werken wanneer er geen arbeidsaanbod uit Nederland en de EU aanwezig is. Ook wordt getoetst of de vreemdeling wel de juiste arbeidsvoorwaarden krijgt. UWV adviseert op deze punten de IND. Een adviesverzoek wordt door UWV aan dezelfde voorwaarden van de Wav getoetst als een aanvraag TWV. De IND is verantwoordelijk voor de GVVA en de afgifte ervan.

De GVVA geldt voor het grootste deel van de arbeidsmigranten van buiten de EU. Een paar categorieën vreemdelingen zijn uitgezonderd van de GVVA, zoals binnen een onderneming overgeplaatste werknemers (ICT-ers), seizoenwerkers, studenten, asielzoekers en Kroaten. Voor hen blijft het systeem bestaan waarbij bij UWV een TWV en bij de IND een verblijfsvergunning wordt aangevraagd indien deze nodig is.⁵ Kennismigranten vallen onder de richtlijn, maar voor deze categorie verandert er niets. Zij hadden al een verblijfsvergunning waaruit blijkt dat zij mogen werken en verblijven.

De GVVA is een verblijfsvergunning waarbij een aanvullend document is opgenomen waarin staat bij welke werkgever en in welke functie en onder welke voorwaarden de vreemdeling de arbeid mag verrichten. Wanneer niet aan die voorwaarden wordt voldaan, kan de Inspectie-SZW (verantwoordelijk voor de handhaving van de Wav) de werkgever een boete opleggen.

Volgens de Memorie van Toelichting is het doel van de richtlijn, de procedure voor de vreemdeling efficiënter te maken, onder andere doordat minder bewijsstukken dienen te worden overgelegd nu in plaats van twee aanvragen maar één aanvraag

⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 33 749, nr. 1-3

⁵ Op het moment dat de Richtlijn Intra Corporate Transferees (ICT) en de Richtlijn Seizoensarbeid zijn geïmplementeerd, zullen de ICT-ers en de seizoenwerkers ook onder de Richtlijn GVVA vallen en een GVVA moeten aanvragen. De Richtlijn ICT en de Richtlijn Seizoensarbeid moeten uiterlijk op respectievelijk 29 november 2016 en 1 januari 2017 zijn geïmplementeerd.

behoeft te worden ingediend.⁶ In de kamerstukken worden voorts naast het indienen van maar één aanvraag, als voordelen genoemd dat de aanvrager maar bij één instantie terecht hoeft indien hij vragen heeft over de voortgang van de procedure en dat daarnaast de GVVA in één keer wordt uitgereikt aan de vreemdeling in plaats van eerst de TWV aan de werkgever en daarna de verblijfsvergunning aan de vreemdeling. De werkgever ontvangt een kopie.

De ministeries van SZW en V&J hebben verzocht om de GVVA te evalueren.

1.2 Doelstelling (waarom)

Het doel van de evaluatie GVVA is om na te gaan of:

- 1) De procedure met de invoering van de GVVA voor de werkgever eenvoudiger is geworden in vergelijking met de situatie voor de invoering;
- 2) De behandelduur hetzelfde is gebleven in vergelijking met de situatie voor de invoering van de GVVA.

Daarnaast wordt in de evaluatie ingezoomd op de algemene kenmerken van de GVVA-aanvragen.

1.3 Vraagstelling (wat)

In deze evaluatie zijn de volgende vragen beantwoord:

- 1) Wat zijn de algemene kenmerken van de aanvraag?
 - Hoeveel aanvragen GVVA (uitgesplitst naar arbeid in loondienst en lerend werken) zijn er in 2015 ingediend?
 - In hoeveel gevallen van die aanvragen is de werknemer mvv-plichtig?
 - Op hoeveel aanvragen (uitgesplitst naar arbeid in loondienst en lerend werken) is in 2015 beslist?
 - Wat is de afdoening per verblijfsdoel van de ingediende aanvragen?
 - Hoeveel aanvragen zijn afgewezen en waarom?
 - Hoe vaak is er in 2015 bezwaar ingediend en in beroep gegaan?
 - Hoeveel adviezen heeft UWV in 2015 uitgebracht, uitgesplitst naar positieve adviezen en negatieve adviezen?
 - In hoeveel zaken is geen advies aan UWV gevraagd?
 - Hoe vaak is er in 2015 afgeweken van het advies van UWV?
 - In hoeveel gevallen is er sprake van een complete aanvraag?
- 2) Wordt de streeftermijn (2 weken IND) en de wettelijke termijn (5 weken UWV gehaald)?⁷
 - Wat is de tijdigheid van de adviezen van UWV in 2015?
 - Wat is de gemiddelde behandelduur vanaf de aanvraag tot de beslissing?
 - Wat is de gemiddelde behandelduur vanaf de beslissing tot het uitreiken van het verblijfsdocument?
- 3) Zijn de werkgevers tevreden over de GVVA-procedure?
 - Is de GVVA-procedure duidelijk voor de werkgever?:
 - Is het duidelijk voor de werkgever wanneer een GVVA en wanneer een TWV moet worden aangevraagd?

⁶ In principe moet de werkgever dezelfde stukken overleggen, want de voorwaarden zijn met de GVVA niet veranderd. Bepaalde stukken hoeft de werkgever niet bij de IND en UWV te overleggen, zoals het paspoort. Een ander voorbeeld is dat de werkgever niet meer een kopie van de TWV bij de aanvraag om een verblijfsvergunning hoeft mee te sturen.

⁷ In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer is opgenomen dat de behandelduur niet zou wijzigen als gevolg van invoering van de GVVA. Daarbij is uitgegaan van een behandelduur van 5 weken voor het advies van UWV en 2 weken bij de IND, dus bij elkaar 7 weken. (TK, vergaderjaar 2013–2014, 33 749, nr. 6)

- Is het duidelijk waar de aanvraag moet worden ingediend en waar een eventueel bezwaar moet worden ingediend? (Is de rolverdeling IND-UWV duidelijk?)
- Weten de werkgevers waar ze terecht kunnen voor informatie over de GVVA?
- Wat zijn de ervaringen van de werkgever met de GVVA-procedure?:
 - Is de GVVA-procedure volgens de werkgevers vereenvoudigd ten opzichte van de oude procedure of juist niet?
 - Is, volgens de werkgevers, het aantal stukken dat men dient in te leveren bij de aanvraag minder geworden ten opzichte van de oude procedure?
 - Wat vinden de werkgevers van de informatievoorziening over de GVVA?
 - Vinden de werkgevers dat ze voldoende worden geholpen bij nadere vragen?
 - Zijn werkgevers tevreden over de behandelduur?
- 4) Hoe verloopt de uitvoering van de GVVA?
 - Hoe verloopt de uitvoering van de GVVA sinds de wet in werking is getreden (inclusief signalen die UWV en IND binnen krijgen)?
 - Zijn er knelpunten in het beleid of de uitvoering van het beleid (inclusief signalen die IND en UWV binnen krijgen)?
 - Ervaren medewerkers bij de uitvoering van de GVVA problemen? Zo ja, wat zijn de problemen die ze ervaren?
 - Hoe verloopt de samenwerking tussen UWV en IND?
 - Hoe verloopt het toezicht op en de handhaving van de GVVA?
 - Hoe is de samenwerking tussen Inspectie SZW en de IND?

1.4 Reikwijdte

De GVVA geldt voor het grootste deel van de arbeidsmigranten van buiten de EU. Voor de evaluatie wordt gekeken naar de verblijfsaanvragen 'arbeid in loondienst' en 'lerend werken'. Bij deze groepen aanvragen geldt sinds de invoering van de GVVA de nieuwe werkwijze dat de aanvraag GVVA wordt ingediend bij de IND en dat advies wordt gevraagd bij UWV.

Volgens de richtlijn is ook de vergunning van een kennismigrant een GVVA. De aanvraag als kennismigrant wordt in deze evaluatie echter niet meegenomen. Voor de kennismigranten is met de invoering van de GVVA namelijk niets veranderd. Voor de invoering van de GVVA werden kennismigranten namelijk al in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning waaruit bleek dat zij mochten werken en verblijven. Bij de aanvraag verblijf als kennismigrant wordt doorgaans geen advies gevraagd aan UWV. Ook ontvangt de kennismigrant geen aanvullend document.

1.5 Onderzoeksmethode

Om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.3), is gebruik gemaakt van deskresearch, kwantitatieve analyse en kwalitatieve onderzoeksmethoden.

1.5.1 Deskresearch

Hiermee zijn relevante beleidsstukken en achtergrondinformatie bestudeerd. Deze stukken geven inzicht in de wet- en regelgeving die van toepassing is op de GVVA. Met het bestuderen van achtergrondinformatie is inzicht verkregen in de bredere context waarin de GVVA is ingebed.

1.5.2 Kwantitatieve analyse

Voor de kwantitatieve analyse van deze evaluatie is gebruik gemaakt van een op deze evaluatie gerichte query op het informatiesysteem van de IND, INDiGO om de juiste zaken met de bijbehorende kenmerken te selecteren.

De reden dat voor deze methode is gekozen is dat er met een afgebakende onderzoekspopulatie kan worden gewerkt. Een voordeel hiervan is dat in kaart kan worden gebracht wat de beslissing is geweest op de in 2015 ingediende aanvragen voor een GVVA. Daarnaast betreffen de gegevens van zowel de kwantitatieve (de query) als de kwalitatieve analyse (de web-enquête en de werkgeverssessie) dezelfde onderzoeksgroep en zijn de conclusies derhalve op dezelfde zaken gebaseerd.

Als uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse van de GVVA zijn alle eerste aanvragen GVVA genomen die in 2015 zijn ingediend (zie ook paragraaf 1.4).

Koppeling met gegevens van UWV

Om bepaalde kenmerken van de onderzoekspopulatie in beeld te brengen die niet bij de IND maar wel bij UWV worden geregistreerd, is een koppeling gemaakt tussen de gegevens van de IND en UWV. Dit is gedaan op basis van het zaaknummer van de IND.⁸ Wanneer UWV een verzoek om advies van de IND ontvangt, wordt dit zaaknummer handmatig ingevoerd in het informatiesysteem van UWV (VerA).

In 216 van de 2.915 aanvragen (7%) bleek een koppeling van gegevens niet mogelijk doordat het unieke zaaknummer niet werd teruggevonden in VerA. Dit komt voor bij zaken waarin de aanvrager de GVVA heeft ingetrokken, maar ook omdat de instroomdata in de registraties van beide organisaties verschillen. Deze zaken zijn wel meegenomen in de kwantitatieve analyse, echter daar waar verrijking nodig was met UWV gegevens komen deze zaken naar voren als 'onbekend'.

De uitgangspunten bij de kwantitatieve analyse zijn:

- De onderzoekspopulatie betreft alle GVVA-aanvragen die in 2015 zijn ingediend. Bij deze onderzoekspopulatie is gekeken naar:
 - De aard en omvang van de GVVA aanvragen in 2015;
 - De beslissing op een aanvraag in eerste aanleg;
 - De bezwaarschriften die zijn ingediend en de beslissing op deze bezwaarschriften⁹;
 - De behandelduur van de GVVA procedure en de streeftermijnen;
 - Het adviestraject van UWV.

De bezwaarschriften kunnen zowel betrekking hebben op een eerste aanvraag GVVA als een verlenging of een aanvraag om wijziging beperking.

De peildatum van de kwantitatieve analyse is 4 april 2016. Hiermee zijn alle bezwaarschriften en de beslissingen daarop die tot op die datum bekend waren, meegenomen in de analyse. Het is echter mogelijk dat er na die datum nog bezwaarschriften zijn ingediend die betrekking hadden op een aanvraag die in 2015 is ingediend.

⁸ Elke aanvraag krijgt in INDiGO (het informatiesysteem van de IND) een uniek zaaknummer.

⁹ De bezwaarzaken die in deze evaluatie zijn meegenomen betreffen de bezwaarzaken die voortkomen uit de aanvragen die in 2015 zijn ingediend (de onderzoekspopulatie) en betreffen dus niet alle bezwaarzaken die in 2015 zijn ingediend.

- In dit onderzoek zijn cijfers met betrekking tot de verschillende procedures die er zijn met betrekking tot de GVVA in zijn totaal bekeken. Zo zijn ook vervolgaanvragen in eerste aanleg (verlenging en aanvragen tot wijziging beperking) meegerekend. In andere cijfermatige overzichten wordt soms – afhankelijk van de vraagstelling - alleen gerapporteerd over eerste aanvragen GVVA (exclusief aanvragen om verlenging of wijziging beperking).
- Aanvragen die op het peilmoment (april 2016) afgesloten zijn als administratief vervallen, zijn niet meegenomen in het kwantitatieve onderzoek. Dit zijn zaken die ten onrechte zijn opgevoerd in INDiGO.
- Bij de bepaling van de behandelduur zijn zaken die zijn ingetrokken door de klant (de werkgever of gemachtigde) niet meegerekend. Immers, bij een intrekking door de klant is geen sprake van een besluit door de IND, waardoor het meerekenen van deze zaken bij de behandelduur tot een onjuist beeld zou leiden.
- Eveneens zijn bij de bepaling van de behandelduur van zaken waarin herstel verzuim is geboden niet meegerekend. Het bieden van herstel verzuim betekent dat de vreemdeling die een incomplete aanvraag heeft ingediend, in beginsel twee weken wordt geboden om alsnog de ontbrekende stukken aan te leveren. Het meerekenen van deze herstel verzuim zaken zou leiden tot een vertekend beeld, omdat de behandelduur in deze zaken niet door processen binnen de IND of UWV wordt vertraagd, maar doordat de aanvrager een incomplete aanvraag heeft ingediend.
- Het was niet mogelijk het aantal beroepszaken dat bij de IND is binnengekomen met betrekking tot een GVVA aanvraag weer te geven. Dat komt omdat in het INDiGO de beroepszaken niet altijd gekoppeld zijn aan de betreffende eerste aanleg procedure.
- De cijfermatige informatie in dit rapport is niet afgerond weergegeven. Ook lagere aantallen komen voor. De reden hiervoor is dat het niet tot personen herleidbare informatie betreft.

1.5.3 Kwalitatieve analyse

1.5.3.1 Interviews

Voor de kwalitatieve analyse zijn interviews gehouden met direct betrokkenen binnen de IND en UWV en betrokkenen buiten de IND en UWV.

Tijdens de interviews zijn aspecten zoals de wet- en regelgeving van de GVVA en de uitvoeringspraktijk van de GVVA, waaronder ook handhaving en (keten)samenwerking aan bod geweest. Door de interviews is onder andere inzicht verkregen in de uitvoering van de GVVA.

Binnen de IND, onderdeel van het ministerie van V&J, zijn de volgende personen bevroegd:

- Beslismedewerkers van de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN): team in Zwolle en in Rijswijk;
- (senior) adviseurs van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA): afdeling Integraal Advies RVN en van de directie Juridische Zaken (JZ);
- Senior inspecteur van de directie Dienstverlening (DV): team Handhavingsinformatieknooppunt (HIK); en

- Leidinggevende van de directie DV: team Digitaal Registeren en Voorbereiden (DRV).

Van het ministerie van V&J is daarnaast een betrokkene van de Directie Migratiebeleid (DMB) geïnterviewd.

Binnen UWV, onderdeel van het ministerie van SZW, zijn de volgende personen bevraagd:

- Administratief medewerkers van het team TWV;
- (Senior) consultants eerste aanleg/primus aanvraag van het team TWV;
- Teamleider van het team TWV;
- Manager van het team TWV;
- Business adviseur van het team Arbeids- en Ontslagrecht van Arbeidsjuridische dienstverlening (AJD);
- Senior jurist van het team procedures AJD.

Van het ministerie van SZW zijn betrokkenen van de Inspectie SZW en de Directie Arbeidsverhoudingen geïnterviewd.

In totaal zijn 23 personen tijdens 16 interviews bevraagd. In bijlage I wordt weergegeven welke personen zijn geïnterviewd.

1.5.3.2 Web enquête

Daarnaast zijn werkgevers en gemachtigden via een web enquête bevraagd. De enquête bestond uit gesloten en open vragen. Met de uitkomsten van de web enquêtes wordt inzicht verkregen in de ervaring en tevredenheid met de GVVA-procedure.

De onderwerpen die in de web enquête aan bod kwamen, hadden betrekking op de informatievoorziening, de uitvoering van de GVVA en de tevredenheid hierover. De web enquête kon anoniem ingevuld worden.

De doelgroep voor de web enquête bestond uit de werkgevers en gemachtigden die in 2015 een aanvraag om een GVVA hadden ingediend.

Verspreiding web enquête

De kwantitatieve analyse van de evaluatie gaat uit van de instroom van 2.915 GVVA aanvragen in 2015 zoals die bij de IND zijn geregistreerd (= onderzoekspopulatie). Aangezien van het merendeel de populatie het e-mailadres onbekend was, is een post-adresbestand van deze groep werkgevers en gemachtigden gemaakt.

Het adresbestand is tot stand gekomen door een samenvoeging van gegevens van UWV en IND met betrekking tot alle GVVA aanvragen die in 2015 bij beide instanties zijn geregistreerd.

Door middel van deze samenvoeging zijn in totaal 2.243 brieven aan 2.002 unieke werkgevers/gemachtigden verzonden. Van sommige werkgevers of gemachtigden bleek één of meer adressen voor te komen. In die gevallen is naar alle bekende adressen een brief gestuurd.

Het adresbestand voor de web-enquête betreft een kleinere populatie dan de kwantitatieve onderzoekspopulatie omdat:

- in een relatief groot aantal gevallen de aanvrager van de GVVA meerdere procedures heeft opgestart (gemachtigde of werkgever);
- in een aantal gevallen het adres niet, onjuist of onvolledig was geregistreerd.

Respons

Alle 2.002 unieke adressanten zijn aangeschreven met het verzoek om deel te nemen aan de web enquête. In de brief werd het doel van de evaluatie uitgelegd en stond een link naar de web enquête.

In totaal hebben 322 personen de web enquête ingevuld. Dit komt neer op een responspercentage van 16%.

1.5.3.3 Groepsgesprekken werkgevers

Een aantal werkgevers en gemachtigden (waaronder relocators) is benaderd met de vraag of zij bereid waren om deel te nemen aan een groepsgesprek. In totaal hebben 9 personen deelgenomen aan het groepsgesprek over de GVVA. Dit betroffen afgevaardigden van zowel commerciële organisaties als non-profit organisaties, van zowel grote als kleine ondernemingen.

Tijdens het groepsgesprek zijn de deelnemers gevraagd naar hun ervaringen met de GVVA-procedure. Naar aanleiding van de antwoorden zijn verdiepende vragen gesteld.

1.6 Begeleidingscommissie

Voor de evaluatie is een begeleidingscommissie ingesteld. In de begeleidingscommissie waren vanuit het ministerie V&J de IND en DMB vertegenwoordigd. Vanuit het ministerie van SZW was de directie Arbeidsverhoudingen vertegenwoordigd. Daarnaast was UWV vertegenwoordigd. In bijlage II wordt de samenstelling van de begeleidingscommissie weergegeven.

1.7 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op hoe de procedure is gewijzigd. Hoofdstuk 3 behandelt de algemene kenmerken van de GVVA-aanvragen, de streeftermijn en de wettelijke termijn. Hoofdstuk 4 besteedt aandacht aan de ervaringen die de werkgever heeft met de GVVA-procedure. Hoofdstuk 5 gaat in op hoe de uitvoering van de GVVA verloopt. Tot slot geeft hoofdstuk 6 een eindconclusie. Een tweetal bijlagen completeren deze rapportage.

De lezer met weinig tijd wordt aangeraden zich te beperken tot de managementsamenvatting en hoofdstuk 6 (eindconclusie/beantwoording onderzoeksvragen).

2 De gewijzigde procedure

Met de invoering van de GVVA zijn de voorwaarden waaronder een vreemdeling naar Nederland mag komen om te werken en verblijven niet veranderd. Werkgevers die derdelanders¹⁰ of Kroaten in Nederland arbeid willen laten verrichten, vallen onder de vergunningplicht van de Wav.¹¹ In de Wav is geregeld onder welke voorwaarden een vreemdeling in Nederland mag komen werken. Voor de invoering van de GVVA hadden werkgevers hiervoor een TWV van UWV nodig. Indien de vreemdeling voor langer dan 3 maanden naar Nederland komt was ook een verblijfsvergunning van de IND nodig. Een verblijfsvergunning (vvr) voor het verrichten van arbeid in loondienst werd verleend als de vreemdeling aan de algemene toelatingsvoorwaarden van de Vw voldeed en als aan de werkgever van deze vreemdeling een TWV was verleend.

De GVVA combineert de vvr (verblijfsdeel) en de TWV (arbeidsdeel) in één vergunning. Voor het arbeidsdeel toetst UWV aan de voorwaarden van de Wav (onder andere: is de vacature gemeld bij het UWV, is er prioriteit genietend aanbod of als sprake is van versoepeld beleid: wordt voldaan aan de specifieke criteria, is het salaris marktconform, is er passende huisvesting). Een adviesverzoek van de IND wordt door UWV aan dezelfde inhoudelijke criteria getoetst als een aanvraag TWV. UWV geeft in het advies aan onder welke voorwaarden de vreemdeling mag werken en gedurende welke periode. Voor het verblijfsdeel doet de IND een controle op openbare orde en veiligheid. Als dat geen belemmering oplevert, geeft de IND een verblijfsvergunning af voor de duur van het advies.

De procedure is echter met de invoering van de GVVA wel veranderd. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2.1 beschreven hoe de procedure verliep voor de invoering van de GVVA en in paragraaf 2.2 wordt beschreven hoe de procedure verloopt sinds de invoering van de GVVA.

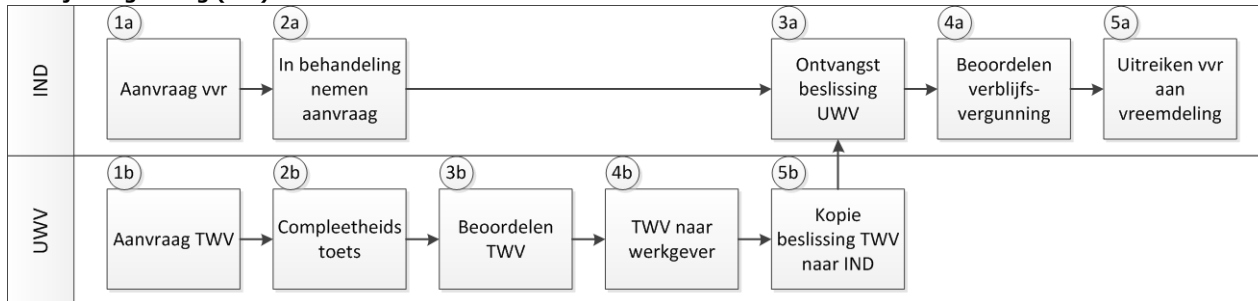
2.1 Procedure voor de invoering van de GVVA

In de procedure van voor de invoering van de GVVA was er sprake van twee aparte aanvragen. Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven is een aantal categorieën vreemdelingen uitgezonderd van de GVVA.¹² Voor hen blijft de procedure zoals in deze paragraaf beschreven wordt bestaan. De werkgever diende een aanvraag om een verblijfsvergunning (vvr) in bij de IND en een aanvraag om een TWV bij UWV. De werkgever diende deze twee aanvragen meestal gelijktijdig in. De IND en UWV startten onafhankelijk van elkaar de procedure. Zoals ook uit figuur 1 blijkt konden deze twee aanvragen (voor een deel) gelijktijdig worden behandeld. Dit is overigens niet het geval bij de GVVA-procedure (zie paragraaf 2.2).

¹⁰ Een derdelander is een vreemdeling die afkomstig is uit een land buiten de EU, EER en Zwitserland.

¹¹ Een aantal categorieën vreemdelingen is uitgezonderd van de TWV-plicht (bijvoorbeeld kennismigranten, zelfstandigen, artiesten die kortdurend optreden).

¹² Een paar categorieën vreemdelingen zijn uitgezonderd van de GVVA, zoals binnen een onderneming overgeplaatste werknemers (ICT-ers), seizoenswerkers, studenten, asielzoekers en Kroaten.

Figuur 1: processchema van de procedure van voor de invoering van de GVVA: aanvraag TWV en aanvraag verblijfsvergunning (vvr)

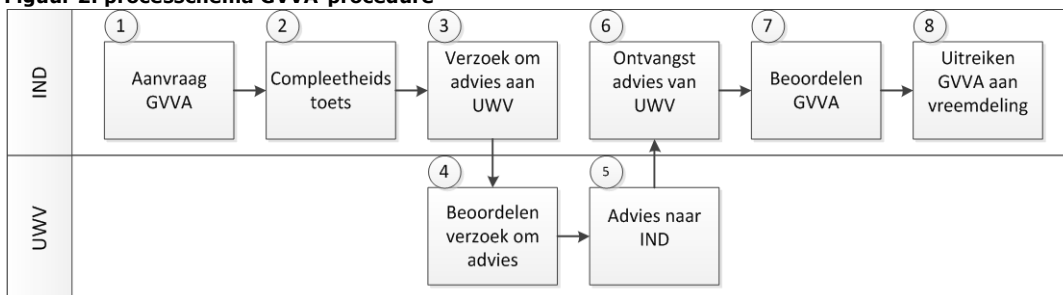
Zodra de IND klaar was met de voorbereidende activiteiten, zoals de leges heffen en de antecedentcheck (zie stap 2a 'in behandeling nemen aanvraag' in figuur 1) wachtte de IND de beslissing van UWV af. Na ontvangst van de beslissing van UWV nam de IND een beslissing. Bij een inwilliging hield dit afhankelijk van de nationaliteit in dat de ambassade een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) kon afgeven of de IND een verblijfsvergunning.

Een verschil met de GVVA-procedure is dat in de oude procedure twee zelfstandige beslissingen werden genomen met ieder een eigen beschikking (zie in figuur 1 stap 4a en 4b). Praktisch gevolg hiervan was dat de vreemdeling kon starten met werken als er zowel toestemming was om in te reizen als om te werken. Het was niet nodig dat de vreemdeling al in het bezit was van een verblijfsdocument. Een werkgever mocht de vreemdeling laten werken indien hij in het bezit was van een geldige TWV.

2.2

De GVVA procedure

In de huidige GVVA-procedure wordt één aanvraag om een GVVA ingediend. Vergeleken met de oude procedure is er nu sprake van een volgtijdelijkheid in het proces in plaats van dat de aanvragen gelijktijdig behandeld kunnen worden door de IND en UWV (zie figuur 2). Hierdoor heeft de GVVA-procedure een iets langere behandelduur vergeleken met de eerdere procedure. De wettelijke termijn van vijf weken voor UWV en de streeftermijn van twee weken voor de IND zijn wel gelijk gebleven.

Figuur 2: processchema GVVA-procedure

De nummers hieronder corresponderen met de GVVA-processtappen in figuur 2.

1. De aanvraag om een GVVA wordt ingediend bij de IND. De werkgever stuurt de aanvraag naar de IND op. Bij de IND wordt de aanvraag ingescand. In het informatiesysteem INDiGO wordt de aanvraag geregistreerd en worden de bijbehorende stukken geüpload.
2. De IND controleert met de compleetheidstoets of alle stukken aanwezig zijn. Indien dit niet het geval is, stuurt de IND een herstel verzuim brief naar de werkgever met het verzoek om de ontbrekende stukken te overleggen.
3. Als alle stukken aanwezig zijn, vraagt de IND advies aan UWV over de vraag of de werkgever een buitenlandse werknemer mag laten werken in

Nederland. Het verzoek om advies met de stukken die de werkgever heeft overgelegd, wordt per post naar UWV gestuurd.

4. UWV registreert de adviesaanvraag in het informatiesysteem VerA. UWV beoordeelt vervolgens het verzoek om advies aan de hand van criteria van de Wav. Wanneer UWV meer informatie nodig heeft, neemt UWV rechtstreeks contact op met de werkgever. UWV heeft voor de adviesprocedure een wettelijke termijn van 5 weken na ontvangst van het adviesverzoek.
5. Als UWV een advies heeft opgesteld, sturen zij het advies per mail naar de IND.
6. Het binnengekomen advies wordt aan het juiste dossier gekoppeld.
7. De IND betreft dit advies bij haar beslissing op de GVVA-aanvraag. Als de beslissing positief is, wordt het verblijfsdocument en het aanvullend document aangemaakt. Dit duurt gemiddeld 10 werkdagen.
8. De vreemdeling moet de GVVA (het verblijfsdocument en het aanvullend document) bij een IND-loket ophalen.

In de GVVA-procedure is er één (gecombineerd) besluit (zie nummer 8 in figuur 2). De vreemdeling mag pas werken als hij in het bezit is van het besluit (het verblijfsdocument en het aanvullend document). Het duurt hierdoor langer voordat de vreemdeling mag werken vergeleken met de oude procedure.

3 GVVA-aanvragen 2015

3.1 Inleiding kwantitatieve analyse

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aard van de aanvragen, beslissingen en behandelduur om een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Als uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse van de GVVA zijn alle eerste aanvragen genomen die in 2015 zijn ingediend. De cijfers die hierbij aan bod komen, zijn afkomstig uit de informatiesystemen van de IND en UWV. In paragraaf 1.5 Onderzoeksmethode is een uitleg over de onderzoekspopulatie en de gehanteerde methodiek te vinden.

3.1.1 Soorten eerste aanleg procedures

Hierbij wordt gekeken naar de aanvragen om een eerste verblijfsvergunning en de beslissing in eerste aanleg. Een aanvraag om een eerste verblijfsvergunning is een aanvraag die de vreemdeling doet met als doel om zich in Nederland te vestigen. Ook wanneer een vreemdeling zich voor de tweede of derde keer in Nederland vestigt, wordt dit gezien als een aanvraag om een eerste verblijfsvergunning. De beslissing in eerste aanleg, betreft de beslissing op de aanvraag en is dus exclusief de beslissing een eventueel bezwaarschrift en beroepschrift.

Een wijziging beperking en een verlenging zijn vervolg verblijfsvergunningen, die volgen na de eerste verblijfsvergunning. Bij de aanvraag om een wijziging beperking vraagt de vreemdeling om het verblijfsdoel van zijn verblijfsvergunning te wijzigen in een ander verblijfsdoel. Bij de aanvraag om een verlenging vraagt de vreemdeling om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning te verlengen. Het verblijfsdoel verandert hier niet. Een GVVA kan verlengd worden. De IND zal altijd een nieuw advies aan UWV moeten vragen en op grond van de Wav toetst UWV aan dezelfde criteria als bij een eerste aanvraag. Omdat de procedure echter wel onder die naam bij de IND wordt geregistreerd, wordt in dit rapport toch gesproken over een verlenging. In feite betreft het een vernieuwde aanvraag GVVA voor een vreemdeling die al in Nederland verblijft op grond van de GVVA.

Voor een grote groep vreemdelingen geldt dat zij eerst een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig hebben, voordat zij een verblijfsvergunning kunnen aanvragen. De mvv is een visum waarmee zij Nederland binnen kunnen komen. Bij de aanvraag van de mvv wordt onderzocht of de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor de verblijfsvergunning.

De IND kan (na het advies van UWV) op verschillende manieren op een aanvraag beslissen. Zo kan een aanvraag worden ingewilligd of worden afgewezen. Bij een inwilliging verkrijgt de vreemdeling de GVVA waarom hij of zij heeft verzocht. Bij een afwijzing verkrijgt de vreemdeling niet de GVVA waarom hij of zij heeft verzocht. Naast inwilligen of afwijzen kan er ook een andere beslissing op een aanvraag worden genomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het buiten behandeling stellen van een aanvraag wegens het niet betalen van leges of om intrekking van een aanvraag door de vreemdeling zelf of zijn gemachtigde. Deze categorie beslissingen wordt aangeduid met 'overig'.

In dit hoofdstuk worden de algemene kenmerken van de onderzoekspopulatie in beeld gebracht.

3.2

Aard en omvang van de GVVA-aanvragen in 2015

In onderstaande tabel (tabel 1) wordt het totaal aantal ingediende aanvragen weergegeven, uitgesplitst naar gevraagd verblijfsdoel en soort procedure.

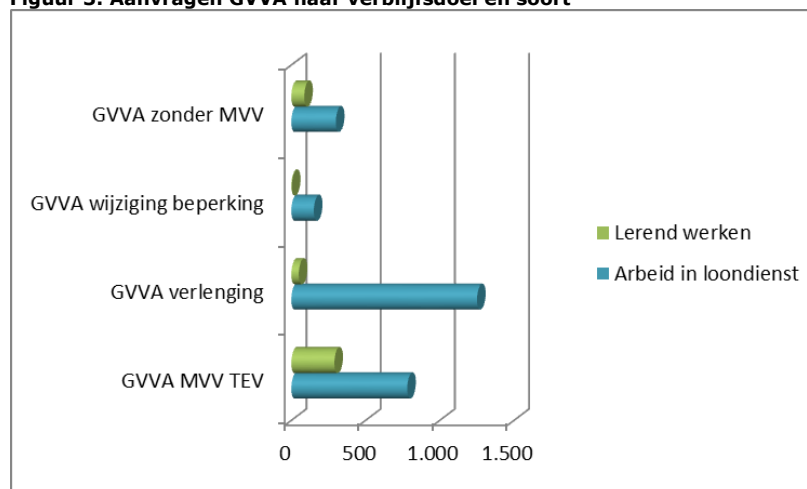
In 2015 zijn in totaal 2.915 aanvragen voor een GVVA ingediend. Hiervan betroffen 2.484 aanvragen (85%) voor 'arbeid in loondienst' en 431 aanvragen (15%) voor 'lerend werken'. Bijna de helft (45%) van de GVVA aanvragen betrof een aanvraag om GVVA verlenging.

Tabel 1: Aanvragen GVVA 2015 naar verblijfsdoel en soort aanvraag

	GVVA MVV TEV	GVVA verlenging	GVVA wijziging beperking	GVVA zonder MVV	Eindtotaal
Arbeid in loondienst	781	1.251	152	300	2.484
Lerend werken	290	50	4	87	431
Eindtotaal	1.071	1.301	156	387	2.915

	GVVA MVV TEV	GVVA verlenging	GVVA wijziging beperking	GVVA zonder MVV	Eindtotaal
Arbeid in loondienst	27%	43%	5%	10%	85%
Lerend werken	10%	2%	0%	3%	15%
Eindtotaal	37%	45%	5%	13%	100%

Figuur 3: Aanvragen GVVA naar verblijfsdoel en soort



Inzicht in categorieën

Door de aanvragen op te delen in categorieën zoals UWV die hanteert, ontstaat eveneens inzicht in het type aanvragen. De categorieën UWV waar de meeste aanvragen in voorkomen zijn als volgt:

- A. Het versoepeld toelatingsbeleid op grond van de Regeling Uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Ruwav). Hieronder vallen onder meer: geestelijk voorganger, klooster/zending, stagiair, sleutelpersoneel internationale concerns, praktkant, top segment musici /artiesten, personeel non-profit organisatie;
- B. De tijdelijke regeling voor de Aziatische Horeca: Convenant Aziatische Horeca;
- C. Aanvragen waarvoor geen versoepeld beleid geldt en waarbij getoetst wordt of er geen prioriteit genietend aanbod (arbeidsmarkttoets) is. Hieronder vallen reguliere arbeidsplaatsen, beroepsvoetbal en overige sporters;
- D. Overige /onbekend: overige categorieën en aanvragen waarvoor geen koppeling mogelijk was.

Tabel 2 geeft een overzicht van de aanvragen zoals die bij UWV zijn geregistreerd (na koppeling met IND onderzoekspopulatie) en ingedeeld zijn naar categorie.

Tabel 2: Aanvragen GVVA 2015 naar categorie UWV

Categorie	Type	Aantal	%
A	stagiair	315	11%
	kloosterling/zending	121	4%
	geestelijke voorganger	95	3%
	praktikant	78	3%
	musicus/artiest topsegment	19	1%
	non-profit organisatie	19	1%
	overige categorie A	10	0%
	Totaal A	657	23%
B	Arbeid o.g.v. Convenant Horeca	908	31%
	Arbeid o.g.v. 2e jaar Convenant	560	19%
	Totaal B	1.468	50%
C	reguliere arbeidsplaats	423	15%
	sportersregeling	80	3%
	beroepsvoetbal	21	1%
	Totaal C	524	18%
D	onbekend	266	9%
	Eindtotaal	2.915	100%

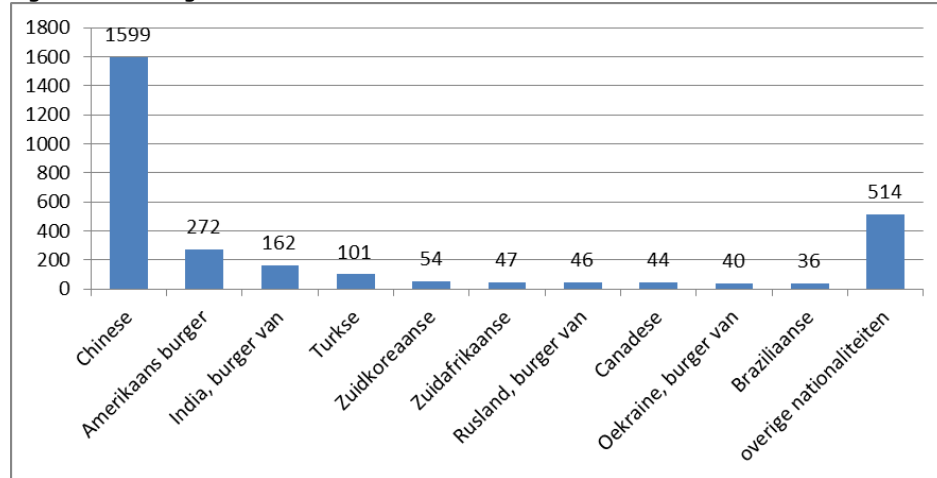
De helft van de aanvragen (1.468) valt onder categorie B, het Convenant Aziatische horeca (waarvan 560 onder een tweede jaar op grond van dit convenant). 23% van de aanvragen valt onder categorie A (versoepeld toelatingsbeleid op grond van de Regeling Uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Ruwav)) en 18% van de aanvragen valt onder categorie C, aanvragen waarvoor geen versoepeld beleid geldt.

In 9% van de aanvragen (266 zaken) is de categorie niet bekend. Dit betreft voor het merendeel intrekkingen door de klant ofwel zaken waarbij de koppeling tussen gegevens van de IND en UWV niet mogelijk was (geen uniek zaaknummer bekend, fouten bij het handmatig overnemen van het zaaknummer of verschil in instroommoment in de registraties van beide organisaties).

3.2.1 Nationaliteiten van de vreemdelingen met een GVVA

De nationaliteiten van de groep vreemdelingen voor wie in 2015 een GVVA werd aangevraagd, zijn in figuur 4 en tabel 3 weergegeven. De meeste GVVA aanvragen worden ingediend voor vreemdelingen met de Chinese nationaliteit (1.599), gevolgd door personen van Amerikaanse nationaliteit (272) en de Indiase nationaliteit (162).

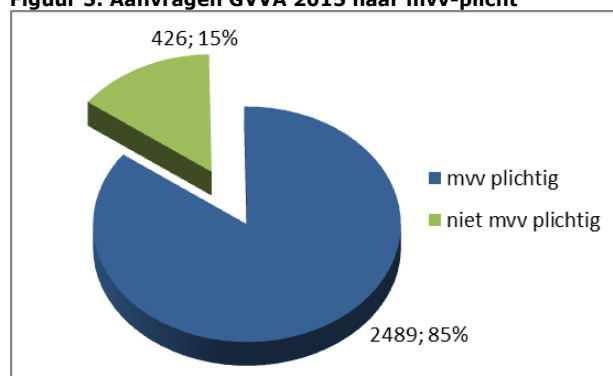
De top-10 van nationaliteiten beslaat 82% van het totale aantal aanvragen. Dat komt omdat de nummer één nationaliteit in de lijst, de Chinese nationaliteit, al 55% van het totale aantal aanvragen beslaat.

Figuur 4: Aanvragen GVVA 2015 naar nationaliteit**Tabel 3: Aanvragen GVVA 2015 naar nationaliteit**

Nationaliteit	Aantal	%
Chinese	1.599	55%
Amerikaans burger	272	9%
India, burger van	162	6%
Turkse	101	3%
Zuid-Koreaanse	54	2%
Zuid-Afrikaanse	47	2%
Rusland, burger van	46	2%
Canadese	44	2%
Oekraïne, burger van	40	1%
Braziliaanse	36	1%
overige nationaliteiten	514	18%
Eindtotaal	2.915	100%

Mvv-plichtige vreemdelingen

Bij 2.489 aanvragen (85%) betrof de GVVA een mvv-plichtige vreemdeling.

Figuur 5: Aanvragen GVVA 2015 naar mvv-plicht

3.3

Adviezen van UWV

Tabel 4 is tot stand gekomen door een koppeling van gegevens (de adviezen uit het informatiesysteem van UWV zijn gekoppeld aan de gegevens van de IND door middel van een uniek zaaknummer). In 238 zaken (8%) is het advies niet bekend. Dit komt het meest voor bij zaken die zijn ingetrokken door de aanvrager (overige

afdoening / geen advies uitgebracht). Ook kan het voorkomen dat het zaaknummer verkeerd is overgenomen.

UWV heeft bij 2.210 aanvragen (76%) een positief advies gegeven. In 467 gevallen (16%) was het advies negatief.

Tabel 4: Adviezen UWV en beslissing GVVA 2015¹³

	Afwijzing GVVA	Inwilliging GVVA	Overig GVVA	Eindtotaal
Positief advies	10	2.182	18	2.210
Negatief advies	432	2	33	467
niet bekend	56	70	112	238
Eindtotaal	498	2.254	163	2.915
	Afwijzing GVVA	Inwilliging GVVA	Overig GVVA	Eindtotaal
Positief advies	0,3%	74,9%	0,6%	75,8%
Negatief advies	14,8%	0,1%	1,1%	16,0%
niet bekend	1,9%	2,4%	3,8%	8,2%
Eindtotaal	17,1%	77,3%	5,6%	100,0%

In 432 gevallen was het advies van UWV negatief en is de GVVA aanvraag afgewezen. In 2.182 was het advies van UWV positief en is de GVVA aanvraag ingewilligd.

Bij 10 aanvragen (0,3%) was het advies van UWV positief, maar is toch afwijzend op de aanvraag beslist. Dat zijn bijna altijd zaken waarbij openbare orde aspecten een rol blijken te spelen.

Bij 2 zaken (0,1%) was het advies van UWV negatief en is door de IND van dit advies afgeweken, namelijk positief beslist. Naar deze zaken is dossieronderzoek verricht. In deze zaken concludeerde de IND dat betrokkenen volgens de Wav arbeidsvrij waren. In deze zaken had geen GVVA aangevraagd hoeven te worden, maar alleen een verblijfsvergunning.

- Uit de bestanden blijkt dat in 100% van de GVVA-aanvragen advies aan UWV is gevraagd.

3.4

Compleetheidstoets

In 2.643 gevallen (91%) is sprake geweest van een complete aanvraag (zie tabel 5). In 9% van de gevallen is herstel verzuim geboden om alsnog de benodigde bescheiden om de aanvraag te completeren, aan te leveren.

Tabel 5: Uitkomst compleetheidstoets, 2015.

	Aantal	%
Aanvraag compleet	2.643	91%
Herstel verzuim	272	9%
Eindtotaal	2.915	100%

¹³ De afdoening 'overig' bestaat onder andere uit het buiten behandeling stellen van een aanvraag wegens het niet betalen van leges of om intrekking van een aanvraag door de vreemdeling zelf of zijn gemachtigde.

3.5 Beslissingen op aanvragen GVVA 2015

Totaal beslissingen

Van de 2.915 aanvragen GVVA die in 2015 zijn binnengekomen, leidde 78% tot een inwilliging en 17% tot een afwijzing. In 6% van de gevallen was er een overige afdoening van toepassing, dit betreft intrekkingen door de klant en buiten behandeling stellingen door de IND.

Beslissingen naar verblijfsdoel

Het percentage inwilligingen bij aanvragen voor arbeid in loondienst ligt met 77% iets lager dan het gemiddelde van 78% (zie tabel 6). Bij aanvragen voor lerend werken lag het inwilligingspercentage iets boven het gemiddelde, namelijk op 82%.

Tabel 6: Aanvragen GVVA 2015 met beslissing naar verblijfsdoel

	Inwilliging	Afwijzing	Overig	Eindtotaal
Arbeid in loondienst	1.911	432	141	2.484
Lerend werken	353	56	22	431
Eindtotaal	2.264	488	163	2.915
	Inwilliging	Afwijzing	Overig	Eindtotaal
Arbeid in loondienst	77%	17%	6%	100%
Lerend werken	82%	13%	5%	100%
Eindtotaal	78%	17%	6%	100%

Beslissingen naar type procedure

Het percentage inwilligingen bij aanvragen GVVA verlenging ligt met 86% hoger dan het gemiddelde van 78% (zie tabel 7). Ook bij aanvragen voor een GVVA MVV TEV (voor mvv-plichtige vreemdelingen) lag in inwilligingspercentage hoger dan het gemiddelde (79%). Bij aanvragen voor een GVVA zonder mvv (voor niet mvv-plichtige vreemdelingen) en bij aanvragen voor een GVVA wijziging beperking (voor vreemdelingen die van verblijfsdoel willen veranderen) lag het inwilligingspercentage lager het gemiddelde (respectievelijk 74% en 10%).

Tabel 7: Aanvragen GVVA 2015 met beslissing naar type procedure

	Inwilliging	Afwijzing	Overig	Eindtotaal
GVVA verlenging	1.115	141	45	1.301
GVVA MVV TEV	845	177	49	1.071
GVVA zonder MVV	288	68	31	387
GVVA wijziging beperking	16	102	38	156
Eindtotaal	2.264	488	163	2.915
	Inwilliging	Afwijzing	Overig	Eindtotaal
GVVA verlenging	86%	11%	3%	100%
GVVA MVV TEV	79%	17%	5%	100%
GVVA zonder MVV	74%	18%	8%	100%
GVVA wijziging beperking	10%	65%	24%	100%
Eindtotaal	78%	17%	6%	100%

3.6 Bezwaar

Onderstaand worden de beslissingen in beeld gebracht die in de bezwaarfase zijn genomen. Het is niet mogelijk om gegevens met betrekking tot de beslissingen in beroepszaken weer te geven. Dat komt omdat in het IND systeem INDiGO de beroepszaken niet altijd gekoppeld zijn aan de betreffende eerste aanleg procedure.

- In 230 gevallen van de 2.915 aanvragen die in 2015 zijn ingediend¹⁴ (= 8%) is een bezwaarschrift met betrekking tot de GVVA binnengekomen bij de IND. Op de peildatum van dit rapport (4 april 2016) waren nog niet alle uitkomsten van deze bezwaarzaken bekend. Bij 161 bezwaarschriften was de uitkomst inmiddels wel bekend. In 88% van deze 161 afgehandelde bezwaarschriften betrof dit een aanvraag voor GVVA arbeid in loondienst en in 12% voor lerend werken.

Van de 161 afgehandelde bezwaarschriften werd in 68 gevallen (42%) een ongegrondverklaring afgegeven (zie tabel 8). 52 (32%) van deze bezwaarschriften werd gegrond verklaard. 13 bezwaarschriften (8%) werden kennelijk niet ontvankelijk verklaard en in 18 gevallen (17%) werd het bezwaar ingetrokken door de klant. Overigens waren 11 van de 230 ingediende bezwaarschriften (5%) ingediend na een inwilliging van de GVVA. Het bezwaar ging in die zaken voor het merendeel om de ingangsdatum van de vergunning.

Tabel 8: Aanvragen GVVA 2015 waarop na afwijzing bezwaar is ingediend, naar type verblijfsdoel aanvraag

	Arbeid in loondienst	Lerend werken	Eindtotaal
Afwijzing / ongegrondverklaring	65	3	68
Inwilliging / gegrondverklaring	39	13	52
Intrekking door klant	25	3	28
Niet ontvankelijk	13	0	13
Eindtotaal	142	19	161
	Arbeid in loondienst	Lerend werken	Eindtotaal
Afwijzing / ongegrondverklaring	40%	2%	42%
Inwilliging / gegrondverklaring	24%	8%	32%
Intrekking door klant	16%	2%	17%
Niet ontvankelijk	8%	0%	8%
Eindtotaal	88%	12%	100%

3.7 Streeftermijnen en wettelijke termijn

De wettelijke behandelduur voor een aanvraag GVVA is 3 maanden. Echter, UWV en IND streven naar een behandelduur van 7 weken. Daarin zijn 5 weken (wettelijke termijn) voor het advies van UWV opgenomen en 2 weken (streeftermijn) voor de beslissing van de IND.

3.7.1 Tijdigheid van de adviezen van UWV in 2015

Tabel 9 geeft de tijdigheid van de adviezen van UWV weer. In 96% van de aanvragen wordt de wettelijke termijn van 5 weken gehaald. De gegevens voor onderstaande tabel zijn afkomstig uit de registratie van UWV.¹⁵ Overigens wordt bij 75% van de aanvragen zelfs binnen 3 weken advies uitgebracht door UWV.

Tabel 9: Tijdigheid van het UWV advies

Behandelduur advies	aantal	%
binnen wettelijke termijn advies UWV van 5 weken	2.795	96%
buiten wettelijke termijn advies UWV van 5 weken	126	4%
Eindtotaal	2.921	100%

¹⁴ Stand van zaken per 4 april 2016. Bezwaarschriften die na deze datum nog zijn ingediend, zijn niet meegenomen in cijfermatige analyse voor deze evaluatie.

¹⁵ De gegevens van UWV zijn gebruikt aangezien hiermee de behandelduur het nauwkeurigst kon worden berekend.

3.7.2

Totale behandelduur vanaf de start aanvraag tot de definitieve beslissing
Tabel 10 laat de behandelduur zien van de GVVA aanvragen uit 2015 vanaf de start van de aanvraag tot het moment van de definitieve beslissing.¹⁶

In totaal zijn 2.033 aanvragen (80%) binnen de streeftermijn van 7 weken afgedaan. Bij 376 (15%) aanvragen was de totale behandelduur tussen 7 en 11 weken en bij 138 (5%) was dit langer dan 11 weken. Overigens is de wettelijke behandelduur van een GVVA 3 maanden. Deze wettelijke behandelduur werd in 97% van de aanvragen gehaald.

Inzicht in categorieën

Door de aanvragen op te delen in categorieën zoals UWV die hanteert (zie paragraaf 3.2, onder inzicht in categorieën), ontstaat eveneens inzicht in het type aanvragen en de behandelduur. De categorieën UWV waar de meeste aanvragen in voorkomen zijn als volgt.

A. Het versoepeld toelatingsbeleid op grond van de Regeling Uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Ruwav). Hieronder vallen onder meer: geestelijk voorganger, klooster/zending, stagiair, sleutelpersoneel internationale concerns, praktkant, top segment musici /artiesten, personeel non-profit organisatie;

B. De tijdelijke regeling voor de Aziatische Horeca: Convenant Aziatische Horeca;

C. Aanvragen waarvoor geen versoepeld beleid geldt en waarbij getoetst wordt of er geen prioriteit genietend aanbod (arbeidsmarkttoets) is. Hieronder vallen reguliere arbeidsplaatsen, beroepsvoetbal en overige sporters;

D. Overige /onbekend: overige categorieën en aanvragen waarvoor geen koppeling mogelijk was.

Tabel 10: Tijdigheid de GVVA afgezet tegen de verschillende UWV categorieën.

	cat. A	cat. B	cat. C	cat. D	Eindtotaal
binnen streeftermijn van 7 weken	440	1.202	320	71	2.033
tussen 7 en 11 weken	103	158	80	35	376
langer dan 11 weken	30	38	36	34	138
Eindtotaal	573	1.398	436	140	2.547

	cat. A	cat. B	cat. C	cat. D	Eindtotaal
binnen streeftermijn van 7 weken	77%	86%	73%	51%	80%
tussen 7 en 11 weken	18%	11%	18%	25%	15%
langer dan 11 weken	5%	3%	8%	24%	5%
Eindtotaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bij groep B (Convenant Aziatische Horeca) wordt de streeftermijn het meest vaak gehaald (86% is binnen de streeftermijn). Het convenant met de Aziatische Horeca heeft een positieve invloed op de behandelduur van de GVVA aanvragen. Bij het convenant zijn specifieke afspraken gemaakt tussen een voorportaal namens de sector, de IND en UWV over de wijze van indiening van de aanvraag en de behandeling hiervan.

Bij categorie C (aanvragen waarvoor geen versoepeld beleid geldt) wordt de streeftermijn van 7 weken het minst vaak gehaald (73% is binnen streeftermijn).

¹⁶ Aanvragen waarbij herstel verzuim is geboden of intrekkingen zijn in deze berekening niet meegerekend.

3.7.3 Behandelduur GVVA in vergelijking met de oude situatie
Omdat in de oude situatie de aanvragen apart werden ingediend (bij UWV de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning en bij IND de aanvraag voor de verblijfsvergunning) en deze trajecten toentertijd gelijktijdig verliepen kan er geen goede vergelijking gemaakt worden tussen de oude en de nieuwe situatie. De informatiesystemen van beide organisaties (IND en UWV) sluiten niet op elkaar aan en er werd vroeger geen gemeenschappelijk zaaknummer gehanteerd.

De best mogelijke benadering is de behandelduur van de 'oude' VVR procedure (vergunning verblijf regulier, met het relevante verblijfsdoel) te bezien. Deze procedure duurde in 2013 bij 95% van de aanvragen gemiddeld 77 dagen. In 2015 blijkt 95% van de aanvragen GVVA in 78 dagen te zijn afgedaan, dus één dag langer dan in 2013. Gelet hierop is de behandelduur van de GVVA in 2015 vergelijkbaar met de behandelduur van de aanvraag om een verblijfsvergunning in 2013.

Zoals eerder aangegeven zijn er beperkingen in deze vergelijking tussen de oude procedure en de nieuwe procedure (GVVA). In 2013 liep tijdens de VVR procedure de aanvraag bij UWV om een tewerkstellingsvergunning in de meeste gevallen ook al. Wel gebeurde het dat de werkgever de TWV aanvraag eerder indiende bij UWV dan de aanvraag om de verblijfsvergunning bij de IND. In die situaties zou de tijd die UWV reeds besteed had aan de behandeling van de TWV opgeteld moeten bij de duur van de VVR aanvraag. Hoe vaak dit gebeurde is op basis van de beschikbare gegevens echter niet bekend.

3.7.4 Behandelduur vanaf beslissing tot uitreiken document
In ruim de helft van de aanvragen, 1.335 aanvragen (52%), is niet geregistreerd wat de datum was waarop dat de vreemdeling (na het maken van een afspraak) het verblijfsdocument heeft opgehaald. Aangezien bij de MVV TEV procedure de datum van afgifte altijd onbekend is, heeft het geen meerwaarde deze incomplete gegevens weer te geven.

4 Ervaringen werkgevers

4.1 Inleiding

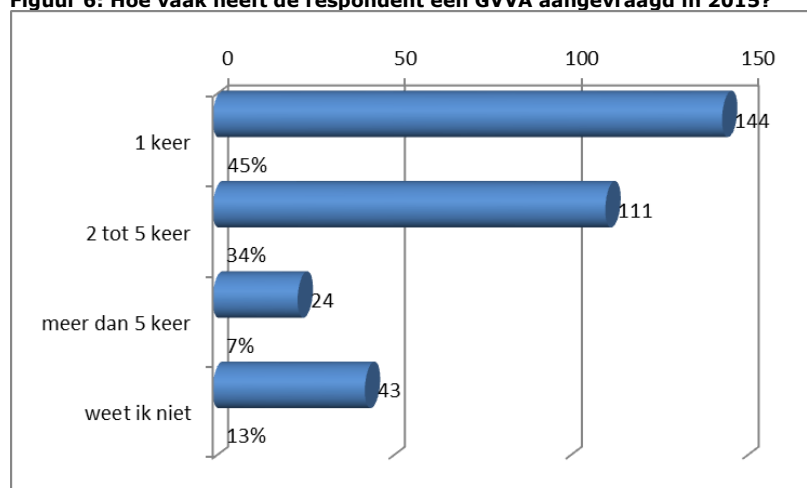
De ervaringen van de werkgevers en gemachtigden zijn geïnventariseerd door middel van een web-enquête en tijdens een groepsessie waarvoor een aantal werkgevers en gemachtigden was uitgenodigd. Waar wordt gesproken over werkgevers, worden werkgevers en gemachtigden bedoeld.

Niet alle vragen zijn door alle 322 respondenten van de web-enquête beantwoord. Respondenten die aangaven voor 2015 geen GVVA aangevraagd te hebben, kregen vragen waarin een vergelijking van de oude met de nieuwe situatie gemaakt werd, niet voorgelegd. Met betrekking tot de informatievoorziening online en telefonische informatievoorziening bestond ook de mogelijkheid vragen niet voorgelegd te krijgen. Een respondent kan zich immers ook op andere wijze geïnformeerd hebben, bijvoorbeeld door kennis over te nemen van een collega.

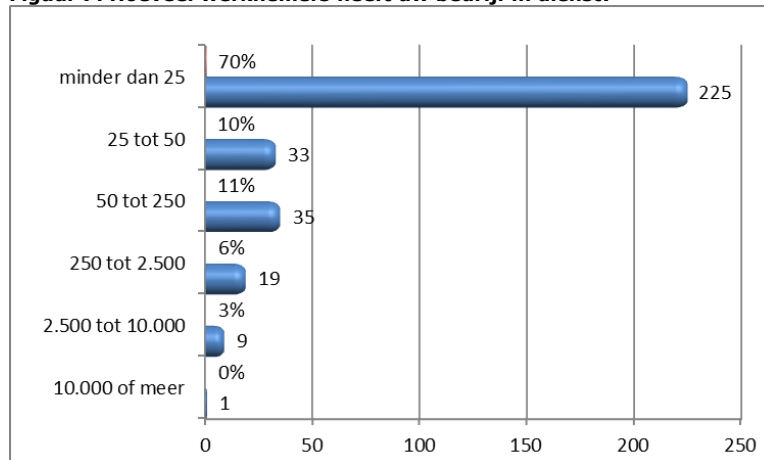
Bij de groepsessie waren verschillende werkgevers, organisaties en gemachtigden vertegenwoordigd. Het betrof afgevaardigden van zowel commerciële organisaties als non-profit organisaties, van zowel grote als kleine ondernemingen. Tijdens een twee uur durend groeps gesprek hebben werkgevers aangegeven wat hun ervaringen zijn met de GVVA-procedure. Naar aanleiding van de antwoorden zijn verdiepende vragen gesteld.

De web-enquête is ingevuld door 322 werkgevers, dat is een responspercentage van 16% (zie paragraaf 1.5.3.2). Het merendeel van de respondenten (45%) betreft een werkgever die één maal een GVVA heeft aangevraagd in 2015. 34% deed dat twee tot vijf maal, en 7% deed dat meer dan vijf maal (zie figuur 6).

Figuur 6: Hoe vaak heeft de respondent een GVVA aangevraagd in 2015?



De respondenten van de web-enquête waren in 70% van de gevallen bedrijven of organisaties met minder dan 25 personen in dienst (zie figuur 7). 10% betrof een bedrijf of organisatie met 25 tot 50 personen in dienst en 11% betrof een bedrijf of organisatie met 50 tot 250 personen in dienst. Er was één respondent die aangaf meer dan 10.000 personen in dienst te hebben.

Figuur 7: Hoeveel werknemers heeft uw bedrijf in dienst?

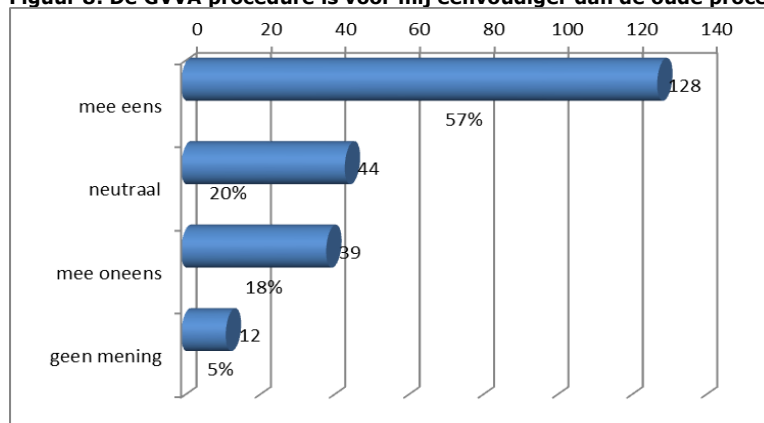
4.2 Algemene tevredenheid werkgevers

De GVVA procedure vergeleken met de oude situatie

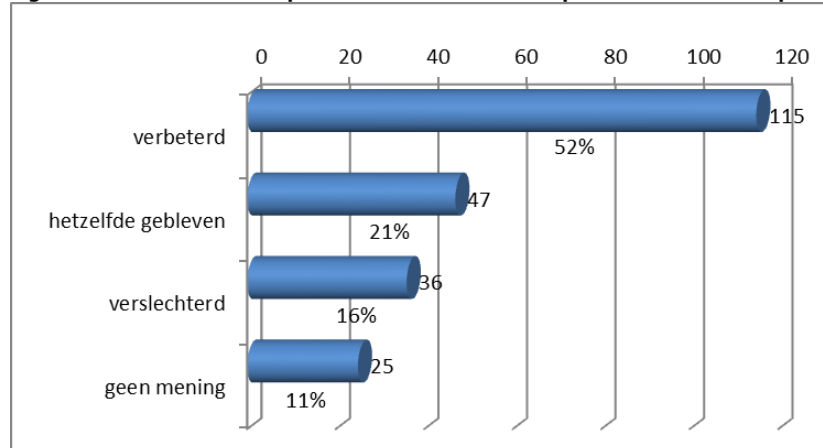
Reactie respondent:

Sterk punt? Dat je maar 1 aanvraag hoeft in te dienen om 2 instanties te bereiken.

- Op de vraag in de web-enquête of de GVVA procedure eenvoudiger is dan de oude procedure kunnen niet alle werkgevers antwoord geven omdat zij geen ervaring hebben met de oude procedure. Van diegenen (223 werkgevers) die hier wel een vergelijking over kunnen maken geeft 57% aan het eens te zijn met de stelling (zie figuur 8). Oneens is 18% het met de stelling. De rest (25%) gaf als antwoord 'neutraal' of had geen mening.

Figuur 8: De GVVA procedure is voor mij eenvoudiger dan de oude procedure.

- Op de vraag in de web-enquête of de GVVA procedure is verbeterd ten opzichte van de oude procedure gaf 52% aan dat de GVVA een verbetering betekent (zie figuur 9) en 16% gaf aan de GVVA een verslechtering te vinden. De rest (32%) gaf als antwoord 'neutraal' of had geen mening.

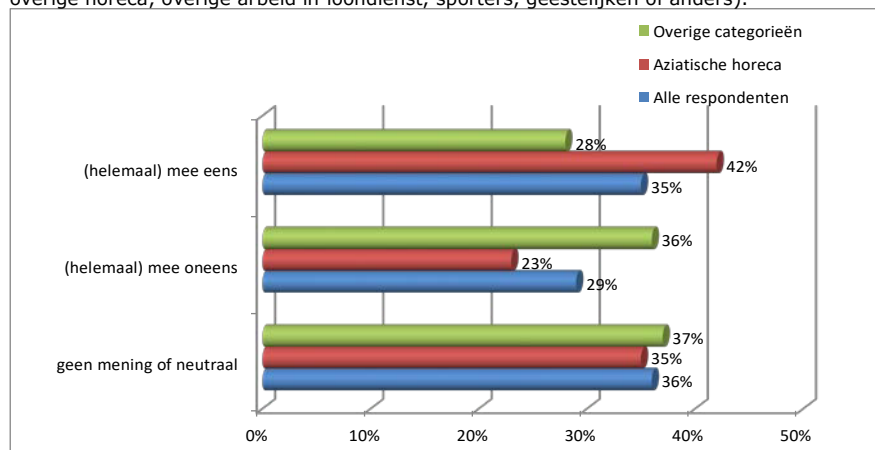
Figuur 9: Vindt u de GVVA procedure verbeterd ten opzichte van de oude procedure?

Als sterk punt geven de respondenten in de open velden van de web-enquête vaak aan dat zij maar een aanvraag hoeven in te dienen voor zowel de verblijfsvergunning als de TWV. Ook op basis van de groepssessie kan worden gesteld dat de 1-loket functie van de GVVA een belangrijk rol in speelt in de mate van tevredenheid.

- Op de vraag in de web-enquête of de behandelduur van de GVVA procedure acceptabel is, gaf 35% van alle respondenten aan het daar (helemaal) mee eens te zijn (zie blauwe cilinder in figuur 10). (Helemaal) oneens met de stelling was 29%. De rest (36%) gaf als antwoord 'neutraal' of had geen mening.

Figuur 10: Vindt u de behandelduur van de GVVA procedure acceptabel?

De antwoorden zijn uitgesplitst naar de antwoorden van alle respondenten, respondenten van de Aziatische horeca en de respondenten van de overige categorieën (lerend werken, overige horeca, overige arbeid in loondienst, sporters, geestelijken of anders).



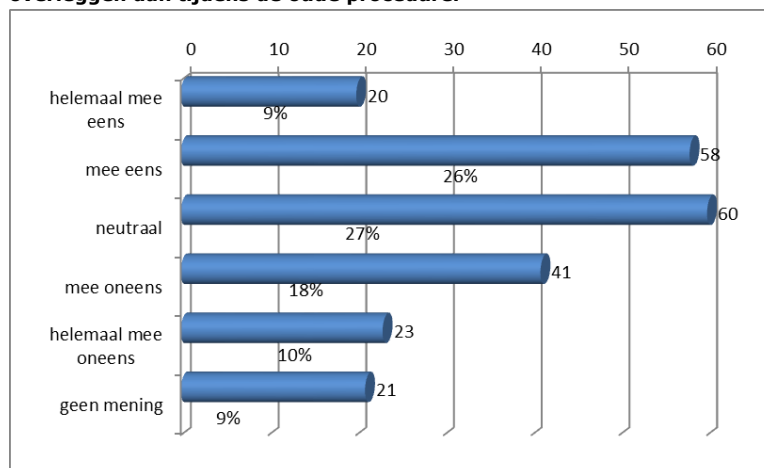
Gemiddeld vindt 35% van alle respondenten de behandelduur van de GVVA procedure acceptabel. 29% van de respondenten vindt de behandelduur van de GVVA niet acceptabel.

De mate waarin de werkgever de behandelduur acceptabel vindt verschilt als gekeken wordt voor welke categorie de werkgever (voornamelijk) een GVVA

aanvraag.¹⁷ De werkgevers die voor de categorie Aziatische horeca de GVVA hadden aangevraagd waren meer tevreden over de behandelduur dan de werkgevers van de overige categorieën (lerend werken, overige horeca, overige arbeid in loondienst, sporters, geestelijken of anders). 42% van de werkgevers van de Aziatische horeca de behandelduur acceptabel (zie rode cilinder in figuur 10). Van de werkgevers van de overige categorieën vond 28% de behandelduur acceptabel (zie groene cilinder in figuur 10). In paragraaf 3.7.2 wordt aangegeven dat de streeftermijn van de GVVA behandelduur van 7 weken bij de categorie convenant Aziatische horeca het meest gehaald wordt. Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat deze werkgevers meer tevreden zijn over de behandelduur van de GVVA.

- Op de vraag in de web-enquête of werkgevers in de GVVA procedure minder bewijsstukken hoeven te overleggen gaf 9% van de respondenten aan het helemaal mee eens te zijn met de stelling en 26% was het er mee eens (zie figuur 11). Oneens met de stelling was 18% en helemaal oneens hiermee was 10%. 36% van de respondenten was neutraal of had geen mening hierover.

Figuur 11: In de GVVA procedure hoef ik minder bewijsstukken te overleggen dan tijdens de oude procedure.

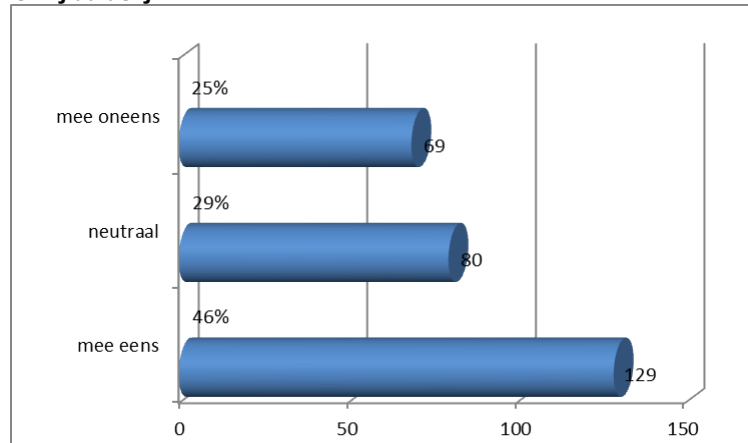


Rolverdeling van de IND en UWV

- Op de vraag in de web-enquête of de rolverdeling tussen UWV en de IND duidelijk is geeft 46% van de respondenten aan het daar mee eens te zijn (zie figuur 12). 25% is het daarmee oneens en 29% geeft aan neutraal te zijn over deze stelling.

¹⁷ De overige vragen van de web-enquête zijn door de werkgevers die voor de categorie Aziatische horeca een GVVA aanvraagden en de werkgevers die voor de overige categorieën een GVVA aanvraagden vergelijkbaar beantwoord.

Figuur 12: De rolverdeling tussen UWV en de IND in de GVVA procedure is mij duidelijk.



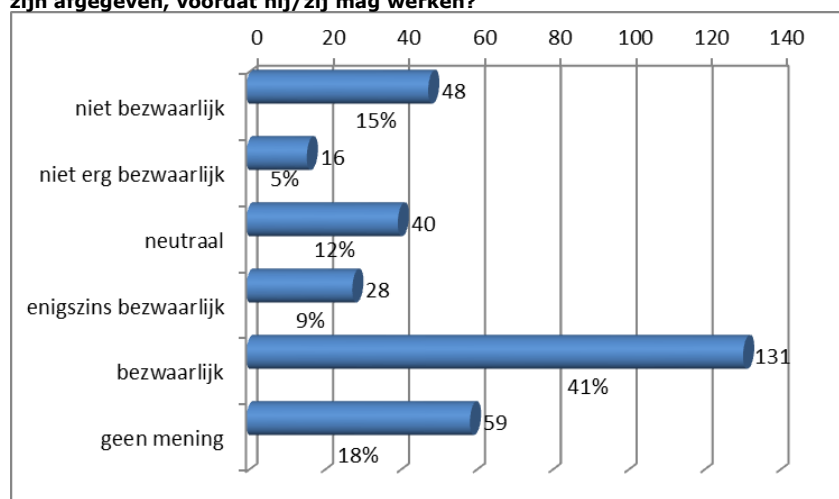
Uit antwoorden op de open vragen in de web-enquête en uit de groepssessie met werkgevers bleek dat werkgevers van mening zijn dat de GVVA weliswaar een 1-loket functie betekent, maar dat in de praktijk wel duidelijk is dat het twee organisaties betreft, waarbij de samenwerking volgens de werkgevers niet altijd soepel verloopt. Zo geeft de werkgever aan dat IND geen inzage heeft in het proces bij UWV en kan UWV geen update geven, omdat de aanvraag via de IND loopt. Hiermee is het sterke punt van 1-loket functie juist ook een zwakte.

Aanvang werkzaamheden vreemdeling

In paragraaf 2.2 wordt aangegeven dat in de GVVA-procedure er één (gecombineerd) besluit is. De vreemdeling mag pas werken als hij in het bezit is van het besluit (het verblijfsdocument en het aanvullend document). Het duurt hierdoor langer voordat de vreemdeling mag werken vergeleken met de oude procedure.

- Op de vraag in de web-enquête hoe bezwaarlijk vindt u het dat de vreemdeling na aankomst in Nederland moet wachten tot zijn verblijfsvergunning en aanvullend document zijn afgegeven, voordat hij/zij mag werken, gaf 41% (131) van de respondenten aan dit bezwaarlijk te vinden (zie figuur 13). Slechts 15% (48) vond het niet bezwaarlijk.

Figuur 13: Hoe bezwaarlijk vindt u het dat de vreemdeling na aankomst in Nederland moet wachten tot zijn verblijfsvergunning en aanvullend document zijn afgegeven, voordat hij/zij mag werken?



Uit de open vragen van de web-enquête bleek dat het grootste deel van de werkgevers dit absoluut zeer bezwaarlijk vindt en dat hun bedrijf schade oploopt hierdoor. Zij gaven aan dat een GVVA wordt aangevraagd omdat men met personeelstekort zit, dat de GVVA immers maar een jaar geldig is en dat er ook sprake is van een inwerktijd.

Ook tijdens de groepsessie met werkgevers geven werkgevers aan dat er sprake is van extra tijdverlies aangezien gewacht moet worden op het verblijfsdocument en het aanvullend document. Hierbij kan extra vertraging ontstaan wanneer er bijvoorbeeld iets mis gaat in de biometrie op het pasje. Tijdens de sessie wordt geopperd dat dit tijdverlies ongedaan kan worden gemaakt door een verblijfsaantekening in het paspoort van de werknemer te plaatsen, zodat de werknemer al kan starten met werken als het verblijfsdocument wordt aangemaakt. Deze mogelijke oplossing kwam ook naar voren uit interviews met deskundigen (zie paragraaf 5.2).

Er waren ook werkgevers die aangeven dat het niet bezwaarlijk is, omdat de vreemdeling toch even een periode moet wennen in Nederland. Echter, men vond dit geen verbetering ten opzichte van de oude procedure, waarbij de vreemdeling wel direct na aankomst aan de slag kon op het moment dat de werkgever in het bezit is van de TWV. De werkgever kon toen zelf bepalen of hij de vreemdeling een rustperiode gunde.

Aanvullend document

Tijdens de groepsessie met de werkgevers kwam naar voren dat er weinig begrip is voor het aanvullend document. Vaak weet men niet dat op grond van de nationale regelgeving een aanvullend document benodigd is.¹⁸

Als het advies van UWV rond is, de positieve beslissing is genomen, is er geen begrip voor de wachttijd op het verblijfsdocument en het aanvullend document. Zonder deze documenten mag men niet werken. Eveneens is onduidelijk of de vreemdeling het aanvullend document altijd bij zich moet dragen. Bovendien is het niet slijtvast (papier), dus het wordt als onhandig ervaren.

Tijdens de werkgeverssessie wordt geopperd of het aanvullend document niet gedigitaliseerd kan worden, zodat de werknemer het papieren document niet altijd mee hoeft te nemen. Ook werd geopperd dat wellicht met een code op het verblijfsdocument gewerkt zou kunnen worden, zodat een aanvullend document naast het verblijfsdocument niet nodig is.

Verder is er ook verwarring over het UWV-advies dat de IND ter informatie aan de werkgever stuurt. Dit wordt door sommige werkgevers geïnterpreteerd als het aanvullend document bij de GVVA. Waarbij de verwarring ontstaat over wanneer de werknemer mag beginnen met werken. Het daadwerkelijke aanvullend document wordt als een beslissing is genomen op de GVVA-aanvraag door de IND in afschrift naar de werkgever gestuurd. Hierdoor hebben werkgevers het idee dat zij het aanvullend document tweemaal opgestuurd krijgen. Overigens blijkt dat de werkgevers niet in alle gevallen het aanvullend document door de IND opgestuurd krijgen.

¹⁸ De richtlijn Single Permit is geïmplementeerd in de nationale regelgeving. Hierbij is de keuze gemaakt dat naast het verblijfsdocument een aanvullend document uitgereikt moet worden.

4.3 Tevredenheid werkgevers over de informatie voorziening

Om de tevredenheid over de informatievoorziening te meten zijn in de web-enquête vragen gesteld over de telefonische informatie voorziening, de informatie online en de aanvraagformulieren. Niet alle respondenten hebben die vragen beantwoord; indien zij informatie elders haalden bestond de mogelijkheid deze vragen over te slaan. Daarnaast zijn deze onderwerpen ook aan bod gekomen tijdens de groepsessie met werkgevers.

Telefonisch contact

- Op de vraag in de web-enquête of werkgevers goede antwoorden kregen wanneer zij belden met vragen over de GVVA geeft 32% aan het daar *in meer of mindere mate* mee eens te zijn voor wat betreft UWV en 51% voor wat betreft de IND (zie tabel 11). Daarmee *in meer of mindere mate* oneens is 26% voor wat betreft UWV en 23% voor wat betreft IND.

Tabel 11: Als ik bel met vragen over de GVVA met UWV of de IND dan krijg ik een antwoord met goede informatie

UWV	aantal	%	IND	aantal	%
helemaal mee eens	9	5%	helemaal mee eens	14	8%
mee eens	52	28%	mee eens	71	43%
neutraal	50	27%	neutraal	57	34%
mee oneens	29	16%	mee oneens	24	14%
helemaal mee oneens	18	10%	helemaal mee oneens	15	9%
Eindtotaal	184	100%	Eindtotaal	166	100%

Uit de groepsgesprekken met de werkgevers bleek dat men het storend vindt dat volgens afspraken er alleen contact kan worden gelegd met de IND voor vragen met betrekking tot de stand van zaken en dat UWV daar geen uitspraak over mag doen, terwijl UWV het (vaak doorslaggevende) advies opstelt. Dat verklaart mogelijk waarom UWV lager scoort dan de IND bij vragen over telefonische informatievoorziening. In de vrije tekstvelden van de web-enquête komen veel klachten naar voren met betrekking tot de telefonische bereikbaarheid van de IND.

De werkgevers vinden de één-loketgedachte sympathiek, maar dit beperkt zich alleen tot de indiening van de aanvraag bij één instantie. Men geeft aan dat men tijdens de aanvraag toch te maken heeft met twee instanties met ieder aparte regelgeving. Er zou een schakel moeten zijn tussen IND en UWV voor informatievoorziening. De werkgever heeft hierbij behoefte aan:

- specifieke informatie over de status van de aanvraag. De streeftermijnen zijn duidelijk bij de werkgevers. Wanneer het gaat om de behandelduur van een specifieke aanvraag blijken beide organisaties vaak naar elkaar te verwijzen, waardoor onduidelijk blijft wat de stand van zaken is. Een suggestie die gedaan werd tijdens de groepsessie was de mogelijkheid tot tracking van de aanvraag.
- een contactpersoon bij de IND. Wie is de beslismedewerker van een aanvraag bij de IND, zodat deze contactpersoon contact kan houden met een contactpersoon bij UWV.
- een contactpersoon bij UWV. De werkgevers willen een contactpunt bij UWV om verdiepingsvragen te kunnen stellen over het arbeidsdeel van de GVVA. De informatie vanuit het callcenter is niet diepgaand genoeg voor de vragen die de werkgevers hebben.

Bovenstaande punten zijn ook naar voren gekomen in de interviews met deskundigen (zie paragraaf 5.1.1, onder communicatie naar de klant toe).

Website

- Op de vraag in de web-enquête of op de websites van UWV en IND duidelijk is terug te vinden in welke situatie een GVVA moet worden aangevraagd is 41% het daar *in meer of mindere mate* mee eens voor wat betreft UWV en 51% voor wat betreft de IND (zie tabel 12).

Tabel 12: Op de websites van UWV en de IND is duidelijk terug te vinden in welke situatie een GVVA moet worden aangevraagd.

UWV	aantal	%	IND	aantal	%
helemaal mee eens	4	3%	helemaal mee eens	7	4%
mee eens	52	38%	mee eens	78	47%
neutraal	45	33%	neutraal	48	29%
mee oneens	24	18%	mee oneens	24	14%
helemaal mee oneens	12	9%	helemaal mee oneens	9	5%
Eindtotaal	137	100%	Eindtotaal	166	100%

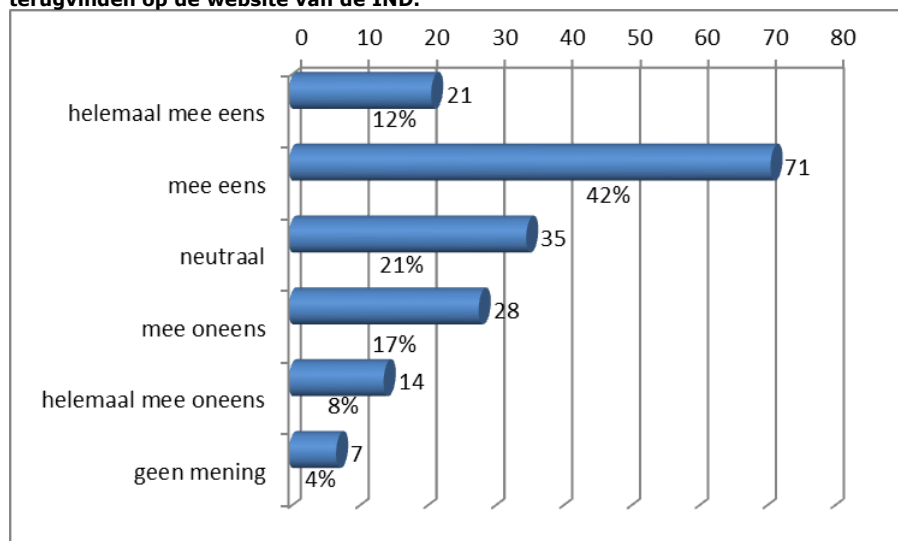
Uit de werkgeverssessie komt naar voren dat er behoefte is aan meer diepgaande en specifiekere informatie over de regelgeving op de website van de IND en UWV. Zij willen meer dan alleen uitleg in eenvoudige taal. Op de website van UWV wordt informatie gemist over de inhoudelijk voorwaarden van de Wav. Hierbij missen de werkgevers missen bijvoorbeeld verwijzingen naar de betreffende wetsartikelen.

Formulieren

- Op de stelling in de web-enquête dat zij eenvoudig de formulieren om een GVVA aan te vragen terug te kunnen vinden op de website van de IND gaf 42% van de respondenten aan het eens te zijn met de stelling en 12% was het daar helemaal mee eens (zie figuur 14). 25% was het daar in meer of mindere mate niet mee eens.

Uit de web-enquête en uit de groepsgesprekken met de werkgevers bleek dat een groot deel van de werkgevers het juiste formulier kan vinden. Uit de werkgeverssessie kwam naar voren dat bij non-profit organisaties het verkeerde formulier aangeboden wordt als de werkgever de Klant Dienstwijzer op de website van de IND volgt, waardoor de procedure vertraging opliep.

Figuur 14: Ik kan de juiste formulieren om een GVVA aan te vragen eenvoudig terugvinden op de website van de IND.



Uit de vrije tekstvelden van de web-enquête en uit de groepsgesprekken met werkgevers bleek dat de formulieren zelf wel veel te wensen over laten. Zo vinden de werkgevers de toelichting bij de formulieren in bepaalde gevallen onvoldoende. Er is vaak twijfel of er correct op het formulier vermeld staat wat er meegestuurd moet worden. Voorheen was bijvoorbeeld een KvK registratie nodig. Men twijfelt of de aanvraag compleet is.

Ook vinden de werkgevers de formulieren niet goed geïntegreerd, duidelijk is dat een deel voor UWV bestemd is en een deel voor de IND. Daardoor moet men veel dubbel invullen, wat niet als klantvriendelijk wordt ervaren. Tijdens de sessie met de werkgevers wordt geopperd om één (lang) formulier te maken in plaats van een formulier met veel losse bijlagen.

Tenslotte sluiten definities in de verschillende formulieren en documenten niet op elkaar aan. Bijvoorbeeld bij de begrippen 'tot' en 'tot en met' die op de verschillende formulieren en pasjes anders gehanteerd worden. Dit leidt tot gaten in de verblijfsduur wanneer de duur van een jaar aangegeven dient te worden.

Tijdens de groepssessie gaven werkgevers aan dat zij behoefte hebben aan een aanvraagformulier waar in getypt kan worden in plaats van dat het formulier met de hand ingevuld moet worden en waarin ruimte is voor extra toelichting. Tijdens de groepssessie gaven werkgevers aan dat zij de aanvraag graag digitaal zouden willen indienen. Dit is overigens in lijn met de toekomstige ontwikkeling e-dienstverlening, waarbij het de bedoeling is dat de aanvraag digitaal wordt ingediend (zie paragraaf 5.5).

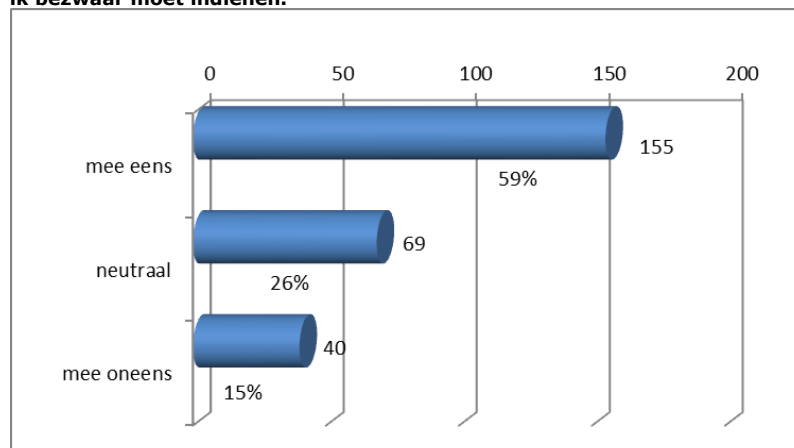
In verschillende interviews geven ook de deskundigen aan dat de formulieren verbeterd kunnen worden (zie paragraaf 5.1).

Bezwaar indienen

- Op de vraag of het duidelijk is waar men bezwaar moet indienen (indien relevant) geeft 59% het daarmee eens te zijn (zie figuur 15). 15% is het oneens met de stelling en 26% heeft er geen mening over (niet relevant).

Tijdens de groepssessie met de werkgevers vonden de meeste aanwezigen het volstrekt duidelijk waar bezwaar ingediend kan worden.

Figuur 15: Als ik het niet eens ben met de beslissing, is mij duidelijk waar ik bezwaar moet indienen.



4.4 Door werkgevers genoemde aandachtspunten Wav en Vw

Uit de vrije tekstvelden van de web-enquête en tijdens de groepsessie met werkgevers zijn punten naar voren gekomen die betrekking hebben op de Wav en de Vw. Deze punten die de werkgevers naar voren hebben gebracht, hebben geen betrekking op de veranderingen die de invoering van de GVVA met zich meebracht.

Wijziging of voorwaarden

Wav:

- Zeer vaak wordt aangegeven dat men de aanvraagprocedure als relatief lang ervaart en duur van één jaar van de GVVA daarbij te kort. Vanwege het feit dat de GVVA maar één jaar geldig is vindt men de leges duur en de aanvraag relatief veel moeite. De onzekerheid of een aanvraag of verlenging ingewilligd zal worden, wordt als een risico voor het bedrijf ervaren.
- Verwarring bestaat over de 'verlenging GVVA'. Op de formulieren heet het zo, maar alleen het verblijfsdeel betreft een verlenging; een tewerkstellingsvergunning kan niet verlengd worden en dient opnieuw aangevraagd te worden. Men vindt het bureaucratisch dat alle formulieren en documenten opnieuw aangeleverd moeten worden.
- De huisvestingseis vindt men ondoordacht. Soms worden aanvragen afgewezen omdat er nog geen huisvesting is, terwijl met name bij stagiaires het vaak zo is dat zij nog geen huisvesting hebben en pas later onderdak regelen via een eigen netwerk.

Reactie respondent:

"Ten opzichte van de eerdere tewerkstellingsvergunning is een jaar wel heel erg snel voorbij. Voor mijn gevoel ben ik constant bezig met het regelen van de verlenging GVVA".

Vreemdelingenwet:

- Er is behoefte aan terugkoppeling over de TBC-test. De werkgever is ervoor verantwoordelijk dat de werknemer zich laat testen, maar de werkgever krijgt geen terugkoppeling of deze heeft plaatsgevonden.
- Werkgevers vragen zich af of het nodig is dat bij de kopie van het paspoort alle bladzijden aangeleverd moeten worden. Bij sommige vreemdelingen die vaak in het buitenland werken is het hele paspoort vol. Dat zijn erg veel kopieën. Men betwijfelt of deze informatie (paspoortstempels) relevant is voor de aanvraag.

5 De uitvoering van de GVVA

In dit hoofdstuk worden uitkomsten weergegeven van de interviews met de verschillende deskundigen. In bijlage I is na te lezen welke deskundigen zijn geïnterviewd.

5.1 Uitvoeringspraktijk

Uit meerdere interviews blijkt dat na een opstartfase met achterstanden en een gewenningsproces aan de nieuwe procedure het GVVA-proces op dit moment over het algemeen goed verloopt. Als positief punt wordt genoemd dat de werkgever één loket heeft waar de aanvraag moet worden ingediend. Na binnenkomst van de aanvraag, splitst deze zich echter wel over twee instanties. Hierdoor kan de werkgever benaderd worden door zowel de IND als UWV met vragen over de GVVA.

Dat de GVVA-procedure over het algemeen goed loopt blijkt volgens geïnterviewden ook uit het feit bij de IND het aantal klachten en ingebrekestellingen in GVVA-zaken vrijwel nihil is. Ook UWV ontvangt weinig of geen klachten over de GVVA-procedure.

5.1.1 Algemeen

Formulieren

Een aantal van de geïnterviewden geeft aan dat de formulieren verbeterd zouden kunnen worden. De werkgever moet veel bijlagen invullen en hierbij moet de werkgever meerdere keren de persoonsgegevens van de vreemdeling invullen.

Daarnaast komt het ook voor dat de werkgever een verkeerd formulier invult en hiermee een verkeerde aanvraag indient. Aangegeven wordt een verbetering zou zijn als werkgevers door het beantwoorden van een aantal vragen naar het juiste formulier zouden worden geleid.

In paragraaf 4.3 komt naar voren dat ook de werkgever van mening is dat het formulier verbeterd kan worden.

Aanvullend document niet uitreiken

Uit meerdere interviews komt naar voren dat het soms voorkomt dat de IND bij het uitreiken van het verblijfsdocument het aanvullend document abusievelijk niet wordt uitgereikt. Om te mogen werken heeft de vreemdeling zowel het verblijfsdocument als het aanvullend document nodig.

2 organisaties, 2 processen

Met de implementatie van de GVVA zijn twee vergunningen samengevoegd, namelijk de TWV en de verblijfsvergunning. Hiermee zijn ook de twee processen die UWV en de IND bij deze vergunningen doorlopen samengevoegd. Verschillen bij de twee organisaties en in hoe het proces is ingericht, zorgen voor uitdagingen. Bij UWV is het primaire proces (eerste aanleg) gescheiden van bezwaar en beroep. Bij de IND ligt de scheiding bij beroep. Verder is bij UWV een groep mensen op één locatie belast met de beoordeling van het arbeidsdeel. Bij de IND houden is de behandeling van de GVVA verspreid over twee locaties. Ook de beroepszaken zijn bij de IND over meer mensen en locaties verspreid. Bij UWV ligt deze taak bij enkele medewerkers op één locatie.

Uit de interviews is op te maken dat er een verschil bestaat tussen de IND en UWV in striktheid naar werkgevers toe. Enerzijds komt uit interviews bij de IND naar

voren dat het gevoel bestaat dat UWV de werkgever soms meer tijd zou mogen geven in plaats van de strikte deadline. Anderzijds komt uit interviews van UWV naar voren dat de IND bij bijvoorbeeld hoorzittingen soepel is in het verplaatsen van de zitting als de werkgever of gemachtigde hierom vraagt.

Uit interviews van zowel de IND als UWV blijkt dat de afhankelijkheid van elkaar in het GVVA-proces soms ook lastig kan zijn. Vanuit UWV wordt aangegeven dat adviesaanvragen soms laat worden doorgestuurd. Vanuit de IND wordt aangegeven dat het lastig is wanneer een werkgever om een bepaalde reden een prioriteringsverzoek doet. De IND heeft niet veel invloed op de behandelduur van de adviesaanvraag bij UWV. De IND heeft onvoldoende zicht op hoe de adviesaanvraag verloopt. Soms lukt het UWV niet om binnen vijf weken een advies uit te brengen. De IND wordt hier dan onvoldoende over ingelicht. Door geïnterviewden vanuit de IND wordt aangegeven dat inzage in het informatiesysteem van UWV (VerA) prettig zou zijn.

Voor de invoering van de GVVA had de IND over een aantal soorten aanvragen het mandaat om namens UWV te beslissen op de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning.¹⁹ Vanuit de IND wordt aangegeven dat deze zogeheten gecombineerde aanvragen binnen een streeftermijn van twee weken konden worden afgehandeld. Door geïnterviewden wordt aangegeven dat dit in vergelijking met de huidige streeftermijn van 7 weken geen verbetering is voor de werkgever.

Communicatie naar de klant toe

In de communicatie naar werkgevers toe, zijn verbeterpunten aan te brengen.

Uit samenwerkingsafspraken over communicatie met derden die in april 2014 zijn gemaakt tussen de IND en UWV blijkt dat voorlichting in het kader van lopende of afgehandelde aanvragen in beginsel plaatsvindt via de IND. Uitzonderingen daarop zijn de contacten die samenhangen met het arbeidsadvies dat UWV verzorgt. Wanneer in het kader van het advies verzoeken om nadere toelichting of uitleg binnenkomen, neemt UWV de beantwoording daarvan voor zijn rekening.

Vanuit UWV wordt aangegeven dat zij het lastig vinden dat zij de werkgever niet mogen vertellen of het advies positief of negatief is. Zij mogen de werkgever alleen vertellen dat zij het advies naar de IND hebben gezonden.

Anderzijds wordt vanuit de IND aangegeven dat zij concrete vragen van de klant bij een negatief advies niet kunnen beantwoorden, aangezien UWV over het arbeidsdeel een advies heeft afgegeven.

Dit knelpunt in de communicatie wordt ook door werkgevers tijdens de werkgeverssessie benoemd (zie paragraaf 4.3, onder telefonisch contact).

5.1.2 Eerste aanleg

Verbeterpunten in de behandelduur:

- Uit meerdere interviews komt naar voren dat er bij een deel van de GVVA-aanvragen een vertraging is vanuit de IND om advies te vragen bij UWV.

¹⁹ De mandaatzaken betroffen zaken waarbij niet getoetst werd aan prioriteits genietend aanbod.

Deze vertraging blijkt enerzijds te liggen bij de registratie van de GVVA-aanvragen in het informatiesysteem van de IND (INDiGO). Deze registratie heeft eerder vertraging opgelopen door met name het grote aantal asielaanvragen. Hierdoor zijn ook de GVVA-aanvragen onder druk komen te staan. Vanuit de IND is aangegeven dat de registratie van de GVVA-aanvragen momenteel extra aandacht krijgt om er zorg voor te dragen dat deze aanvragen tijdig worden opgevoerd.

Een recente verandering in de postverwerking is dat er meer labels beschikbaar zijn om gescande poststukken te kenmerken. Hierdoor kunnen aanvragen die prioriteit hebben, omdat deze zoals de GVVA een korte streeftermijn hebben, uit de gehele poststroom gefilterd worden. In paragraaf 5.5 (toekomstige ontwikkelingen) worden twee toekomstige ontwikkelingen genoemd die een positief effect kunnen hebben voor de GVVA, namelijk de E-dienstverlening en veranderingen in de postverwerking.

Anderzijds ligt de vertraging in het feit dat de dossierstukken vanuit de IND per post naar UWV worden gestuurd. Het is namelijk niet mogelijk om van de IND grote bestanden digitaal naar UWV te sturen. Overigens is het positief dat UWV het advies wel digitaal naar de IND kan sturen.²⁰ In paragraaf 5.5 (toekomstige ontwikkelingen) wordt aangegeven dat het knelpunt van gegevensuitwisseling tussen de IND en UWV in de toekomst kan worden opgelost door een koppeling tussen informatiesystemen van UWV (VerA) en de IND (INDiGO). De realisatie van deze digitalisering wordt echter naar verwachting niet op korte termijn gerealiseerd. Gelet hierop zal naar een andere wijze om beter en sneller gegevens met elkaar uit te wisselen gekeken moeten worden. Inzage in elkaars systemen is hierbij belangrijk.

- Een ander punt van tijdsverlies dat door geïnterviewde deskundigen wordt aangegeven is gelegen in het feit dat tweemaal informatie bij de klant kan worden opgevraagd. De IND verricht allereerst een compleetheidstoets en kan stukken opvragen bij de werkgever. Vervolgens bekijkt UWV de stukken inhoudelijk en kan ook besluiten om stukken op te vragen.
- Wanneer de IND het dossier doorstuurt naar UWV blijkt dit niet altijd compleet te zijn. Aan de ene kant lijkt het sinds de invoering van de GVVA vaker voor te komen dat werkgevers niet een compleet dossier aanleveren. Aan de andere kant zou de IND de compleetheidstoets moeten doen voordat de stukken worden doorgezonden naar UWV. Overigens valt uit verschillende interviews op te maken dat de interpretatie over een 'compleet dossier' tussen de medewerkers van de IND en UWV niet geheel gelijk is. Wanneer de werkgever bijvoorbeeld een andere geboortedatum invult in het formulier dan dat in het paspoort van de vreemdeling staat, beschouwt de IND het dossier als compleet. Het feit dat de geboortedatum niet klopt is een inhoudelijke beoordeling. Vanuit UWV wordt aangegeven dat een dergelijk dossier niet compleet is. De werkgever heeft de formulieren immers niet juist ingevuld.

²⁰ Het mailen van het advies van UWV naar de IND is mogelijk aangezien het geen groot bestand betreft.

Verbeterpunten administratief:

- Vanuit de IND wordt aangegeven dat de aanvraag bewerkelijk is. Bij een GVVA-aanvraag moet de werkgever veel bijlagen invullen. De IND doet de compleetheidstoets voordat het dossier naar UWV wordt doorgestuurd.
- Veel werkgevers vullen de aanvraagformulieren met de hand in. Het nadeel hiervan is dat dit vaak slecht leesbaar is.
- Wanneer een adviesaanvraag bij UWV binnenkomt, zijn er een aantal zaken waar medewerkers van UWV tegen aanlopen.
 - Bij de adviesaanvraag die de IND doorstuurt, zitten ook de stukken die alleen voor de IND bestemd zijn, zoals de TBC-verklaring. Door de vele stukken is de aanvraag bewerkelijk.
 - De doorgestuurde stukken zijn vaak slecht leesbaar, omdat de IND een print maakt van ingescande stukken. Daarnaast komt het regelmatig voor dat alleen een gedeelte van bepaalde stukken zijn gekopieerd.
- Een aantal keer is het voorgekomen dat de adviezen die door UWV naar de IND zijn gemaïld niet zijn aangekomen.
- Doordat er geen digitale gegevensuitwisseling is tussen de informatiesystemen van de IND en UWV is er veel typewerk met daarbij meer kans op fouten. Allereerst wordt de aanvraag bij de IND in het INDiGO systeem geregistreerd, daarna wordt de adviesaanvraag geregistreerd bij UWV in VerA en vervolgens moet het advies van UWV bij de IND overgetypt worden in INDiGO. Een toekomstige verbetering hierin zou de koppeling tussen INDiGO en VerA kunnen zijn (zie paragraaf 5.5).

5.1.3

Bezwaar

De start van bezwaarzaken is rommelig verlopen. In het begin clusterde de IND bepaalde bezwaarzaken, waardoor UWV deze zaken pas lange tijd na indiening ontving. Dit proces is inmiddels verbeterd.

Uit de interviews komt naar voren dat de bezwaarzaken op dit moment goed verlopen. UWV heeft een duidelijke rol in bezwaarzaken als het bezwaar zich richt tegen het arbeidsdeel. Dit is in het merendeel van de bezwaarzaken het geval. Met UWV wordt afgestemd of een hoorzitting moet plaatsvinden. Bij dergelijke hoorzittingen is de UWV-medewerker als deskundige aanwezig. Vanuit de IND wordt aangegeven dat de rol voor de IND-medewerker tijdens deze hoorzitting beperkt blijft tot die van voorzitter. Anderzijds moet de IND wel aanwezig zijn bij de zitting ook al kost dit tijd aangezien de IND verantwoordelijk is voor de GVVA. Na de hoorzitting geeft UWV een nieuw advies af.

In de beginfase vonden de hoorzittingen ook telefonisch plaats. Op een gegeven moment is ervoor gekozen om te horen in persoon. Dit houdt praktisch gezien in dat de hoorzitting op de IND-locatie in Zwolle of Rijswijk plaatsvindt. Om de UWV-medewerkers niet te veel op en neer te laten reizen, worden zittingen geclusterd en worden er acht zittingen op een dergelijke dag ingepland. Over de hoorzitting wordt aan de ene kant aangegeven dat telefonisch horen zijn beperkingen kent, omdat er dan een minder goede interactie mogelijk is. Anderzijds wordt ook aangegeven dat telefonisch horen sneller gaat en praktischer is, omdat de betrokkenen hierbij niet hoeven te reizen.

5.1.4

Beroep

De eerste GVVA-beroepszaken begonnen ongeveer in het laatste kwartaal van 2014 te lopen. Aangegeven wordt dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de GVVA

beter nagedacht had moeten worden over hoe het pleiten bij beroepszaken ingericht zou worden.

In de opstartfase is het voorgekomen dat de IND in GVVA-beroepszaken niet altijd UWV als deskundige bij de zitting betrok. In deze gevallen werd de rol van UWV in de beroepszaak niet tijdig onderkend.

Bij een beroepszaak schrijft de IND de pleitnota en vraagt UWV per mail om input over het arbeidsdeel. UWV gaat vervolgens mee als deskundige naar de zitting. Het pleiten ter zitting met een deskundige van UWV verloopt naar ieders tevredenheid. De pleiters van de IND vinden het prettig dat een deskundige met kennis over de Wav meegaat naar zitting. UWV is tevreden de gemaakte afspraken over de werkwijze. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat de indruk bestaat dat ook rechters het prettig vinden dat een deskundige van UWV inhoudelijk toelichting kan geven. In de beginfase moest de rol van UWV tijdens een zitting soms worden verduidelijkt.

Een verbeterpunt bij beroepszaken is met name de termijn die UWV krijgt om bij een rechtszaak input te leveren over het arbeidsdeel. Op dit moment is het proces bij de IND dusdanig ingericht dat de pleiter een week van tevoren het dossier ter voorbereiding krijgt. De pleiter vraagt UWV vervolgens om input. UWV geeft aan dat zij een week voorbereiding te kort vindt. Een van de geïnterviewden geeft aan dat op dit moment binnen de IND wordt bekeken hoe dit op een andere manier ingeregeld kan worden.

Zoals eerder aangeven zijn de GVVA-beroepszaken bij de IND bij veel meer medewerkers belegd vergeleken met UWV. Deze medewerkers doen veel verschillende zaken. Een voorlichtingsbijeenkomst over de GVVA voor de IND-medewerkers van de procesvertegenwoordiging zou kunnen bijdragen aan kennisoverdracht.

5.2 **Wet-en regelgeving**

Uit meerdere interviews komt naar voren dat de richtlijn GVVA voor Nederland niet een grote verbetering betekent. De richtlijn GVVA ziet op procedurele zaken. De procedures waren in Nederland goed geregeld. Voor de implementatie van de GVVA waren UWV en de IND al gestart met een 1-loket functie en goede samenwerkingsafspraken voor aanvragen die niet door het loket werden behandeld.

Daarnaast is met de invoering van de GVVA het geheel voor werkgevers niet overzichtelijker geworden. Met de GVVA is er namelijk een procedure bijgekomen. In sommige gevallen moet de werkgever alleen een TWV aanvragen, in andere gevallen een GVVA en in weer andere gevallen een TWV en een verblijfsvergunning. De GVVA is echter een gevolg van Europese regelgeving.

Met de invoering van de GVVA is het toetsingskader van de Wav en de Vw niet veranderd. Wel komt uit verschillende interviews naar voren dat er wrijvingen bestaan tussen de Wav en de Vw. Deze wrijvingen zijn door de invoering van de GVVA expliciet naar voren gekomen. Dit betreffen de volgende zaken:

Ingangsdatum GVVA

De Vw kent het begrip 'terugwerkende kracht'. De verblijfsvergunning wordt verleend vanaf het moment dat de aanvrager heeft aangetoond aan de voorwaarden

van toelating te voldoen.²¹ De ingangsdatum is dan vaak de datum van de aanvraag en de vergunning wordt met terugwerkende kracht afgegeven.

De Wav kent echter geen terugwerkende kracht. Bovendien kan de Inspectie SZW situaties tegenkomen waarbij een vreemdeling niet over een geldige GVVA beschikt, de werkgever de vreemdeling illegaal te werkstelt, terwijl de situatie achteraf wordt gelegaliseerd door afgifte van de GVVA met terugwerkende kracht.

Het probleem met de ingangsdatum levert in bepaalde gevallen problemen op bij aanvragen om een verlenging van de GVVA. Wanneer de GVVA namelijk niet met terugwerkende kracht wordt afgegeven, bestaat het risico dat de vreemdeling, ook bij een tijdige aanvraag om verlenging van de GVVA, te maken kan krijgen met verblijfs- en arbeidsgaten.²² De gaten veroorzaken dat de vreemdeling geen aaneengesloten verblijfs- en arbeidsrechten opbouw. Hiermee stopt zijn opbouw van rechten die bijvoorbeeld kunnen leiden tot aanspraak op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, naturalisatie of tot een vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Daarnaast mag de vreemdeling gedurende de verlengingsaanvraag (als zijn eerdere GVVA niet meer geldig is) niet werken.

De verschillende betrokken partijen (ministerie V&J, ministerie SZW, IND, UWV en Inspectie SZW) zijn op zoek gegaan naar een oplossing voor dit probleem. Hieruit is het volgende voorstel naar voren gekomen. Het idee is dat de IND bij de aanvraag om een verlenging van de GVVA een verblijfsaantekening in het paspoort van de vreemdeling zal plaatsen. Op deze aantekening geeft de IND aan dat de vreemdeling gedurende de aanvraagprocedure mag werken. Vervolgens kan de GVVA (inclusief het aanvullend document) bij een ingewilligde GVVA-aanvraag met terugwerkende kracht worden afgegeven. Het voordeel van de verblijfsaantekening is dat ook de Inspectie SZW bij een controle in het paspoort van de vreemdeling kan zien dat de vreemdeling mag werken. Deze oplossing vergt een wijziging van het BuWav en van het VV. De ministeries van V&J en SZW zijn momenteel bezig om deze wijziging te realiseren.

Aanvang werkzaamheden vreemdeling

Voordat de GVVA in werking trad, mocht een vreemdeling starten met werken vanaf het moment dat UWV een TWV had afgegeven. Nadat de TWV was afgegeven, nam de IND een beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning.

Bij de GVVA mag de vreemdeling pas starten met werken vanaf het moment dat hij in het bezit is van de GVVA inclusief het aanvullend document.

Daarbij kan er vertraging optreden in de afgifte van het verblijfsdocument. Deze vertraging kan bijvoorbeeld liggen in het feit dat de biometrische gegevens niet goed zijn doorgekomen. Tijdens een van de interviews is een mogelijke oplossing voor dit probleem genoemd. Wanneer de GVVA is ingewilligd, maar het pasje is nog niet gereed, kan de IND een verblijfsaantekening in het paspoort van de vreemdeling plaatsen waaruit onder andere blijkt dat hij mag werken. Deze mogelijke oplossing werd ook geopperd door werkgevers tijdens de groepssessie (zie paragraaf 4.2).

²¹ Artikel 26, eerste lid Vw

²² In de praktijk verstuurt de IND drie maanden voordat de GVVA verloopt een brief waarin gewezen wordt op het de geldigheidsduur van de GVVA en dat een verlening kan worden aangevraagd.

Leges GVVA

Voor de invoering van de GVVA hoefde de klant voor het aanvragen van een TWV geen leges te betalen. Voor de aanvraag van de verblijfsvergunning moest de werkgever wel leges betalen.²³ Als gevolg van de implementatie van de GVVA moet de werkgever nu altijd leges te betalen bij een aanvraag om een GVVA, ongeacht of UWV een positief of negatief advies afgeeft. Geïnterviewden geven aan dat het goed zou zijn om een betere voorlichting te geven over het arbeidsdeel aan werkgevers, zodat een werkgever beter kan inschatten of de aanvraag om een GVVA kansrijk is.

5.3 Toezicht en handhaving

Vanuit de Inspectie SZW wordt aangegeven dat de handhaving van de GVVA goed verloopt. Het verblijfsdocument in combinatie met het aanvullend document is voldoende voor de Inspectie SZW om te kunnen handhaven. Bij vragen over het aanvullend document kan de Inspectie SZW contact opnemen met de IND. Het gebruik van de ketenservicelijn verloopt na een stroeve start nu goed. Hierdoor is het voor Inspectie SZW niet nodig om een in kijik te hebben in het IND informatiesysteem (INDiGO).

De Inspectie SZW werkt bij de inspecties programma gericht. De systematiek van de Inspectie SZW is met de invoering van de GVVA niet veranderd. Er is niet specifiek een programma dat zich alleen op GVVA richt, maar bij de inspecties die worden verricht, komen de inspecteurs vreemdelingen tegen die in het bezit zijn van een GVVA. Daarnaast ontvangt Inspectie SZW conform werkafspraken die daarover zijn gemaakt gegevens van de IND en UWV over GVVA-aanvragen.

De terugkoppeling van de inspecties waarbij een vreemdeling in het bezit was van een GVVA stuurt de Inspectie SZW de rapporten van bevindingen naar de IND. De IND ontvangt deze rapporten. Uit een interview komt echter naar voren dat de rapporten (die zien op een werkgever) vervolgens onvoldoende worden gelinkt aan de bijbehorende GVVA-procedure (die zien op een vreemdeling).

5.4 Samenwerking

Bij de GVVA zijn verschillende partners binnen de overheid betrokken, namelijk de IND, UWV, Inspectie SZW en het ministerie V&J en het ministerie van SZW. In de interviews hebben de verschillende partners aangegeven dat de samenwerking over het algemeen goed verloopt.

Er zijn verschillende overlegvormen rondom de GVVA. Periodiek (eens per half jaar) is er een overleg op directieureniveau (UWV en de directie RVN van de IND). Daarnaast bestaat er een afstemmingsoverleg arbeidsmigratie met afgevaardigden van UWV, IND, Inspectie SZW, het ministerie SZW en het ministerie V&J waarin onder andere de GVVA wordt besproken. Dit overleg is op het niveau van afdelingshoofden. Verder is er ook een afstemmingsoverleg op medewerkersniveau. Hierin worden knelpunten in de uitvoering besproken. Het doel van dit overleg is om de knelpunten op te lossen. Uit een interview komt naar voren dat de meeste knelpunten die in de beginfase bestonden, via dit overleg zijn opgelost.

Bij de IND en UWV zijn contactpersonen die regelmatig (buiten de overlegvormen om) nauw contact met elkaar hebben. Wanneer bijvoorbeeld in een individuele aanvraag een probleem is ontstaan in het proces, kunnen deze contactpersonen snel

²³ Voor de invoering van Modern Migratiebeleid (MoMi) had de werkgever de mogelijkheid om een referenten-procedure op te starten waarbij de leges moesten worden betaald als de IND een positief advies had afgegeven voor de MVV. MoMi is op 1 juni 2013 ingevoerd.

met elkaar schakelen om tot een oplossing te komen. Wanneer er problemen zijn kunnen de IND en UWV elkaar goed vinden.

Door zowel deskundigen vanuit de IND als vanuit UWV wordt aangegeven dat de samenwerking op medewerkersniveau meestal goed verloopt. Over het algemeen zijn de mailadressen en telefoonnummers van de betrokken medewerkers over en weer bekend en kan men in contact komen met elkaar. De telefonische bereikbaarheid kan echter wel verbeterd worden.

In een van de interviews wordt aangegeven dat een samenkomst dag van medewerkers van de IND en UWV een toegevoegde waarde zou hebben. Op deze dag kunnen de medewerkers van de twee organisaties een kijkje in elkaars keuken krijgen. Hierbij kan uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de IND en UWV plaatsvinden.

Het komen tot oplossingen kan in sommige gevallen wel moeilijk zijn, omdat de regelgeving (Wav versus Vw) verschillende uitgangspunten heeft. Zoals in paragraaf 5.2 wordt aangegeven bestaan er bepaalde wrijvingen tussen de Wav en de Vw die met de invoering GVVA duidelijk zijn geworden. Hierdoor kan het op beleidsniveau soms moeilijk zijn om elkaar te begrijpen. Een voorbeeld hiervan is de problematiek rondom de ingangsdatum van de GVVA bij verlengingen (zie paragraaf 5.2). Hierbij heeft het door verschillende uitgangspunten langere tijd geduurd om tot een oplossing te komen.

Bij het implementeren van oplossingen is een verschil te merken tussen het relatief kleine UWV en de veel grotere IND. Door de grootte van de IND duurt het langer voordat oplossingen of veranderingen doorgevoerd kunnen worden.

5.5 Toekomstige ontwikkelingen

In deze paragraaf komen toekomstige veranderingen aanbod die invloed hebben op de GVVA-procedure.

Ingangsdatum GVVA bij verlengingsaanvragen

In paragraaf 5.2 is het probleem met de ingangsdatum van de GVVA bij verlengingsaanvragen beschreven. Er zal een nieuwe werkwijze (plaatsen van een verblijfsaantekening in het paspoort van de vreemdeling bij een verlengingsaanvraag) worden geïmplementeerd om dit probleem te ondervangen. Het voordeel van deze oplossing, is dat een vreemdeling bij een tijdige aanvraag om verlenging van de GVVA en inwilliging hiervan geen verblijfs- of arbeidsgat zal krijgen. Een ander voordeel is dat de vreemdeling gedurende de verlengingsaanvraag mag blijven werken. Deze oplossing vergt een wijziging van het BuWav en van het VV. De ministeries van V&J en SZW zijn momenteel bezig om deze wijziging te realiseren.

Postverwerking

Een toekomstige ontwikkeling in de postverwerking is dat de functionaliteit van de postscanner bij de IND wordt uitgebreid. Hierdoor zal de postscanner zelf post kunnen lezen en is hier geen medewerker nodig. Dit kan een positieve invloed hebben op de behandelduur van de GVVA.

Gegevensuitwisseling UWV en IND

Wanneer een koppeling tussen INDiGO en VerA zal worden bewerkstelligd, hoeft de IND bij het vragen om een advies geen stukken meer per post naar UWV te

versturen en UWV hoeft het advies niet meer te mailen naar de IND. Dit heeft naar verwachting een positieve invloed op de behandelduur van een aanvraag GVVA.

Een ander voordeel van deze gegevensuitwisseling is dat een aanvraag maar een keer moet worden opgevoerd, waardoor de kans op typefouten verminderd wordt.

De realisatie van deze digitalisering wordt echter naar verwachting niet op korte termijn gerealiseerd. Gelet hierop zal naar een andere wijze om beter en sneller gegevens met elkaar uit te wisselen gekeken moeten worden. Inzage in elkaars systemen is hierbij belangrijk. De IND en UWV proberen deze snel en goed te realiseren.

E-dienstverlening

Binnen de IND wordt E-dienstverlening ontwikkeld. Hierbij is een is gestart met de ontwikkeling en bouw van diensten, waarmee klanten hun aanvraag digitaal kunnen indienen. Wanneer E-dienstverlening ook wordt ontwikkeld voor de GVVA aanvragen, houdt dit in dat deze aanvragen gedigitaliseerd zullen worden. Het is de bedoeling dat de klant (de werkgever) de aanvraag zelf registreert en de betreffende documenten digitaal toevoegt bij de aanvraag. De vertraging bij de registratie van aanvragen in het informatiesysteem van de IND (INDiGO) komt hiermee te vervallen. Dit heeft naar verwachting een positieve invloed op de behandelduur van een aanvraag GVVA. Deze ontwikkeling is ook in lijn met de wens die werkgevers tijdens de groepssessie hebben geuit. Ook zij hebben de behoefte om de aanvraag digitaal in te kunnen dienen (zie paragraaf 4.3, onder formulieren).

Convenant Aziatische horeca

Het convenant Aziatische horeca loopt per 1 oktober 2016 af. Dit betreft een groot deel van de GVVA-aanvragen. Op dit moment is het nog niet duidelijk wat de situatie vanaf 1 oktober 2016 zal zijn.

Richtlijn ICT

Op 15 mei 2014 is door het Europees Parlement en de Raad van de EU de Richtlijn 2014/66/EU betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (verder richtlijn ICT (Intra Corporate Transferees)) ondertekend. De richtlijn moet uiterlijk op 29 november 2016 geïmplementeerd zijn in nationale wet- en regelgeving. Richtlijn ICT harmoniseert de procedure voor de toelating van binnen een onderneming overgeplaatste personen door onder meer gemeenschappelijke definities en criteria. De richtlijn verplicht tot een GVVA voor een overplaatsing binnen een (groep van) onderneming(en) die zowel in de EU als in een derde land is gevestigd. In het geval dat een aanvraag om een vergunning ICT wordt ingediend door een niet-erkende referent, zal de IND advies vragen aan UWV. Het aantal GVVA-aanvragen waarbij advies wordt gevraagd aan UWV, zal hierdoor toenemen.

6 Eindconclusie/beantwoording onderzoeksvragen

In deze evaluatie zijn aan de hand van een web-enquête en een groepsgesprek met werkgevers de ervaringen van werkgevers met de GVVA in kaart gebracht. Daarnaast zijn verschillende deskundigen geïnterviewd.

Aan de hand van de onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen van de evaluatie GVVA weergegeven.

6.1 Conclusies

1) Algemene kenmerken GVVA 2015

Aard en omvang van de aanvragen

- In 2015 zijn in totaal 2.915 aanvragen voor een GVVA ingediend. Hiervan betroffen 2.484 aanvragen (85%) voor 'arbeid in loondienst' en 431 aanvragen (15%) voor 'lerend werken'.
- Bij 2.489 aanvragen (85%) betrof de GVVA een mvv-plichtige vreemdeling.
- De helft van de aanvragen (1.468) valt onder categorie B, het Convenant Aziatische horeca (waarvan 560 onder een tweede jaar op grond van dit convenant). 23% van de aanvragen valt onder categorie A (versoepeld toelatingsbeleid op grond van de Regeling Uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Ruwav)) en 18% van de aanvragen valt onder categorie C, aanvragen waarvoor geen versoepeld beleid geldt.

Adviezen

- UWV wordt in 100% van de gevallen om advies gevraagd. UWV heeft bij 2.210 aanvragen (76%) een positief advies gegeven. In 467 gevallen (16%) was het advies negatief. Voor de overige 8% is het advies niet bekend.²⁴ Bij 0,3% van de aanvragen met een positief advies van UWV week de beslissing van de IND af en nam de IND een negatieve beslissing over de GVVA-aanvraag.

Compleetheidstoets

- In 2.643 gevallen (91%) is sprake geweest van een complete aanvraag. In 9% van de gevallen is herstel verzuim geboden om alsnog de benodigde bescheiden om de aanvraag te completeren, aan te leveren.

Beslissingen

- Van de 2.915 aanvragen GVVA die in 2015 zijn binnengekomen, leidde 78% tot een inwilliging en 17% tot een afwijzing. In 6% van de gevallen was er een overige afdoening van toepassing, dit betreft intrekkingen door de klant en buiten behandeling stellingen door de IND.

Bezwaar

- Bij 230 aanvragen (8%) is een bezwaarschrift ingediend. Van deze bezwaarzaken zijn op peildatum 4 april 2016 161 bezwaarzaken afgehandeld. Van deze 161 ingediende bezwaarschriften werden 68 gevallen (42%) ongegrond verklaard. 52 (32%) van deze bezwaarschriften werd gegrond

²⁴ De zaken waarvan het advies niet bekend is, zijn zaken waarbij de aanvrager de aanvraag heeft ingetrokken. Verder betreffen dit zaken waarbij voor dit onderzoek de koppeling tussen het IND-bestand en UWV-bestand niet mogelijk was.

verklaard. 13 bezwaarschriften (8%) werden kennelijk niet ontvankelijk verklaard en in 18 gevallen (17%) werd het bezwaar ingetrokken door de klant.

2) Streeftermijnen en wettelijke termijn

- GVVA: Voor wat betreft de totale behandelduur van de GVVA is 80% van de aanvragen binnen de streeftermijn van 7 weken afgedaan. Overigens is de wettelijke behandelduur van een GVVA 3 maanden. Deze wettelijke behandelduur werd in 97% van de aanvragen gehaald.
- Advies UWV: In 96% van de aanvragen wordt de wettelijke termijn van 5 weken voor het advies van UWV gehaald.

Vergelijking behandelduur 2013 en 2015:

Aangezien in de oude situatie de aanvragen TWV en verblijfsvergunning apart werden ingediend en er geen koppeling is te maken tussen deze twee aanvragen, zijn er beperkingen om de oude en de nieuwe (GVVA) procedure te vergelijken. De best mogelijke benadering is de behandelduur van de 'oude' verblijfsvergunning procedure te bezien en deze met de GVVA-procedure te vergelijken.

- In 2015 is 95% van de aanvragen GVVA in 78 dagen afgedaan.
- In 2013 duurde de 'oude' verblijfsvergunning procedure bij 95% van de aanvragen gemiddeld 77 dagen.

Gelet hierop is de behandelduur van de GVVA in 2015 vergelijkbaar met de behandelduur van de aanvraag om een verblijfsvergunning in 2013.

3) Zijn de werkgevers tevreden over de GVVA-procedure?

Algemene tevredenheid

Niet alle werkgevers kunnen aangeven of de GVVA eenvoudiger is ten opzichte van de oude procedure, omdat zij geen ervaring hadden met de oude procedure. Van degenen die dat onderscheid wel kunnen maken is de meerderheid van mening dat de GVVA eenvoudiger is geworden of is verbeterd. (57% is van mening dat de GVVA eenvoudiger is en 52% vindt de GVVA een verbetering. 18% vindt de GVVA niet eenvoudiger en 16% vindt de GVVA een verslechtering). Op basis van de groepssessie en de antwoorden in de open velden van de web-enquête kan worden gesteld dat de 1-loket functie van de GVVA een belangrijk rol in speelt in de mate van tevredenheid.

Met betrekking tot de duur van de procedure geeft 'slechts' 35% aan dat de duur van de procedure in meer of mindere mate acceptabel is. Uit analyse van de behandelduur blijkt echter dat de GVVA niet veranderd is in behandeltijd ten opzichte van de oude procedure. Bij de GVVA is nadat de definitieve beslissing is genomen (einde behandelduur voor UWV en de IND) het proces voor de werkgever nog niet voltooid omdat gewacht moet worden op afgifte van het pasje en het aanvullend document. Voorheen was dat niet zo en de huidige gang van zaken wekt ergernis. Het is overigens goed mogelijk dat men bij de oude procedure ook al niet tevreden was over de behandelduur.

Over de vraag of tijdens de GVVA minder bewijsstukken overlegd hoeven te worden dan vroeger, waren de meningen verdeeld. 35% is het er in meer of mindere mate mee eens, 28% is het ermee oneens.

De helft (50%) van de werkgevers vindt het bezwaarlijk dat de vreemdeling na aankomst in Nederland moet wachten tot zijn verblijfsvergunning en aanvullend document zijn afgegeven, voordat hij/zij mag werken.

Voor 46% van de respondenten is de rolverdeling tussen UWV en de IND duidelijk.

Tijdens de groepsessie met de werkgevers bleek dat het gevoel van tevredenheid met name gelegen is in de eenvoud van de procedure en de 1-loket functie die de GVVA inneemt. Wel wordt aangegeven dat in de praktijk wel duidelijk is dat het twee organisaties betreft waarbij de samenwerking volgens de werkgevers niet altijd soepel verloopt. Zo geeft de werkgever aan dat IND geen inzage heeft in het proces bij UWV en kan UWV geen update geven, omdat de aanvraag via de IND loopt.

Tevredenheid informatievoorziening

Volgens de uitkomsten van de web-enquête is men iets meer tevreden over de informatie voorziening door de IND (51% is in meer of mindere mate tevreden) dan die door UWV (36% is in meer of mindere mate tevreden). Toch laat de informatievoorziening in het algemeen te wensen over. Uit de groeps gesprekken met de werkgevers bleek dat men het storend vindt dat volgens afspraken alleen contact kan worden gelegd met de IND voor vragen met betrekking tot de stand van zaken en dat UWV daar geen uitspraken over mag doen, terwijl UWV het (vaak doorslaggevende) advies opstelt. Er zou een schakel moeten zijn tussen IND en UWV voor informatievoorziening. De werkgever heeft behoefte aan specifieke informatie over de status van de aanvraag en aan contactpersonen bij de IND en UWV bij wie zij terecht kunnen met vragen.

Ook kwamen er in de vrije tekstvelden van de web-enquête veel klachten naar voren met betrekking tot de telefonische bereikbaarheid van de IND.

De formulieren die gebruikt dienen te worden kunnen werkgevers/gemachtigden relatief goed vinden. Wel kunnen de formulieren verbeterd worden, zo is de toelichting op het formulier soms onvoldoende of verwarrend en zijn de formulieren niet goed geïntegreerd waardoor gegevens dubbel ingevuld moeten worden. Tijdens de groepsessie gaven werkgevers aan dat zij behoefte hebben aan een aanvraagformulier waar in getypt kan worden en waarin ruimte is voor extra toelichting. De werkgevers geven aan dat zij de aanvraag graag digitaal zouden willen indienen.

Werkgevers hebben behoefte aan meer diepgaande en specifiekere informatie op de website. De werkgevers missen bijvoorbeeld verwijzingen naar de betreffende wetsartikelen.

Het is de meesten wel duidelijk waar een eventueel bezwaarschrift ingediend zou moeten worden.

4) Hoe verloopt de uitvoering van de GVVA?

Over het algemeen verloopt de GVVA-procedure na een beginfase met opstartproblemen en veel achterstanden op dit moment goed. Dit geldt zowel voor de eerste aanleg zaken als de bezwaarprocedure. De beroepsprocedure had een langere aanlooptijd nodig. Ook het toezicht en de handhaving van de GVVA verloopt goed. Het verblijfsdocument in combinatie met het aanvullend document is voldoende voor Inspectie SZW om te kunnen handhaven. Als positief punt van de GVVA wordt benoemd dat de werkgever een loket heeft waar de aanvraag wordt ingediend.

In verschillende interviews komen wel verbeterpunten naar voren.

Twee organisaties

Een aantal van de verbeterpunten heeft te maken met het feit dat twee instanties, de IND en UWV, betrokken zijn bij de aanvraag GVVA.

- De communicatie naar de klant toe kan verbeterd worden. Zowel vanuit UWV als de IND komt de wens naar voren om specifiekere informatie te kunnen geven (bijvoorbeeld over de behandelduur of inhoudelijke vragen). Dit is overigens ook een wens van de werkgevers.
- De IND en UWV hebben niet veel zicht op de stand van zaken van een bepaalde aanvraag GVVA als de andere instantie aan zet is. Betere informatie hierover is wel gewenst. Hiermee kan bijvoorbeeld ook de klant beter geïnformeerd worden.

Behandelduur

De behandelduur van een GVVA-aanvraag loopt op een paar punten vertraging op, namelijk:

- bij de registratie van de aanvragen bij de IND;
- bij het doorsturen per post van het dossier naar UWV;
- het dossier dat bij UWV binnenkomt, is ondanks de compleetheidstoets die IND verricht, niet altijd compleet;
- door het feit dat de klant tweemaal om stukken verzocht kan worden, namelijk na de compleetheidstoets door de IND en bij de inhoudelijke toets door UWV.

Administratieve verbeterpunten

- De aanvraagformulieren kunnen verbeterd worden. Bepaalde gegevens moeten meerdere keren worden ingevuld, het formulier bestaat uit veel bijlagen en het formulier moet met de hand worden ingevuld.
- Door de vele bijlagen is de aanvraag voor IND en UWV ook bewerkelijker.
- Het dossier dat de IND doorstuurt, is moeilijk leesbaar. De stukken zijn een print van ingescande stukken.
- Doordat er geen digitale gegevensuitwisseling is tussen de informatiesystemen van de IND en UWV moeten gegevens meerdere keren in een systeem worden opgevoerd met de bijbehorende kans op typefouten.

Beroepszaken

Een verbeterpunt in beroepszaken is de termijn die UWV krijgt om bij een rechtszaak input te leveren over het arbeidsdeel.

Beleidsmatige knelpunten

Met de invoering van de GVVA is het toetsingskader van de Wav en de Vw niet veranderd. Door de invoering van de GVVA zijn de wrijvingen die tussen de Wav en de Vw bestaan echter wel expliciet naar voren gekomen. Twee belangrijke knelpunten zijn de volgende:

- Ingangsdatum GVVA: De Vw kent het begrip 'terugwerkende kracht' en de Wav niet. Dit kan problemen opleveren bij bepaalde aanvragen om verlenging van de GVVA. De kans bestaat op verblijfs- en arbeidsgaten en de vreemdeling mag gedurende de verlengingsaanvraag niet werken. Voor dit knelpunt wordt inmiddels aan een oplossing gewerkt (zie toekomstige ontwikkelingen).
- De vreemdeling mag starten met werken wanneer hij in het bezit is van een GVVA inclusief het aanvullend document. Voor de inwerkingtreding van de GVVA mocht de vreemdeling werken vanaf het moment dat de TWV was afgegeven. Wellicht kan een verblijfsaantekening in het paspoort ook in deze zaken een uitkomst bieden.

Samenwerking

De samenwerking tussen IND, UWV, Inspectie SZW, het ministeries V&J en het ministerie SZW verloopt over het algemeen goed. De verschillende partijen weten elkaar goed te vinden. Dit geldt ook op medewerkersniveau. Wel zou de telefonische bereikbaarheid verbeterd kunnen worden tussen de medewerkers van UWV en de IND. Om uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de medewerkers van UWV en de IND te stimuleren, kan een samenkomst dag uitkomst bieden. Op vooral beleidsniveau kan het komen tot oplossingen soms moeilijk zijn, omdat er

tegengestelde belangen kunnen spelen. Dit heeft onder meer te maken met de verschillen in doelstelling en uitgangspunten van de Wav en de Vw.

Toekomstige ontwikkelingen

Er zijn een aantal toekomstige ontwikkelingen die een positieve invloed hebben op de GVVA. Deze ontwikkelingen kunnen een aantal van de op dit moment ervaren knelpunten wegnemen.

- Ingangsdatum GVVA: er is een oplossing gevonden om het probleem rondom de ingangsdatum van de GVVA bij verlengingen weg te nemen. Het voorstel is om dit op te lossen door middel van een verblijfsaantekening in het paspoort van de vreemdeling. Deze oplossing vergt een wijziging van het BuWav en het VV. De ministeries van V&J en SZW zijn momenteel bezig om deze wijziging te realiseren.
- Wanneer een koppeling tussen de informatiesystemen INDiGO en VerA wordt gerealiseerd, de informatie uitwisseling tussen UWV en de IND niet meer per post of per mail hoeven plaatsvinden. Daarnaast zal de aanvraag maar een keer opgevoerd moeten worden. Dit is naar verwachting positief voor de behandelduur en de kans op typefouten wordt verminderd. De realisatie van deze digitalisering wordt echter naar verwachting niet op korte termijn gerealiseerd. Gelet hierop zal naar een andere wijze om beter en sneller gegevens met elkaar uit te wisselen gekeken moeten worden. Inzake in elkaars systemen is hierbij belangrijk. De IND en UWV proberen de gegevensuitwisseling snel en goed te realiseren.
- Binnen de IND wordt gewerkt aan E-dienstverlening. Wanneer E-dienstverlening wordt ontwikkeld voor de GVVA-aanvragen, houdt dit in dat deze aanvragen gedigitaliseerd zullen worden. Dit heeft naar verwachting een positieve invloed op de behandelduur. De IND hoeft de aanvraag dan niet meer op te voeren. Ook de werkgevers hebben aangegeven dat zij de aanvraag graag digitaal zouden willen indienen.

Bijlage I Lijst geïnterviewde deskundigen

Geïnterviewde deskundigen betroffen medewerkers van Inspectie SZW, Ministerie van SZW, Ministerie van V&J-DMB, UWV-AJD en UWV-TWV, alsmede IND-collega's van de afdelingen DV, JZ, RVN en SUA.

Bijlage II Samenstelling Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie bestond uit medewerkers van Ministerie van SZW, Ministerie van V&J-DMB, UWV-AJD, UWV-TWV en IND-collega's van RVN en SUA.



*IND:
dé toelatingsorganisatie
van Nederland*