



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Analyse Chavez-Vilchez

November 2018

Colofon

Titel	Analyse Chavez-Vilchez
Status	Definitief
Auteurs	Jocelyn Liu Wetenschappelijk medewerker
	Titia Maasland Wetenschappelijk medewerker
	Dylano de Wilde Wetenschappelijk medewerker
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoud

Colofon—1
Managementsamenvatting—3
Afkortingenlijst—5

1	Inleiding—6
1.1	Aanleiding onderzoek—6
1.2	Doelstelling (waarom)—7
1.3	Vraagstelling (wat)—7
1.4	Reikwijdte—9
1.5	Onderzoeksmethode—9
1.6	Begeleidingscommissie—11
1.7	Opbouw van het rapport—11
2	Ontwikkelingen in aantallen —12
2.1	Algemeen -12
2.2	Aantal aanvragen -12
2.3	Beslissingen op aanvragen -13
3	Profiel van de aanvragers—17
3.1	Algemeen-17
3.2	Populatie-17
3.3	Aanvraaghistorie-25
3.4	Derden-26
4	Conclusie—28

Managementsamenvatting

Aanleiding

Op 10 mei 2017 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) met het arrest Chavez-Vilchez (C-133/15, verder te noemen 'het arrest') vastgesteld dat een derdelander die ouder is van een minderjarig Nederlands kind onder voorwaarden aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht in de Europese Unie (EU). Dit geldt zowel in de reguliere als in de asielprocedure (incl. een aanvraag om een EU-verblijfsdocument). Het arrest heeft grote gevolgen voor de wijze waarop de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) toetst of een derdelander ouder recht heeft op verblijf bij zijn Nederlandse kind. Na de uitspraak van het HvJ EU is het beleid van de IND inzake verblijf op grond van artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU), voor de verzorgende derdelander ouder bij een Nederlands minderjarig kind, gewijzigd.

Vanwege het arrest en de wijziging in het beleid van de IND heeft de hoofddirecteur van de IND (HIND) de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) verzocht een onderzoek uit te voeren naar de gevolgen en ontwikkelingen naar aanleiding van het arrest dat 10 mei 2017 is ingegaan. Binnen het onderzoek ligt de focus op twee aspecten. Ten eerste zijn de ontwikkelingen in aantallen van de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging) in kaart gebracht. Ten tweede is er gekeken naar het profiel van de aanvragers.

Methode

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van het arrest is zowel naar de periode voor het arrest, als naar de periode na het arrest gekeken worden. De meetperiode loopt van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018; een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn een aantal methoden van onderzoek gebruikt. Ten eerste is er een kwantitatieve analyse gedaan, om de ontwikkelingen in het aantal aanvragen op basis van artikel 20 VwEU in kaart te brengen. Daarnaast zijn gegevens verzameld door middel van dossieronderzoek op INDiGO (het registratiesysteem van de IND) en zijn gegevens opgevraagd bij verschillende onderdelen van de IND.

Belangrijkste bevindingen

Ontwikkelingen in aantallen

- In het jaar na het arrest zijn 2.710 aanvragen voor artikel 20 VwEU ingediend. Dat zijn 2.617 meer aanvragen dan in het jaar ervoor.
- Vanaf oktober 2017 ligt het aantal aanvragen structureel tussen ongeveer 250 en 335 aanvragen per maand.
- Het inwilligingspercentage is in het jaar na het arrest toegenomen (94%) ten opzichte van het jaar voor het arrest (34%).
- Het aandeel mannen dat een aanvraag heeft gedaan op basis van artikel 20 VwEU is toegenomen in het jaar na het arrest (38%), ten opzichte van het jaar voor het arrest (8%).
- De meeste aanvragen op basis van Chavez-Vilchez zijn van derdelanders met een Marokkaanse nationaliteit, waarna de Surinaamse, Turkse en Nigeriaanse nationaliteit volgen.

Profiel van de aanvragers

Onderstaande aantallen zijn op basis van een dossieronderzoek van 320 dossiers.

- In 33% van de zaken die in het dossieronderzoek zijn bekeken is in een periode van vijf jaar voor de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez een faciliterend visum aangevraagd.
- Uit het dossieronderzoek blijkt dat 9% van de derdelander ouders in het buitenland woonde op moment van aanvraag.
- De helft van de kinderen woonde op moment van aanvraag bij beide ouders. In 22% van de zaken woont het kind niet bij de derdelander ouder, maar alleen bij de Nederlandse ouder.
- In 66% van de zaken heeft de derdelander ouder een relatie of huwelijk met de Nederlandse ouder. Van deze groep blijkt dat in 50% van de gevallen de derdelander ouder de zorgtaken deelt met de Nederlandse ouder en in 41% de derdelander alleen de zorgtaken draagt. Ook blijkt uit het onderzoek dat in nagenoeg alle gevallen (99%) de derdelander ouder, wanneer er geen relatie is, contact heeft met het Nederlandse kind.
- In 43% van de zaken is het kind automatisch erkend door de derdelander ouder (bijvoorbeeld door een huwelijk), en in 56% van de zaken is het kind actief erkend door de derdelander ouder.¹ In het algemeen zijn de meeste kinderen, waarbij er geen automatische erkenning was, na de geboorte erkend. In 30% van de gevallen waarbij geen sprake is van een automatische erkenning heeft de erkenning voor de geboorte plaatsgevonden. 29% van alle erkenningen die niet-automatisch hebben plaatsgevonden zijn binnen een jaar na de geboorte gedaan. In 20% van de zaken waarbij de erkenning niet-automatisch is geweest, heeft de erkenning binnen een jaar voorafgaand aan de aanvraag plaatsgevonden.
- Vaak gaat het om jonge kinderen waarvan de derdelander ouder een aanvraag doet; ongeveer 76% van de kinderen is jonger dan 8 jaar.

Aanvraaghistorie

Onderstaande aantallen zijn op basis van een dossieronderzoek van 320 dossiers.

- In 74% van de gevallen heeft de derdelander ouder eerder een andere eerdere aanvraag ingediend. De eerste aanvraag voorafgaand aan de aanvraag van artikel 20 VwEU is overwegend een reguliere aanvraag geweest (91%) in plaats van asielaanvraag (9%). Wat kan worden geconstateerd is dat binnen de voorafgaande reguliere aanvragen maar bij 11% van de gevallen een eerdere afwijzing op het Zambrano arrest is geweest. Binnen de onderzochte voorafgaande asielaanvragen is dit zelfs 0%.

Verzoeken derden

- In de periode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018 zijn in totaal 25 zaken voorgelegd aan de Raad van de Kinderbescherming (RvdK) om de afhankelijkheidsrelatie van het kind en de derdelander ouder te onderzoeken.
- In de periode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018 zijn in totaal 56 verzoeken van derde partijen binnengekomen bij de IND, om na te gaan of een persoon rechtmatig verblijf in Nederland heeft in het kader van Chavez-Vilchez.

Conclusie

Het arrest Chavez-Vilchez heeft in aantallen voor een toename aan aanvragen met beroep op artikel 20 VwEU teweeg gebracht, waarbij ook het aantal inwilligingen is gestegen.

¹ Zie bijlage 1 voor meer informatie over erkenningen.

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
BIC	Team Business Informatie Centrum (IND)
BRP	Basisregistratie Personen
DMB	Directie Migratiebeleid
EU	Europese Unie
EUVIS	EU Visum Informatie Systeem
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
HIND	Hoofddirecteur IND
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
J&V	Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
O&A	Onderzoek en Analyse (IND)
NVIS	Nederlands Visum Informatie Systeem
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
SVB	Sociale Verzekeringsbank
Vw	Vreemdelingenwet
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) is verzocht een analyse uit te brengen over de Chavez-Vilchez zaken. Onderhavig rapport is een uitwerking van dit onderzoek.

Op 10 mei 2017 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) met het arrest Chavez-Vilchez (C-133/15, verder te noemen 'het arrest') vastgesteld dat een derdelander die ouder is van een minderjarig Nederlands kind onder voorwaarden aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht in de Europese Unie (EU). Dit geldt zowel in de reguliere als in de asielprocedure (incl. een aanvraag om een EU-verblijfsdocument). Het arrest heeft grote gevolgen voor de wijze waarop de IND toetst of een derdelander ouder recht heeft op verblijf bij zijn Nederlandse kind.

Eerder maakte het HvJ EU met het arrest Zambrano (C- 34/09) op 8 maart 2011 al duidelijk dat lidstaten het verblijfsrecht niet kunnen ontfangen aan een derdelander ouder van een minderjarig kind met de nationaliteit van die lidstaat, als dit ertoe zou leiden dat dat kind de EU zou moeten verlaten met zijn derdelander ouder. Vóór het arrest Chavez-Vilchez werd het verblijf van de derdelander op grond van op dat moment vigerende beleid geweigerd als er naast de vreemdeling ook een andere – Nederlandse – ouder bekend was, die in beginsel de dagelijkse en daadwerkelijke zorg voor het kind op zich zou kunnen nemen. Uit het arrest Chavez-Vilchez e.a. van 10 mei 2017 betreffende prejudiciële vragen over de uitlegging van artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) inzake Unieburgerschap bleek dat dit beleid niet meer volstond. Daarmee moest de eerder door Nederland gegeven, restrictieve, uitleg van het arrest Zambrano worden verlaten.

Uit de uitspraak van het HvJ EU blijkt dat artikel 20 VwEU zich tegen nationale maatregelen verzet die tot gevolg hebben dat EU-burgers het effectieve genot wordt ontfengd van de belangrijkste aan hun status van EU-burger ontfengde rechten. Het HvJ EU heeft bepaald dat zelfs als de Nederlandse ouder zorg voor het kind kan en wil dragen, dit dan geen directe reden mag zijn om geen verblijfsrecht toe te kennen aan de derdelander ouder. Vastgesteld moet kunnen worden, aldus het HvJ EU, dat er tussen het kind en de derdelander ouder niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind alsnog genoopt zou zijn het grondgebied van de EU te verlaten indien de derdelander ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd.

Voor Nederland betekent dit dat ook als de Nederlandse ouder bereid wordt gevonden de zorg voor het kind op zich te nemen, moet worden aangetoond dat de scheiding met de derdelander ouder geen negatieve gevolgen heeft voor het kind. De IND moet in alle gevallen een toets blijven uitvoeren. In de praktijk betekent dit dat als de derdelander ouder geen of marginale daadwerkelijke zorg- en/of opvoedingstaken verricht, aanleiding kan bestaan om onderzoek te laten doen naar de afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander ouder en het kind. Daartoe moeten, in het belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden genomen.

Meer in het bijzonder; de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de andere ouder met de Nederlandse nationaliteit als met de derdelander ouder en het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van de derdelander ouder zou worden gescheiden. De uitkomsten van het onderzoek naar de afhankelijkheidsverhouding zijn bepalend voor de beslissing of de derdelander ouder in aanmerking komt voor rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder e, Vreemdelingenwet (Vw). Na het arrest is in een pilot met de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) gezien in welke gevallen de RvdK een rol kan spelen bij het informeren van de IND over de opvoedingsomgeving en het belang van het kind.

Het arrest gaat specifiek over ouders van Nederlandse kinderen die afkomstig zijn uit derde landen. Het criterium van Chavez-Vilchez is immers gedwongen vertrek uit de EU. Daarnaast geldt het nieuwe beleid niet alleen voor ouders die een biologische band met het kind hebben; stief-, pleeg- en opvangouders vallen ook onder de reikwijdte van het arrest Chavez-Vilchez, mits er sprake is van een afdoende afhankelijkheidsrelatie.

Na de uitspraak van het HvJ EU is het beleid van de IND inzake verblijf op grond van artikel 20 VwEU voor de verzorgende ouder bij een Nederlands minderjarig kind gewijzigd. Wat de gevolgen daarvan zijn op de langere termijn is onbekend. Voor de start van het onderzoek is de verwachting uitgesproken dat het arrest Chavez-Vilchez zal zorgen voor een stijging in het aantal verblijfsaanvragen op grond van artikel 20 VwEU. Ook werd er verwacht dat het inwillingspercentage zal stijgen, omdat het restrictievere beleid van voor het arrest Chavez-Vilchez is verlaten.

1.2 Doelstelling (waarom)

Het doel van de analyse is om de populatie en de (cijfermatige) ontwikkelingen naar aanleiding van het arrest dat 10 mei 2017 is ingegaan in beeld te brengen.

1.3 Vraagstelling (wat)

Centrale onderzoeksvragen

Bij dit onderzoek zijn de volgende hoofdvragen geformuleerd:

1. Is er een verschil te zien in het aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU voor en na de invoering van het arrest?
2. Wie zijn de aanvragers?
 - 2a. Hoe ziet de populatie derdelander ouders eruit die een beroep doen op Chavez-Vilchez?
 - 2b. Hoe vaak is er onderzoek verricht door de RvdK en hoe vaak zijn er verzoeken van derden bij de IND binnenkomen t.b.v. Chavez-Vilchez?
- 2c. Wat is de verblijfs- en aanvraaghistorie van de derdelander ouders die een beroep doen op Chavez-Vilchez?

Subvragen

De bovenstaande hoofdvragen zijn uitgesplitst in de volgende subvragen.

Ad 1) Is er een verschil te zien na de uitspraak Chavez-Vilchez?

Een jaar voorafgaand aan het arrest: 10 mei 2016 tot 10 mei 2017 en een jaar na het arrest: 10 mei 2017 tot 10 mei 2018

- a. Aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU:

- Aantal inwilligingen² en afwijzingen
- Nationaliteit van de derdelander ouder
- Geslacht van de derdelander ouder

Ad 2) Wie zijn de aanvragers?

Een jaar na het arrest: 10 mei 2017 tot 10 mei 2018

- a. Aantal aanvragen om faciliterend visum vanuit het buitenland van derdelander ouders
- b. Waar (Nederland of buitenland) en bij wie wonen de kinderen?
- c. Leeftijd van het kind op datum aanvraag
- d. Aantal gevallen waarin onderzoek is verricht door RvdK t.b.v. Chavez-Vilchez
- e. Aantal verzoeken van derden die bij de IND binnenkomen om het rechtmatig verblijf van de derdelander ouder te toetsen op basis van het arrest Chavez-Vilchez
- f. Wat is de gezinssamenstelling van derdelander ouders die een beroep doen op Chavez-Vilchez op het moment van aanvraag?
 - Welk deel van het totaal aantal derdelander ouders heeft een relatie met de andere ouder van het kind?
 - Indien de derdelander ouder geen relatie (meer) heeft met de andere ouder:
 - Welk deel van het totaal aantal derdelander ouders deelt de zorgtaken met de Nederlandse ouder?
 - Welk deel van het totaal aantal derdelander ouder heeft geen zorgtaken?
 - Welk deel van het totaal aantal derdelander ouder draagt de zorgtaak alleen (de zorgtaak wordt niet gedeeld met de andere ouder)
 - Welk deel van het totaal aantal derdelander ouders heeft contact met het kind en welk deel van het totaal aantal Nederlandse ouders heeft contact met het kind?
- g. Is het kind erkend? Zo ja,
 - Was dit voor of na de geboorte?
 - Indien na de geboorte: Hoeveel jaar na de geboorte?
 - Indien voor de geboorte: Hoe lang voor de aanvraag heeft de erkenning plaatsgevonden?
- h. Wat is de verblijfs- en aanvraaghistorie van de derdelander ouders die een beroep doen op Chavez-Vilchez?
 - Welk deel van het totaal aantal derdelanders heeft voorafgaand aan de aanvraag waarbij een beroep is gedaan op Chavez-Vilchez een andere aanvraag ingediend?
 - Welke aanvraag is als laatst voorafgaand aan het beroep op Chavez-Vilchez gedaan?
 - Reguliere aanvragen
 - Verblijfsdoel van de vorige aanvraag
 - Eerdere afwijzing op basis van het Zambrano arrest
 - Asiel aanvragen
 - Eerdere afwijzing op basis van het Zambrano arrest
 - Aanvragen met Dublin claim

² In het jaar na het arrest incl. inwilligingen o.b.v. ambtshalve toets

1.4**Reikwijdte**

Object van onderzoek zijn de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez, incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging. Het ambtshalve inwilligen van artikel 20 VwEU houdt in dat een derdelander in de eerste plaats een verblijfsaanvraag voor een ander verblijfsdoel heeft ingediend, maar door de medewerker van de IND zelf is door getoetst op het recht van artikel 20 VwEU toen bleek dat de derdelander niet in aanmerking kwam voor de verblijfsvergunning op basis van het eerst aangevraagd verblijfsdoel. Wanneer bij zo'n toetsing blijkt dat de derdelander in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op basis van artikel 20 VwEU, wordt de eerste aanvraag van de derdelander afgewezen, en vervolgens een nieuwe zaak aangemaakt voor de derdelander onder het verblijfsdoel van artikel 20 VwEU.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van het arrest is zowel naar de periode voor het arrest als naar de periode na het arrest gekeken. Het arrest is van 10 mei 2017. De meetperiode loopt van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018; een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest.

Medio mei 2018 heeft een verduidelijking plaatsgevonden waardoor het Nederlandse beleidskader waarbinnen de toetsing voor een verblijfsvergunning op basis van artikel 20 VwEU moet plaatsvinden is aangepast. Aangezien de onderzoeksperiode tot 10 mei 2018 loopt, zijn de effecten van deze verduidelijking niet zichtbaar in dit onderzoek.

In het rapport vindt geen duiding plaats van de ontwikkelingen in aantallen. Het rapport is beschrijvend (hoe ziet de populatie eruit, welke kenmerken heeft de populatie, etcetera).

1.5**Onderzoeksmethode**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de onderstaande methoden van onderzoek gebruikt.

Kwantitatieve analyse

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 (zie par. 1.3) is een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle aanvragen van derdelander ouders die zijn ingediend op grond van artikel 20 VwEU (10 mei 2016 tot 10 mei 2017) of waarbij een beroep is gedaan op het arrest Chavez-Vilchez (10 mei 2017 tot 10 mei 2018) of aanvragen die ambtshalve zijn ingewilligd op het arrest. Voor het beantwoorden van onderzoeksvragen 2 en 3 zijn gegevens verzameld door middel van dossieronderzoek op INDiGO, het registratiesysteem van de IND en zijn gegevens opgevraagd bij de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) van de IND en externen.

Dossieronderzoek

Alle vragen waar voor de beantwoording de gegevens niet uit het systeem gehaald kunnen worden, zijn aan de hand van gegevens uit dossieronderzoek beantwoord.

Het dossieronderzoek is uitgevoerd op een steekproef uit alle aanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op Chavez-Vilchez in de periode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018. In totaal zijn met de steekproef 320 aanvragen bekeken door vier medewerkers.³ Hiervoor hebben de medewerkers eerst één dossier afzonderlijk bekeken en de vragen ingevuld. Vervolgens zijn de antwoorden met elkaar vergeleken en zijn de verschillen besproken.

Tijdens het dossieronderzoek is bij twijfel over een in te vullen antwoord overleg gevoerd en het invulformulier indien nodig aangepast voor een eenduidige manier van registratie van de antwoorden. Na het dossieronderzoek zijn alle gegevens nagelopen op consistentie en zijn antwoorden eventueel opnieuw gecategoriseerd wanneer de medewerker tijdens het dossieronderzoek daar een opmerking bij had geplaatst. Hieronder worden bepaalde keuzes in het dossieronderzoek nader toegelicht.

Faciliterend visum

De visumdienst van de IND heeft voor alle 320 zaken van het dossieronderzoek in het Nederlands Visum Informatie Systeem (NVIS) en EU Visum Informatie Systeem (EUVIS) gekeken of en wanneer er in de afgelopen vijf jaar een aanvraag voor een faciliterend visum is gedaan. Het verblijfsdoel van dit visum is niet structureel uit het dossier te halen. Het kan dus zijn dat het visum met een ander doel is aangevraagd.

Woonplaats derdelander ouder en kind

Tijdens het dossieronderzoek is gekeken of de derdelander ouder en het kind op de datum van de aanvraag reeds ingeschreven stonden in de Basisregistratie Personen (BRP). Indien dat niet het geval was, maar in het dossier stond vermeld dat de ouder of het kind in Nederland woonachtig zijn, dan is aangenomen dat hij of zij in Nederland woont.

Leeftijd van het kind

Er is uitgegaan van de leeftijd van het kind aangemerkt in de rol als 'sociaal referent' voor de aanvraag. Dat is in de meeste gevallen het oudste kind wanneer het gaat om een aanvraag om verblijf bij meerdere Nederlandse kinderen.

Erkenning van het kind

Tijdens het dossieronderzoek is gekeken of het kind erkend is door de derdelander ouder, indien er geen sprake is van automatische erkenning door huwelijk of geregistreerd partnerschap tussen de ouders. Een eventuele erkenning wordt op de geboorteakte van het kind vermeld. Indien geen kopie van de geboorteakte aanwezig was in het dossier is een eventuele uitspraak van de rechter over *vaststelling van het vaderschap* meegeteld in de aantallen van erkenning van het kind, omdat het kind op die manier - via de Nederlandse vader - ook het Nederlanderschap kan verkrijgen.

Indien in het dossier geen erkenningsdocument of document van de rechtbank over de vaststelling van het vaderschap aanwezig waren en de derdelander ouder de moeder is, is naar de *ingangsdatum van de Nederlandse nationaliteit* van het kind gekeken.

³ De IND heeft in de periode 10 mei 2017 t/m 9 mei 2018 in totaal op 1.789 aanvragen waarbij een beroep is gedaan op het arrest Chavez-Vilchez een beslissing genomen. Uit deze populatie van aanvragen is een steekproef getrokken van 320 aanvragen, waarmee met 95% betrouwbaarheid uitspraken kunnen worden gedaan over de populatie van aanvragen.

Wanneer die datum na de geboorte van het kind ligt is die datum aangenomen als ingangsdatum van de erkenning door de Nederlandse vader, omdat het kind anders niet de Nederlandse nationaliteit heeft kunnen verkrijgen. Wanneer het kind bij geboorte de Nederlandse nationaliteit heeft, weten we alleen dat de erkenning vóór de geboorte heeft plaatsgevonden, maar is de datum van erkenning als onbekend beschouwd.

Wanneer in een zaak geen erkenningsdocument aanwezig was, maar wel een uitspraak is geweest van de rechter over de *vaststelling van het ouderlijk gezag van de vader*, dan is deze datum aangehouden als de datum van erkenning van het kind. Erkenning is een voorwaarde voor toekenning van het ouderlijk gezag.⁴

In bijlage 1 wordt uitgelegd wat het verschil is tussen erkenning van het kind, vaststelling ouderlijk gezag en vaststelling vaderschap voor het kind.

Uitgangspunten gebruikte bestanden

In INDiGO wordt elke aanvraag afzonderlijk als zaak geregistreerd. Daarom zijn de volgende uitgangspunten van toepassing:

- Het aantal aanvragen en de beslissingen daarop staan niet gelijk aan het aantal personen dat een verzoek heeft ingediend of een beslissing heeft ontvangen, omdat vreemdelingen in de onderzoeksperiode meerdere keren een verzoek kunnen hebben ingediend na een afwijzing op een eerdere aanvraag.
- De populatie 'aanvragen' en 'aanvragen waarop is beslist door de IND' komen niet met elkaar overeen, omdat een verzoek waarop is beslist in een eerder jaar kan zijn ingediend.

Uitgangspunten rapportage over cijfers

- De percentages zijn berekend op de oorspronkelijke cijfers. Procenten zijn afgerond op hele getallen. Vanwege de afgeronde percentages kan het voorkomen dat deze niet tot 100% optellen.

1.6

Begeleidingscommissie

Er is een klankbordgroep ingesteld waarin directie Migratiebeleid (DMB) en vanuit de IND directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA), directie RVN, directie Juridische Zaken (JZ) en directie Asiel en Bescherming (A&B) zijn vertegenwoordigd.

Met de klankbordgroep is inhoudelijk over de rapportage gesproken. De klankbordgroep is in totaal drie keer bijeen gekomen.

1.7

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen in het aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 VwEU na het arrest Chavez-Vilchez behandelt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het profiel van degenen die een aanvraag doen op basis van het arrest Chavez-Vilchez. Tot slot bevat hoofdstuk 4 de conclusies die naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek zijn getrokken.

⁴ In het dossieronderzoek ging het om twee zaken met een derdelander vader, van wie het ouderlijk gezag is vastgesteld. De vader heeft het kind dus daarvoor erkend.

2 Ontwikkelingen in aantallen

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 VwEU⁵. Het gaat hierbij om de periode van een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest (10 mei 2016 tot 10 mei 2018). Om inzicht te krijgen in het verschil in de aantallen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU vòòr en na het arrest Chavez-Vilchez is gebruik gemaakt van gegevens uit INDiGO, het registratiesysteem van de IND.

2.2 Aantal aanvragen

Het aantal aanvragen op grond van art. 20 VwEU is na het arrest sterk gestegen: Er zijn 93 aanvragen ingediend in het jaar ervoor (10 mei 2016 t/m 9 mei 2017) en 2.710 aanvragen in het jaar erna (10 mei 2017 t/m 9 mei 2018). Dat betekent een stijging van 2.617 in het jaar na het arrest. In dat jaar zijn de meeste aanvragen in de tweede helft van het jaar ingediend (zie tabel 2.1).

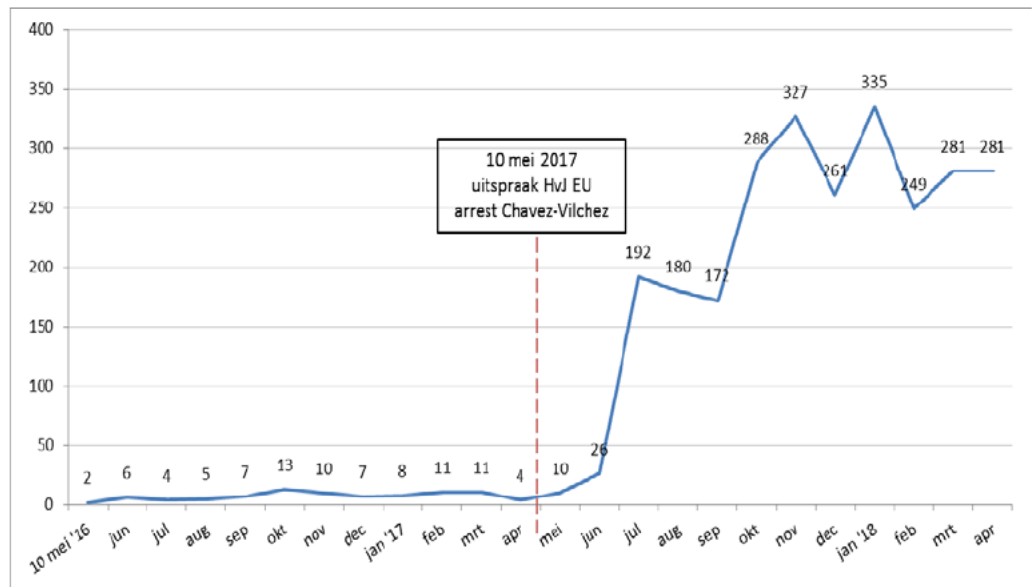
Tabel 2.1: Aantal aanvragen art. 20 VwEU

Periode	Aantal aanvragen art. 20 VwEU
10 mei 2016 t/m 9 mei 2017	93
10 mei 2017 t/m 9 nov 2017	972
10 nov. 2017 t/m 9 mei 2018	1.737
Totaal	2.802

Figuur 2.1 geeft het verloop weer van het aantal aanvragen per maand in de onderzoeksperiode. Hierin is te zien dat het aantal aanvragen vanaf juli 2017 duidelijk is toegenomen en vanaf oktober 2017 structureel tussen ongeveer 250 en 335 aanvragen per maand ligt.⁶

⁵ Met aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 VwEU voor het arrest wordt bedoeld aanvragen waarbij een beroep gedaan is op de uitbreiding met het arrest Zambrano. Met aanvragen na het arrest worden aanvragen bedoeld waarbij een beroep gedaan is op de uitbreiding met het arrest Chavez-Vilchez.

⁶ Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 blijkt uit het arrest Chavez-Vilchez dat de eerder door Nederland gegeven, restrictieve, uitleg van het arrest Zambrano moest worden verlaten. Dit kan de stijging in het aantal aanvragen en de procentuele stijging in het aantal inwilligingen verklaren.



Figuur 2.1: Aantal aanvragen art. 20 VwEU van 10 mei 2016 t/m april 2018

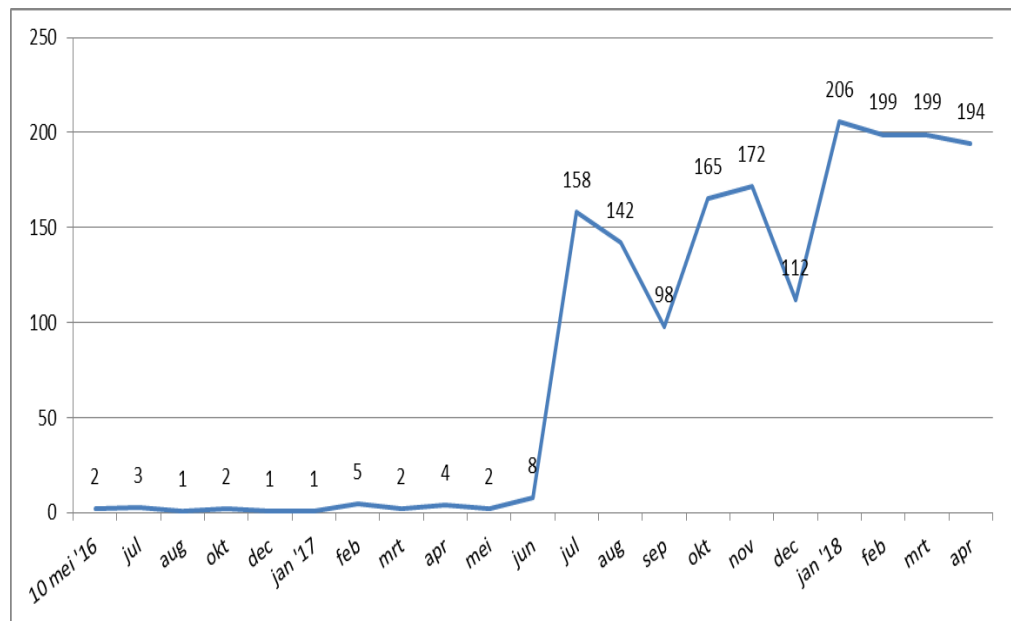
2.3

Beslissingen op aanvragen

In het jaar vóór het arrest zijn 22 aanvragen op basis van artikel 20 VwEU ingewilligd en in het jaar erna 1.713 (inclusief op basis van een ambtshalve toets). Een op de drie aanvragen werd voor het arrest ingewilligd. In het jaar erna zijn bijna alle aanvragen (96%) met een beroep op Chavez-Vilchez ingewilligd. Figuur 2.2 laat de ontwikkeling zien van het aantal inwilligingen per maand in de onderzoeksperiode.

Tabel 2.2: Aantal inwilligingen op aanvragen art. 20 VwEU

Periode	Inwilligingen	Afwijzingen	Overig	Totaal	% Inwilligingen
10 mei 2016 t/m 9 mei 2017	22	40	2	64	34%
10 mei 2017 t/m 9 nov 2017	635	16	7	658	97%
10 nov. 2017 t/m 9 mei 2018	1.076	38	17	1.131	95%
Totaal	1.733	94	26	1.853	



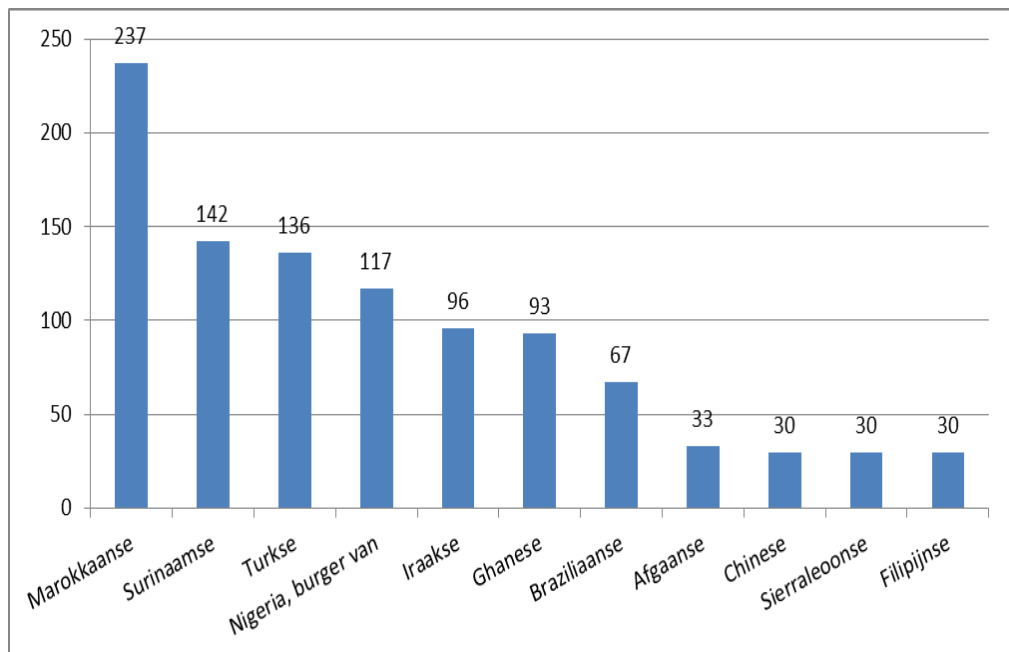
Figuur 2.2: Aantal inwilligingen op aanvragen art. 20 VwEU van 10 mei 2016 t/m april 2018

2.3.1

Nationaliteiten van aanvragers

In het jaar *voor* het arrest zijn de meeste aanvragen ingediend door aanvragers met de Marokkaanse of Surinaamse nationaliteit (beiden 9 aanvragen in de onderzoeksperiode, 14%) en Nigeriaanse nationaliteit (5 aanvragen in de onderzoeksperiode, 8%). Het gaat in totaal om 33 verschillende nationaliteiten.

Daarnaast geeft figuur 2.3 de meest voorkomende nationaliteiten weer van de aanvragers in het jaar *na* het arrest. Aanvragers met de Marokkaanse nationaliteit hebben beduidend de meeste aanvragen ingediend (13%), waarna de Surinaamse (8%), Turkse (8%) en Nigeriaanse (7%) nationaliteit volgen. Het gaat in totaal om 117 verschillende nationaliteiten. Uit de vergelijking tussen de nationaliteiten van *voor* het arrest en *na* het arrest blijkt dat de nationaliteiten die in verhouding het meeste voorkomen *voor* het arrest ook *na* het arrest het meest voorkomen (bijv. Marokkaanse, Surinaamse en de Nigeriaanse nationaliteit), met uitzondering van de Turkse nationaliteit.

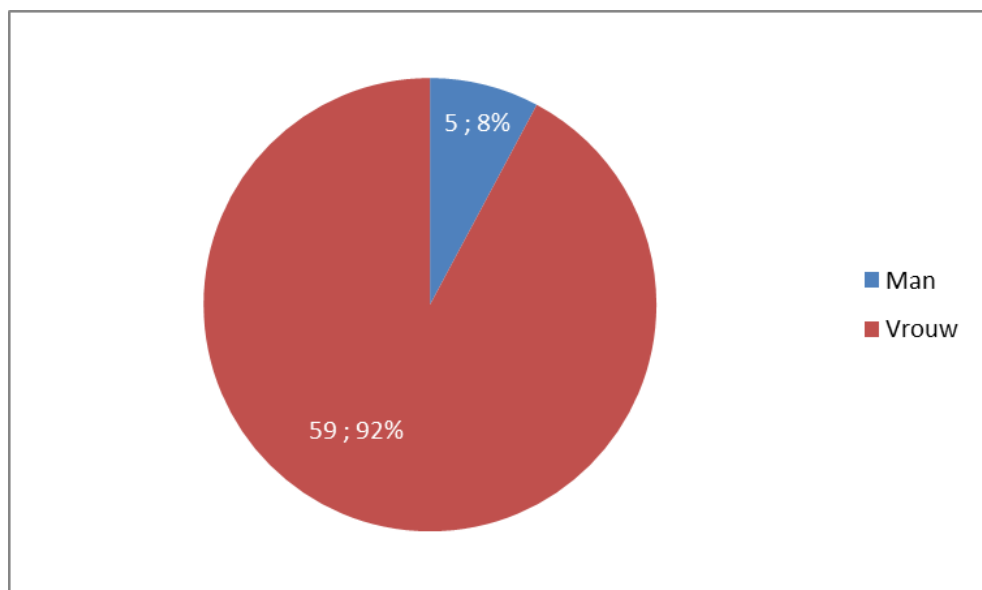


Figuur 2.3: Meest voorkomende nationaliteiten aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2017 t/m 9 mei 2018

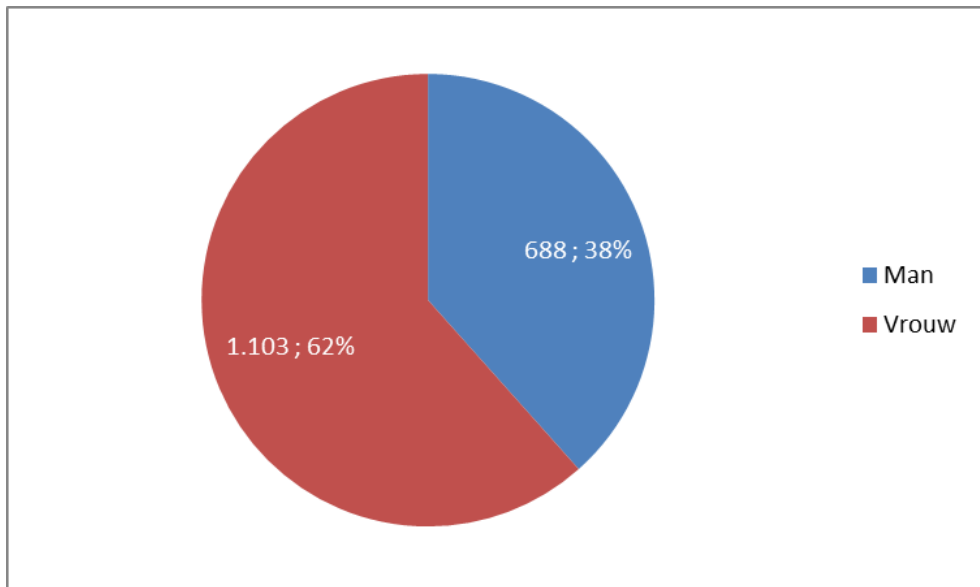
2.3.2

Geslacht van de aanvragers

In het jaar voor het arrest was een ruime meerderheid van de aanvragers van het vrouwelijke geslacht (92%). In het jaar na het arrest is duidelijk te zien dat het aandeel mannen is toegenomen. In bijna vier op de tien aanvragen gaat het om een mannelijke aanvrager (38%). Figuren 2.4 en 2.5 laten dit zien.



Figuur 2.4: Verdeling naar geslacht van aanvragers art. 20 VwEU (aantal en percentage) van 10 mei 2016 t/m 9 mei 2017



Figuur 2.5: Verdeling naar geslacht van aanvragers art. 20 VwEU (aantal en percentage) van 10 mei 2017 t/m 9 mei 2018

3 Profiel van de aanvragers

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het profiel van degenen die een aanvraag doen op basis van het arrest Chavez-Vilchez. Het gaat hierbij om de periode van een jaar na het arrest (10 mei 2017 tot 10 mei 2018). Hiervoor is een steekproef getrokken uit alle aanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op Chavez-Vilchez in de periode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018. In totaal zijn er 320 aanvragen in de steekproef bekeken en geanalyseerd.

3.2 Populatie

In deze deelparagraaf worden de kenmerken van de populatie van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez weergegeven.

3.2.1 Aanvragen om faciliterend visum

Derdelanders kunnen op basis van het arrest Chavez-Vilchez een faciliterend visum⁷ met een geldigheid van vijf jaar aanvragen. In onderstaande tabel is zichtbaar hoeveel van de derdelander ouders uit de steekproef een faciliterend visum hebben aangevraagd in de afgelopen vijf jaar. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat in 10% (31) van de zaken de derdelander niet visumplichtig is en in 4% (10) van de zaken de derdelander niet visumplichtig is indien de derdelander in bezit is van een biometrisch paspoort. Verder is niet uit het systeem te halen of het faciliterend visum daadwerkelijk op basis van Chavez-Vilchez is aangevraagd (en niet voor een ander verblijfsdoel). Voor de uitspraak in de zaak Chavez-Vilchez, kon een derdelander geen faciliterend visum krijgen op basis van artikel 20 VwEU. De aanvragen voor een faciliterend visum van voor 10 mei 2018 zijn dus standaard met een ander verblijfsdoel aangevraagd. 83 visumaanvragen (50% van alle visumaanvragen) zijn voor deze datum gedaan.

In 33% (106) van de zaken is in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag een faciliterend visum aangevraagd. In 23% (75) van de gevallen gaat het om een visum voor Nederland (Nvis) en in 10% (31) van de gevallen gaat het om een visum voor een ander Europees land (EUvis). In 19% (61) van de zaken is het visum binnen één jaar voorafgaand aan de aanvraag aangevraagd; 5% (16) binnen één maand.

Tabel 3.1: Aantal jaar tussen aanvraag van een faciliterend visum en aanvraag van artikel 20 VwEU, uitgedrukt in % van het totaal aantal aanvragen van artikel 20 VwEU uit de steekproef (320)

Periode tussen aanvraag visum en aanvraag vergunning	Percentage aanvragen Nederlands visum	Percentage aanvragen Europese visum
0-1 jaar	19% (61)	9% (30)
1-2 jaar	<1% (2)	0%
2-3 jaar	1% (4)	<1% (1)
3-4 jaar	<1% (3)	0%
4-5 jaar	<1% (3)	0%
Na de aanvraag voor een verblijfsvergunning	<1% (2)	0%

⁷ Als iemand een visumplichtige nationaliteit heeft, moet hij/zij eerst een visum aanvragen om Nederland in te kunnen reizen. Dit heet een faciliterend visum. Dit is gratis en wordt afgegeven als een Schengenvisum (type C). In het geval van een faciliterend visum voor het arrest Chavez-Vilchez krijgt iemand een visum om in Nederland een toetsing EU-gemeenschapsrecht aan te vragen. Bron: <https://ind.nl/eu-eer/Paginas/Familieleden-met-een-andere-nationaliteit.aspx>

3.2.2

Woon- en verblijfplaats

In onderstaande tabel is zichtbaar of de derdelander ouder en het kind op het moment van aanvraag in Nederland woonachtig waren, of in het buitenland. In 9% (28) van de zaken woont de derdelander ouder op het moment van aanvraag in het buitenland. In 5% (16) van de zaken is de derdelander ouder op moment van aanvraag zonder het kind in het buitenland woonachtig. In 4% (12) van de zaken woont het kind op het moment van de aanvraag bij de buitenlandse ouder in het buitenland.

Tabel 3.2: Verblijfplaats derdelander ouder en kind op moment aanvraag, uitgedrukt in % van het totaal (320)

	Verblijfplaats derdelander ouder	Verblijfplaats kind
Nederland	88% (283)	96% (306)
Buitenland	9% (28)	4% (12)
Onbekend	3% (9)	<1% (2)

In tabel 3.3 is zichtbaar dat in de helft van de bekeken zaken het kind bij allebei de ouders woont op het moment van de aanvraag. In 26% (82) van de zaken woont het kind alleen bij de derdelander ouder, en in 22% (69) van de zaken woont het kind alleen bij de Nederlandse ouder.

Tabel 3.3: Verblijfplaats kind op moment van aanvraag, uitgedrukt in % van het totaal (320)

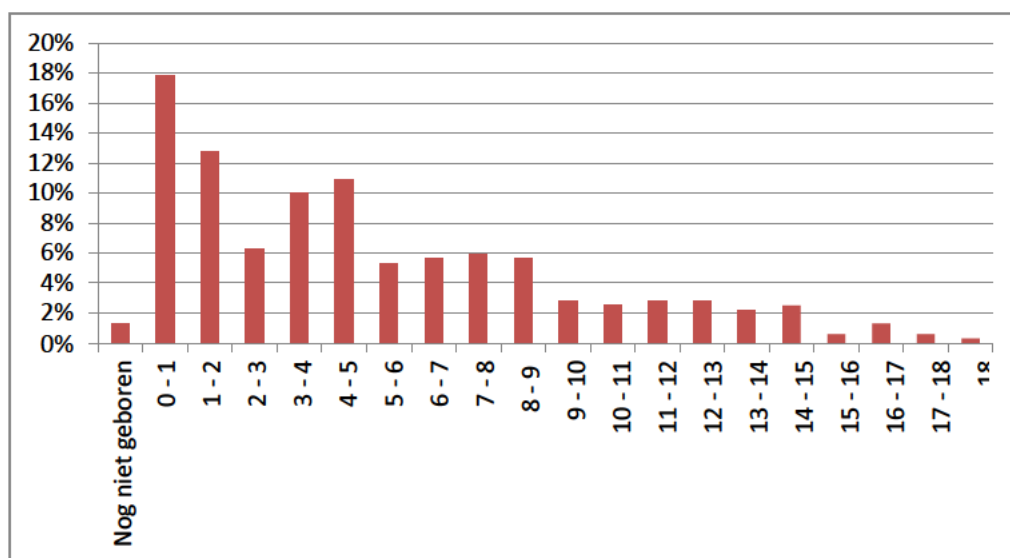
Bij wie woont het kind op datum aanvraag	% van het totaal (320)
Nederlandse vader of moeder	22% (69)
Buitenlandse vader of moeder	26% (82)
Bij beiden	50% (161)
Onbekend/overig ⁸	3% (8)

⁸ In één geval was niet uit het dossier te halen bij wie het kind woonachtig is. In de andere zaak is het kind bij een ander familielid van de derdelander ouder woonachtig.

3.2.3

Leeftijd van kind op datum aanvraag

In onderstaande tabel is de verdeling van de leeftijd van de kinderen⁹ in jaren op datum van de aanvraag te zien. Ongeveer een vijfde van de Nederlandse kinderen zijn tussen de 0 en 1 jaar op datum van aanvraag. Zie figuur 3.1 voor de verhouding tussen de groepen.



Figuur 3.1: Leeftijd van kind op datum aanvraag (in jaren) uitgedrukt in % van het totaal (320)¹⁰

3.2.4

Gezinssamenstelling en verdeling (zorg)taken

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 66% (211) van de dossiers een relatie bestaat tussen de derdelander ouder en de Nederlandse ouder. Dit kan zowel gehuwde als ongehuwde partners betreffen. In 29% (91) van de gevallen blijkt dat er geen relatie is. Daarnaast is in 4% (15) van de dossiers onbekend en/of onduidelijk of er een relatie bestaat.

Tabel 3.4: Verhouding wel/geen relatie ouders, uitgedrukt in % van het totaal (320)

Relatie?	% van het totaal (320)
Ja	66% (211)
Nee	29% (91)
Onbekend	4% (15)
Overig	<1% (3)

Contact met het Nederlandse kind

Bij het deel (106 dossiers) waarbij er geen relatie (meer) is tussen de derdelander ouder en de Nederlandse ouder (of waarin dit onbekend is), is in het dossieronderzoek ook bekeken in hoeveel gevallen de derdelander ouder contact heeft met het Nederlandse kind. Zie figuur 3.2 voor een overzicht.

⁹ Ten tijde van het dossieronderzoek is in het geval van meerdere kinderen in INDiGO de leeftijd van het kind genomen welke stond aangemerkt als 'sociaal referent'. Als dit niet stond aangegeven in INDiGO is het oudste Nederlandse kind genomen. Dit verklaart ook het ene geval waarin het kind 18 jaar of ouder is.

¹⁰ Na nader onderzoek blijkt dat in een aantal gevallen ten tijde van het indienen van de aanvraag er nog geen sprake was van een Nederlands minderjarig kind. De moeder was nog zwanger.

Het volgende is geconstateerd over het contact tussen de derdelander ouder en het Nederlandse kind. In 99% (104) van de gevallen heeft de derdelander ouder contact met het Nederlandse kind. In <1% (2) gevallen is het onbekend of de derdelander ouder contact heeft met het Nederlandse kind.

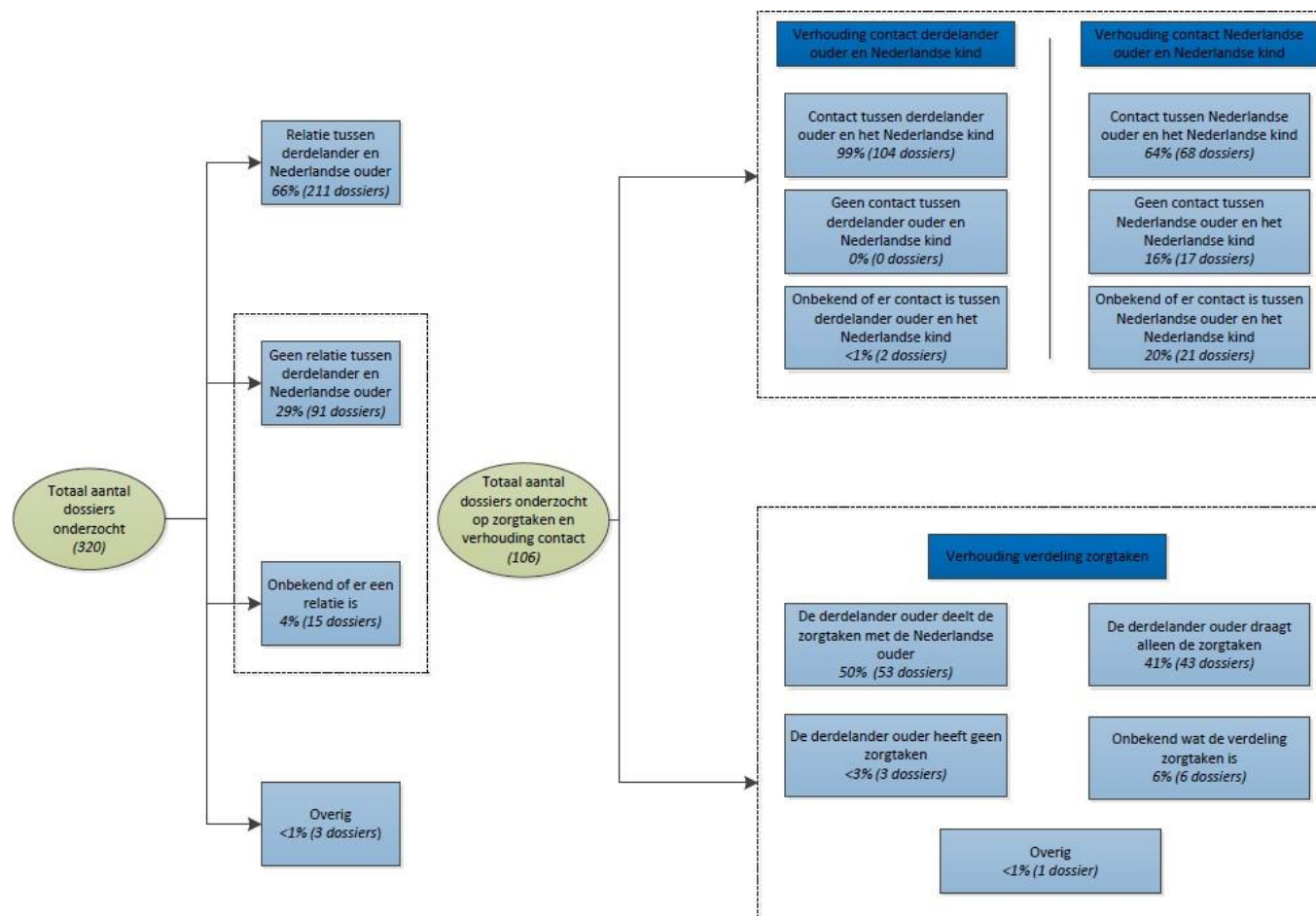
Daarnaast is het volgende geconstateerd over het contact tussen de Nederlandse ouder en het Nederlandse kind. Zo blijkt uit het dossieronderzoek dat het deel waarvan er geen relatie (meer) is tussen de derdelander ouder en de Nederlandse ouder (of waarin dit onbekend is), de Nederlandse ouder in 64% (68) van de gevallen contact heeft met het Nederlandse kind. In 16% (17) gevallen is dit niet zo. Uit 20% (21) van de dossiers wordt niet duidelijk of de Nederlandse ouder contact heeft met het kind.

Zorgtaken

Van het deel van de derdelander ouders met een minderjarig Nederlands kind heeft 29% (91) geen relatie. In het dossieronderzoek is vanuit dat oogpunt onderzocht wat de verhouding in zorgtaken is tussen de derdelander ouder en de Nederlandse ouder, wanneer er geen relatie tussen beiden is. Hierin zijn ook de dossiers meegenomen waarin het in eerste instantie niet duidelijk is of er een relatie bestaat tussen de derdelander en Nederlandse ouder (4%). In totaal is in 106 dossiers onderzocht wat de verhouding in zorgtaken is tussen de derdelander ouder en de Nederlandse ouder. Zie figuur 3.2 voor een overzicht.

Het volgende is geconstateerd over de verhouding van zorgtaken tussen de derdelander ouder en de Nederlandse ouder. Zoals in tabel 3.5 aangegeven blijkt dat indien er geen relatie is en/of het onbekend is of er een relatie is, in 50% (53) van de gevallen de derdelander ouder de zorgtaken deelt met de Nederlandse ouder.¹¹ In 41% (43) van de dossiers blijkt dat de derdelander ouder alleen de zorgtaken draagt. In drie gevallen (<3%) heeft de derdelander ouder geen zorgtaken. In één geval blijkt dat het kind woont bij een ander familielid en dat deze de zorgtaken op zich neemt.

¹¹ Van de drie gevallen waarvan de Nederlandse ouder is overleden wordt uitgegaan dat de derdelander ouder de zorgtaken op zich neemt. Deze zijn niet meegenomen in de tabel.



Figuur 3.2: Verhouding relatie, contact en zorgtaken tussen derdelander- en Nederlandse ouder

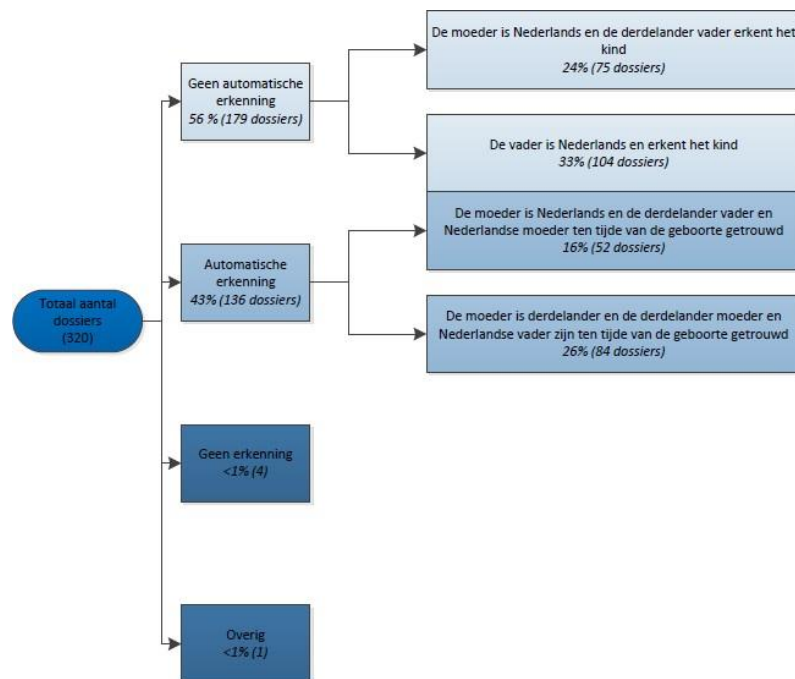
3.2.5

Erkenning kind

Erkenning kan op meerdere manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld door een automatische erkenning via een huwelijk tussen de Nederlandse en derdelander ouder of erkenning voor of na de geboorte door de ouders. Voor meer informatie hierover zie bijlage 1, waarin wordt uitgelegd wat het verschil is tussen erkenning van het kind, vaststelling ouderlijk gezag en vaststelling vaderschap voor het kind.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 98% (315) van de dossiers het Nederlandse kind is erkend door de vader.

Uit het dossieronderzoek komt een verschil naar voren tussen de manier van erkenning door de ouders van het Nederlandse kind, namelijk een automatische erkenning via een huwelijk of een aparte erkenning als er geen huwelijk is. In figuur 3.3 staat deze verhouding aangegeven. Het blijkt dat de verhouding tussen een niet automatische erkenning (56%) en een automatische erkenning (43%) bijna evenwichtig is verdeeld. In <1% (4) van de gevallen erkent de derdelander vader het kind niet. In één geval heeft een andere partner het kind erkend.



Figuur 3.3: Verhouding automatische- en niet-automatische erkenning Nederlandse kind door ouders¹²

Moment van erkenning

¹² Voor meer informatie over erkenning, ouderlijk gezag en vaststelling vaderschap, zie bijlage 1.

Hieronder wordt het moment van erkenning van zaken waarbij het kind actief erkend is, nader bekeken. In totaal zijn 179 zaken actief erkend.

In de zaken waarbij de ouder het kind actief heeft moeten erkennen, en het kind dus niet automatische erkend is door geregistreerd partnerschap, huwelijk of moederschap, is in 58% (104) het kind na de geboorte erkend.

Tabel 3.5: Moment van erkenning, uitgedrukt in % van het totaal aantal zaken waarin geen automatische erkenning heeft plaatsgevonden (179)

Moment erkenning	% van het totaal (niet-automatische) aantal erkenningen (179)
Voor de geboorte	30% (53)
Na de geboorte	58% (104)
Onbekend	12% (22)

In de tabel hieronder is zichtbaar hoeveel tijd er tussen de geboorte en de erkenning zat bij de 179 zaken waarbij de erkenning niet-automatisch heeft plaatsgevonden. Hiervan is 30% voor de geboorte gedaan. 29% van de niet-automatische erkenningen is binnen een jaar na de geboorte gedaan; 23% zelfs in de eerste maand.

Tabel 3.6: Periode tussen geboortedatum en datum van erkenning, uitgedrukt in % van het totaal aantal zaken waarbij geen automatische erkenning heeft plaatsgevonden (179)

Periode tussen geboorte en datum erkenning	Percentage van het totaal niet-automatische aantal erkenningen (179)
Voor geboorte	30% (53)
0-1 jaar	29% (52)
1-2 jaar	6% (10)
2-3 jaar	4% (7)
3-4 jaar	4% (7)
4-5 jaar	4% (7)
5-6 jaar	2% (4)
6-7 jaar	3% (6)
7-8 jaar	1% (2)
8-9 jaar	1% (2)
9-10 jaar	<1% (1)
10-16 jaar	3% (5)
Onbekend	12% (23) ¹³

In de tabel hieronder is zichtbaar hoeveel tijd er tussen de aanvraag en de erkenning zat bij de 179 zaken waarbij de erkenning niet-automatisch is geweest. In 20% (35) van de zaken waarbij actief erkend is, heeft de erkenning binnen een jaar voorafgaand aan de aanvraag plaatsgevonden; 4% (12) binnen een maand binnen voorafgaand aan de aanvraag.

¹³ In één geval is bekend dat de erkenning na de geboorte heeft plaatsgevonden, maar is de exacte datum van de erkenning onbekend.

Tabel 3.7: Periode tussen datum van erkenning en datum aanvraag van zaken die na de geboorte zijn erkend, uitgedrukt in % van het totaal aantal zaken waarbij geen automatische erkenning heeft plaatsgevonden (179)

Periode tussen datum erkenning en datum aanvraag	% van het totaal aantal niet-automatische erkenningen (179)
0-1 jaar	20% (35)
1-2 jaar	9% (17)
2-3 jaar	7% (13)
3-4 jaar	3% (6)
4-5 jaar	1% (1)
5-6 jaar	4% (7)
6-7 jaar	3% (5)
7-8 jaar	3% (6)
8-9 jaar	2% (4)
9-10 jaar	0%
10-11 jaar	3% (6)
11-12 jaar	0%
12-13 jaar	0%
13-14 jaar	1% (1)
14-15 jaar	1% (1)
15-16 jaar	1% (1)
16-17 jaar	1% (1)
Onbekend	12% (23) ¹⁴

In drie van de vijf zaken waarbij de erkenning heeft plaatsgevonden terwijl het kind ouder dan 10 was, heeft de erkenning binnen een jaar voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez plaatsgevonden. In tabel 3.8 is een overzicht te zien van alléén de erkenningen die een jaar voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez hebben plaatsgevonden. Dit zijn in totaal 35 zaken. Het grootste gedeelte van deze 35 erkenningen vond vlak na de geboorte plaats. In 29% (10) van de 35 zaken was het kind ouder dan 5 jaar op het moment dat de erkenning plaatsvond.

¹⁴ In één geval is bekend dat de erkenning na de geboorte heeft plaatsgevonden, maar is de exacte datum van de erkenning onbekend.

Tabel 3.8: Periode tussen geboortedatum en datum van erkenning, uitgedrukt in % van het totaal aantal zaken waarin de erkenning van binnen een jaar voor de aanvraag is gedaan (35)

Leeftijd kind op moment van erkenning	% van het totaal aantal erkenning dat 0-12 maanden voor de aanvraag is gedaan (35)
0-1 jaar	43% (15)
1-2 jaar	6% (2)
2-3 jaar	0%
3-4 jaar	9% (3)
4-5 jaar	14% (5)
5-6 jaar	3% (1)
6-7 jaar	11% (4)
7-8 jaar	3% (1)
8-9 jaar	3% (1)
9-10 jaar	0%
10-11 jaar	0%
11-12 jaar	3% (1)
12-13 jaar	0%
13-14 jaar	0%
14-15 jaar	3% (1)
15-16 jaar	3% (1)

3.3 Aanvraaghistorie

In deze deelparagraaf wordt de aanvraag voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez, van derdelander ouders die een beroep hebben gedaan op het arrest Chavez-Vilchez, weergegeven.

3.3.1 Algemeen: aanvraaghistorie

Uit het dossieronderzoek blijkt dat 74% (254) van de derdelander ouders die een aanvraag indient op grond van het arrest Chavez-Vilchez een eerdere aanvraag heeft ingediend. In 26% (66) van de dossiers is dit niet het geval.

Van het totaal aantal derdelander ouders met een aanvraaghistorie (254 dossiers) blijkt dat in 91% (230) van de gevallen de derdelander ouder voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez een reguliere aanvraag heeft ingediend. Daarentegen heeft 9% (24) een asielaanvraag ingediend voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez.

3.3.2 Regulier

Wanneer wordt ingezoomd op de derdelander ouders die voorafgaand aan hun aanvraag op het arrest Chavez-Vilchez een reguliere aanvraag hebben ingediend, blijkt het volgende.¹⁵ In tabel 3.9 staat de top 5 van meest voorkomende verblijfsdoelen en/of andersoortige aanvragen (zoals visum).

Binnen de top 5 worden een aantal verschillende specificaties gevonden. Zo is ongeveer de helft van de aanvragen voor verblijf als familie- of gezinslid, een

¹⁵ Voor het beantwoorden van dit stuk zijn uit de dossiers de kwalificaties van de voorafgaande aanvragen uit INDiGO (IND database) gehaald. Deze kwalificaties zijn aan de hand van de tentaluslijst (Bron: IND, versie 30-08-2018) en de Vb 2000 omgezet tot verblijfsdoelen (zoals bedoeld in art. 3.4) en eventueel andersoortige aanvragen (zoals visum).

aanvraag op grond van gezinsleven of 8 EVRM (87 dossiers). Daarnaast gaat het bij 38 dossiers die binnen dit verblijfsdoel vallen om verblijf bij echtgeno(o)t(e) of geregistreerd partner.

Tabel 3.9: Aanvraag voorafgaand aanvraag op het arrest Chavez-Vilchez¹⁶

Top 5	% totaal (aantal)
1. Aanvraag voor verblijf als familie- of gezinslid	66% (152)
2. Aanvraag om toetsing EU-verblijfsrecht	11% (26)
3. Aanvraag op basis van medische behandeling	8% (19)
4. Aanvraag voor niet-tijdelijke humanitaire gronden	5% (11)
5. Aanvraag voor visum en/of verlening visum	3% (6)

Van het totaal aantal dossiers waarbij de voorafgaande aanvraag een reguliere aanvraag is geweest (230 dossiers), is ook bekeken of er een eerdere afwijzing op basis van Zambrano arrest is geweest.¹⁷ In 89% (204) van de dossiers is er geen eerdere afwijzing op het Zambrano arrest voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez geweest. In 11% (26) is dit wel het geval.

3.3.3

Asiel

Van het totaal aantal dossiers waarbij de voorafgaande aanvraag een asielaanvraag is geweest, is ook bekeken of er een eerdere afwijzing op basis van Zambrano arrest is.¹⁸ In 100% (24) van de dossiers is er geen eerdere afwijzing op het Zambrano arrest geweest.

Van het totaal aantal dossiers (24) met een eerdere asielaanvraag blijkt 21% (5) van de dossiers met een Dublin claim te zijn. 79% (19) van de dossiers bevatten geen Dublin claim.

3.4

Derden

In deze deelparagraaf worden de resultaten weergegeven die aangeven hoe vaak er onderzoek is verricht door derden en hoe vaak er verzoeken binnen zijn gekomen bij de IND omtrent het arrest Chavez-Vilchez.

3.4.1

Onderzoek door RvdK

Na het arrest is er een pilot¹⁹ geweest waarin een aantal zaken zijn voorgelegd aan de RvdK om te laten onderzoeken of sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het kind genoopt zou zijn het grondgebied van de

¹⁶ Alleen % van geheel van de top 5 ten opzichte van totaal (230) staat aangegeven, waardoor percentages niet optellen tot 100%.

¹⁷ In het dossieronderzoek is er een minimum van eerdere Zambrano zaken vastgesteld, maar de genoemde percentages kunnen groter zijn (meer afwijzingen op basis van Zambrano). Niet in alle dossiers komt namelijk duidelijk naar voren, bijvoorbeeld in de minuut, of er aan Zambrano is getoetst. Dit wordt niet systematisch geregistreerd (in bijvoorbeeld de minuut). De zaken die mee zijn genomen in het dossieronderzoek zijn alle gevallen waarin er duidelijk vastgesteld kan worden dat er aan Zambrano is getoetst (bijvoorbeeld door het opvoeren van een aparte zaak in INDiGO of als het duidelijk staat vermeld in de minuut).

¹⁸ In het dossieronderzoek is er een minimum van eerdere Zambrano zaken vastgesteld, maar de genoemde percentages kunnen groter zijn (meer afwijzingen op basis van Zambrano). Niet in alle dossiers komt namelijk duidelijk naar voren, bijvoorbeeld in de minuut, of er aan Zambrano is getoetst. Dit wordt niet systematisch geregistreerd (in bijvoorbeeld de minuut). De zaken die mee zijn genomen in het dossieronderzoek zijn alle gevallen waarin er duidelijk vastgesteld kan worden dat er aan Zambrano is getoetst (bijvoorbeeld door het opvoeren van een aparte zaak in INDiGO of als het duidelijk staat vermeld in de minuut).

¹⁹ In overleg met de RvdK is voor de pilot een selectie gemaakt uit 300 zaken aan de hand van criteria.

EU te verlaten indien aan de derdelander ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd. Wanneer twijfel bestond over de afhankelijkheidsrelatie van het kind en de derdelander ouder is de RvdK gevraagd onderzoek te verrichten naar de relatie tussen kind en ouder.

In de periode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018 zijn in totaal 25 zaken voorgelegd aan de RvdK.

3.4.2

Verzoeken van derden

Andere overheidsinstellingen als de Belastingdienst, gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) kunnen bij de IND een verzoek indienen om na te gaan of de persoon rechtmatig verblijft in Nederland. Zo'n verzoek hangt samen met een aanvraag die de desbetreffende instelling ontvangen heeft, bijvoorbeeld een verzoek voor een uitkering bij de gemeente. De IND gaat in zo'n geval na of er een aanvraag openstaat. Wanneer geen aanvraag openstaat geeft de IND aan of de persoon aanspraak op een verblijfsvergunning zou maken wanneer de persoon een aanvraag indient bij de IND. In de periode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018 zijn in totaal 56 van zulke verzoeken van derde partijen binnengekomen bij de IND.

4 Conclusie

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat het aantal aanvragen waarbij beroep is gedaan op art. 20 VwEU is gestegen en het aantal inwillingen ook is toegenomen. Dit bevestigt de eerder gestelde verwachting dat het arrest Chavez-Vilchez voor een toename aan aanvragen heeft gezorgd, aangezien de restrictieve uitleg van het arrest Zambrano moest worden verlaten. Ook de verwachting dat het inwilligingspercentage van verblijfsaanvragen van derdelander ouders zal toenemen door de wijziging blijkt juist.

In paragraaf 4.1.1 wordt ingezoomd op de ontwikkelingen in aantallen. In paragraaf 4.1.2 komt het profiel van de aanvragers aan bod.

4.1.1 Ontwikkelingen in aantallen

Uit huidig onderzoek komt naar voren dat het arrest heeft geleid tot een toename van het aantal aanspraken van derdelander ouders op art. 20 VwEU. Meer specifiek blijkt dat het aantal aanvragen vanaf juli 2017 duidelijk is toegenomen en vanaf oktober 2017 structureel ligt tussen ongeveer 250 en 335 aanvragen per maand. Ook is het inwilligingspercentage (96% van alle aanvragen) hoog, waarbij uit het onderzoek blijkt dat het aantal inwillingen van aanvragen waarbij beroep is gedaan op art. 20 VwEU is toegenomen sinds het arrest.

Aansluitend laat het onderzoek zien dat aanvragers met de Marokkaanse nationaliteit de meeste aanvragen hebben ingediend, waarna de Surinaamse (13%), Turkse (8%) en Nigeriaanse (8%) nationaliteit volgen. Daarnaast blijkt dat de aanvragers overwegend vrouw zijn (62% vrouw, 38% man), al is het aandeel vrouwen wel afgenomen in vergelijking met een jaar voor het arrest (92% vrouw, 8% man).

4.1.2 Profiel van de aanvragers

Verblijfsplaats

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de derdelander ouder (88%) en het Nederlandse kind (96%) overwegend in Nederland wonen. Ook woont het grootste gedeelte (50%) van de kinderen bij beiden ouders. In 22% van de gevallen woont het kind niet bij de derdelander ouder, maar alleen bij de Nederlandse ouder. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de Nederlandse kinderen op moment van aanvraag overwegend jong zijn, waarbij 76% van de kinderen jonger is dan 8 jaar.

Relatie en zorgtaken

In 66% van de zaken heeft de derdelander ouder een relatie of huwelijk met de Nederlandse ouder. Van de gevallen waarbij er geen relatie tussen de ouders is blijkt dat in 50% van de gevallen de derdelander ouder de zorgtaken deelt met de Nederlandse ouder en in 41% de derdelander alleen de zorgtaken draagt. Ook blijkt uit het onderzoek dat in nagenoeg alle gevallen (99%) de derdelander ouder, wanneer er geen relatie is, contact heeft met het Nederlandse kind.

Erkenning

In 43% van de zaken is het kind automatisch erkend door de derdelander ouder (bijvoorbeeld doordat het kind staande een huwelijk is geboren), en in 56% van de zaken is het kind actief erkend door de derdelander ouder (bijvoorbeeld doordat de ouders niet gehuwd- of geregistreerd partner waren).²⁰ Over het algemeen zijn de meeste kinderen, waarbij er geen automatische erkenning was, na de geboorte erkend. In 30% van de gevallen heeft de erkenning voor de geboorte plaatsgevonden. Van alle erkenningen die actief (dus niet automatisch) gedaan zijn is 30% voor de geboorte gedaan en is 29% binnen een jaar na de geboorte gedaan.

Aanvraaghistorie

Naast de uitkomsten over de erkenning, is er in het onderzoek ook gekeken naar de aanvraag voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez van de groep derdelander ouders. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de derdelander ouder in 74% van de gevallen eerder een andere eerdere aanvraag heeft ingediend voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez. Deze aanvragen zijn overwegend reguliere aanvragen (91%) geweest in plaats van asielaanvragen (9%). Wat hierbij opvalt is dat binnen de voorafgaande reguliere aanvragen maar in 11% van de gevallen er een eerdere afwijzing op het Zambrano arrest is geweest. Binnen de onderzochte asielaanvragen is dit zelfs 0%.

Derden

Wanneer twijfel bestaat over de afhankelijkheidsrelatie tussen kind en derdelander ouder kan de RvdK worden geraadpleegd om onderzoek te verrichten naar de relatie tussen kind en ouder. In de periode van 10 mei 2017 en 10 mei 2018 zijn in totaal 25 zaken voorgelegd aan de RvdK.

²⁰ Zie bijlage 1 voor meer informatie over erkenningen.

5 Bijlage I Erkenning, ouderlijk gezag en vaststelling vaderschap²¹

Indien ouders met elkaar zijn getrouwd of een geregistreerd partnerschap met elkaar zijn aangegaan voordat hun kind wordt geboren, is de vader of de duomoeder (vanaf 2015 mogelijk) van rechtswege de (juridische) vader of moeder van het kind en oefenen de ouders van rechtswege het gezamenlijk gezag over het kind uit. In dat geval is dus in beginsel geen sprake van erkenning van het kind of het aanvragen van het gezamenlijk gezag.

Erkenning kind

Een kind kan volgens de wet twee ouders hebben: een vader en moeder, twee moeders of twee vaders. Als ouders niet met elkaar zijn gehuwd of geen geregistreerd partnerschap met elkaar hebben, is nodig dat de vader of de duomoeder actie onderneemt door het kind te erkennen. Door erkenning ontstaat formeel een familierechtelijke (juridische) band tussen het kind en de vader of de duomoeder.

De erkenning van een kind kan op verschillende momenten plaatsvinden:

- tijdens de zwangerschap;
- na de geboorte, gelijktijdig met de aangifte van de geboorte; of
- op een later moment.

Het kind kan worden erkend bij de gemeente en voor de erkenning is de (schriftelijke) toestemming van de moeder van het kind (de vrouw uit wie het kind is geboren) vereist. Indien erkenning pas plaatsvindt als het kind 12 jaar of ouder is, moet ook het kind zelf toestemming geven voor de erkenning. Als moeder geen toestemming geeft kan de vader of duomoeder vervangende toestemming erkenning bij de rechter verzoeken.

Ook ouders zonder verblijfsvergunning kunnen in Nederland hun kind erkennen.

Ouderlijk gezag

De erkenning heeft enkel tot gevolg dat een juridische band tussen de ouder en het kind ontstaat. De erkenning heeft niet tot gevolg dat de ouder die het kind heeft erkend, ook de wettelijk vertegenwoordiger van het kind wordt. Om ook wettelijk vertegenwoordiger te worden moet na de erkenning het ouderlijk gezag bij de rechtbank worden aangevraagd. De rechtbank gaat na of de ouders aan alle voorwaarden voldoen om met het gezamenlijk gezag over het kind te worden belast.

Indien dit het geval is, wordt een aantekening gemaakt in het Gezagsregister en wordt een uittreksel hiervan door de rechtbank aan de ouders toegezonden. De ouders oefenen vanaf dat moment het gezamenlijk gezag over het kind uit. De ouders die gezamenlijk het gezag over het kind uitoefenen beslissen samen over kwesties aangaande het kind, zoals zijn/haar opvoeding en verzorging en zaken aangaande zijn/haar vermogen. De wet geeft ook de mogelijkheid om eenzijdig, dat wil zeggen zonder medewerking van de andere ouder, de aanvraag te doen. De rechtbank wijst een eenzijdig verzoek in principe toe, tenzij gezamenlijk gezag niet in het belang van het kind is. Hiervan is slechts bij uitzondering sprake.

²¹ Bron: Raad voor de Kinderbescherming en www.rijksoverheid.nl (geraadpleegd op 29 oktober 2018).

Omdat ouders zonder verblijfservergunning niet ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen (BRP), kunnen zij in Nederland niet het gezamenlijk gezag aanvragen.

Vaststelling vaderschap

Wanneer bijvoorbeeld de biologische vader het kind niet wil of kan erkennen, kan een verzoek aan de rechter worden gedaan om vast te stellen wie de verwekker is van het kind. Dit heet gerechtelijke vaststelling van het vaderschap. De rechtbank kan een DNA-onderzoek laten doen om vast te stellen wie de vader is. Door gerechtelijke vaststelling van het vaderschap ontstaat een familierechtelijke band tussen de verwekker en het kind.



IND:
*dé toelatingsorganisatie
van Nederland*