



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Analyse Chavez-Vilchez II

Februari 2020

Colofon

Titel	Analyse Chavez-Vilchez II
Status	Definitief
Auteurs:	Titia Maasland Wetenschappelijk medewerker
	Dylano de Wilde Wetenschappelijk medewerker
	<u>INDOA@ind.nl</u>
	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

1	Inleiding—7
1.1	Aanleiding onderzoek—7
1.2	Doelstelling (waarom)—8
1.3	Vraagstelling (wat)—8
1.4	Reikwijdte—9
1.5	Onderzoeksmethode—9
1.6	Begeleidingscommissie—10
1.7	Opbouw van het rapport—11
2	Ontwikkelingen in aantallen—12
2.1	Algemeen—12
2.2	Aantal aanvragen—12
2.3	Leeftijd van de aanvragers—22
2.4	Leeftijd kind—23
2.5	Aanvraaghistorie—24
3	Conclusie—26
3.1	Aanknopingspunten voor vervolgonderzoek—26
4	Bijlage I – Uitleg over het arrest Chavez-Vilchez—28
5	Bijlage II – Landen per continent—31

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. In januari 2019 heeft de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de IND een onderzoek over de gevolgen van het arrest gepubliceerd ('Analyse Chavez-Vilchez').

Na de publicatie van het rapport kwam naar voren dat er behoefte is, binnen en buiten de IND, aan een vervolgonderzoek over de verdere gevolgen van het arrest met het oog op de vraag of en hoe de aantallen veranderen. Actuele cijfers zijn relevant nu de vorige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (J&V) heeft ingestemd met het uitwerken van een voorstel voor een nationaal, regulier beleidskader voor personen die aanspraken ontlenen aan het arrest. Daartoe heeft O&A in 2019 een nieuw onderzoek uitgevoerd.

De Analyse Chavez-Vilchez II biedt een overzicht van ontwikkelingen in de cijfermatige instroom van vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen op basis van het arrest Chavez-Vilchez in het jaar vóór het arrest en de twee jaren na het arrest. Het doel hiervan is het signaleren van trends. Hiervoor zijn reeds data beschikbaar, zoals het eerdere onderzoek over de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez en een aantal cijferrapportages (waarin aantallen aanvragen en inwilligingen worden gerapporteerd). Tijdens de analyse die O&A heeft uitgevoerd, is (anders dan bij de cijferrapportages) naast het rapporteren van de cijfers ook duiding gegeven aan de ontwikkelingen van de cijfers. Hierbij gaat het om het duiden van ontwikkelingen in de instroom van bepaalde nationaliteiten en inwilligingspercentages.

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. De meetperiode loopt van 10 mei 2016 tot 10 mei 2019; een jaar voor het arrest en twee jaar na het arrest. Voor de periode van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018 zijn (indien mogelijk) de cijfers uit de eerdere uitgebrachte Analyse Chavez-Vilchez gebruikt.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn een aantal methoden van onderzoek gebruikt. Ten eerste is er een kwantitatieve analyse gemaakt om de ontwikkelingen in het aantal aanvragen op basis van artikel 20 VwEU in kaart te brengen. Ten tweede is, wanneer deze ontwikkelingen daartoe aanleiding gaven, in de dossierstukken in INDiGO gekeken. Ten derde is er een focusgroep met een aantal IND-medewerkers georganiseerd. Deze medewerkers zijn werkzaam bij de afdeling waar de verzoeken om toelating op grond van het arrest Chavez-Vilchez worden behandeld.

Belangrijkste bevindingen

1. *Het aantal aanvragers is vanaf oktober 2017 constant*
In het jaar na het arrest zijn 2.709 aanvragen voor artikel 20 VwEU ingediend. Dat zijn 2.617 meer aanvragen dan in het jaar ervoor. In het tweede jaar na het arrest zijn 3.688 aanvragen voor verblijf op grond van het arrest ingediend. Dat zijn er 979 meer dan in het eerste jaar. Dit is een toename van 36%. Dit verschil komt vooral doordat in de eerste paar maanden na het arrest relatief minder aanvragen zijn ingediend. Sindsdien schommelt het aantal aanvragen per maand rond 250 – 350 en dat is constant door de twee jaren heen.
2. *Meer aanvragers zonder aanvraaghistorie*
Uit het dossieronderzoek blijkt dat in het tweede jaar na het arrest de derdelander ouder in 54% 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 (90%) geweest in plaats van asielaanvragen (10%). Wat hierbij opvalt is dat uit de Analyse Chavez-Vilchez blijkt dat in het eerste jaar na het arrest 74% van de gevallen een eerdere aanvraag heeft gedaan, terwijl dit nu nog maar in 54% van de gevallen geldt.
3. *Inwilligingspercentage iets gedaald*
Ondanks dat het aantal aanvragers constant is, is het inwilligingspercentage niet constant. Het inwilligingspercentage in eerste aanleg is in het jaar na het arrest toegenomen (94%) ten opzichte van het jaar voor het arrest (34%). Het inwilligingspercentage is vervolgens afgenomen in het tweede jaar na het arrest (76%). Te zien is dat na een periode met een hoog inwilligingspercentage, dit afneemt vanaf april 2018 tot februari 2019, om daarna weer toe te nemen. Nader onderzoek is nodig om uitleg te kunnen geven over de ontwikkelingen van de hoogte van de inwilligingspercentages na het arrest Chavez-Vilchez.
4. *Mannen vaker afgewezen dan vrouwen*
Het aandeel mannen dat een aanvraag heeft gedaan op basis van artikel 20 VwEU in het eerste jaar na het arrest (38%) is nagenoeg gelijk aan het tweede jaar na het arrest (42%). Naar verhouding worden mannelijke aanvragers vaker afgewezen dan vrouwelijke aanvragers (69% van de aanvragen mannen ingewilligd t.o.v. 82% vrouwen).
5. *Marokkaanse aanvragers verreweg de meest voorkomende*
In het tweede jaar na het arrest zijn de meeste aanvragen op basis van Chavez-Vilchez van derdelanders met een Marokkaanse nationaliteit (18%), waarna de Surinaamse (8%), Turkse (7%) en Iraakse (5%) nationaliteit volgen. Bijna de helft (42%) van de aanvragers uit het tweede jaar na het arrest heeft een Afrikaanse nationaliteit, waarna daarna de meeste uit Azië (28%) en Zuid-Amerika (16%) komen.
6. *Geen opvallende leeftijden van aanvragers en kind*
De meeste aanvragers zijn jonger dan 40 op de datum van aanvraag. 20 procent van de Nederlandse kinderen is tussen de 0 en 1 jaar op datum van aanvraag, en 21 procent is ouder dan 8 jaar op datum aanvraag.

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
BIC	Team Business Informatie Centrum (IND)
BRP	Basisregistratie Personen
DMB	Directie Migratiebeleid
EMN	Europees Migratienetwerk
EU	Europese Unie
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)
MDT	Multidisciplinair team
MT IND	Managementteam IND
O&A	Onderzoek en Analyse (IND)
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
Vc	Vreemdelingencirculaire
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, in vervolg op de eerdere analyse uit 2018, een tweede analyse uit te brengen over de aanvragen op basis van het arrest Chavez-Vilchez. Onderhavig rapport is een uitwerking van dit verzoek.

In januari 2019 is de eerste analyse Chavez-Vilchez uitgebracht door O&A. De analyse Chavez-Vilchez is een analyseproduct dat is uitgebracht naar aanleiding van het verzoek van de hoofddirecteur van de IND (HIND) om een onderzoek naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez¹ van 10 mei 2017 uit te voeren. In het onderzoek is enerzijds de ontwikkeling 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, en anderzijds is het profiel van de aanvragers op het arrest Chavez-Vilchez onderzocht. De meetperiode liep van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018; een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest.² Ook heeft het Europees Migratienetwerk (EMN), ondergebracht bij de afdeling O&A, een Europees vergelijkend ad-hoc onderzoek uitgebracht over de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez in andere Europese lidstaten en Noorwegen. Hieruit kwam naar voren dat alleen Nederland en het Verenigd Koninkrijk hun beleid hebben moeten wijzigen na het arrest. Veel andere EU lidstaten hadden voor het arrest al nationaal beleid voor verblijf van ouder bij kind, waardoor het arrest daar weinig impact had.

In de loop van het eerste kwartaal van 2019 is het onderzoek bij veel gremia gepresenteerd, zoals het Managementteam (MT) IND, het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), het Multidisciplinair team (MDT) Schijnerkenningen, de ketenbrede werkgroep gezinslocaties, het Deelberaad Regulier en de uitvoerende directies van de IND. Tijdens deze presentatierondes kwam naar voren dat er binnen en buiten de IND behoefte is aan een vervolgonderzoek over de gevolgen van het arrest, mede met het oog op de vraag of en hoe de aantallen veranderen. Deelnemers aan deze overleggen spraken uit dat zij verwachten dat er een wijziging is te zien in de personen die zich beroepen op deze toelatingsgrond, omdat de regeling meer bekendheid geniet bij vreemdelingen en hun advocaten. Een tweede reden is dat actuele cijfers relevant zijn nu de vorige Staatssecretaris van J&V heeft ingestemd met het uitwerken van een voorstel voor een nationaal, regulier beleidskader voor personen die aanspraken ontlenen aan het arrest. Ten slotte is het beleid voor verblijf op grond van het Chavez-Vilchez arrest met ingang van 1 juli 2018 op een paar verschillende punten verduidelijkt. De beleidsverduidelijking houdt in dat beslissers nu over een concreet toetsingskader beschikken dat uitlegt hoe men moet beoordelen of aan de criteria die het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU)

¹ 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 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. Voor een uitgebreide uitleg over het arrest Chavez-Vilchez verwijzen wij naar de bijlage.

² Met het WBV 2018/4 is het beleid met ingang van 1 juli 2018 op diverse punten verduidelijkt.

noemt in het arrest is voldaan. Voor meer informatie over de beleidsverduidelijking zie bijlage I.

Naar aanleiding van deze signalen hebben de aangesloten O&A collega's bij dit onderzoek een uitvraag gedaan bij partners om te inventariseren welke vragen in dit onderzoek onderzocht kunnen worden. Zowel door de Directie Migratiebeleid (DMB) als door de afdeling binnen de IND die de aanvragen behandelt, is hierop aangegeven dat het zinvol is om in ieder geval de aantallen te monitoren en te duiden. Onderhavig rapport is een uitwerking van deze wens.

1.2

Doelstelling (waarom)

Het doel van de Analyse Chavez-Vilchez II is het bieden van een overzicht van ontwikkelingen in de cijfermatige instroom van vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen op basis van het arrest Chavez-Vilchez in het jaar voor het arrest en de twee jaren na het arrest. Het doel hiervan is signaleren van trends en veranderingen. Hiervoor zijn reeds data beschikbaar, zoals het eerdere onderzoek over de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez en een aantal cijfer rapportages (waarin aantal aanvragen en inwilligingen worden gerapporteerd). Tijdens de analyse die O&A heeft uitgevoerd, wordt (anders dan bij de cijfer rapportages) naast het rapporteren van de cijfers ook duiding gegeven aan de ontwikkelingen in de cijfers. Hierbij gaat het in ieder geval om het duiden van ontwikkelingen in de kenmerken van de aanvragers en inwilligingspercentages.

1.3

Vraagstelling (wat)

De volgende hoofd- en deelvragen zullen met de rapportage worden beantwoord:

Hoofdvraag

Is er een verschil te zien in het aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) tussen het jaar voor het arrest (10 mei 2016 t/m 9 mei 2017), het eerste jaar na het arrest (10 mei 2017 t/m 9 mei 2018), en tweede jaar na het arrest (10 mei 2018 t/m 9 mei 2019)?

Deelvragen

- a. Aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU analyseren met het oog op het:
 - a. Aantal inwilligingen³ en afwijzingen;
 - b. Nationaliteit van de derdelander ouder; en⁴
 - c. Geslacht van de derdelander ouder.
- b. Aantal aanvragers die een beroep hebben gedaan op Chavez-Vilchez die eerder een andere aanvraag hebben ingediend:
 - a. Aantal asielaanvragen als laatst voorafgaande aanvraag aan het beroep op Chavez-Vilchez; en
 - b. Aantal reguliere aanvragen als laatst voorafgaande aanvraag aan het beroep op Chavez-Vilchez.

³ In de jaren na het arrest incl. inwilligingen o.b.v. ambtshalve toets.

⁴ Er zal zowel naar de ontwikkeling op landsniveau als naar de ontwikkeling per continent worden gekeken.

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 op grond van artikel 20 VwEU houdt in dat een derdelander in de eerste plaats een verblijfsaanvraag voor een ander verblijfsdoel heeft ingediend en daar niet voor in aanmerking komt waarop door de medewerker van de IND ambtshalve is doorgetoetst of de vreemdeling wel in aanmerking komt voor verblijf op grond van artikel 20 VwEU.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van het arrest zal zowel naar de periode voor het arrest, als naar de periode na het arrest gekeken worden. Het arrest is van 10 mei 2017. De meetperiode loopt van 10 mei 2016 tot 10 mei 2019; een jaar voor het arrest en twee jaar na het arrest. In de rapportage wordt nagegaan of er een trend is in de jaren na het arrest in aantallen aanvragen en de nationaliteit van de aanvragers. Voor de periode van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018 zijn (indien mogelijk) de cijfers uit de eerdere uitgebrachte Analyse Chavez-Vilchez gebruikt.

Eventuele duiding hierover is meegenomen in dit rapport.

1.5

Onderzoeksmethode

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

Kwantitatieve analyse

Voor het beantwoorden van een deel van onderzoeksvraag 1 is een kwantitatieve analyse verricht. Hiervoor zijn databestanden 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 2019) of aanvragen die ambtshalve zijn ingewilligd op het arrest.

Voor het eerste jaar voor en het eerste jaar na het arrest zijn de cijfers uit de eerder uitgebrachte Analyse Chavez-Vilchez gebruikt. Deze cijfers zijn aangevuld met nieuwe cijfers van het tweede jaar na het arrest. Het meetmoment van de aantallen van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018 is daardoor anders dan het meetmoment van de aantallen van 10 mei 2018 tot 10 mei 2019.

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 zijn 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 geheel 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.
- In een aantal gevallen was de registratie in INDiGO niet correct (bijv. leeftijd 2 terwijl het eigenlijk 26 moet zijn). De cijfers over de leeftijd van het kind zijn in zo'n geval als 'onbekend' genoteerd.
- Wanneer gerapporteerd wordt over aanvragen waarop is beslist (vanaf paragraaf 2.2.1), dan gaat het om beslissingen op de aanvragen in eerste aanleg. Enkel in figuur 2.3 zijn inwilligingspercentages opgenomen na eerste aanleg en/of bezwaar.

Dossieronderzoek

Voor de beantwoording van deelvraag b (zie pagina 8) konden de gegevens niet uit het systeem van de IND gehaald worden. Om deze deelvraag te beantwoorden is dossieronderzoek uitgevoerd.

Het dossieronderzoek is uitgevoerd op basis van een steekproef van alle aanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op Chavez-Vilchez in de periode van 10 mei 2018 tot 10 mei 2019. In totaal zijn in de steekproef 341 aanvragen bekeken door een medewerker.⁵

Focusgroep

In de eerste Analyse Chavez-Vilchez is middels uitgebreid dossieronderzoek het profiel van de aanvrager bestudeerd. Zo'n grootschalig dossieronderzoek is niet mogelijk in het tijdsbestek van dit onderzoek. Er is daarom een focusgroep georganiseerd met een aantal medewerkers van de teams die werken met aanvragen op basis van art. 20 VwEU om de resultaten te duiden. Een focusgroep is een onderzoeksmethode waarbij de meningen en percepties van betrokkenen in kaart worden gebracht. Doel van de focusgroep is om te bezien of de medewerkers bepaalde trends en opvallendheden konden herkennen, en eventueel konden duiden. De focusgroep heeft plaatsgevonden op 18 juni 2019 in Den Haag. De betrokken onderzoekers hebben de focusgroep georganiseerd. In zowel Den Haag als Den Bosch zit een team van IND-medewerkers die de aanvragen op basis van art. 20 VwEU verwerken. De medewerkers van beide teams zijn via de mail gevraagd deel te nemen. In totaal hebben van de achttien medewerkers uit het team in Den Haag acht medewerkers deelgenomen aan de focusgroep. De medewerkers uit Den Bosch hebben aangegeven graag schriftelijk input te leveren, aangezien deelname op dat moment lastig was voor hen. Na de focusgroep is het verslag opgestuurd naar de aanwezigen ter controle, en naar de locatie in Den Bosch voor eventuele aanvullingen. Zij hebben het verslag geverifieerd. De inzichten van de focusgroep zijn in het verslag verwerkt, om mogelijke verklaringen voor trends te kunnen geven.

1.6

Begeleidingscommissie

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

⁵ De IND heeft in de periode 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019 in totaal op 2.967 aanvragen waarbij een beroep is gedaan op het arrest Chavez-Vilchez een beslissing genomen. Uit deze populatie van aanvragen is een steekproef getrokken van 341 aanvragen, waarmee met 95% betrouwbaarheid en 5% nauwkeurigheid uitspraken kunnen worden gedaan over de populatie van aanvragen.

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. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies die naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek zijn getrokken.

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 VwEU.⁶ Het gaat hierbij om de periode van een jaar voor het arrest en twee jaar na het arrest (10 mei 2016 tot 10 mei 2019). Om inzicht te krijgen in het verschil in de aantallen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU voor 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 toegenomen: er zijn 93 aanvragen ingediend in het jaar ervoor (10 mei 2016 t/m 9 mei 2017), 2.710 aanvragen in het eerste jaar na het arrest (10 mei 2017 t/m 9 mei 2018), en 3.688 aanvragen in het tweede jaar na het arrest.⁷ Wat daarbij opvalt is dat in het tweede jaar na het arrest een stuk meer aanvragen zijn gedaan ten opzichte van het jaar ervoor. Echter, wanneer de aanvragen per maand bekeken worden is te zien dat in de eerste maanden na het arrest het aantal aanvragen nog laag lag, maar vanaf oktober 2017 het aantal aanvragen structureel tussen ongeveer 250 en 335 aanvragen per maand ligt.⁸ Het verschil tussen het eerste jaar en het tweede jaar na het arrest komt dus voornamelijk door het lagere aantal aanvragen in de eerste paar maanden na het arrest. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat in deze periode het arrest nog minder bekend onder derdelanders en hun advocaten was.

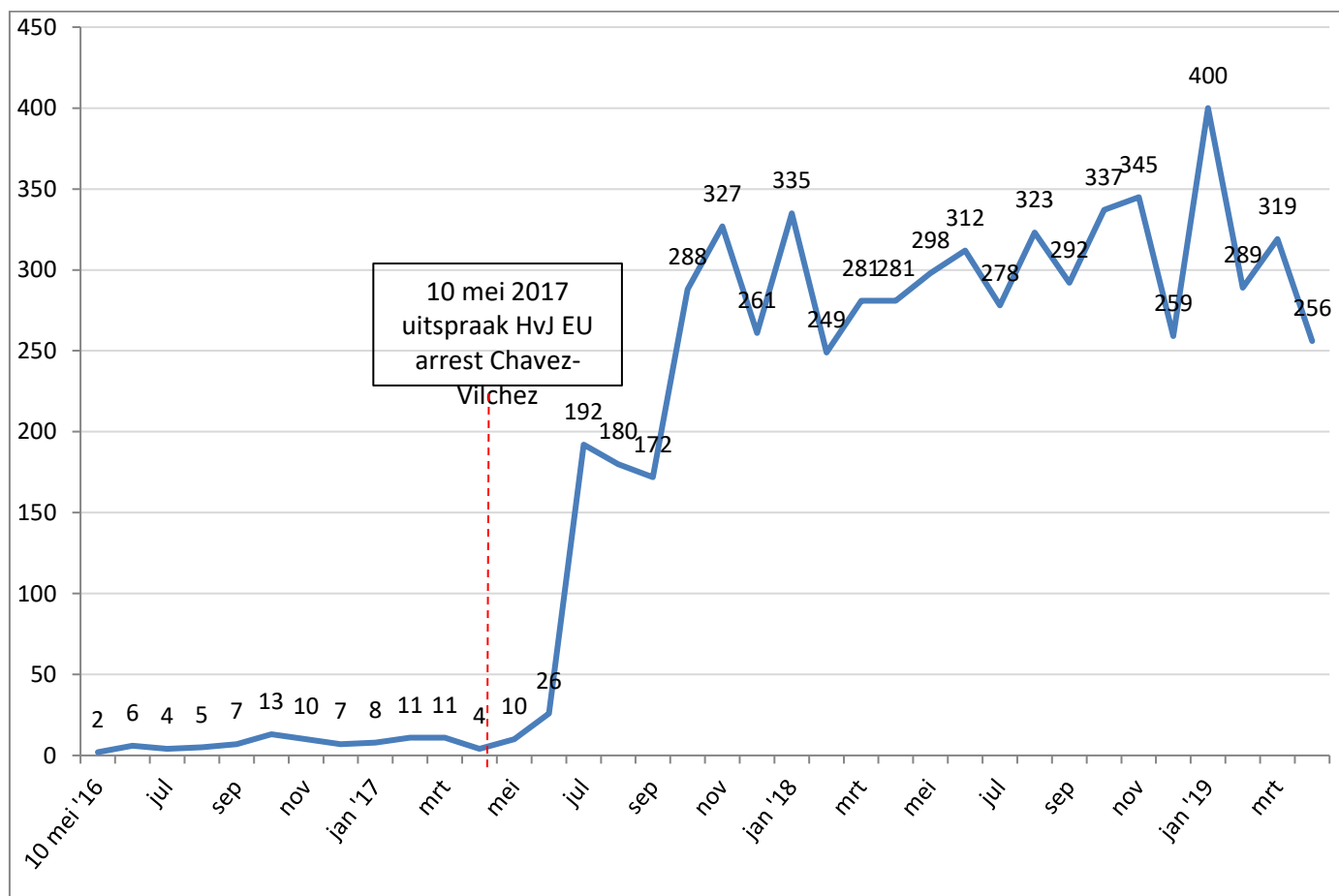
Tabel 2.1: Aantal aanvragen art. 20 VwEU

Periode	Aantal aanvragen art. 20 VwEU
10 mei 2016 t/m 9 mei 2017	93
10 mei 2017 t/m 9 mei 2018	2.709
10 mei 2018 t/m 9 mei 2019	3.688
Totaal	6.490

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 enigszins stabiliseert. Alleen in januari 2019 is een piek van 400 aanvragen zichtbaar. Te zien is dat in december 2018 het aantal aanvragen beduidend lager ligt. Een verklaring kan zijn dat vanwege de kerstperiode minder aanvragen zijn ingediend.

⁶ 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.

⁷ De populatie 'aanvragen' en 'aanvragen waarop is beslist door de IND' komen niet geheel met elkaar overeen, omdat een verzoek waarop is beslist in een eerder jaar kan zijn ingediend.



Figuur 2.1: Aantal aanvragen art. 20 VwEU van 10 mei 2016 t/m april 2019⁹

⁹ Het aantal aanvragen in mei 2019 is niet weergegeven, omdat dit niet de volledige maand betreft (t/m 9 mei 2019) en dit anders een vertekend beeld zal geven.

Box: Uitleg van het toetsingskader o.b.v. Art. 20 VwEU

Onderstaande uitleg is aan de hand van de focusgroep en de Vreemdelingencirculaire (Vc, beleidsregel in B10/2.2) opgesteld en gaat over het toetsingskader op basis van artikel 20 VwEU zoals uitgevoerd op datum schrijven van dit rapport.

Bij de beoordeling van een aanvraag op basis van Chavez-Vilchez wordt naar het volgende gekeken:

- Nationaliteit en identiteit: aanvragers dienen hun identiteit en nationaliteit aannemelijk te maken door het overleggen van een geldig document voor grensoverschrijding of een geldige identiteitskaart. Als de vreemdeling hieraan niet kan voldoen, moet hij zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig aantonen met andere middelen. Het arrest geldt niet voor vreemdelingen die de nationaliteit hebben van een EU lidstaat.
- Verblijfsstatus: het arrest geldt niet voor personen die al een verblijfsvergunning hebben op basis van andere gronden of die elders in de Europese Unie (EU) een verblijfsvergunning of een declaratoir verblijfsrecht hebben.
- Openbare orde: dusdanige openbare orde aspecten kunnen aanleiding geven verblijf te weigeren.
- Ouders van Nederlands minderjarig kind: aanvragers dienen aan de hand van geboorteakte, erkenningsdocumenten of dergelijken aan te tonen dat zij ouder zijn van het Nederlands minderjarig kind.
- Zorg- en opvoedingstaken: de vreemdeling moet aantonen dat hij/zij daadwerkelijke zorg- en/of opvoedingstaken verricht ten behoeve van het kind. Hierbij gaat het om meer dan marginale zorg- en/of opvoedingstaken: marginale zorg- en/of opvoedingstaken voldoen niet, tenzij het marginale karakter van de zorg- en/of opvoedingstaken de vreemdeling niet is aan te rekenen.
- Afhankelijkheid: de vreemdeling moet aantonen dat er tussen hem/haar en het kind een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de EU te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd. Hierbij moet onder andere gekeken worden naar de mate van het kinds affectieve relatie met zowel de Nederlandse ouder als met de derdelander ouder, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan als het van de derdelander ouder zou worden gescheiden. Wanneer het bewijs onvoldoende is, wordt de derdelander gevraagd meer bewijs te leveren.

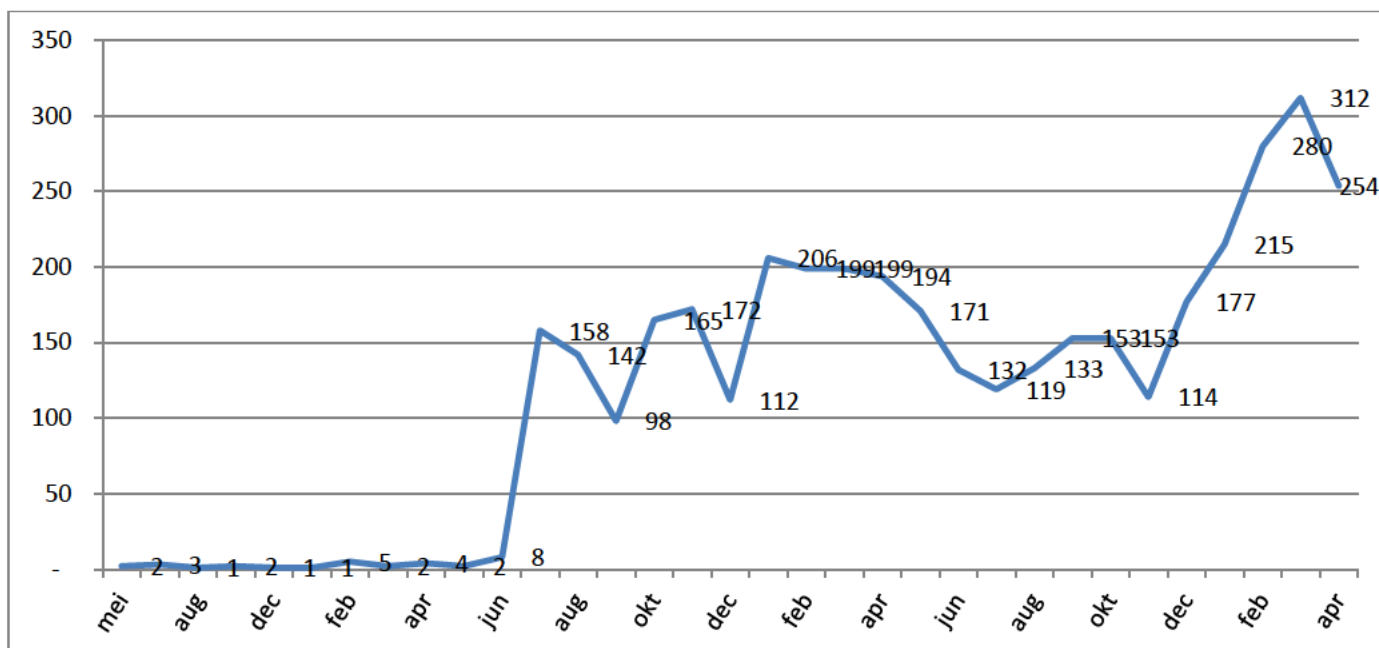
2.2.1 Beslissingen op aanvragen en bijbehorende kenmerken¹⁰

In het jaar voor het arrest zijn 22 aanvragen op basis van artikel 20 VwEU ingewilligd, in het jaar erna 1.711 en het jaar daarna 2.256 (inclusief op basis van een ambtshalve toets). Het verschil tussen het eerste en het tweede jaar na het arrest is vooral te wijden aan het aantal aanvragen: in de eerste paar maanden na het arrest zijn een stuk minder aanvragen ingediend dan in de periode daarna.

Tabel 2.2: Aantal inwilligingen op aanvragen art. 20 VwEU in eerste aanleg (exclusief bezwaarzaken)

Periode	Inwilligingen	% inwilligingen	Afwijzingen	Overig	Totaal
10 mei 2016 t/m 9 mei 2017	22	34%	40	2	64
10 mei 2017 t/m 9 mei 2018	1.711	96%	54	24	1.789
10 mei 2018 t/m 9 mei 2019	2.256	76%	656	55	2.967
Eindtotaal					

Figuur 2.2 laat de ontwikkeling zien van het aantal inwilligingen in eerste aanleg per maand in de onderzoeksperiode. De piek in de laatste maanden staat waarschijnlijk in verband met de piek in het aantal aanvragen aan het begin van 2019.

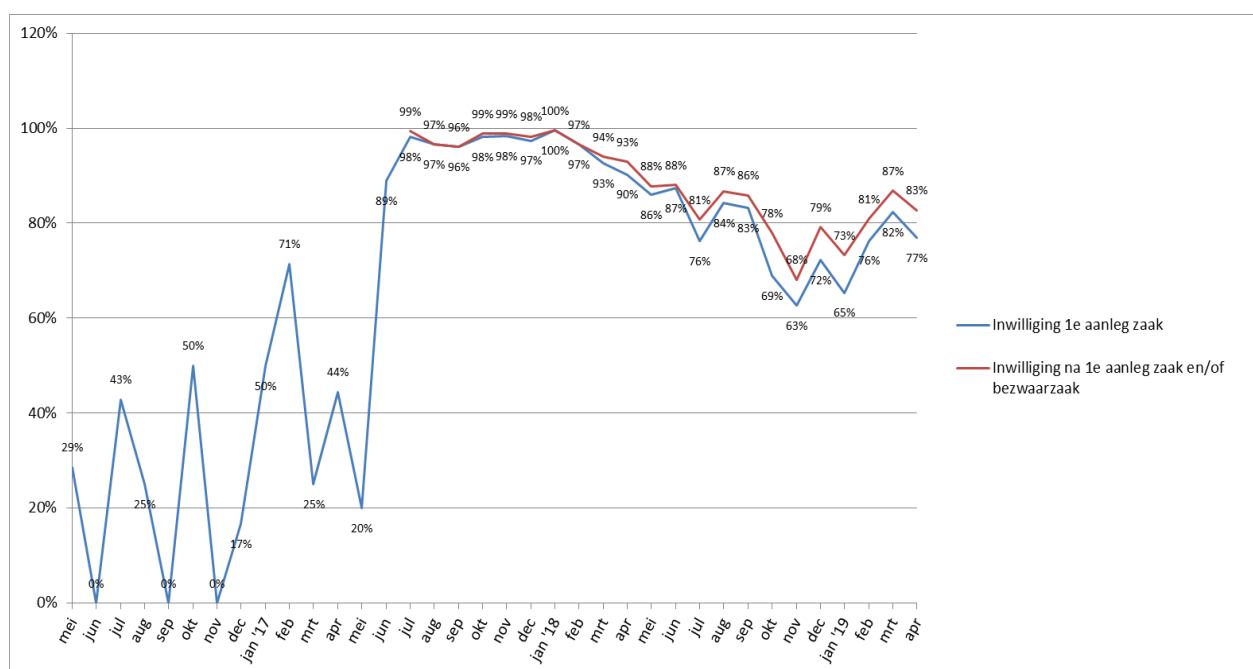


Figuur 2.2: Aantal inwilligingen in eerste aanleg op aanvragen art. 20 VwEU van 10 mei 2016 t/m april 2019¹¹

¹⁰ Cijfers gebaseerd op zaken waarop is beslist. De populatie 'aanvragen' en 'aanvragen waarop is beslist door de IND' komen niet geheel met elkaar overeen, omdat een verzoek waarop is beslist in een eerder jaar kan zijn ingediend.

¹¹ Het aantal inwilligingen in mei 2019 is niet weergegeven, omdat dit niet de volledige maand betreft (t/m 9 mei 2019) en dit anders een vertekend beeld zal geven.

Figuur 2.3 laat het percentage inwillingen in eerste aanleg per maand zien van mei 2016 t/m april 2019. Procentueel gezien zijn in het eerste jaar na het arrest meer aanvragen ingewilligd (96%) dan in het tweede jaar na het arrest (76%). Te zien is dat vanaf april 2018 het inwilligingspercentage daalt tot 65 procent in januari 2019. Vanaf februari 2019 neemt het inwilligingspercentage weer toe. Vervolgonderzoek moet aantonen of deze stijging nadien heeft doorgezet. Figuur 2.3 laat daarnaast voor de periode juli 2017 t/m april 2019 zien wat het inwilligingspercentage wordt wanneer gegrond verklaarde bezwaarzaken worden meegeteld voor de groep aanvragers. Het aantal personen die een uiteindelijke vergunning op basis van artikel 20 VwEU hebben ontvangen ligt daardoor iets hoger, namelijk tot maximaal 9% meer inwillingen voor de aanvragers die in de betreffende maand een beslissing in eerste aanleg hebben gekregen.¹²



Figuur 2.3: Percentage inwillingen op aanvragen art. 20 VwEU in eerste aanleg van 10 mei 2016 t/m april 2019 en na gegrond bezwaar van juli 2017 t/m april 2019.¹³

Opvallend in figuur 2.3 is het hoge inwilligingspercentage in de periode na het arrest (juli 2017 t/m februari 2018) en de geleidelijke daling die daarna optreedt. Aanvullend dossieronderzoek is nodig om een verklaring te kunnen geven voor het hoge inwilligingspercentage in de beginperiode en de daling erna. Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor deze daling, en het dus niet verlenen van een vergunning op basis van het arrest Chavez-Vilchez, te weten: de eerdergenoemde beleidsverduidelijking die in juli 2018 heeft plaatsgevonden, er is reeds verblijfsrecht in Nederland of in de EU, er zijn geen ondersteunende documenten om de identiteit en nationaliteit aan te tonen, het niet om een

¹² De inwilligingspercentages na eerste aanleg en/of bezwaarzaak zijn berekend voor aanvragers die in de betreffende maand een beslissing op de aanvraag hebben gekregen in eerste aanleg. De inwillingen na bezwaar zijn hierbij opgeteld, hoewel de bezwaarzaak en de beslissing daarop in de periode daarna plaatsvonden. De gegevens over de bezwaarzaken hebben als peildatum 1 november 2019 (standmaand oktober 2019). Gegrond verklaarde beroepszaken worden weer voorgelegd in de bezwaarfase. Deze zaken zitten daarom eveneens in de cijfers. De aantallen en percentages inwillingen in de rest van het rapport zijn in alle gevallen beslissingen in eerste aanleg.

¹³ Het percentage inwillingen in mei 2019 is niet weergegeven, omdat dit niet de volledige maand betreft (t/m 9 mei 2019) en dit anders een vertekend beeld zal geven.

minderjarig kind gaat en wanneer sprake is van openbare orde aspecten. Nader onderzoek is daarom nodig om uitleg te kunnen geven over de ontwikkelingen van de hoogte van de inwilligingspercentages na het arrest Chavez-Vilchez. In dit vervolgonderzoek moet worden gekeken naar de aard van de aanvragen en de afwijzingsgronden.

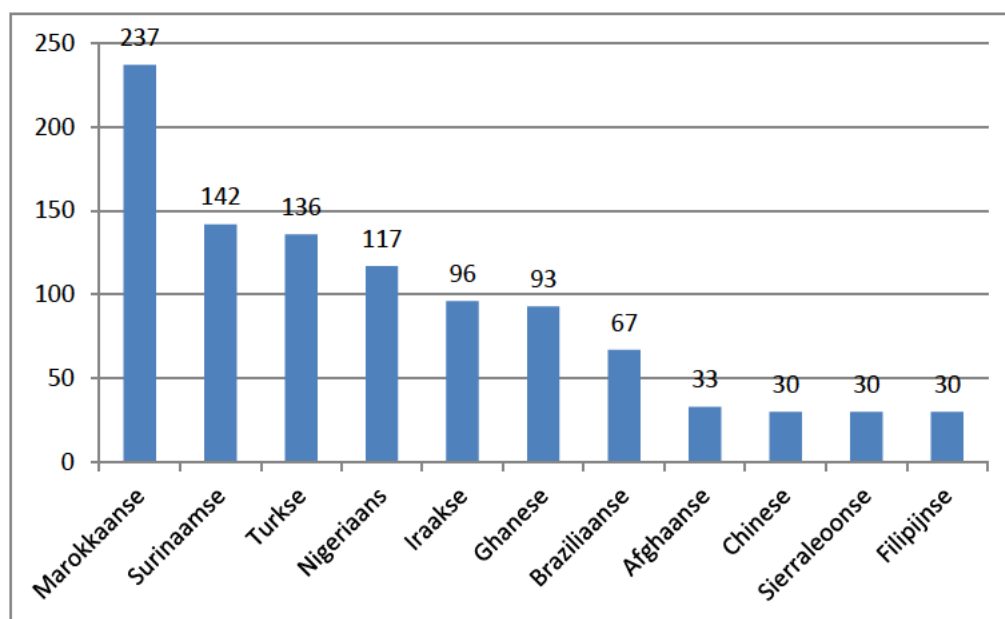
2.2.2

Nationaliteiten van aanvragers¹⁴

Uit het eerste onderzoek *Analyse Chavez-Vilchez* bleek dat het jaar *voor* het arrest de meeste aanvragen zijn 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.

Figuur 2.4 geeft de meest voorkomende nationaliteiten weer van de aanvragen waarop is beslist 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 (Marokkaanse, Surinaamse en de Nigeriaanse nationaliteit), met uitzondering van de Turkse nationaliteit.

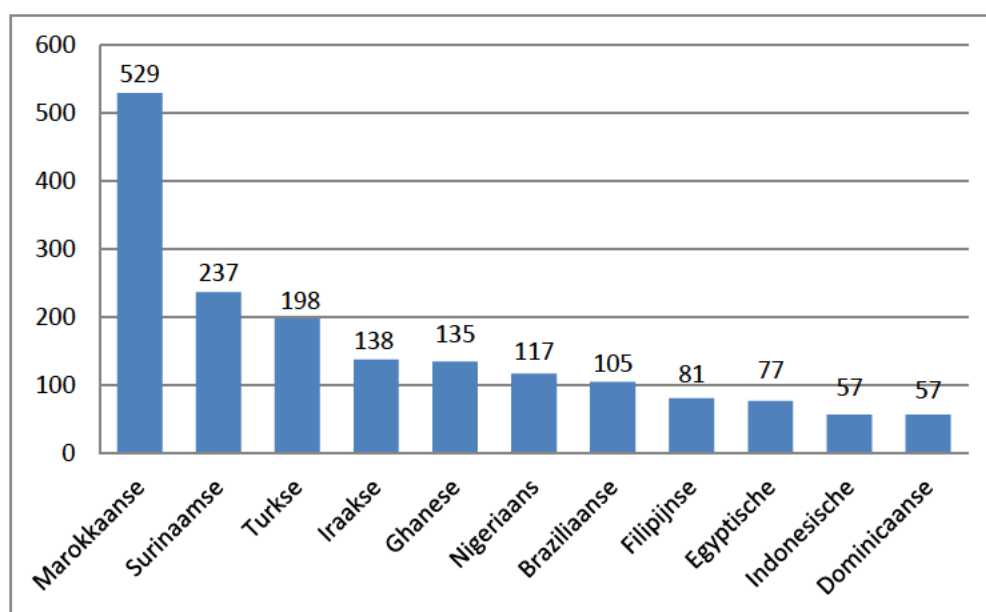


Figuur 2.4: Meest voorkomende nationaliteiten aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2017 t/m 9 mei 2018

In het tweede jaar *na* het arrest is een lichte verschuiving te zien van de verdeling van de nationaliteiten. Figuur 2.5 geeft de meest voorkomende nationaliteiten weer van de aanvragen waarop is beslist twee jaar *na* het arrest. Aanvragers met de Marokkaanse nationaliteit hebben verreweg de meeste aanvragen ingediend (18%), waarna de Surinaamse (8%), Turkse (7%) en Iraakse (5%) nationaliteit volgen. Uit

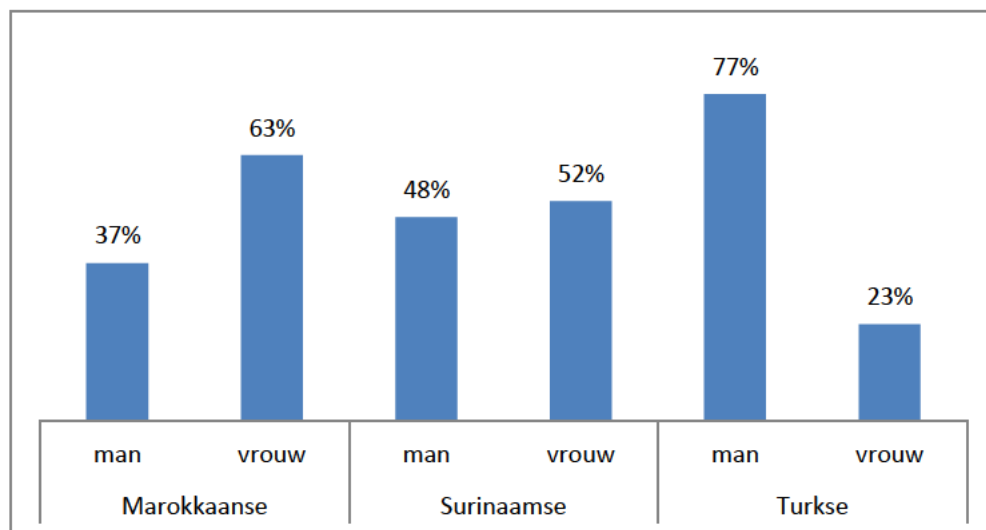
¹⁴ Cijfers gebaseerd op zaken waarop is beslist in eerste aanleg. De populatie 'aanvragen' en 'aanvragen waarop is beslist door de IND' komen niet geheel met elkaar overeen, omdat een verzoek waarop is beslist in een eerder jaar kan zijn ingediend.

de vergelijking tussen de nationaliteiten een- en twee jaar *na* het arrest blijkt dat de nationaliteiten die in verhouding het meeste voorkomen *bijna* hetzelfde zijn (Marokkaanse, Surinaamse en Turkse nationaliteit), met uitzondering van de Nigeriaanse nationaliteit, die uit de top 5 is gevallen. De toename van het aantal aanvragers met de Marokkaanse nationaliteit valt op. Zij vormen met afstand de grootste groep aanvragers in het tweede jaar na het arrest. Wat daarnaast opvalt, is dat de Egyptische, Indonesische en Dominicaanse nationaliteit in de top 10 komen. In het eerste jaar na het arrest waren het aantal aanvragen van deze nationaliteiten minder: er waren toen 27 Egyptische aanvragers, 20 Indonesische aanvragers en 21 aanvragers uit de Dominicaanse Republiek. Deze aantallen zijn in het tweede jaar na het arrest verdubbeld.



Figuur 2.5: Meest voorkomende nationaliteiten aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019

Van de top 3 meest voorkomende nationaliteiten *twee jaar na het arrest* is ook bekeken wat de verhouding tussen mannen en vrouwen is. Uit figuur 2.6 blijkt dat de aanvragers vooral vrouw zijn als deze de Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit hebben, terwijl voor de Turkse nationaliteit geldt dat voornamelijk mannen gebruik maken van het arrest.

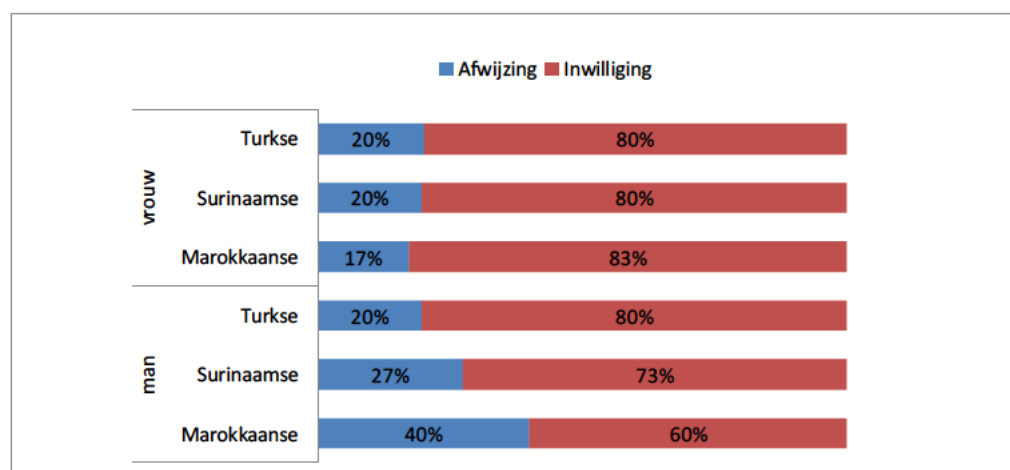


Figuur 2.6: Verhouding man/vrouw in % bij top 3 nationaliteiten aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019

Daarnaast is van de top 3 meest voorkomende nationaliteiten *twee jaar na het arrest* gekeken hoe de verhouding man/vrouw is en of tussen de verschillende nationaliteiten verschillen in afdoeningswijze is. In figuur 2.7 is te zien dat van deze 3 nationaliteiten de aanvragen van Marokkaanse mannen procentueel gezien het meest worden afgewezen (40%).¹⁵

In de focusgroep is aangegeven dat het hen tijdens hun werk niet is opgevallen dat er verschillen zijn tussen de nationaliteiten.

Figuur 2.7: Verschillen in inwilligingspercentages van de top 3 nationaliteiten aanvragers art. VwEU 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019¹⁶

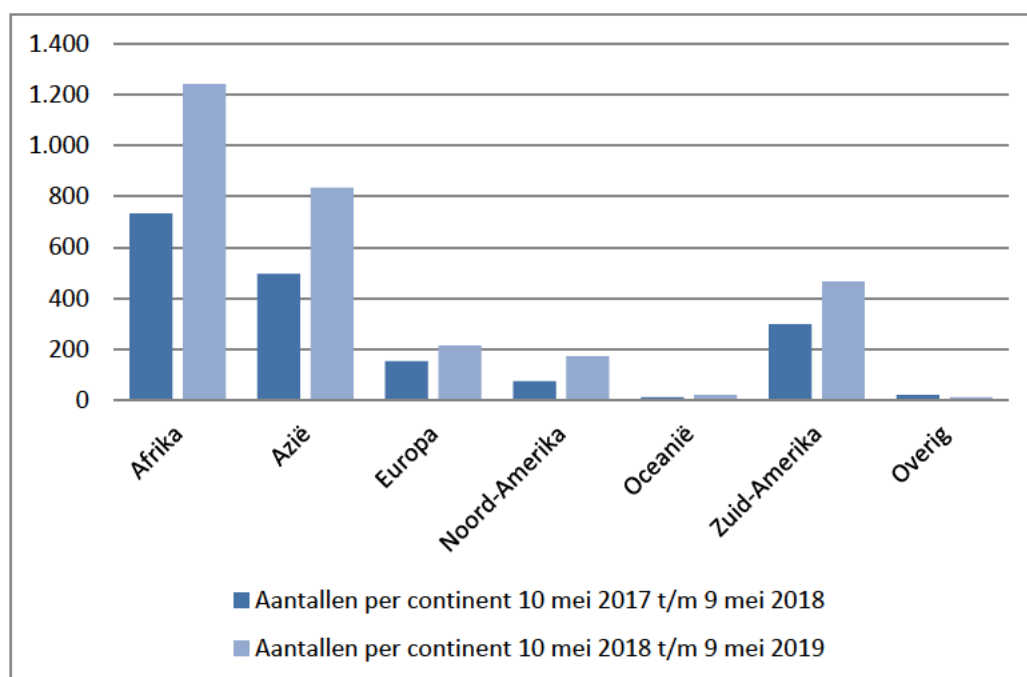


¹⁵ Van alle mannelijke aanvragers staat de Marokkaanse nationaliteit op de tweede plek met relatief het hoogste aantal afwijzingen na de Nigeriaanse nationaliteit (82 aanvragen, 51% afwijzingen). Er is alleen gekeken naar nationaliteiten met minimaal 50 besliste aanvragen van mannen in het tweede jaar na het arrest.

¹⁶ Bij het berekenen van de percentages is de afdoening 'overig' niet meegenomen.

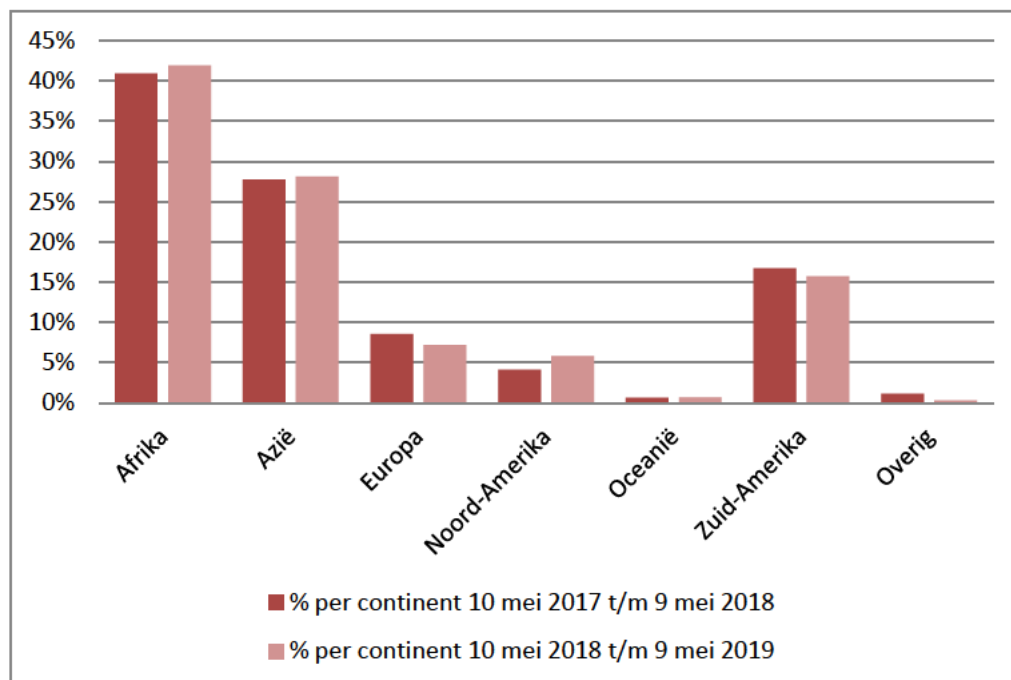
Naast de verdeling van de nationaliteiten is er een verdeling per continent gemaakt.¹⁷ In het eerste jaar na het arrest heeft bijna de helft (41%) van de aanvragers een Afrikaanse nationaliteit. Daarna komen de meeste aanvragers uit Azië (28%) en Zuid-Amerika (17%). De categorie 'overig' duidt aan dat de nationaliteit niet bekend is en/of iemand staatloos is.

Ook in het tweede jaar na het arrest heeft de helft (42%) van de aanvragers een Afrikaanse nationaliteit. Daarna komen de meeste aanvragers uit Azië (28%) en Zuid-Amerika (16%). De verhouding tussen de continenten is dus niet verschoven als het eerste en tweede jaar na het arrest worden vergeleken.



Figuur 2.8: Verschillen per continent aanvragers art. VwEU 10 mei 2017 t/m 9 mei 2019

¹⁷ Deze verdeling per continent is niet meegenomen in het eerste rapport *Analyse Chavez-Vilchez*.



Figuur 2.9: Verschillen per continent in % aanvragers art. VwEU 10 mei 2017 t/m 9 mei 2019

2.2.3

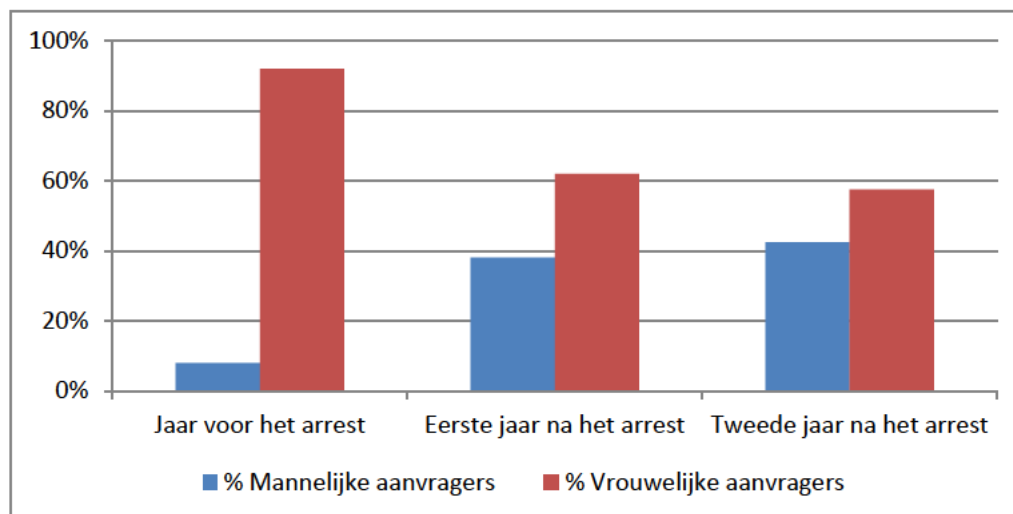
Geslacht van de aanvragers¹⁸

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%). In *het tweede jaar na het arrest* is dit percentage licht gestegen. Tabel 2.3 en Figuur 2.10 laten dit zien.

Tabel 2.3: Verdeling geslacht art. 20 VwEU

Periode	% Mannelijke aanvragers	% Vrouwelijke aanvragers	Aantal mannelijke aanvragers	Aantal vrouwelijke aanvragers	Totalen
Jaar voor het arrest	8%	92%	5	59	64
Eerste jaar na het arrest	38%	62%	688	1.103	1.791
Tweede jaar na het arrest	42%	58%	1.260	1.707	2.967

¹⁸ Cijfers gebaseerd op zaken waarop is beslist in eerste aanleg. De populatie 'aanvragen' en 'aanvragen waarop is beslist door de IND' komen niet geheel met elkaar overeen, omdat een verzoek waarop is beslist in een eerder jaar kan zijn ingediend.



Figuur 2.10: Verdeling naar geslacht van aanvragers art. 20 VwEU in % van 10 mei 2016 t/m 9 mei 2019

Uit tabel 2.4 blijkt dat aanvragen van mannen procentueel vaker worden afgewezen dan aanvragen van vrouwen.

Tabel 2.4: Verdeling geslacht ten opzichte van inwilligingen en afwijzingen aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019

Geslacht	Inwilligingen	Afwijzingen	Overig	Totaal
Man	864 (69%)	373 (30%)	23 (2%)	1.260 (100%)
Vrouw	1.392 (82%)	283 (17%)	32 (2%)	1.707 (100%)

In de focusgroep is het verschijnsel dat mannelijke aanvragers minder succesvol zijn dan vrouwelijke aanvragers besproken. Beslismedewerkers merkten op dat zij signalen zien dat kinderen van gescheiden ouders vaker bij de moeder verblijven dan bij de vader, de moeder vaak meer zorgtaken verricht en vaker bewijsstukken kan overleggen.

2.3

Leeftijd van de aanvragers

In tabel 2.5 is de verdeling van de leeftijd van de aanvragers op datum van de aanvraag te zien. Meer dan de helft van de aanvragers zijn jonger dan 40 op datum van aanvraag. Opvallend is dat er ook een paar ouders zijn van oudere leeftijd. Door middel van dossieronderzoek zijn de zaken bekeken waarbij de aanvrager ouder dan 70 jaar is. Gebleken is dat het in drie gevallen om verzorgende grootouders ging, en in twee gevallen om een ongegronde aanvraag bij een meerderjarig kind.

Daarnaast is te zien dat de cohorten van vrouwen over het algemeen iets jonger liggen dan de cohorten van mannen (als de cohorten 20/30 bijvoorbeeld worden vergeleken).

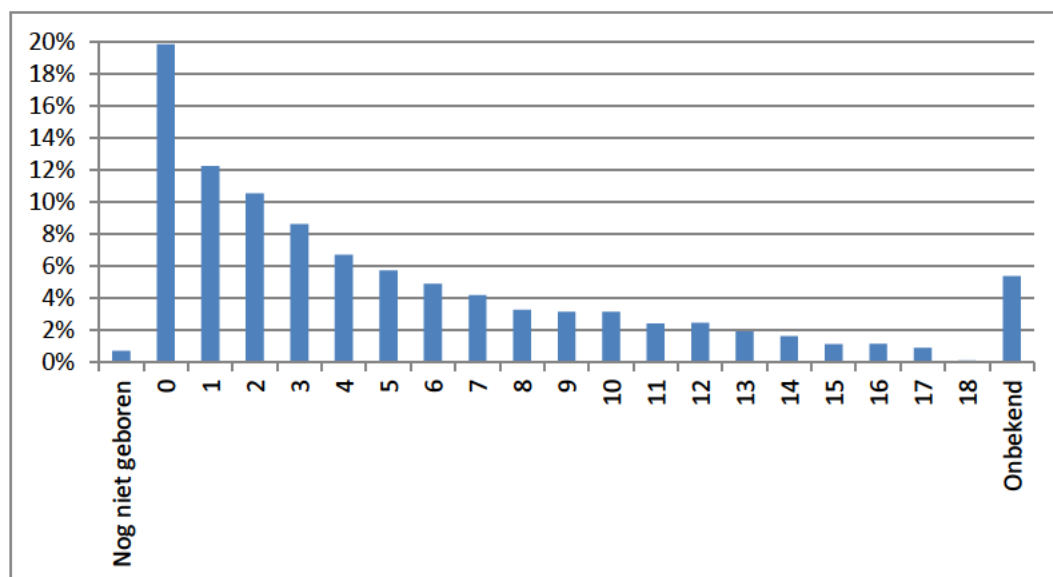
Tabel 2.5: Verdeling leeftijd aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019^{19 20}

Vrouwen	Aantal	%	Mannen	Aantal	%
< 20	12	1%	< 20	1	0%
20 - 30	411	24%	20 - 30	237	19%
30 - 40	853	50%	30 - 40	606	48%
40 - 50	378	22%	40 - 50	328	26%
50 - 60	46	3%	50 - 60	77	6%
60 - 70	3	0%	60 - 70	7	1%
70 - 80	3	0%	70 - 80	0	0%
> 80	1	0%	> 80	1	0%
Overig	0	0%	Overig	3	0%
Totaal	1.707	100%	Totaal	1.260	100%

2.4

Leeftijd kind

In onderstaand figuur is de verdeling van de leeftijd van de kinderen in jaren op datum van de aanvraag te zien. 20 procent van de Nederlandse kinderen is tussen de 0 en 1 jaar op datum van aanvraag. 21 procent van de Nederlandse kinderen is ouder dan 8 jaar op datum aanvraag. In een aantal gevallen was het Nederlandse kind nog niet geboren op het moment van de aanvraag.



Figuur 2.11: Leeftijd van kind op datum aanvraag (in jaren) uitgedrukt in % van het totaal (2.967)²¹ in de periode van 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019

¹⁹ Voor de gevallen van boven de 75 is de achtergrond bekeken in de dossierstukken van INDiGO. Dit betreffen allemaal aanvragers die zijn afgewezen. Veelal gaat het hier om opa's of oma's van de Nederlandse kinderen.

²⁰ De categorie 'overig' zijn de zaken waarin de leeftijd niet correct is ingevoerd in INDiGO (bijvoorbeeld leeftijd van het kind, onder de <10).

²¹ Leeftijd kind is uit INDiGO gegenereerd door te kijken naar de geboortedatum van degene die als 'sociaal referent' staat aangemerkt. De categorie 'onbekend' is gebruikt wanneer de sociaal referent verkeerd geregistreerd was (bijvoorbeeld wanneer de partner als referent was aangemerkt of de referent als 'subject' stond aangemerkt in plaats van als 'sociaal referent').

2.5 **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.

2.5.1 *Algemeen*

In de vorige analyse Chavez-Vilchez is door middel van dossieronderzoek de aanvraaghistorie achterhaald. Hieruit bleek dat 74% (254) van de derdelander ouders die een aanvraag indienen op grond van het arrest Chavez-Vilchez een eerdere aanvraag heeft ingediend. In 26% (66) van de dossiers was dit niet het geval. Uit de resultaten van het huidige dossieronderzoek²² blijkt dat 54% (184) een eerdere aanvraag heeft ingediend, terwijl dat in 46% (157) van de gevallen niet zo is. Hieruit blijkt dat er een procentuele toename is van aanvragers die geen voorafgaande aanvragen hebben gedaan.

Uit de focusgroep kwam naar voren dat in de beginperiode veel mensen gebruik maakten van het arrest die eerder middels Zambrano²³ een aanvraag hebben gedaan. Doordat het arrest nu bekender is, kan het zijn dat groepen die eerder kansloos waren, en daardoor nooit eerder een aanvraag hebben ingediend, nu ook bekend zijn met het arrest. Voor een vergunning op grond van Chavez-Vilchez zijn minder eisen dan voor reguliere gezinshereniging (bijvoorbeeld geen inkomenseis).

Uit analyse Chavez-Vilchez I bleek dat van het totaal aantal derdelander ouders met een aanvraaghistorie (254 dossiers) in 91% (230) van de gevallen de derdelander ouder voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez een reguliere aanvraag heeft ingediend. Daarentegen had 9% (24) een asielaanvraag ingediend voorafgaand aan de aanvraag op basis van Chavez-Vilchez. In het huidige onderzoek is dit niet verschoven. 90% (165) van de voorafgaande aanvragen was een reguliere aanvraag, tegenover 10% (19) een asielaanvraag.

2.5.2 *Regulier*

Tabel 2.6 laat de top 5 zien van de meest voorkomende verblijfsdoelen en/of andersoortige aanvragen (zoals visum) uit de eerdere Analyse Chavez-Vilchez I.²⁴

Binnen de top 5 werden toen een aantal verschillende specificaties gevonden. Zo was ongeveer de helft van de aanvragen ingediend voor verblijf als familie- of gezinslid, een 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.

²² Op basis van 341 dossiers.

²³ 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.

²⁴ 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).

Tabel 2.6: Aanvraag voorafgaand aan aanvraag op het arrest Chavez-Vilchez²⁵ van de aanvragers tussen 10 mei 2017 t/m 9 mei 2018

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)

In het huidige onderzoek zijn er weinig verschuivingen vastgesteld. In tabel 2.7 staat de top 5 van meest voorkomende verblijfsdoelen en/of andersoortige aanvragen (zoals visum) over de periode 9 mei 2018 t/m 9 mei 2019.²⁶

Ongeveer de helft van de aanvragen zijn ingediend voor verblijf als familie- of gezinslid, een aanvraag op grond van gezinsleven of 8 EVRM (21 dossiers), en bij 41 dossiers die binnen dit verblijfsdoel vallen om verblijf bij echtgeno(o)t(e) of geregistreerd partner.

Tabel 2.7: Aanvraag voorafgaand aan aanvraag op het arrest Chavez-Vilchez²⁷ van de aanvragers tussen 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019

Top 5	% totaal (aantal)
1. Aanvraag voor verblijf als familie- of gezinslid	64% (105)
2. Aanvraag om toetsing EU-verblijfsrecht	8% (14)
3. Aanvraag op basis van medische behandeling	8% (14)
4. Aanvraag voor visum en/of verlening visum	6% (10)
5. Aanvraag in het kader van arbeid (bijv. arbeid als zelfstandige)	5% (9)

²⁵ Alleen % van geheel van de top 5 ten opzichte van totaal aantal reguliere aanvragen (230) staat aangegeven, waardoor percentages niet optellen tot 100%.

²⁶ 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 15-04-2019) en de Vb 2000 omgezet tot verblijfsdoelen (zoals bedoeld in art. 3.4) en eventueel andersoortige aanvragen (zoals visum).

²⁷ Alleen % van geheel van de top 5 ten opzichte van totaal aantal reguliere aanvragen (165) staat aangegeven, waardoor percentages niet optellen tot 100%.

3 Conclusie

De conclusie van dit onderzoek is dat is waargenomen dat het aantal aanvragen waarbij beroep is gedaan op art. 20 VwEU vanaf oktober 2017 structureel tussen ongeveer 250 en 350 aanvragen per maand ligt. Het inwilligingspercentage ligt in de beginperiode na het arrest hoog (96%-100%) en neemt daarna geleidelijk af. Sinds februari 2019 is weer een lichte stijging in het inwilligingspercentage zichtbaar.

Daarnaast zijn de volgende ontwikkelingen waargenomen:

1. In vergelijking met het eerste jaar maken in het tweede jaar na het arrest meer aanvragers gebruik van het arrest zonder aanvraaghistorie.
2. De Marokkaanse nationaliteit is in het tweede jaar na het arrest verreweg de meest voorkomende nationaliteit.²⁸
3. De verdeling tussen geslacht verschilt per nationaliteit. Zo is onder Turken het aandeel mannen een stuk groter dan onder Marokkanen.
4. Kijkend naar de top 3 nationaliteiten worden aanvragen van Marokkaanse mannen procentueel gezien het meest afgewezen.²⁹

3.1

Aanknopingspunten voor vervolgonderzoek

Uit het rapport komen een aantal aanknopingspunten voor vervolgonderzoek naar voren. De punten kunnen ook met het oog op de ontwikkeling van het nationaal beleidskader relevant zijn om verder te onderzoeken. De punten zijn hieronder toegelicht:

1. Uit de cijfers blijkt dat na een periode met hoge inwilligingspercentages van juli 2017 tot maart 2018 het inwilligingspercentage daalt van april 2018 tot februari 2019, om vervolgens weer te stijgen. Er zijn meerdere verklaringen mogelijk voor deze daling. Nader onderzoek is daarom nodig om uitleg te kunnen geven over de ontwikkelingen van de hoogte van de inwilligingspercentages na het arrest Chavez-Vilchez. In dit vervolgonderzoek moet worden gekeken naar de aard van de aanvragen en de afwijzingsgronden.
2. In dit het onderzoek valt op dat er een opvallende verdeling is tussen de verschillende nationaliteiten in combinatie met geslacht (man/vrouw). Zo is 77% van de Turkse aanvragers man (en 23% vrouw), terwijl van de Marokkaanse aanvragers 37% man is en 63% vrouw. Dit onderzoek heeft niet duidelijk gemaakt hoe dit verschil kan worden verklaard.
3. Uit figuur 2.7 blijkt dat van de top 3 nationaliteiten aanvragen van Marokkaanse mannen procentueel (en absoluut) gezien het allermeest worden afgewezen. Van alle mannelijke aanvragers staan zij op de tweede plek met procentueel gezien het meeste aantal afwijzingen. In de focusgroep is aangegeven dat het hen tijdens hun werk niet is opgevallen dat er verschillen zijn tussen de nationaliteiten. Het is wenselijk om dossieronderzoek te doen om te kijken wat de kenmerken van deze gevallen zijn (bijv. afwijzingsgronden, et cetera).
4. In de eerste analyse Chavez-Vilchez is middels dossieronderzoek gekeken naar de burgerlijke staat van de ouders, de relatie tussen de ouders, de relatie tussen ouder en kind, de woonsituatie van het kind en of het kind

²⁸ De top 3 nationaliteiten van aanvragers in het tweede jaar van het arrest is Marokkaanse, Surinaamse en Turkse.

²⁹ Van alle mannelijke aanvragers staat de Marokkaanse nationaliteit op de tweede plek met relatief het hoogste aantal afwijzingen na de Nigeriaanse nationaliteit (51% afwijzingen).

was erkend of was geboren uit het huwelijk van de ouders. Het kan relevant zijn om in een vervolgonderzoek te bezien of dit is veranderd.

4 Bijlage I – Uitleg over het arrest Chavez-Vilchez

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.

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. Voor het arrest Chavez-Vilchez was het beleid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (J&V) dat als er naast de vreemdeling ook een andere –Nederlandse- ouder bekend is, die in beginsel de dagelijkse en daadwerkelijke zorg voor het kind op zich zou kunnen nemen, verblijf geweigerd kan worden van de derdelander ouder. Met de uitspraak van het HvJ EU over het arrest Chavez-Vilchez volstaat dit beleid niet meer.

Uit de uitspraak van het HvJ EU blijkt dat artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) zich tegen nationale maatregelen verzet die tot gevolg hebben dat EU-burgers het effectieve genot wordt ontfangen van de belangrijkste aan hun status van EU-burger ontfangende 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 die ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd.

Voor Nederland betekent dat zelfs als de Nederlandse ouder wel bereid wordt gevonden de zorg voor het kind op zich te nemen, de scheiding met de derdelander ouder geen negatieve gevolgen heeft voor het kind. De IND moet in alle gevallen een toets blijven uitvoeren op de afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander ouder en het kind. Daartoe moeten, in het belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden betrokken. 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. Als derdelander ouder geen of slechts marginale daadwerkelijke zorg- en/of opvoedingstaken verricht, bestaat aanleiding de aanvraag af te wijzen.

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. Als er verblijfsrecht in Nederland of een andere lidstaat is, of als de ouder zelf Unieburger zijn hoeven de ouder en het kind de EU niet te verlaten, en wordt daardoor geen vergunning op basis van Chavez-Vilchez verleend.

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 maar sprake is van een afhankelijkheidsverhouding. De familierechterlijke relatie moet voor een aanvraag op Chavez-Vilchez worden aangetoond.

Verblijfsrecht op basis van Chavez-Vilchez kan worden geweigerd als de identiteit niet is aangetoond of in verband met openbare orde aspecten.

Beleidsverduidelijking

Op 1 juli 2018 is het beleid voor verblijf op grond van het Chavez-Vilchez-arrest op een aantal punten verduidelijkt.

1. Vóór de beleidsverduidelijking werd de beoordeling of er een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen ouder en kind onvoldoende onderscheiden van de beoordeling wie de daadwerkelijke zorg draagt. Met de beleidsverduidelijking is dit onderscheid verhelderd.
2. In de beleidsverduidelijking is vastgelegd dat zorg- en/of opvoedingstaken met een marginaal karakter niet aangemerkt worden als daadwerkelijke zorgtaken ten behoeve van het minderjarige kind, tenzij het marginale karakter van de zorg- en/of opvoedingstaken de vreemdeling niet is aan te rekenen.
3. Volgens het EU-recht en de EU-jurisprudentie mag een lidstaat een bewijs van identiteit en nationaliteit verlangen van de vreemdeling die op zijn grondgebied wenst te verblijven. Dat bleek echter nog niet uit het beleid. Bovendien kan pas worden vastgesteld of er rechten aan het arrest Chavez-Vilchez kunnen worden ontleend nadat de identiteit en nationaliteit van de derdelander zijn vastgesteld. Dat is met de beleidsverduidelijking vastgelegd.
4. Ten slotte is toegevoegd dat niet kan worden vastgesteld dat sprake is van rechtmatig verblijf op grond van artikel 20 VwEU als de vreemdeling onvoldoende gegevens verschaft waarmee kan worden aangetoond dat aan de voorwaarden wordt voldaan.

Aanleiding beleidsverduidelijking

Vanuit de adviesdirectie van de IND is onderstaande aanleiding voor de verduidelijking gegeven.

Toen het arrest Chavez-Vilchez (C-133/15) werd gewezen lag er bij de IND een grote voorraad aangehouden zaken waarin een beroep werd gedaan op een afgeleid verblijfsrecht van artikel 20 VwEU. Ook bij de rechtbank lag een omvangrijke hoeveelheid zaken in afwachting van dit arrest omdat de rechtbanken veel zaken aanhielden in afwachting van dit arrest. Dit waren in de regel zaken waarin de derdelander ouder de primaire/ dagelijkse hoofdverzorger was van het Nederlandse minderjarige kind. Voorafgaand aan het arrest Chavez-Vilchez werden ook veel van dit soort zaken, waarin de derdelander ouder de primaire/ dagelijkse hoofdverzorger is van een Nederlandse minderjarige, afgewezen. Reden hiervoor was dat de IND aan die afhankelijkheid van, en dagelijkse zorgtaken door, de derdelander ouder geen doorslaggevend gewicht toekende, bijvoorbeeld omdat er nog een andere ouder met de Nederlandse nationaliteit was die de zorg voor het kind op zich zou kunnen nemen. De zaken die de IND aanvankelijk na het arrest Chavez-Vilchez moest beoordelen, bestonden derhalve voor het merendeel nog uit die voorraad aangehouden zaken, waarin de afhankelijkheid een gegeven was en de primaire/dagelijkse zorgtaken bij de derdelander ouder lagen. Om die reden ontbrak

aanleiding om in de beleidsregels te benadrukken dat het om een meer dan een marginale invulling van de zorgtaken dient te gaan.

Tegen het einde van 2017 en begin 2018 kreeg de IND vaker zaken ter beoordeling die qua aard, feiten en omstandigheden verschilden van de eerdergenoemde zaken. De feiten die ten grondslag lagen aan de zaken waarin een beroep werd gedaan op artikel 20 VwEU werden – kort gezegd – complexer. Zo kreeg de IND zaken ter beoordeling waarin de derdelander ouder slechts zeer summier contact heeft met het kind, slechts summier voor het kind zorgt, of op het moment van de beoordeling wel regelmatig voor het kind zorgt, maar dat tot kort voor het indienen van de aanvraag niet deed dan wel gedurende jaren niet heeft gedaan. Ook kreeg de IND zaken ter beoordeling waarin er weliswaar sprake was geweest van het verrichten van daadwerkelijke zorgtaken in het verleden, maar waarin er door de lopende echtscheidingsprocedure van de ouders en de frustratie van de omgang met het kind door de andere ouder in ieder geval vanaf het indienen van de aanvraag (tijdelijk) enkel zeer marginaal of zelfs geen zorgtaken meer werden verricht.

Dit noopte tot een nadere verduidelijking van de voorwaarden, juist ook toegespitst op dit soort zaken, welke de IND voorheen niet of vrijwel niet zag. Aan de noodzaak voor een nadere beleidsverduidelijking is in juli 2018 gehoor gegeven. De toets of sprake is van daadwerkelijke zorgtaken én van een dusdanige afhankelijkheidsverhouding dat het Nederlandse minderjarige kind genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan die onderdaan van een derde land een verblijfsrecht werd geweigerd, geschiedde zowel vóór als ná 1 juli 2018 aan de hand van een beoordeling van de individuele feiten en omstandigheden van elke zaak.

5 Bijlage II – Landen per continent

Afrika

- Algerije
- Angola
- Benin
- Botswana
- Burkina Faso
- Burundi
- Canarische Eilanden (SP)
- Centraal-Afrikaanse Republiek
- Ceuta (SP)
- Comoren
- Congo-Brazzaville
- Congo-Kinshasa
- Djibouti
- Egypte
- Equatoriaal-Guinea
- Eritrea
- Ethiopië
- Gabon
- Gambia
- Ghana
- Guinee
- Guinee-Bissau
- Ivoorkust
- Kaapverdië
- Kameroen
- Kenia
- Lesotho
- Liberia
- Libië
- Madagaskar
- Madeira (PT)
- Malawi
- Mali
- Marokko
- Mauritanië
- Mauritius
- Mayotte (F)
- Melilla (SP)
- Mozambique
- Namibië
- Niger
- Nigeria
- Oeganda
- Réunion (F)
- Rwanda
- Sao Tomé en Principe
- Senegal
- Seychellen

- Sierra Leone
- Sint-Helena, Ascension en Tristan da Cunha (GB)
- Soedan
- Somalië
- Swaziland
- Tanzania
- Togo
- Tsjaad
- Tunesië
- Verspreide Eilanden in de Indische Oceaan (F)
- Westelijke Sahara
- Zambia
- Zimbabwe
- Zuid-Afrika
- Zuid-Soedan

Antarctica

- Bouveteiland (NO)
- Crozeteilanden (F)
- Heard en McDonaldeilanden (AUS)
- Kerguelen (F)
- Saint-Paul en Amsterdam (F)
- Zuid-Georgia en de Zuidelijke Sandwicheilanden (GB)

Azië

- Afghanistan
- Akrotiri en Dhekelia (GB)
- Armenië
- Azerbeidzjan
- Bahrein
- Bangladesh
- Bhutan
- Brits Indische Oceaanterritorium (GB)
- Brunei
- Cambodja
- China
- Christmaseiland (AUS)
- Cocoseilanden (AUS)
- Cyprus
- Egypte
- Filipijnen
- Georgië
- Hongkong (CN)
- India
- Indonesië
- Irak
- Iran
- Israël
- Japan
- Jemen
- Jordanië

- Kazachstan
- Kirgizië
- Koeweit
- Laos
- Libanon
- Macau (CN)
- Maldiven
- Maleisië
- Mongolië
- Myanmar
- Nepal
- Noord-Korea
- Oezbekistan
- Oman
- Oost-Timor
- Pakistan
- Palestina
- Qatar
- Rusland
- Saoedi-Arabië
- Singapore
- Sri Lanka
- Syrië
- Tadzjikistan
- Taiwan
- Thailand
- Turkije
- Turkmenistan
- Verenigde Arabische Emiraten
- Vietnam
- Zuid-Korea

Europa

- Åland (FIN)
- Albanië
- Andorra
- Azerbeidzjan
- Azoren (PT)
- België
- Bosnië en Herzegovina
- Bulgarije
- Denemarken
- Duitsland
- Estland
- Faeröer (DK)
- Finland
- Frankrijk
- Georgië
- Gibraltar (GB)
- Griekenland
- Guernsey (GB)
- Hongarije
- Ierland

- IJsland
- Italië
- Jersey (GB)
- Kazachstan
- Kosovo
- Kroatië
- Letland
- Liechtenstein
- Litouwen
- Luxemburg
- Malta
- Man (GB)
- Moldavië
- Monaco
- Montenegro
- Nederland
- Noord-Macedonië
- Noorwegen
- Oekraïne
- Oostenrijk
- Polen
- Portugal
- Roemenië
- Rusland
- San Marino
- Servië
- Slovenië
- Slowakije
- Spanje
- Spitsbergen (NO)
- Tsjechië
- Turkije
- Vaticaanstad
- Verenigd Koninkrijk
- Wit-Rusland
- Zweden
- Zwitserland

Noord-Amerika

- Amerikaanse Maagdeneilanden (VS)
- Anguilla (GB)
- Antigua en Barbuda
- Aruba (NL)
- Bahama's
- Barbados
- Belize
- Bermuda (GB)
- Bonaire (NL)
- Britse Maagdeneilanden (GB)
- Canada
- Clipperton (F)
- Costa Rica
- Cuba

- Curaçao (NL)
- Dominica
- Dominicaanse Republiek
- El Salvador
- Grenada
- Groenland (DK)
- Guadeloupe (F)
- Guatemala
- Haïti
- Honduras
- Jamaica
- Kaaimaneilanden (GB)
- Martinique (F)
- Mexico
- Montserrat (GB)
- Navassa (VS)
- Nicaragua
- Panama
- Puerto Rico (VS)
- Saba (NL)
- Saint-Barthélemy (F)
- Saint Kitts en Nevis
- Saint Lucia
- Saint Vincent en de Grenadines
- Sint-Eustatius (NL)
- Sint-Maarten (F)
- Sint Maarten (NL)
- Trinidad en Tobago
- Turks- en Caicoseilanden (GB)
- Verenigde Staten

Oceanië

- Amerikaans-Samoa (VS)
- Ashmore- en Cartiereilanden (AUS)
- Australië
- Baker (VS)
- Cookeilanden (NZ)
- Fiji
- Frans-Polynesië (F)
- Guam (VS)
- Hawaï (VS)
- Howland (VS)
- Indonesië
- Jarvis (VS)
- Johnston (VS)
- Kingman (VS)
- Kiribati
- Marshalleilanden
- Micronesia
- Midway (VS)
- Nauru
- Nieuw-Caledonië (F)
- Nieuw-Zeeland

- Niue (NZ)
- Noordelijke Marianen (VS)
- Norfolk (AUS)
- Oost-Timor
- Palau
- Palmerstoneiland
- Palmyra (VS)
- Papoea-Nieuw-Guinea
- Pitcairneilanden (GB)
- Salomonseilanden
- Samoa
- Tokelau (NZ)
- Tonga
- Tuvalu
- Vanuatu
- Wake (VS)
- Wallis en Futuna (F)

Zuid-Amerika

- Argentinië
- Bolivia
- Brazilië
- Chili
- Colombia
- Ecuador
- Falklandeilanden (GB)
- Frans-Guyana (F)
- Guyana
- Panama
- Paraguay
- Peru
- Suriname
- Uruguay
- Venezuela