



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Analyse Chavez-Vilchez III

Oktober 2021
Definitief

Colofon

| | |
|---------|--|
| Titel | Analyse Chavez-Vilchez III |
| Status | Definitief |
| Auteurs | Barbara Maas Wetenschappelijk medewerker |
| | Jocelyn Liu Wetenschappelijk medewerker |
| | INDOA@ind.nl |
| | Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling IND Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag |

Inhoud

Colofon

| | |
|--|-----------|
| Managementsamenvatting | 5 |
| Afkortingenlijst | 10 |
| 1 Inleiding | 11 |
| 1.1 <i>Aanleiding onderzoek</i> | 11 |
| 1.2 <i>Doelstelling</i> | 11 |
| 1.3 <i>Vraagstelling</i> | 12 |
| 1.4 <i>Reikwijdte</i> | 13 |
| 1.5 <i>Onderzoeksmethode</i> | 13 |
| 1.5.1 <i>Kwantitatieve analyse</i> | 13 |
| 1.5.2 <i>Kwalitatieve analyse</i> | 15 |
| 1.6 <i>Begeleidingscommissie</i> | 15 |
| 1.7 <i>Opbouw van het rapport</i> | 15 |
| 2 Ontwikkelingen in aantallen | 16 |
| 2.1 <i>Algemeen</i> | 16 |
| 2.2 <i>Aantal aanvragen</i> | 16 |
| 2.2.1 <i>Geslacht van de aanvragers</i> | 18 |
| 2.2.2 <i>Nationaliteit van de aanvragers</i> | 19 |
| 2.2.3 <i>Leeftijd van de aanvrager</i> | 23 |
| 2.2.4 <i>Leeftijd van het Nederlandse kind</i> | 24 |
| 2.3 <i>Beslissingen op aanvragen</i> | 26 |
| 3 Profiel van de aanvragers | 30 |
| 3.1 <i>Algemeen</i> | 30 |
| 3.2 <i>Aanvraaghistorie</i> | 30 |
| 3.3 <i>Verblijfplaats en woonsituatie</i> | 30 |
| 3.4 <i>Gezinssamenstelling</i> | 32 |
| 3.5 <i>Erkenning</i> | 33 |

| | |
|---|-----------|
| 4 Ontwikkelingen in inwilligingspercentages | 36 |
| 4.1 <i>Profiel van de aanvrager van wie de aanvraag is afgewezen</i> | 37 |
| 4.1.1 Nationaliteit, geslacht en leeftijd | 37 |
| 4.1.2 Aanvraaghistorie | 39 |
| 4.1.3 Verblijfplaats en woonsituatie | 40 |
| 4.1.4 Gezinssamenstelling | 41 |
| 4.1.5 Erkenning | 42 |
| 4.1.6 Bevindingen profiel afgewezen aanvrager | 42 |
| 4.2 <i>Afwijzingsgronden</i> | 42 |
| 4.2.1 Bevindingen afwijzingsgronden | 45 |
| 4.3 <i>Beslisproces</i> | 46 |
| 4.3.1 Bevindingen beslisproces | 47 |
| 5 Conclusie | 48 |
| Bijlage I– Nationaliteit van de aanvragers | 50 |
| Bijlage II – Leeftijd aanvragers en Nederlands kind | 52 |
| Bijlage III – Uitleg over het arrest Chavez-Vilchez | 53 |
| <i>Beleidsverduidelijking</i> | 54 |
| Bijlage IV - Erkenning, ouderlijk gezag en vaststelling vaderschap | 56 |

Managementsamenvatting

De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) heeft op verzoek van de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onderzocht wat de gevolgen zijn van de uitspraak op 10 mei 2017 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in de zaak Chavez-Vilchez. Dit is de derde keer dat O&A onderzoek doet naar de gevolgen van dit arrest voor aanvragen op grond van artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU).¹

Het HvJ EU stelde met het arrest Chavez-Vilchez vast dat een derdelander die ouder is van een minderjarig Nederlands kind onder voorwaarden aanspraak kan maken op afgeleid verblijfsrecht in de Europese Unie. Na deze uitspraak is het Nederlandse beleid gewijzigd inzake verblijf op grond van artikel 20 VwEU, voor de verzorgende derdelander ouder bij een Nederlands minderjarig kind. Een jaar na het arrest (1 juli 2018) is het beleid voor verblijf op grond van het Chavez-Vilchez arrest op een paar punten verduidelijkt (WBV 2018/4).²

Na de eerdere twee analyses was er zowel binnen als buiten de IND de behoefte om de aantallen aanvragen en de inwilligingspercentages te blijven monitoren. Daarbij is er de wens om inzicht te krijgen in eventuele ontwikkelingen in de profielen van de aanvragers. Actuele cijfers zijn daarnaast belangrijk, ter ondersteuning van het lopende proces voor een nationaal, regulier beleidskader voor personen die aanspraken ontlenen aan het arrest. De analyse Chavez-Vilchez III voorziet in de behoefte aan cijfers over het derde jaar na het arrest (10 mei 2019 tot 10 mei 2020), over de periode van de update (10 mei 2020 tot 1 februari 2021) en in de behoefte aan antwoorden op verdiepende vragen naar aanleiding van de analyse Chavez-Vilchez II.

Met de analyse Chavez-Vilchez III zijn de volgende hoofdonderzoeksvragen beantwoord:

- 1 Wat is het aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU in het derde jaar na het arrest (10 mei 2019 tot 10 mei 2020) en in de periode daarna (10 mei 2020 tot 1 februari 2021)? En, wat zijn de ontwikkelingen van deze aantallen in vergelijking met de eerste twee jaren na het arrest (10 mei 2017 tot 10 mei 2019)?
- 2 Hoe ziet de populatie derdelander ouders eruit die een beroep deden op Chavez-Vilchez in het tweede en derde jaar na het arrest (10 mei 2018 tot 10 mei 2020)?
- 3 Is er een verklaring voor de ontwikkelingen in de inwilligingspercentages na het eerste half jaar na het arrest (van januari 2018 tot 10 mei 2020)?

Onderzoeksvraag 1 is beantwoord met gegevens uit het informatiesysteem van de IND (INDiGO). Onderzoeksvragen 2 en 3 zijn beantwoord door middel van dossieronderzoek in INDIGO. Wegens beperkte capaciteit en tijd is gekozen kleinere aantallen dossiers te onderzoeken dan in de analyses Chavez-Vilchez I

¹ Met de Analyse Chavez-Vilchez I zijn de gevolgen onderzocht van het eerste jaar na het arrest; Analyse Chavez-Vilchez II heeft de gevolgen onderzocht van het tweede jaar na het arrest.

² Zie Bijlage III voor uitleg over het arrest Chavez-Vilchez en de beleidsverduidelijking.

en II. De uitkomsten zijn niet representatief, maar slechts indicatief voor de populatie aanvragen. Om duiding en mogelijke verklaringen te kunnen geven voor de cijfermatige ontwikkelingen na het arrest (de aantallen aanvragen en inwilligingspercentages) is eveneens schriftelijke en mondelinge input opgehaald (d.m.v. een groepsinterview) bij senior beslismedewerkers in de uitvoering. Dit betroffen vier senior beslismedewerkers van verschillende teams en IND-locaties waar (ambtshalve) aanvragen met een beroep op het arrest worden behandeld. De senior beslismedewerkers werken sinds langere tijd bij de IND en behandelen vanaf het begin van het arrest de (ambtshalve) aanvragen. Zij spraken vanuit eigen ervaring en hebben hun input afgestemd met hun betreffende teams.

Belangrijkste resultaten

Ontwikkelingen in aantal aanvragen, inclusief ambtshalve aanvragen

Vanaf oktober 2017 (5 maanden na het arrest) ligt het aantal aanvragen structureel tussen de 250 en 335 aanvragen per maand. Vanaf februari 2020 daalde dit aantal sterk, waarschijnlijk als gevolg van de (wereldwijde) maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan. Vanaf mei 2020, met 131 aanvragen, steeg het aantal aanvragen weer per maand tot 263 aanvragen in januari 2021.

Profiel van aanvragers

De profielkenmerken van de aanvragers is stabiel sinds het arrest:

- Het percentage mannelijke aanvragers is ongeveer 40% en het percentage vrouwelijke aanvragers ongeveer 60%.
- De top 3 nationaliteiten bestaat sinds het arrest uit dezelfde nationaliteiten in dezelfde volgorde: de meeste aanvragers hebben de Marokkaanse nationaliteit gevolgd door de Surinaamse en Turkse nationaliteit.
- Bijna driekwart van de aanvragers is jonger dan 40 jaar. Ongeveer de helft van de aanvragers is tussen de 30 en 40 jaar, waarbij de verhouding man/vrouw nagenoeg gelijk is.

De belangrijkste ontwikkelingen m.b.t. aanvraaghistorie, de woonsituatie en gezinssamenstelling van aanvragers:

- De grootste groep wordt gevormd door kinderen met de leeftijd tussen 0 en 1 jaar (gemiddeld 27%). Ruim 80% van de kinderen is jonger dan 11 jaar op het moment van de aanvraag. Wat opvalt is dat de categorie kinderen in de leeftijd van 0-1 jaar steeds groter wordt in de periodes na het arrest: van 21% in het tweede jaar na het arrest, naar 29% in het derde jaar na het arrest tot 31% in de periode van de update.
- In het eerste jaar na het arrest had driekwart van de derdelander ouders voorafgaand aan de aanvraag op grond van Chavez-Vilchez een andere aanvraag ingediend. In het tweede jaar is dit percentage gedaald naar iets meer dan de helft van de derdelander ouders en is sindsdien stabiel gebleven. In een ruime meerderheid gaat het om een eerdere reguliere aanvraag.
- Het percentage derdelander ouders die direct voorafgaand aan de aanvraag in het buitenland woonden lijkt licht te stijgen na het tweede jaar na het arrest. In het derde jaar na het arrest woonde ruim de helft (55%) van de aanvragers in het buitenland direct voorafgaand aan de aanvraag.
- Het aandeel kinderen dat voorafgaand aan de aanvraag in Nederland woonde lijkt eveneens kleiner geworden. In het derde jaar na het arrest

verbleef iets minder dan de helft (42%) van de kinderen in Nederland direct voorafgaand aan de aanvraag.

- Het percentage kinderen dat bij beide ouders woonde voorafgaand aan de aanvraag laat een stijgende lijn zien: de helft van de kinderen in het eerste jaar na het arrest, twee derde van de kinderen in het tweede jaar, en 79% van de kinderen in het derde jaar. Het lijkt erop dat het vaker om complete gezinnen gaat die beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez.
- Het percentage aanvragen waarin de ouders een relatie hadden op het moment van de aanvraag is gestegen: in het eerste jaar na het arrest ging het om twee derde van de aanvragen. In het tweede jaar na het arrest en erna ging het om 78%. In ongeveer één op de vijf aanvragen hebben de ouders geen relatie (meer) of is niet bekend of zij een relatie hadden.
- In ruim de helft van de gezinnen waarin de ouders een relatie hebben gaat het om gehuwde partners (52% in het tweede jaar en 59% in het derde jaar na het arrest).³
- Sinds het arrest ligt het percentage kinderen dat is erkend door de vader om en nabij de 95%. Wel is in de verhouding tussen de "automatische" en "niet-automatische" erkenning een lichte kanteling waarneembaar.⁴ In het eerste jaar was iets meer dan de helft van de kinderen voor of na de geboorte erkend (56%) en iets minder dan de helft geboren uit een huwelijk of geregistreerd partnerschap (43%). In het tweede jaar was deze verhouding evenwichtig (48% geboren staande het huwelijk en 48% door erkenning). In het derde jaar was meer dan de helft van de kinderen staande het huwelijk geboren (60%) en minder dan de helft erkend voor of na de geboorte (33%).

Beslissingen op aanvragen

- In het eerste jaar na het arrest, werd 96% van de eerste beslissingen op de aanvragen op grond van het arrest Chavez-Vilchez ingewilligd. In de jaren daarna is dit percentage lager met een gemiddelde van 75%.
- Als de beslissingen op bezwaarzaken worden meegenomen, ligt het inwilligingspercentage in de periode vanaf het tweede jaar op gemiddeld 80%.
- In het eerste jaar na het arrest is er nagenoeg geen verschil tussen het percentage inwilligingen van mannen en vrouwen. In de jaren erna is een duidelijk verschil te zien tussen de inwilligingspercentages: het inwilligingspercentage van vrouwen ligt 13% tot 18% hoger dan dat van mannen.
- Wanneer gegrond bezwaar wordt meegerekend dan zijn er geen grote verschillen tussen de inwilligingspercentages tussen mannen en vrouwen.
- De inwilligingspercentages van de top 3 nationaliteiten aanvragers volgen het beeld van het inwilligingspercentage van de hele populatie aanvragers.

³ In Analyse Chavez-Vilchez I die betrekking had op het eerste jaar na het arrest, is de aard van de relatie tussen de ouders niet onderzocht.

⁴ Kinderen geboren staande het huwelijk of geregistreerd partnerschap hoeven niet erkend te worden: er is automatisch een juridische band (familierechtelijke betrekking) met beide ouders. Bij kinderen geboren uit een partnerrelatie, bestaat met de moeder wel automatisch de juridische band. De vader dient voor deze band het kind officieel te erkennen. Zie ook Bijlage IV.

Ontwikkelingen in inwilligingspercentages

Het inwilligingspercentage daalde geleidelijk vanaf februari 2018 en steeg weer licht vanaf december 2018. Het huidige onderzoek laat zien hoe het inwilligingspercentage vanaf maart 2019 stabiliseert met een gemiddelde van 74% bij de eerste aanvragen en 82% na bezwaar.

Verklaringen

De analyse van het profiel van afgewezen aanvragers in de eerste periode na het arrest (10 mei 2017 – 31 december 2018) geeft geen verklaring voor het hoge inwilligingspercentage net na het arrest, de daling vanaf begin 2018 en de stabilisatie begin 2019. De kenmerken van de afgewezen aanvragers geven een stabiel beeld en volgen grotendeels het beeld van de hele populatie in dezelfde periode. Alleen lijken aanvragers van 40 jaar en ouder relatief vaker een afwijzing te ontvangen, alsook aanvragers met de Nigeriaanse nationaliteit.

Evenmin geeft het onderzoek naar de afwijzingsgronden een eenduidige verklaring. Na de beleidsverduidelijking van 1 juli 2018⁵ zijn meer aanvragen afgewezen op het onvoldoende aantonen van de "zorg en afhankelijkheidsrelatie" en "ID/nationaliteit". De stijging van deze twee afwijzingsgronden in de tweede helft van 2018 verklaart niet dat de daling van het inwilligingspercentage al vijf maanden voor de beleidsverduidelijking was ingezet. Daarbij komt dat de afwijzingsgrond "reeds verblijfsrecht in de EU/NL" ook in deze periode een relatief veel gebruikte afwijzingsgrond.

Voor mogelijke verklaringen is daarom gesproken met ervaren senior medewerkers van de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) – klantgroepen Europese Unie (EU) en Familie en Gezin (F&G).⁶ De medewerkers RVN hebben wel een nadere duiding kunnen geven aan de ontwikkelingen in het inwilligingspercentage in het eerste anderhalf jaar na het arrest.

Hoog inwilligingspercentage in de beginperiode

De RVN medewerkers gaven aan dat een voorraad met veelal kansrijke zaken aanwezig was bij de IND nadat het arrest in werking trad. Deze kansrijke zaken werden als eerste beoordeeld. Daarbij was er volgens de geïnterviewden sprake van logistieke en inhoudelijke onduidelijkheid net na het arrest, waardoor veel zaken werden ingewilligd.

Daling inwilligingspercentage vanaf begin 2018

De geïnterviewden medewerkers van RVN gaven aan dat door de groeiende bekendheid van het arrest sprake was van een sterke toename van het aantal aanvragen. Dit resulteerde in meer afwijzingen omdat aan de ene kant meer kansarme aanvragen werden ingediend en aan de andere kant werd door de druk van de groeiende voorraad⁷ sneller een beslissing genomen (bijvoorbeeld als de gevraagde gegevens niet binnen de termijn werden overgelegd). Tegelijk was er sprake van inhoudelijke en organisatorische groei: naar mate er meer aanvragen binnenkwamen, groeide ook de ervaring hoe de aanvragen te

⁵ Zie Bijlage III voor uitleg over de beleidsverduidelijking van 1 juli 2018.

⁶ Zie ook paragraaf 1.5.2. Klantgroep EU behandelt de directe aanvragen om een verblijfsdocument op grond van het arrest Chavez-Vilchez, die zijn aangevraagd middels het aanvraagformulier "toetsing aan het EU-gemeenschapsrecht". Klantgroep F&G behandelt (o.a.) aanvragen om een verblijfsvergunning regulier "verblijf bij familie- of gezinslid", waarbij in het geval van een afwijzing, ambtshalve aan het arrest Chavez-Vilchez wordt getoetst.

Verreweg de meeste aanvragen betreffen een direct ingediende aanvraag die door de klantgroep EU worden behandeld.

⁷ Uit tabel 2.1 (Aantallen aanvragen per periode, zie paragraaf 2.2) en 2.6 (Aantallen afdoening op aanvragen per periode, zie paragraaf 2.3) volgt dat de voorraad aanvragen o.g.v. het arrest Chavez-Vilchez binnen het eerste jaar na het arrest was toegenomen met ruim 900 aanvragen (van 29 naar 947 aanvragen).

beoordelen (voortschrijdend inzicht) bij de uitvoering en de beleidsafdelingen. Er werd een FAQ ingericht en structureel overleg georganiseerd (mei 2018) en er kwam een beleidsverduidelijking (1 juli 2018). Tenslotte kwam er jurisprudentie vanuit de rechtelijke macht op gang. Dit alles heeft volgens de beslismedewerkers van RVN geleid tot meer consistente beoordelingen en beslissingen van de aanvragen op grond van het arrest.

Conclusie

De hoogte van de instroom van aanvragen op grond van het arrest Chavez-Vilchez is stabiel. De kenmerken van de aanvrager laten eveneens een constant beeld zien. Het soort gezin dat een beroep doet op het arrest lijkt echter te veranderen. Het lijkt steeds vaker te gaan om gezinnen, waarin de ouders een relatie hebben en in het buitenland wonen. De derdelander ouders hebben geen aanvraaghistorie en hebben een vergunning aangevraagd op grond van verblijf bij een pasgeboren Nederlands kind.

De inwilligingspercentages vertonen vanaf maart 2019 eveneens een stabiel beeld. Verklaringen voor het hoge inwilligingspercentage net na het arrest, de daling vanaf begin 2018 en de stabilisatie begin 2019 liggen in een combinatie van logistieke en inhoudelijke factoren die zich achtereenvolgens voordeden in het beslisproces.

Afkortingenlijst

| | |
|---------|---|
| A&B | Directie Asiel en Bescherming (IND) |
| ARVN | Afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND) |
| BIC | Team Business Informatie Centrum (IND) |
| BZ | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| DMB | Directie Migratiebeleid |
| EMN | Europees Migratie Netwerk |
| EU | Europese Unie |
| F&G | Familie en Gezin |
| HIND | Hoofddirecteur IND |
| HvJEU | Hof van Justitie van de Europese Unie |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| J&V | Justitie en Veiligheid |
| JZ | Directie Juridische Zaken (IND) |
| MT IND | Managementteam IND |
| MVV-TEV | Machtiging tot Voorlopig Verblijf – Toegang en Verblijf |
| O&A | Onderzoek en Analyse (IND) |
| 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 |
| WBV | WijzigingsBesluit Vreemdelingencirculaire |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) heeft op verzoek van de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) naar aanleiding van de uitspraak op 10 mei 2017 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in de zaak Chavez-Vilchez onderzoek gedaan naar de gevolgen van dit arrest.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie stelde met het arrest Chavez-Vilchez vast dat een derdelander die ouder is van een minderjarig Nederlands kind onder voorwaarden aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht in de Europese Unie. Na de uitspraak is het beleid gewijzigd 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.⁸ Het arrest had grote gevolgen voor de wijze waarop de IND toetst of een derdelander ouder recht heeft op verblijf bij zijn Nederlandse kind.⁹

In 2018 heeft O&A de eerste en in 2020 de tweede analyse op de aanvragen om verblijf op grond van dit arrest afgerond. Zowel binnen als buiten de IND bestaat de behoefte om de aantallen aanvragen te blijven monitoren. De tweede analyse bood aanknopingspunten voor een vervolgonderzoek, omdat behoefte was aan antwoorden op meer verdiepende vragen. De analyse Chavez-Vilchez III is de uitwerking hiervan.

Met de analyse Chavez-Vilchez III is, net als de eerdere analyses, onderzocht wat de gevolgen zijn van het arrest voor verblijfsaanvragen op grond van artikel 20 VwEU. Binnen het onderzoek ligt de focus op twee aspecten. Ten eerste zijn de ontwikkelingen in de aantallen verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez in het derde jaar na het arrest (10 mei 2019 tot 10 mei 2020) in kaart gebracht. Ten tweede is er gekeken naar het profiel van de aanvragers.

Het beleid voor verblijf op grond van het Chavez-Vilchez arrest is met ingang van 1 juli 2018 op een paar punten verduidelijkt (WBV 2018/4).¹⁰ In de analyse Chavez-Vilchez II zijn de ontwikkelingen in de inwilligingspercentages in het tweede jaar na het arrest (10 mei 2018 tot 10 mei 2019) tegen deze achtergrond geplaatst. O&A is gevraagd om met de analyse Chavez-Vilchez III hier meer inzicht in te geven.

Ten slotte zijn actuele cijfers belangrijk ter ondersteuning van het lopende proces voor een nationaal, regulier beleidskader voor personen die aanspraken ontlenen aan het arrest. De analyse Chavez-Vilchez III voorziet in deze behoefte.

1.2 Doelstelling

De analyse Chavez-Vilchez III heeft tot doel de gevolgen van het arrest in het derde jaar na inwerkingtreding in kaart te brengen en ontwikkelingen te signaleren. Daarnaast gaat het om

8 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.

9 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 Bijlage III.

10 Voor meer informatie over de beleidsverduidelijking zie Bijlage III.

een vervolgonderzoek, waarin verdieping gegeven wordt aan en gezocht wordt naar verklaringen voor een aantal bevindingen uit de analyse Chavez-Vilchez II.

1.3

Vraagstelling

De volgende hoofd- en deelvragen worden in de rapportage beantwoord:

Hoofdvragen

- 1 Wat is het aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU in het derde jaar na het arrest (10 mei 2019 tot 10 mei 2020) en in de periode daarna (10 mei 2020 tot 1 februari 2021)? En, wat zijn de ontwikkelingen van deze aantallen in vergelijking met de eerste twee jaren na het arrest (10 mei 2017 tot 10 mei 2019)?
- 2 Hoe ziet de populatie derdelander ouders eruit die een beroep deden op het arrest Chavez-Vilchez in het tweede en derde jaar na het arrest (10 mei 2018 tot 10 mei 2020)?
- 3 Is er een verklaring voor de ontwikkelingen in de inwilligingspercentages na het eerste half jaar na het arrest (van januari 2018 tot 10 mei 2020)?

Deelvragen

Ad 1)

- a. Wat is het aantal ingediende en aantal afgehandelde aanvragen in het derde jaar na het arrest Chavez-Vilchez (10 mei 2019 tot 10 mei 2020) en in de periode daarna (10 mei 2020 tot 1 februari 2021)?
- b. Hoe is beslist op de aanvragen (aantal inwilligingen¹¹ en afwijzingen)?
- c. Wat is de nationaliteit en het geslacht van de derdelander ouder?
- d. Wat is de leeftijd van de derdelander ouder en van het Nederlandse kind?

Ad 2) In het tweede en derde jaar na het arrest (10 mei 2018 tot 10 mei 2020):

- a. Welk deel van het aantal aanvragers die een beroep hebben gedaan op Chavez-Vilchez heeft eerder een andere verblijfsaanvraag ingediend?
 - Welk deel hiervan heeft als laatst voorafgaande aanvraag een asielaanvraag ingediend; en
 - Welk deel een reguliere aanvraag?
- b. Waar (Nederland of buitenland) verblijft de derdelander ouder voorafgaand aan de aanvraag en bij wie woont het Nederlandse kind?
- c. Wat is de gezinssamenstelling van derdelander ouders die een beroep doen op Chavez-Vilchez op het moment van aanvraag?
 - Wat is de aard van de relatie tussen de derdelander ouder en de andere ouder van het Nederlandse kind?
- d. Is het Nederlandse kind erkend?

Ad 3)

- a. Is er een verklaring voor de tijdelijke daling van het inwilligingspercentage in 2018 (februari 2018 tot en met november 2018)?
- b. Hoe ontwikkelt het inwilligingspercentage zich na 2018 (januari 2018 tot 10 mei 2020)?
- c. Wat zijn de afwijzingsgronden in de periode van de daling?

¹¹ In het derde jaar na het arrest incl. inwilligingen o.b.v. ambtshalve toets en beslissingen gegrond op bezwaarschriften. Beroepsprocedures worden niet meegenomen, omdat deze resulteren in een nieuwe beslissing op bezwaar of in een instandhouding van de afwijzing op de aanvraag.

- d. Hoe ziet de populatie derderlanders eruit van wie de aanvraag op grond van Chavez-Vilchez is afgewezen in de eerste periode na het arrest (van 10 mei 2017 t/m december 2018)?
- Wat is de nationaliteit, het geslacht en de leeftijd van de derdelander ouder?
 - Wat is de leeftijd van het Nederlandse kind?
 - Welk deel van het aantal aanvragers die een beroep hebben gedaan op Chavez-Vilchez heeft eerder een andere verblijfsaanvraag ingediend?
 - Welk deel hiervan heeft als laatst voorafgaande aanvraag een asielaanvraag ingediend; en
 - Welk deel een reguliere aanvraag?
 - Waar (in Nederland of buitenland) verblijft de derdelander ouder voorafgaand aan de aanvraag en bij wie woont het Nederlandse kind?
 - Wat is de gezinssamenstelling van de derdelander ouders?
 - Wat is de aard van de relatie tussen derdelander ouder en de andere ouder van het Nederlandse kind?
 - Is het Nederlandse kind erkend?
 - Is er een verklaring te geven waarom van de top 3 nationaliteiten in het tweede jaar na het arrest aanvragen van mannen met de Marokkaanse nationaliteit procentueel gezien het meest zijn afgewezen?¹²

1.4 Reikwijdte

In de analyse worden de cijfermatige ontwikkelingen sinds het arrest Chavez-Vilchez in kaart gebracht. Initieel liep de onderzoeksperiode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2020 (drie jaar vanaf de inwerkingtreding van het arrest). In verband met de duur van het onderzoek, is een update gegeven tot 1 februari 2021.

Hoofdvraag 2 en bijbehorende subvragen zijn alleen beantwoord voor het tweede en derde jaar na het arrest, omdat deze vragen voor het eerste jaar na het arrest in de analyse Chavez-Vilchez I zijn beantwoord.

Hoofdvraag 3 richt zich op de eerste periode na het arrest (10 mei 2017 t/m december 2018), omdat uit analyse Chavez-Vilchez II bleek dat in deze periode sprake was van ontwikkelingen in de inwilligingspercentages.

1.5 Onderzoeksmethode

1.5.1 Kwantitatieve analyse

Figuur 1.1 geeft weer hoe de onderzoeksvragen zijn beantwoord.

- Onderzoeksvraag 1 is beantwoord met gegevens uit het informatiesysteem van de IND (INDiGO). De gegevens van de IND zijn afkomstig uit het datawarehouse van de IND (METIS), waarin gestructureerde en geautomatiseerde gegevens beschikbaar zijn.
- Een groot deel van de gegevens die nodig waren voor de beantwoording van onderzoeksvragen 2 en 3 worden niet in INDiGO geregistreerd. Deze vragen zijn beantwoord door middel van dossieronderzoek in INDiGO.
 - Voor onderzoeksvraag 2 is een aselechte steekproef van 200 dossiers bestudeerd: 100 aanvragen uit een populatie van 2.967 afgehandelde aanvragen in het tweede jaar en 100 uit 3.721 afgehandelde aanvragen in het derde jaar na het arrest. Wegens beperkte tijd en capaciteit is gekozen voor deze aantallen. De

¹² Uit Chavez-Vilchez II is gebleken dat van alle mannelijke aanvragers, de Marokkaanse nationaliteit op de tweede plek staat met relatief het hoogste aantal afwijzingen (196 aanvragen, 40% 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.

uitkomsten zijn niet representatief, maar slechts indicatief voor de populatie aanvragen in het tweede en derde jaar na het arrest.

- Voor onderzoeksvraag 3 is een aselechte steekproef getrokken uit de afgewezen aanvragen in drie periodes na het arrest: van 10 mei 2017 tot 31 december 2017 (Periode 1), van 1 januari 2018 tot 1 juli 2018 (Periode 2) en van 1 juli 2018 tot 31 december 2018 (Periode 3).

In Periode 1 zijn alle afgewezen aanvragen onderzocht (18 van de 18 afgewezen aanvragen). In Periode 2 zijn 50 van de 69 afgewezen aanvragen en in Periode 3 zijn 75 van de 278 afgewezen dossiers bestudeerd. Voor laatste twee periodes geldt dat de uitkomsten ook hier indicatief zijn voor de populatie afgewezen aanvragen.

Het dossieronderzoek is uitgevoerd door twee medewerkers van O&A door de stukken in het dossier van de aanvrager te raadplegen.

| Onderzoeksvraag 1 Aantal aanvragen art. 20 VwEU: gegevens uit INDIGO | | |
|---|--|--|
| 1e jaar na arrest 10 mei 2017 - 10 mei 2018 | 2e jaar na arrest 10 mei 2018 - 10 mei 2019 | 3e jaar na arrest 10 mei 2019 - 10 mei 2020 |
| Chavez I | Chavez II | Chavez III |

| Onderzoeksvraag 2 Populatie derdelander ouder art. 20 VwEU: dossieronderzoek | | |
|---|--|--|
| 1e jaar na arrest 10 mei 2017 - 10 mei 2018 | 2e jaar na arrest 10 mei 2018 - 10 mei 2019 100 dossiers van 2.967 aanvragen | 3e jaar na arrest 10 mei 2019 - 10 mei 2020 100 dossiers van 3.721 aanvragen |
| Chavez I | Chavez III | |

| Onderzoeksvraag 3 Verklaring voor tijdelijke daling in de inwilligingspercentages: dossieronderzoek | | |
|--|--|--|
| 10 mei 2017 – 31 december 2017 18 van 18 dossiers | 1 januari 2018 – 1 juli 2018 50 van 69 dossiers | 1 juli 2018 – 31 december 2018 75 van 278 dossiers |
| Chavez III | | |

Figuur 1.1: Overzicht wijze van beantwoording van onderzoeksvragen

Voor de resultaten uit de kwantitatieve analyse geldt een aantal aandachtspunten:

- De aantallen betreffen ingediende of afgehandelde verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op het arrest Chavez-Vilchez.
- Ingewilligde aanvragen betreffen ingewilligde aanvragen in eerste aanleg door de IND, 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 maar 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.
- Alleen voor figuur 2.9 geldt dat de inwilligingspercentages incl. de inwilligingen zijn na een gegrond bezwaarprocedure. De overige inwilligingspercentages betreffen inwilligingen in eerste aanleg.

1.5.2 *Kwalitatieve analyse*

Voor de beantwoording van vraag 3 is, naast het dossieronderzoek van afgewezen aanvragen, een groepsgesprek gehouden met senior medewerkers van de Directie RVN die de aanvragen op grond van Chavez-Vilchez afhandelen.

Om meer inzicht te verkrijgen in de reden en achtergrond van de tijdelijke daling in de inwilligingspercentages in 2018 en betekenis te kunnen geven aan de resultaten van het dossieronderzoek was het nodig om in gesprek te gaan met de IND-medewerkers. Dit betroffen vier senior beslismedewerkers van verschillende teams en IND-locaties waar (ambtshalve) aanvragen met een beroep op het arrest worden behandeld. De senior beslismedewerkers zijn al voor het uitkomen van arrest Chavez-Vilchez betrokken bij de behandeling van aanvragen o.g.v. art. 20 VwEU. Zij spraken vanuit eigen ervaring en hebben hun input afgestemd met hun betreffende teams. Het doel was om na te gaan op welke wijze de aanvragen zijn afgedaan en hoe binnen het team is gewerkt, omdat dit invloed kan hebben gehad op de bevindingen uit het dossieronderzoek.

1.6 **Begeleidingscommissie**

Er is een klankbordgroep ingesteld waarin directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, directie Strategie en Uitvoeringsadvies, afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND SUA/ARVN) en directie Juridische Zaken (IND JZ) van de IND vertegenwoordigd waren.

1.7 **Opbouw van het rapport**

Hoofdstuk 2 behandelt de algemene ontwikkelingen in het aantal aanvragen om verblijfsrecht op grond het arrest Chavez-Vilchez (artikel 20 VwEU). Eveneens worden in dit hoofdstuk de algemene ontwikkelingen in de beslissingen op deze aanvragen behandeld. In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op het profiel van de aanvrager. Hoofdstuk 4 concentreert zich op de specifieke ontwikkelingen in de inwilligingspercentages. Tenslotte bevat hoofdstuk 5 de conclusies die naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek zijn getrokken.

2 Ontwikkelingen in aantallen

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 VwEU.¹³ Het gaat hierbij om de periode van een jaar voor het arrest en drie jaar na het arrest (10 mei 2016 tot 10 mei 2020). Vanwege de duur van het onderzoek Chavez-Vilchez III, is ervoor gekozen om in deze rapportage ook de aantallen aanvragen na de vastgestelde onderzoeksperiode te onderzoeken. Het gaat hierbij om de periode van 10 mei 2020 tot 1 februari 2021. Op deze manier geeft deze rapportage een zo'n actueel mogelijk beeld.

Daarna wordt ingegaan op de beslissingen op de aanvragen die zijn ingediend op grond van artikel 20 VwEU (verzorgende ouder van een Nederlands kind) in dezelfde periodes. 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 (verzorgende ouder van Nederlands kind) 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), 3.688 aanvragen in het tweede jaar na het arrest (10 mei 2018 t/m 9 mei 2019) en 2.997 aanvragen in het derde jaar na het arrest (10 mei 2019 t/m 9 mei 2020). In de periode 10 mei 2020 tot 1 februari 2021 (bijna 9 maanden) zijn in totaal 1.909 aanvragen ingediend op grond van art. 20 VwEU (verzorgende ouder van Nederlands kind).¹⁴

Allereerst valt hierbij op 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 250 en 335 aanvragen per maand ligt.¹⁵ 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.

Het tweede wat opvalt is dat in het derde jaar na het arrest een stuk minder aanvragen zijn gedaan ten opzichte van het jaar daarvoor. Als de aanvragen in het derde jaar na het arrest per maand bekeken worden, is echter te zien dat het aantal aanvragen nog steeds structureel tussen 250 en 300 aanvragen per maand lag, maar vanaf februari 2020 het aantal aanvragen sterk daalde.¹⁶ Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat begin 2020 het coronavirus COVID-19 zich wereldwijd verspreidde. Om de verspreiding tegen te gaan werden vanaf januari 2021 gaandeweg wereldwijd vliegvluchten afgelast, schortte het

¹³ 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.

¹⁴ Het aantal aanvragen bestaat uit het aantal aanvragen op grond van art. 20 VwEU, ingediend door de derdelander ouder en het aantal aanvragen art 20 VwEU die ambtshalve zijn opgevoerd in INDiGO bij de beoordeling in een andere verblijfsrechtelijke procedure. 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.

¹⁵ Zie figuur 2.1, blz. 17

¹⁶ Idem

ministerie van Buitenlandse Zaken de consulaire dienstverlening nagenoeg op, stelde de Europese Commissie op 16 maart 2020 een Europees inreisverbod in en werden de IND-loketten gesloten voor het indienen van aanvragen.¹⁷

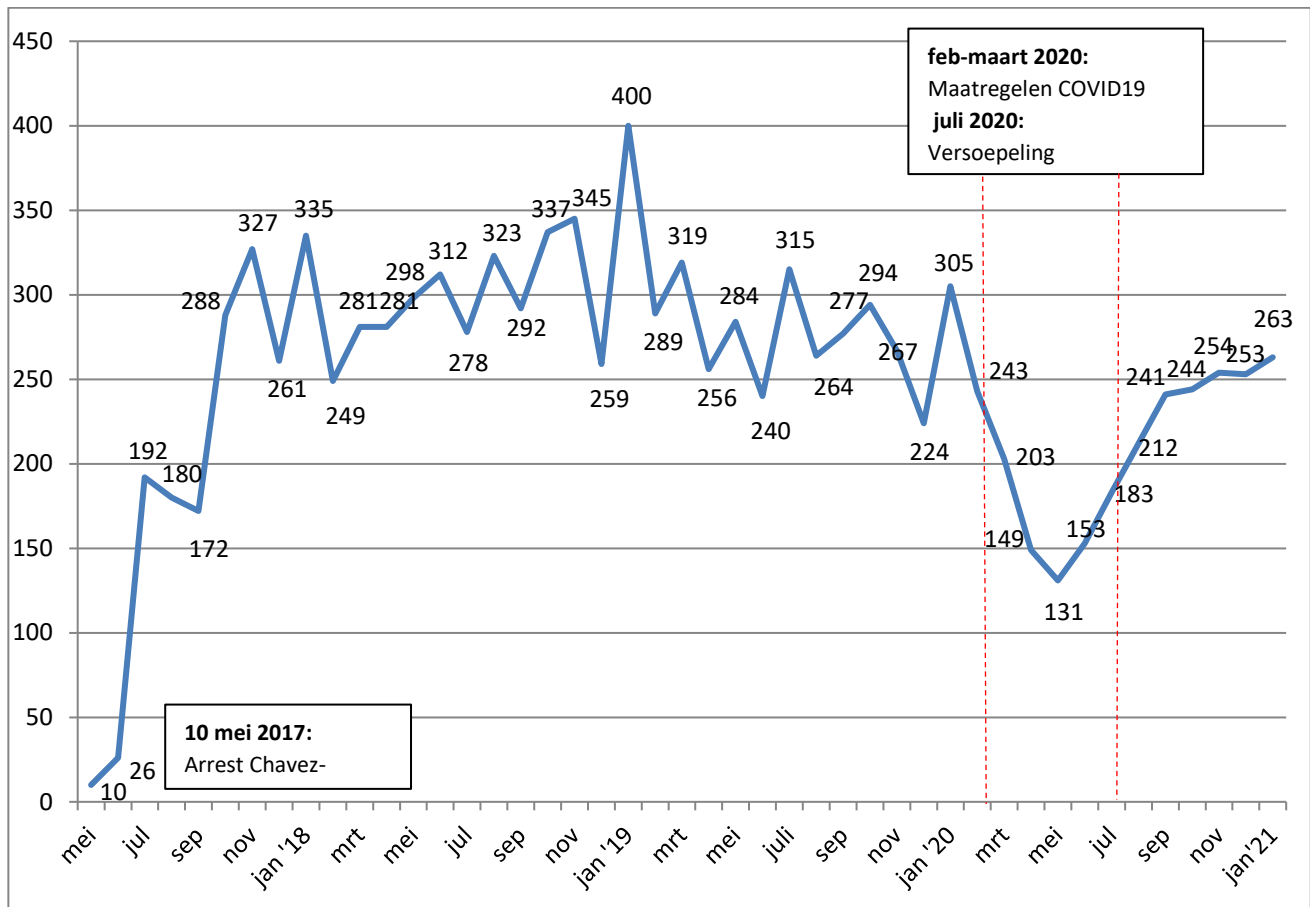
Tenslotte valt op dat in de periode van 10 mei 2020 tot 1 februari 2021 minder aanvragen zijn ingediend dan het jaar daarvoor, met een gemiddelde van 214 aanvragen per maand. Echter, als het aantal aanvragen per maand wordt bekeken, dan valt op dat vanaf mei 2020, met 131 aanvragen, het aantal aanvragen per maand stijgt tot 263 aanvragen in januari 2021. In Figuur 2.1 is dit goed te zien. Een verklaring voor deze maandelijkse stijging kan de geleidelijke versoepeling zijn van de (wereldwijde) maatregelen die waren genomen tegen de verspreiding van COVID-19.

Tabel 2.1: Aantal aanvragen art. 20 VwEU (verzorgende ouder van Nederland kind)

| Periode | Aantal aanvragen art. 20 VwEU | Gemiddeld aantal per maand |
|--|-------------------------------|----------------------------|
| Jaar voor het arrest | 93 | |
| Eerste jaar na het arrest | 2.709 | 226 |
| Tweede jaar na het arrest | 3.688 | 307 |
| Derde jaar na het arrest | 2.997 | 250 |
| Update (10 mei 2020 tot 1 februari 2021) | 1.909 | 214 |
| Totaal | 11.396 | |

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. Eenzelfde patroon, alhoewel minder sterk, is te zien in het jaar daarop (224 aanvragen in december 2019 en 305 aanvragen in januari 2020). Een verklaring kan zijn dat vanwege de kerstperiode minder aanvragen zijn ingediend. De daling in het aantal aanvragen vanaf februari 2020 is goed zichtbaar, alsook de sterke stijging vanaf mei 2020. Zoals hierboven aangegeven, zijn de maatregelen omtrent de Coronapandemie een verklaring.

¹⁷ Sinds 11 maart 2020 wordt de uitbraak van COVID-19 erkend als een pandemie door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) van de Verenigde Naties (VN). Het Europese inreisverbod bestond uit een verbod voor niet-essentiële reizen van personen vanuit derde landen naar Europa. BZ schortten niet-essentiële consulaire dienstverlening, zoals afgifte van visa en paspoorten op. De IND-loketten (waar de aanvragen VwEU worden ingediend) waren vanaf 19 maart 2020 alleen open voor spoedgevallen: verlengen van visa kort verblijf en personen die al een positieve beslissing hadden ontvangen voor een eerste verblijfsdocument konden wel hun verblijfsdocument afhalen. In juli 2020 werden de maatregelen t.a.v. COVID-19 (wereldwijd) versoepeld.



Figuur 2.1: Aantal aanvragen art.20 VwEU (verzorgende ouder van Nederlands kind) van 10 mei 2017 tot 1 februari 2021

2.2.1 Geslacht van de aanvragers¹⁸

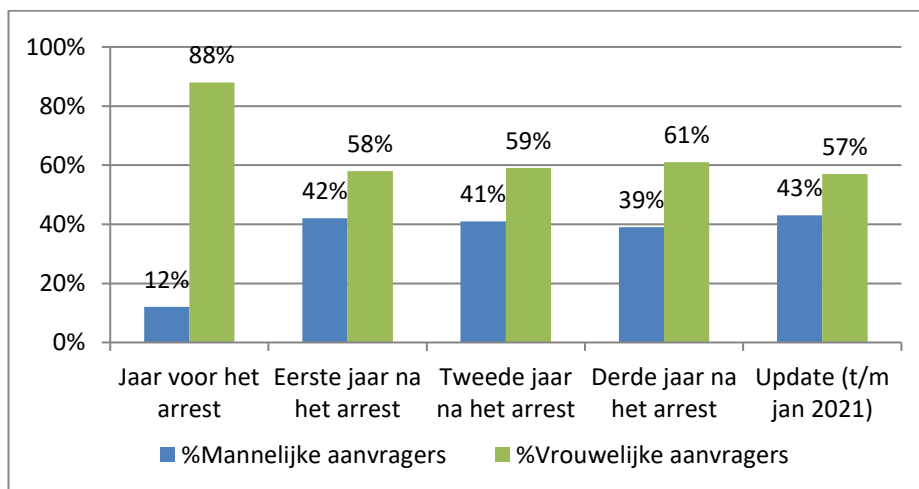
In het jaar voor het arrest was een ruime meerderheid van de aanvragers van het vrouwelijke geslacht (88%). In het jaar na het arrest is duidelijk te zien dat het aandeel mannen is toegenomen. In vier op de tien aanvragen gaat het om een mannelijke aanvrager (42%). In het tweede jaar en derde jaar na het arrest is dit percentage licht gedaald, om tussen 10 mei 2020 en 1 februari 2021 weer licht te stijgen. In de totaal drie jaar en 8 maanden na het arrest is het aandeel mannelijke en vrouwelijke aanvragers respectievelijk 41% en 59%. Tabel 2.2 en Figuur 2.2 laten dit zien.

¹⁸ Cijfers gebaseerd op aantal ingediende en ambtshalve opgevoerde aanvragen. 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.

In rapport Chavez-Vilchez I en II is wegens inhoudelijke consistentie van de onderzoeksgroep gerapporteerd over de nationaliteit en geslacht van de aanvrager van wie de aanvraag is beslist (uitstroom) in de betreffende periodes. In de huidige rapportage Chavez-Vilchez III is gekozen om te rapporteren over deze kenmerken van de aanvragers die in de betreffende periodes een aanvraag hebben ingediend (instroom). Deze uitkomsten geven een meer correct beeld van de persoon die daadwerkelijk in de betreffende onderzoeksperiodes een beroep doet op het arrest Chavez-Vilchez. De aantallen in deze rapportage over het tweede en derde jaar na het arrest wijken daarom af van de aantallen in de twee eerdere rapportages.

Tabel 2.2: Verdeling geslacht van aanvragers art. 20 VwEU (verzorgende ouder van Nederlands kind)

| Periode | %Mannelijke aanvragers | %Vrouwelijke aanvragers | Aantal mannelijke aanvragers | Aantal vrouwelijke aanvragers | Totalen |
|------------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------------|
| Jaar voor het arrest | 12% | 88% | 11 | 82 | 93 |
| Eerste jaar na het arrest | 42% | 58% | 1.125 | 1.584 | 2.709 |
| Tweede jaar na het arrest | 41% | 59% | 1.521 | 2.167 | 3.688 |
| Derde jaar na het arrest | 39% | 61% | 1.181 | 1.816 | 2.997 |
| Update (tot 1 februari 2021) | 43% | 57% | 822 | 1.087 | 1.909 |
| Totaal na arrest | 41% | 59% | 4.649 | 6.654 | 11.303 |



Figuur 2.2: Verdeling naar geslacht van aanvragers art. 20 VwEU (verzorgende ouder van Nederlands kind) in % van 10 mei 2016 t/m 9 mei 2020.

2.2.2

Nationaliteit van de aanvragers¹⁹

Uit de eerste twee analyses Chavez-Vilchez²⁰ bleek dat de meeste aanvragen na het arrest zijn ingediend door aanvragers met de Marokkaanse nationaliteit (15% in het eerste jaar en 18% in het tweede jaar na het arrest) gevolgd door de Surinaamse (resp. 7,3% en 8%) en Turkse nationaliteit (resp. 6,9% en 7,5%).²¹ In Bijlage I zijn de tabellen opgenomen met de meest voorkomende nationaliteiten van aanvragers van beide periodes (Bijlage I, figuur 1 en 2). In het eerste jaar na het arrest ging het om 125 verschillende nationaliteiten; in het tweede jaar ging het om 130 verschillende nationaliteiten (inclusief nationaliteit onbekend en staatloos).

Tabel 2.3 geeft de top 10 nationaliteiten weer van aanvragers in het derde jaar na het arrest. Net als in de eerste twee jaren na het arrest, hebben aanvragers met de Marokkaanse nationaliteit beduidend de meeste aanvragen ingediend (17%), gevolgd door aanvragers met de Surinaamse (9%) en Turkse nationaliteit (8%). In het derde jaar na het arrest hebben in totaal 130 verschillende nationaliteiten (inclusief onbekend en staatloos) een aanvraag ingediend.

¹⁹ Cijfers gebaseerd op aantal ingediende en ambtshalve opgevoerde aanvragen. 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.

²⁰ Analyse Chavez-Vilchez I: eerste jaar na het arrest; Analyse Chavez-Vilchez II: tweede jaar na het arrest.

²¹ Zie voetnoot 18.

In vergelijking met de eerste twee jaren na het arrest valt op dat de top 10 overwegend dezelfde nationaliteiten betreffen, te weten – na de top 3 – de Ghanese, Nigeriaanse, Iraakse, Braziliaanse, Filipijnse en Egyptische nationaliteit. Opmerkelijk is dat in het derde jaar na het arrest, de Chinese nationaliteit voor het eerst buiten de top 10 valt (nu 12^e plek met 63 aanvragen). Op plek 10 staat in het derde jaar na het arrest de Indonesische nationaliteit (met 70 aanvragen), deze stond in het tweede jaar na het arrest nog op plek 12 (met 61 aanvragen). Wat hierbij opvalt is dat de Indonesische nationaliteit de enige nationaliteit binnen de top 10 is, die in het derde jaar absoluut is gestegen ten opzichte van het tweede jaar na het arrest. Het aantal aanvragen van de overige nationaliteiten van de top 10 zijn in het derde jaar na het arrest gedaald. De grootste relatieve daling is hierbij de Iraakse nationaliteit (-37%), gevolgd door de Braziliaanse (-31%), Marokkaanse (-27%), Egyptische (-20%), Ghanese (-17%), Surinaamse en Turkse (-14%) en tenslotte de Nigeriaanse en Filipijnse nationaliteit (-13%).

Tabel 2.3: Ingediende aanvragen Chavez-Vilchez van 10 mei 2019 t/m 9 mei 2020 van de top 10 nationaliteiten, in aantallen en percentage van het totaal

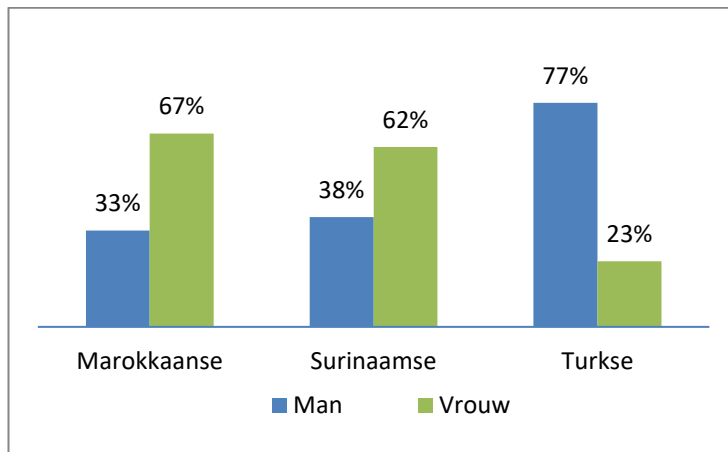
| Nationaliteit | Aantal | % |
|---------------|--------------|-------------|
| Marokkaanse | 496 | 17% |
| Surinaamse | 269 | 9% |
| Turkse | 238 | 8% |
| Ghanese | 126 | 4% |
| Nigeriaanse | 116 | 4% |
| Iraakse | 113 | 4% |
| Braziliaanse | 92 | 3% |
| Filipijnse | 86 | 3% |
| Egyptische | 85 | 3% |
| Indonesische | 70 | 2% |
| Overig | 1.306 | 44% |
| Totaal | 2.997 | 100% |

Top 3 nationaliteiten

Ten aanzien van de top 3 nationaliteiten blijkt dat zij in het derde jaar na het arrest samen 34% van de totaal aantal aanvragen uitmaken. In vergelijking met het tweede jaar na het arrest is dit hetzelfde gebleven. In het eerste jaar na het arrest was het aandeel van de top 3 nationaliteiten met 29% iets minder groot. Ook de verhouding binnen de top 3 en de verhouding met de overige nationaliteiten laat een nagenoeg gelijk patroon zien in alle drie de jaren na het arrest: de Marokkaanse nationaliteit is met afstand de grootste groep aanvragers, tussen de derde en vierde nationaliteit zit een groter verschil (112 aanvragen) dan tussen de vierde en tiende nationaliteit (max. 56 aanvragen).

Van de top 3 meest voorkomende nationaliteiten in het derde jaar na het arrest is ook bekeken wat de verhouding tussen mannen en vrouwen is. Uit figuur 2.3 blijkt dat de aanvragers vooral vrouw zijn als deze de Marokkaanse (67%) en Surinaamse (62%) nationaliteit hebben, gelijk de man-vrouw verdeling voor de algehele populatie (par. 2.2.1). Voor de Turkse nationaliteit valt op dat voornamelijk mannen gebruik maken van het arrest (77%). In Bijlage I zijn de tabellen opgenomen voor het eerste jaar en tweede jaar na het arrest (figuur 1 en 2).²²

²² Zie voetnoot 18.



Figuur 2.3: Verhouding man/vrouw in % bij top 3 nationaliteiten aanvragers o.g.v. het arrest Chavez-Vilchez van 10 mei 2019 t/m 9 mei 2020

In vergelijking met de eerste twee jaren na het arrest is de verhouding man/vrouw voor de Marokkaanse en Turkse nationaliteit in het derde jaar na het arrest hetzelfde. Ook in de eerste twee jaren na het arrest deden meer Marokkaanse vrouwen (resp. 57% en 66%) dan mannen een beroep op het arrest; en dienden veel meer Turkse mannen (resp. 67% en 83%) dan vrouwen een aanvraag in. De verhouding man/vrouw van Surinaamse nationaliteit verschilt tussen de 3 periodes: in het eerste jaar doen meer vrouwen (62%) dan mannen (38%) een aanvraag. In tweede jaar na arrest was de verhouding nagenoeg in evenwicht: iets meer mannen (51%) tegenover 49% vrouwen, om in het derde jaar weer terug te keren naar de verhouding zoals in het eerste jaar na het arrest.

2.2.2.1 Update: 10 mei 2020 tot 1 februari 2021

In de periode van de update hebben in totaal 121 verschillende nationaliteiten (inclusief nationaliteit onbekend en staatloos) een aanvraag o.g.v. het arrest Chavez-Vilchez ingediend. Dit is het minste aantal verschillende nationaliteiten sinds het arrest. In de update-periode volgt de top 10 nationaliteiten hetzelfde patroon als in de eerste drie jaren na het arrest. In tabel 2.4 is dit goed te zien. De top drie bestaat uit dezelfde nationaliteiten in dezelfde volgorde: de meeste aanvragers hebben de Marokkaanse nationaliteit (15%) gevolgd door de Surinaamse (9%) en Turkse (7%) nationaliteit.

De top 10 bestaat uit dezelfde nationaliteiten, enkel de Amerikaanse nationaliteit deelt nu de 10^e plaats met Indonesië (beiden 51 aanvragen). In het derde jaar na het arrest stond de Amerikaanse nationaliteit op de 15^e plek met 42 aanvragen.

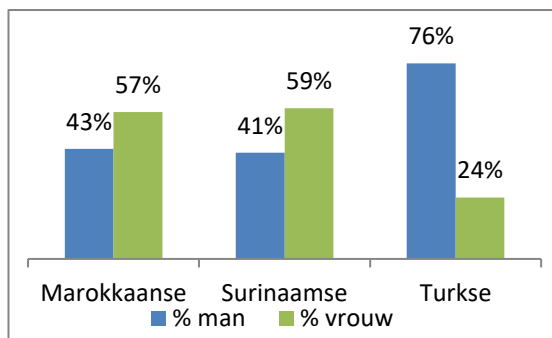
Tabel 2.4: Ingediende aanvragen Chavez-Vilchez van 10 mei 2020 tot 1 februari 2021 van de top 10 nationaliteiten, in aantallen en percentage van het totaal

| Nationaliteit | Aantal | % |
|-------------------|--------------|-------------|
| Marokkaanse | 280 | 15% |
| Surinaamse | 162 | 8% |
| Turkse | 142 | 7% |
| Nigeriaanse | 79 | 4% |
| Ghanese | 74 | 4% |
| Iraakse | 62 | 3% |
| Filipijnse | 58 | 3% |
| Egyptische | 54 | 3% |
| Braziliaanse | 52 | 3% |
| Amerikaans burger | 51 | 3% |
| Indonesische | 51 | 3% |
| Overig | 844 | 44% |
| Totaal | 1.909 | 100% |

Top 3 nationaliteiten

Ook de top 3 nationaliteiten volgt in de update hetzelfde patroon als de eerste drie jaren van het arrest: ze beslaan samen 31% van de totaal aantal aanvragen. De verhouding binnen de top 3 en de verhouding met de overige nationaliteiten zijn eveneens gelijk. De Marokkaanse nationaliteit is met afstand de grootste groep aanvragers, tussen de derde en vierde nationaliteit zit een groter verschil (63 aanvragen) dan tussen de vierde en tiende nationaliteit (maximaal 12 aanvragen).

In de periode van de update is ook gekeken naar de verhouding tussen mannen en vrouwen van de top 3 meest voorkomende nationaliteiten. Ook hier volgt de update hetzelfde patroon als in het derde jaar na het arrest. Uit figuur 2.4 blijkt dat de aanvragers wederom vooral vrouw zijn als deze de Marokkaanse (57%) en Surinaamse (59%) nationaliteit hebben, terwijl voor de Turkse nationaliteit geldt dat voornamelijk mannen gebruik maken van het arrest (76%). Wat opvalt is dat in de update het verschil in percentage tussen vrouwelijke en mannelijke aanvragers van de Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit kleiner is (resp. 14% en 18%) dan in het derde jaar na het arrest (resp. 34% en 24%). Het verschil in percentage tussen vrouwelijke en mannelijke aanvragers met de Turkse nationaliteit is nagenoeg hetzelfde: in de update hebben 1% minder mannen een aanvraag ingediend dan in het derde jaar na het arrest.



Figuur 2.4: Verhouding man/vrouw in % bij top 3 nationaliteiten aanvragers Chavez-Vilchez van 10 mei 2020 tot 1 februari 2021

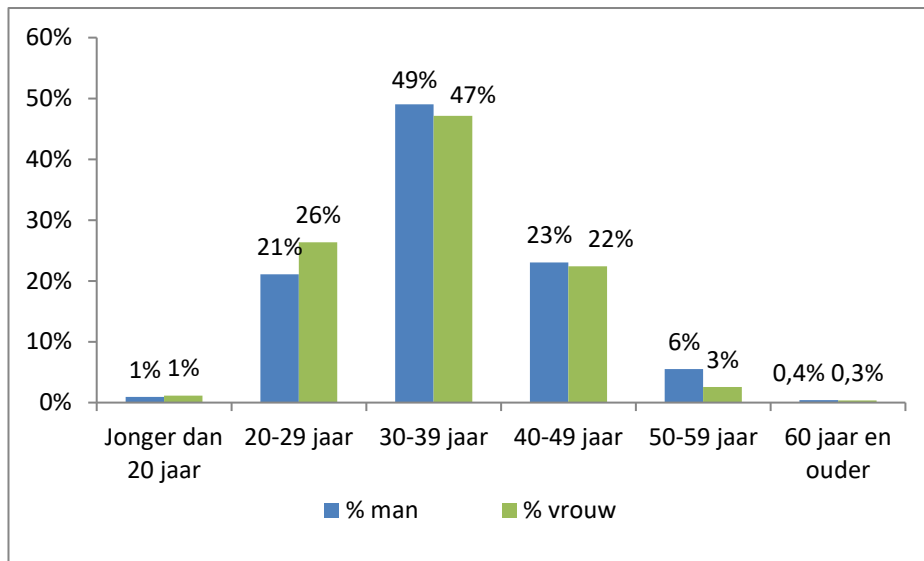
2.2.3 Leeftijd van de aanvrager

Uit de eerste twee jaren na het arrest blijkt bijna 75% van de aanvragers jonger te zijn dan 40 jaar op datum van aanvraag (resp. 72% en 73%).²³ Het derde jaar na het arrest alsook de periode van de update (10 mei 2020 tot 1 februari 2021) geeft hetzelfde beeld: resp. 73% en 74% van de aanvragers zijn jonger dan 40 jaar op het moment van de aanvraag. In tabel 2.5 is de leeftijdsverdeling van de aanvragers per onderzoeksperiode goed te zien.

Tabel 2.5: Verdeling leeftijd aanvragers in percentages van het totaal in de verschillende periodes na het arrest Chavez-Vilchez.

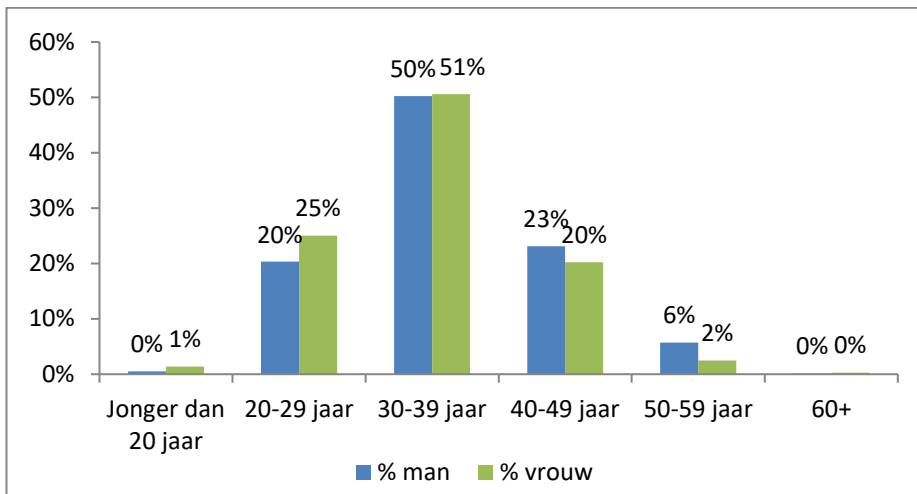
| Leeftijd aanvrager | Eerste jaar na arrest | Tweede jaar na arrest | Derde jaar na arrest | Update tot 1 februari 2021 |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------------|
| Jonger dan 20 jaar | 0% | 1% | 1% | 1% |
| 20-29 jaar | 21% | 23% | 24% | 23% |
| 30-39 jaar | 50% | 49% | 48% | 50% |
| 40-49 jaar | 24% | 23% | 23% | 21% |
| 50-59 jaar | 4% | 4% | 4% | 4% |
| 60+ jaar | 0% | 0% | 0% | 0% |

In figuur 2.5 en 2.6 is te zien dat de verhouding man/vrouw in de leeftijdscohorten nagenoeg gelijk zijn in het derde jaar na het arrest en de update tot 1 februari 2021.



Figuur 2.5: Verdeling leeftijd aanvragers Chavez-Vilchez van 10 mei 2019 t/m 9 mei 2020

²³ Zie voetnoot 18. In Bijlage II staat in Figuur 1 en Figuur 2 de verdeling van de leeftijd van de aanvragers Chavez-Vilchez in resp. het eerste en tweede jaar na het arrest.



Figuur 2.6: Verdeling leeftijd aanvragers Chavez-Vilchez van 10 mei 2020 t/m 1 februari 2021

In vergelijking met de eerste twee jaren na het arrest, is dit eenzelfde beeld: ongeveer de helft van de aanvragers is tussen de 30 en 40 jaar, waarbij de verhouding man/vrouw nagenoeg gelijk is. Een klein kwart van de aanvragers is jonger dan 30 jaar, waarbij opvalt dat in alle onderzoeksperiodes meer vrouwen een aanvraag hebben ingediend. Aan de andere kant wordt gezien dat ruim een kwart van de aanvragers ouder is dan 40 jaar. Hierbij valt op dat in alle onderzoeksperiodes vanaf die leeftijd in verhouding meer mannen een beroep hebben gedaan op het arrest.

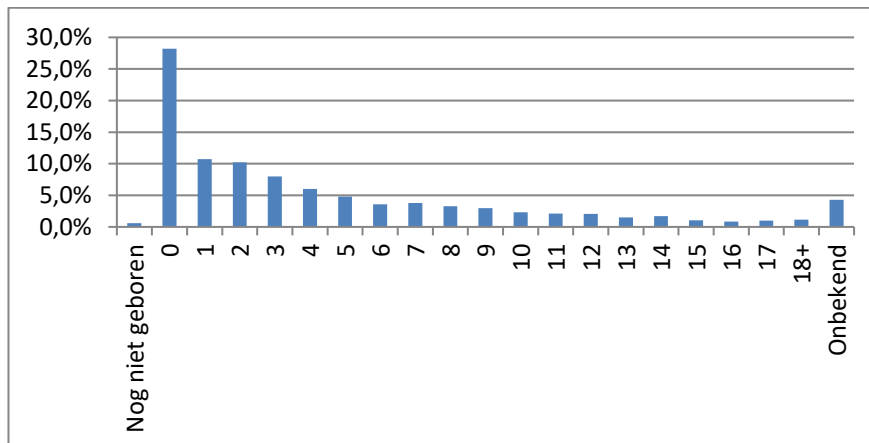
2.2.4

Leeftijd van het Nederlandse kind²⁴

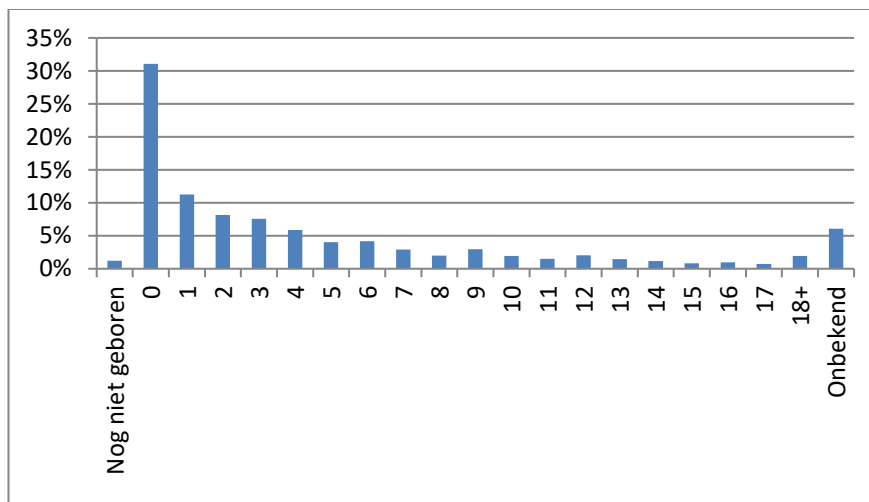
In figuur 2.7 is de verdeling van de leeftijd van de Nederlandse kinderen (in jaren op datum van de aanvraag Chavez-Vilchez) in het derde jaar na het arrest te zien. 29 procent van de Nederlandse kinderen is tussen de 0 en 1 jaar op datum van aanvraag. 84 procent van de Nederlandse kinderen is jonger dan 11 jaar op datum aanvraag. 1% (17 kinderen) is nog niet geboren op het moment dat de aanvraag werd ingediend. 2% van de aanvragen betreft een meerderjarig kind (35 zaken).

In de periode van de update (10 mei 2020 tot 1 februari 2021) is eenzelfde patroon te zien: de grootste groep wordt gevormd door kinderen met de leeftijd tussen 0 en 1 jaar (31%). In totaal zijn 82% van de kinderen jonger dan 11 jaar op het moment van de aanvraag. 1% (23 kinderen) waren nog niet geboren en 2% (37) van de kinderen zijn meerderjarig ten tijde van de aanvraag. Zie hiervoor figuur 2.8.

²⁴ 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 niet geregistreerd was. In de huidige rapportage Chavez-Vilchez III is gekozen om te rapporteren over de leeftijd van de aanvrager die in de betreffende periodes een aanvraag heeft ingediend (instroom) in plaats van aanvragers van wie de aanvraag is afgehandeld in de betreffende periodes. De aantallen in deze rapportage wijken daarom af van de twee eerdere rapportages (zie ook voetnoot 18). In Bijlage II staan in Figuur 3 en 4 de leeftijd van het Nederlandse kind op datum aanvraag in resp. het eerste en tweede jaar na het arrest.



Figuur 2.7: Leeftijd van kind op datum aanvraag Chavez-Vilchez (in jaren) uitgedrukt in % van het totaal (2.997) in de periode van 10 mei 2019 t/m 9 mei 2020



Figuur 2.8: Leeftijd van kind op datum aanvraag Chavez-Vilchez (in jaren) uitgedrukt in % van het totaal (1.909) in de periode van 10 mei 2020 tot 1 februari 2021

In vergelijking met het tweede jaar na het arrest (10 mei 2018 t/m 9 mei 2019) levert dit wederom nagenoeg hetzelfde beeld op: de grootste groep kinderen in het tweede jaar na het arrest heeft de leeftijd tussen de 0 en 1 jaar (21%) op het moment van aanvraag en 84 procent is onder de leeftijd van 11 jaar. In het tweede jaar zijn geen kinderen in de categorie 'nog niet geboren' en 1% betreft een meerderjarig Nederlands kind.²⁵

Wat opvalt is dat de categorie kinderen in de leeftijd van 0-1 jaar steeds groter wordt in de periodes na het arrest: van 21% in het tweede jaar na het arrest, naar 29% in het derde jaar na het arrest tot 31% in de periode van de update, terwijl het percentage kinderen in de leeftijd 0 t/m 10 jaar nagenoeg hetzelfde blijft.

²⁵ Zie figuur 7.3 in bijlage 7 voor de verdeling in het tweede jaar na het arrest. Een vergelijking met het eerste jaar na het arrest is niet mogelijk (Analyse Chavez-Vilchez I), omdat die cijfers voor de rapportage Chavez-Vilchez I ontbreken. Zie ook voetnoot 18.

2.3 Beslissingen op aanvragen

In deze paragraaf komen de aantallen beslissingen en inwilligingspercentages, inclusief bezwaar, aan bod. Ook wordt binnen de beslissingen gekeken naar de verdeling mannen en vrouwen.

Beslissingen

In het eerste jaar na het arrest, betrof 96 procent van de eerste beslissingen op de aanvragen Chavez-Vilchez een inwilliging. In de jaren daarna is dit percentage lager met een gemiddelde van 75%. In tabel 2.6 zijn de aantallen inwilligingen en afwijzingen op aanvragen Chavez-Vilchez te zien. De categorie "overig" beslaat afdoeningen zoals intrekkingen door de aanvrager en het niet inhoudelijk beoordelen wegens het niet betalen van de leges.²⁶

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

Onderstaande uitleg is aan de hand van 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 grond van het arrest Chavez-Vilchez wordt naar het volgende gekeken:

- *Is de aanvrager in Nederland:* Bij directe (schriftelijke) aanvragen vanuit het buitenland, wordt de aanvraag afgewezen omdat het declaratoire verblijfsrecht pas kan ontstaan als de aanvrager in Nederland verblijft. Er wordt verder niet inhoudelijk getoetst en de aanvrager wordt dan verwezen naar de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland (Ministerie van Buitenlandse Zaken) voor de aanvraag van een zogenoemd faciliterend visum. Bij ambtshalve aanvragen wordt het beroep op het arrest wel inhoudelijk beoordeeld.
- *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. Het vaststellen van de identiteit en nationaliteit dient onder meer om contra-indicaties, zoals rechtmatig verblijf in een andere EU lidstaat en/of openbare orde aspecten te kunnen toetsen (zie volgende twee bullets).
- *Verblijfsstatus:* Het arrest geldt niet voor personen die al een verblijfsvergunning hebben op basis van andere gronden of die elders in de EU een verblijfsvergunning of een declaratoir verblijfsrecht hebben.
- *Openbare orde:* Openbare orde aspecten kunnen aanleiding geven verblijf te weigeren. In dat geval dient wel een evenredigheidstoets te worden gedaan.
- *Ouders van Nederlands minderjarig kind:* Aanvragers dienen aan de hand van geboortakte, 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 verwijtbaar is, bijvoorbeeld omdat de andere ouder de omgang met het kind frustreert.
- *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 naast andere factoren, meegewogen worden de mate van de 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.

Tabel 2.6: Afdoening op aanvragen art. 20 VwEU (ouder bij Nederlands kind) in eerste aanleg, inclusief ambtshalve toets (exclusief gegrond verklaarde bezwaarzaken)

| Periode | Aantal inwilligingen | % inwilliging | Aantal afwijzingen | % afwijzing | Aantal overig | % overig | Totaal |
|-----------------------------------|----------------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|-----------|---------------|
| Jaar voor het arrest | 22 | 34% | 40 | 63% | 2 | 3% | 64 |
| Eerste jaar na arrest | 1.713 | 96% | 54 | 3% | 24 | 1% | 1.791 |
| Tweede jaar na arrest | 2.256 | 76% | 656 | 22% | 55 | 2% | 2.967 |
| Derde jaar na arrest | 2.775 | 75% | 878 | 24% | 68 | 2% | 3.721 |
| Update (10 mei 2020 – 1 feb 2021) | 1.107 | 73% | 363 | 24% | 52 | 3% | 1.522 |
| Eindtotaal (miv arrest) | 7.873 | 78% | 1.991 | 20% | 201 | 2% | 10.065 |

Als de beslissingen op bezwaarzaken worden meegenomen, dan blijkt dat het inwilligingspercentage in het tweede, derde en gedurende de update hoger ligt dan in tabel 2.6: gemiddeld 80%. Zie de tabel hieronder voor de inwilligingspercentages in eerste aanleg op aanvragen en wanneer gegrond verklaarde bezwaarzaken worden meegerekend.²⁷

Tabel 2.7: Inwilligingspercentage in eerste aanleg art. 20VwEU (ouder bij Nederlands kind), inclusief gegronde bezwaren.

| Periode | % inwilligingen | % inwilligingen incl. bezwaar |
|-----------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| Eerste jaar na arrest | 96% | 96% |
| Tweede jaar na arrest | 76% | 82% |
| Derde jaar na arrest | 75% | 82% |
| Update (10 mei 2020 – 1 feb 2021) | 73% | 77% |
| Totaal gemiddeld | 79% | 84% |

In de periode van de update is het inwilligingspercentage inclusief bezwaar lager dan de periodes voor de update: 77% versus 82%. Een verklaring hiervoor kan zijn dat nog niet is beslist op alle bezwaarzaken behorende bij de eerste beslissingen genomen in de update-periode.

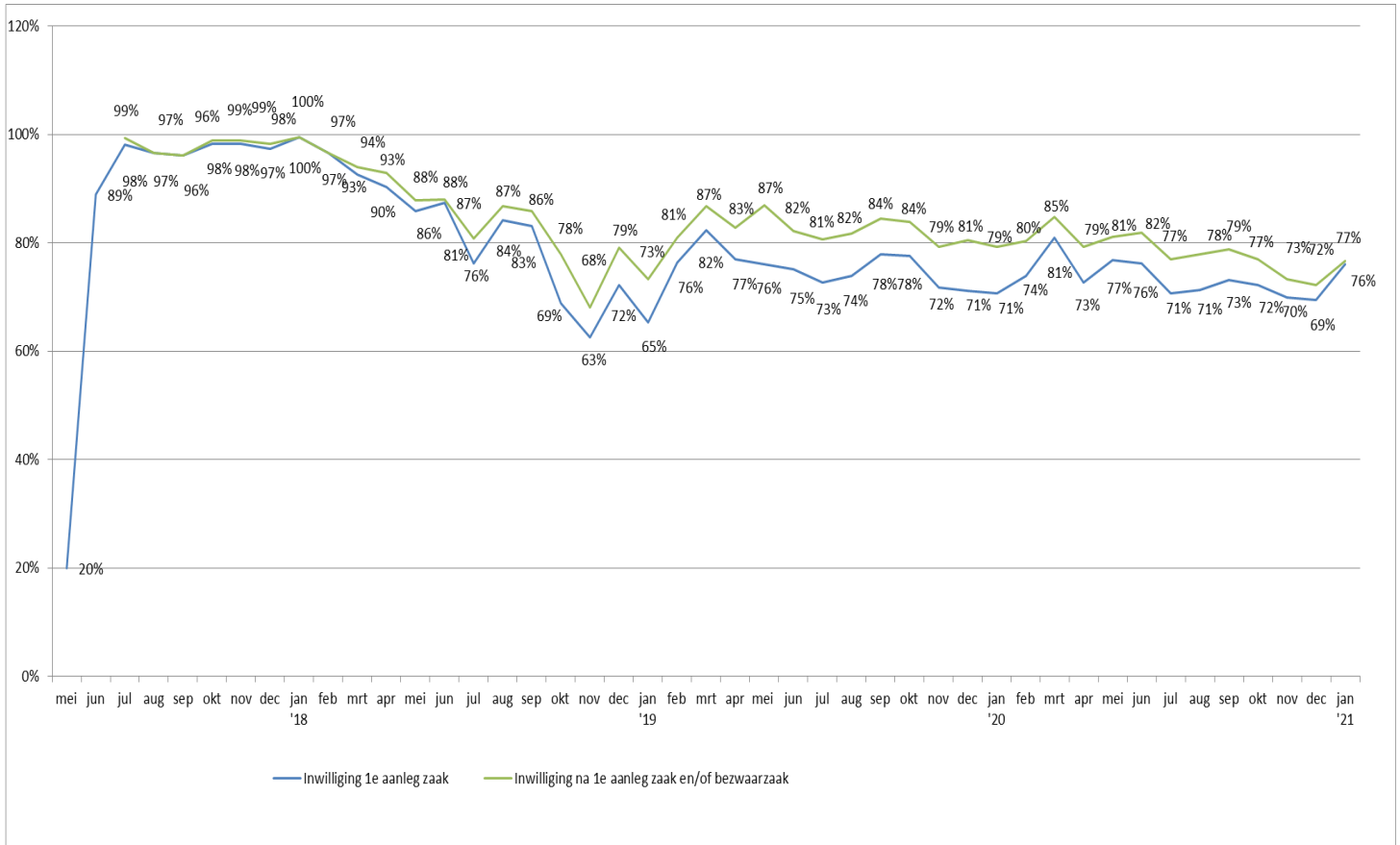
Figuur 2.9 laat het percentage inwilligingen in eerste aanleg per maand zien van mei 2017 tot 1 februari 2021. Te zien is dat vanaf februari 2018 het inwilligingspercentage daalt tot 63% in november 2018. Daarna neemt het inwilligingspercentage in eerste aanleg weer geleidelijk toe tot 82% in maart 2019 om vervolgens niet onder de 69% te komen tot februari 2021, het einde van de totale onderzoeksperiode. Gemiddeld is het inwilligingspercentage in deze periode januari 2019 tot 1 februari 2021 74%.

Figuur 2.9 laat daarnaast voor de periode juli 2017 tot 1 februari 2021 zien wat het inwilligingspercentage wordt wanneer gegrond verklaarde bezwaarzaken worden meegeteld voor de groep aanvragers. Het aantal personen die uiteindelijk een EU-document (bewijs van verblijfsrecht) op basis van het arrest Chavez-Vilchez (artikel 20 VwEU) hebben ontvangen, ligt daardoor iets hoger: namelijk tot maximaal 11% meer inwilligingen voor de

²⁷ De inwilligingspercentages na eerste aanleg en/of bezwaarszaak zijn berekend voor aanvragers die in de betreffende maand een beslissing op de aanvraag hebben gekregen in eerste aanleg. De inwilligingen na bezwaar zijn hierbij opgeteld, hoewel de bezwaarszaak en de beslissing daarop in de periode daarna plaatsvonden. De gegevens over de bezwaarzaken tot mei 2019 hebben als peildatum 1 november 2019 (standmaand oktober 2019); de gegevens van mei 2019 tot mei 2020 hebben als standmaand december 2020; de gegevens van mei 2020 tot februari 2021 hebben als standmaand februari 2021. Gegrond verklaarde beroepszaken worden weer voorgelegd in de bezwaarfase. Deze zaken zitten daarom eveneens in de cijfers. De aantallen en percentages inwilligingen in de rest van het rapport zijn in alle gevallen beslissingen in eerste aanleg.

aanvragers die in de betreffende maand een beslissing in eerste aanleg hebben gekregen. Gemiddeld is dit percentage 5%.

In hoofdstuk 4 van deze rapportage wordt ingegaan op de eventuele verklaringen van de ontwikkeling in de inwilligingspercentages.



Figuur 2.9: Percentage inwilligingen op aanvragen art. 20 VwEU (ouder bij Nederlands kind) in eerste aanleg van 10 mei 2017 tot 1 februari 2021 en na gegrond bezwaar van juli 2017 tot 1 februari 2021

Geslacht

Ten aanzien van de inwilligingspercentages is ook gekeken naar de verdeling naar geslacht. In het eerste jaar na het arrest is er nagenoeg geen verschil tussen het percentage inwilligingen van mannen en vrouwen. In het tweede jaar na het arrest is wel een duidelijk verschil te zien: 69% van de aanvragen van mannen is in eerste aanleg ingewilligd tegenover 82% van de vrouwen. In het derde jaar na het arrest en in de periode van de update wordt dit patroon herhaald: het inwilligingspercentage van vrouwen ligt in het derde jaar 18 % hoger en in de periode van de update 17% hoger dan het inwilligingspercentage van mannen.

Eveneens is gekeken naar de inwilligingspercentages met gegrond bezwaar. In tabel 2.8 is te zien dat het patroon weinig wijzigt. Hoewel in het eerste jaar na het arrest het inwilligingspercentage met gegrond bezwaar van mannen 1% hoger ligt dan de vrouwen, ligt het inwilligingspercentage met gegrond bezwaar

van vrouwen hoger dan het inwilligingspercentage met gegrond bezwaar van mannen in de onderzoeksperiodes daarna, respectievelijk 12%, 17% en 13%.

Tabel 2.8: Inwilligingspercentages eerste aanleg (1A) art 20 VwEU (ouder bij Nederlands kind) naar geslacht per onderzoeksperiode, en met gegrond bezwaar (bzw).

| Inwilligingspercentages Periode na het arrest | Man | | Vrouw | | Totaal | |
|--|-----|-----|-------|-----|--------|-----|
| | 1A | Bzw | 1A | Bzw | 1A | Bzw |
| Eerste jaar na arrest | 94% | 98% | 97% | 97% | 96% | 96% |
| Tweede jaar na arrest | 69% | 74% | 82% | 86% | 76% | 81% |
| Derde jaar na arrest | 64% | 72% | 82% | 89% | 75% | 82% |
| Update (10 mei 2020 - 1 feb 2021) | 63% | 70% | 80% | 83% | 73% | 77% |

Opvallend is dat met ingang van het tweede jaar na het arrest het verschil tussen het inwilligingspercentage in eerste aanleg en het inwilligingspercentage met gegrond bezwaar bij mannen groter is dan bij vrouwen. Zo is in het tweede jaar bij mannen 5% meer ingewilligd in bezwaar (namelijk 74%) ten opzichte van de inwilligingen van eerste aanvragen (69%). Bij vrouwen is in het tweede jaar 4% meer ingewilligd in bezwaar (namelijk 86%) ten opzichte van de inwilligingen van eerste aanvragen (82%). In het derde jaar na het arrest en de periode van de update is het verschil in het inwilligingspercentage met en zonder gegrond bezwaar bij mannen respectievelijk 8% en 7% en bij vrouwen 7% en 3%. Dit kan erop duiden dat mannen (iets) meer baat hebben bij een bezwaarprocedure dan vrouwen.

Nationaliteit

Tenslotte is gekeken naar de inwilligingspercentages eerste aanleg van de top 3 nationaliteiten van aanvragers.²⁸ In tabel 2.9 is te zien dat deze inwilligingspercentages weinig afwijken (maximaal 4 %) van het algemene inwilligingspercentage in de verschillende onderzoeksperiodes.

Tabel 2.9: Inwilligingspercentages eerste aanleg aanvragen o.g.v. het arrest Chavez-Vilchez van de top 3 nationaliteiten van aanvragers.

| Inwilligingspercentages Periode na het arrest | Marokkaanse | Surinaamse | Turkse | Totaal |
|--|-------------|------------|--------|--------|
| Eerste jaar na arrest | 95% | 94% | 97% | 96% |
| Tweede jaar na arrest | 73% | 74% | 78% | 76% |
| Derde jaar na arrest | 73% | 71% | 74% | 75% |
| Update (10 mei 2020 - 1 feb 2021) | 73% | 77% | 70% | 73% |

²⁸ De data van het aantal inwilligingen met gegrond bezwaar zijn niet opgevraagd voor nationaliteiten.

3 Profiel van de aanvragers

3.1 Algemeen

Paragraaf 2.2.1 en 2.2.2 beschreven reeds de kenmerken nationaliteit, geslacht en leeftijd van de aanvragers.²⁹ Dit hoofdstuk gaat verder in op het profiel van de derdelander ouders³⁰ in het tweede en derde jaar na het arrest. De gegevens over deze profielkenmerken zijn verkregen door middel van dossieronderzoek op aanvragen, waarop in die periodes door de IND is beslist (zie par. 1.5.1). De resultaten uit het dossieronderzoek zijn slechts indicatief. Hier kunnen geen conclusies aan verbonden worden.

3.2 Aanvraaghistorie

Uit eerdere analyses bleek dat in het eerste jaar na het arrest driekwart van de derdelander ouders voorafgaand aan de aanvraag op grond van Chavez-Vilchez een andere aanvraag had ingediend. In het tweede jaar ging het om 54% en het derde jaar om 52% van de derdelander ouders.³¹

In een ruime meerderheid van de derdelander ouders met een aanvraaghistorie gaat het om een reguliere aanvraag. Dit percentage ligt rond de 90% en is over de jaren heen stabiel gebleven. Tabel 3.1 laat dit zien.

Tabel 3.1: Aanvraaghistorie derdelander ouder voorafgaand aan de aanvraag Chavez-Vilchez (art. 20 VwEU)

| Eerdere aanvraag | Eerste jaar na arrest (10 mei 2017–10 mei 2018) | | Tweede jaar na arrest (10 mei 2018–10 mei 2019) | | Derde jaar na arrest (10 mei 2019–10 mei 2020) | |
|------------------|--|-------------|--|-------------|---|-------------|
| | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage |
| Ja | 256 | 74% | 184 | 54% | 52 | 52% |
| Nee | 66 | 26% | 157 | 46% | 48 | 48% |
| Totaal | 320 | 100% | 341 | 100% | 100 | 100% |
| Regulier | 230 | 91% | 165 | 90% | 45 | 87% |
| Asiel | 24 | 9% | 19 | 10% | 7 | 13% |
| Totaal | 254 | 100% | 184 | 100% | 52 | 100% |

3.3 Verblijfplaats en woonsituatie

De verblijfsaanvraag op grond van het arrest Chavez-Vilchez (art. 20 VwEU) is enkel mogelijk als de aanvrager in Nederland verblijft. Derdelander ouders die buiten Nederland verblijven, zullen daarom eerst naar Nederland moeten reizen voordat zij de aanvraag bij de IND kunnen indienen.³² Tijdens het onderzoek is

29 Bij elke aanvraag registreert de IND-medewerker de nationaliteit, het geslacht en de geboortedatum van de aanvrager in INDIGO. Deze gegevens zijn uit afkomstig uit METIS.

30 Tijdens het dossieronderzoek is geen onderscheid gemaakt tussen (derdelander) biologische, juridische en stiefouders. Hoewel niet gemeten, viel op dat in verreweg de meeste dossiers het de derdelander biologische ouder betrof.

31 De resultaten over periode 1 zijn afkomstig uit Analyse Chavez-Vilchez I en die over periode 2 uit Analyse Chavez-Vilchez II.

32 Indien de derdelander ouder een nationaliteit heeft van een visumplichtig land, kan hiertoe een zogenoemd faciliterend visum worden aangevraagd bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland (Ministerie van Buitenlandse Zaken). Met dit visum wordt de derdelander ouder in staat gesteld om Nederland in te reizen en alhier toetsing aan te vragen aan het verblijfsrecht op grond van het arrest Chavez-Vilchez.

gekeken naar de verblijfplaats van de derdelander ouder en het Nederlandse kind direct voorafgaand aan de aanvraag. Indien de derdelander ouder en het Nederlandse kind korter dan 3 maanden in Nederland staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) op het moment van indiening van de aanvraag, is aangenomen dat de verblijfplaats direct voorafgaand aan de aanvraag in het buitenland is. Hierbij moet worden aangegeven dat tijdens het dossieronderzoek in de Analyse Chavez-Vilchez I (eerste jaar na het arrest) anders is gemeten: Er is destijds gekeken of de derdelander ouder en het kind op de datum van de aanvraag reeds ingeschreven stonden in de BRP. Omdat met deze definitie geen en tijd zit tussen de inschrijvingsdatum en de datum van de aanvraag kan het ook gaan om derdelander ouders en kinderen die voor de aanvraag in het buitenland woonden en zich kort voor de aanvraag in Nederland in de BRP hebben ingeschreven. In het huidig onderzoek is gekozen voor een ruimere definitie (minimaal 3 maanden inschrijving in de BRP), omdat deze meetmethode meer valide is. Vanwege deze verschillende meetmethodes is het niet mogelijk om de uitkomsten van het dossieronderzoek op dit punt te vergelijken tussen het eerste jaar na het arrest (Analyse Chavez-Vilchez I) en de daaropvolgende twee jaren (huidig dossieronderzoek Analyse Chavez-Vilchez III).

In het tweede en derde jaar na het arrest woonde de helft van de derdelander ouders direct voorafgaand aan de aanvraag in het buitenland. Dit percentage is stabiel gebleven. De meerderheid van de kinderen verbleef voorafgaand aan de aanvraag in Nederland. Dit percentage is iets kleiner geworden in het derde jaar na het arrest en gedaald naar bijna 60%. Tabel 3.2 en 3.3 laten de resultaten zien.

Tabel 3.2: Verblijfplaats derdelander ouder direct voorafgaand aan de aanvraag

| Waar woont de derdelander ouder? | Eerste jaar na arrest (10 mei 2017–10 mei 2018) | | Tweede jaar na arrest (10 mei 2018–10 mei 2019) | | Derde jaar na arrest (10 mei 2019–10 mei 2020) | |
|----------------------------------|--|-------------|--|-------------|---|-------------|
| Nederland | 283 | 88% | 42 | 42% | 37 | 37% |
| Buitenland | 28 | 9% | 51 | 51% | 55 | 55% |
| Onbekend | 9 | 3% | 7 | 7% | 8 | 8% |
| Totaal | 320 | 100% | 100 | 100% | 100 | 100% |

Tabel 3.3: Verblijfplaats Nederlands kind direct voorafgaand aan de aanvraag

| Waar woont het kind? | Eerste jaar na arrest (10 mei 2017–10 mei 2018) | | Tweede jaar na arrest (10 mei 2018–10 mei 2019) | | Derde jaar na arrest (10 mei 2019–10 mei 2020) | |
|----------------------|--|-------------|--|-------------|---|-------------|
| Nederland | 306 | 96% | 65 | 65% | 58 | 58% |
| Buitenland | 12 | 4% | 34 | 34% | 42 | 42% |
| Onbekend | 2 | <1% | 1 | 1% | 0 | 0 |
| Totaal | 320 | 100% | 100 | 100% | 100 | 100% |

Het percentage kinderen dat bij beide ouders verbleef direct voorafgaande aan de aanvraag laat een stijgende lijn zien. In het eerste jaar na het arrest woonde de helft van de kinderen bij beide ouders. In het tweede jaar na het arrest woonde twee derde van de kinderen bij beide ouders (68%). Dat percentage is in het derde jaar gestegen naar 79% van de kinderen. Het gaat hierbij tevens

Derdelander ouders met een niet-visumplichtige nationaliteit kunnen zonder visum Nederland inreizen om binnen een termijn van 90 dagen een aanvraag bij de IND in te dienen.

om aanvragen waarbij de derdelander ouder voorafgaand aan de aanvraag in het buitenland woonde, maar bij de Nederlandse ouder en kind was gevoegd ten tijde van de aanvraag.

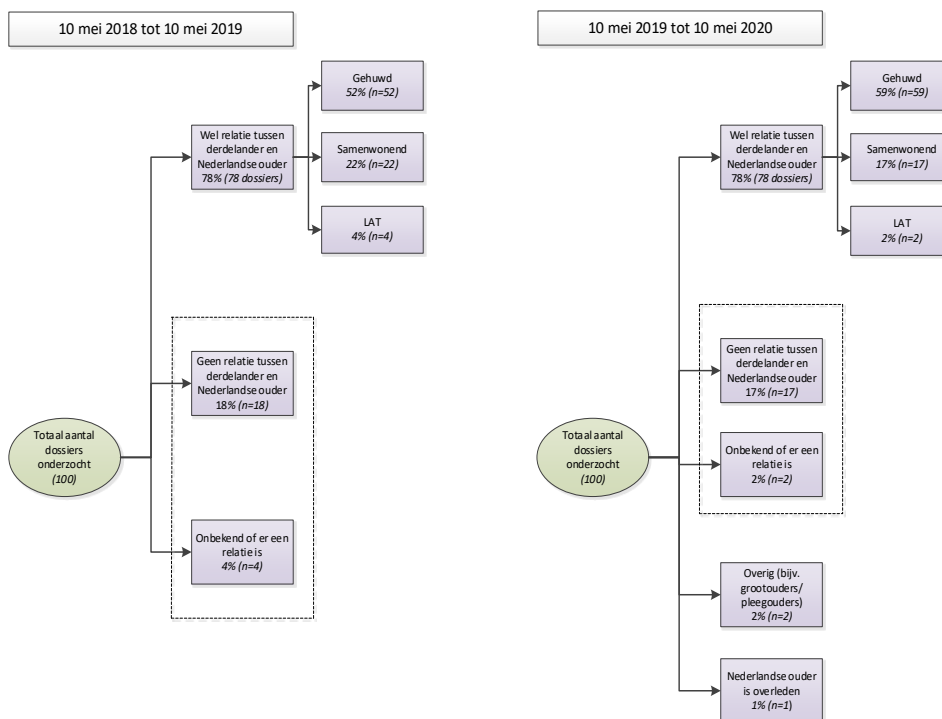
Tabel 3.4: Woonsituatie Nederlands kind direct voorafgaand aan de aanvraag

| Bij welke ouder is het kind woonachtig? | Eerste jaar na arrest (10 mei 2017–10 mei 2018) | | Tweede jaar na arrest (10 mei 2018–10 mei 2019) | | Derde jaar na arrest (10 mei 2019–10 mei 2020) | |
|---|--|-------------|--|-------------|---|-------------|
| | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage |
| Nederlandse vader of moeder | 69 | 22% | 17 | 17% | 9 | 9% |
| Buitenlandse vader of moeder | 82 | 26% | 12 | 12% | 6 | 6% |
| Bij beiden | 161 | 50% | 68 | 68% | 79 | 79% |
| Onbekend/overig | 8 | 3% | 3 | 3% | 6 | 6% |
| Totaal | 320 | 100% | 100 | 100% | 100 | 100% |

3.4 Gezinsamenstelling

In twee derde van de aanvragen in het eerste jaar na het arrest hadden de ouders een relatie op het moment van de aanvraag. Dit percentage is gestegen naar 78% in zowel het tweede als derde jaar na het arrest. In ongeveer één op de vijf aanvragen hebben de ouders geen relatie (meer) of is niet bekend of zij een relatie hadden (zie figuur 3.1).

In ruim de helft van de gezinnen waarin de ouders een relatie hebben gaat het om gehuwde partners (52% in het tweede jaar en 59% in het derde jaar na het arrest).³³ In dit rapport wordt niet verder ingegaan op de mate van contact tussen het kind en beide ouders en de verdeling van de zorgtaken tussen de ouders, omdat de steekproeven daarvoor in omvang te beperkt waren.



Figuur 3.1a en b: Relatie tussen derdelander en Nederlandse ouder in tweede en derde jaar na arrest

³³ In Analyse Chavez-Vilchez I is de aard van de relatie tussen de ouders niet onderzocht.

Wanneer de verschillende kenmerken uit paragraaf 3.3 en de huidige paragraaf 3.4 worden samengenomen dan ziet het woonprofiel van kinderen als volgt uit:

Tweede jaar na het arrest

- 47% woont bij beide gehuwde ouders, waarvan ongeveer de helft in het buitenland voorafgaand aan de aanvraag en de helft in Nederland.
- 20% woont bij samenwonende maar ongehuwde ouders, waarvan iets meer dan de helft in Nederland.
- 18% woont bij gescheiden ouders of ouders die geen relatie (meer) hebben, waarvan ongeveer even vaak bij de Nederlandse als de derdelander ouder.

Derde jaar na het arrest

- 58% woont bij beide gehuwde ouders, waarvan 60% in het buitenland voorafgaand aan de aanvraag.
- 17% woont bij samenwonende maar ongehuwde ouders, waarvan het merendeel in Nederland (71%).
- 17% woont bij gescheiden ouders of ouders die geen relatie (meer) hebben, iets vaker bij de Nederlandse dan bij de buitenlandse ouder. Een klein deel van de kinderen van gescheiden ouders woont zowel bij de ene als de andere ouder.

In de overige gevallen ging het onder andere om een LAT relatie of was niet bekend wat de relatie was tussen de ouders of bij wie het kind woonde.

Hoewel in tweede jaar na het arrest het voornamelijk ging om kinderen die bij beide ouders (gehuwd of samenwonend) woonden in Nederland (36%) en daarna om kinderen die bij beide ouders in het buitenland woonden (30%), lijkt het erop dat in het derde jaar na het arrest de groep kinderen die voorafgaand aan de aanvraag bij beide ouders in het buitenland woonden (39%) groter is geworden dan de groep kinderen die met beide ouders in Nederland woonden (36%). De verschillen zijn echter klein en de cijfers zijn indicatief, waardoor deze conclusie niet zonder meer getrokken kan worden.

3.5 **Erkenning**

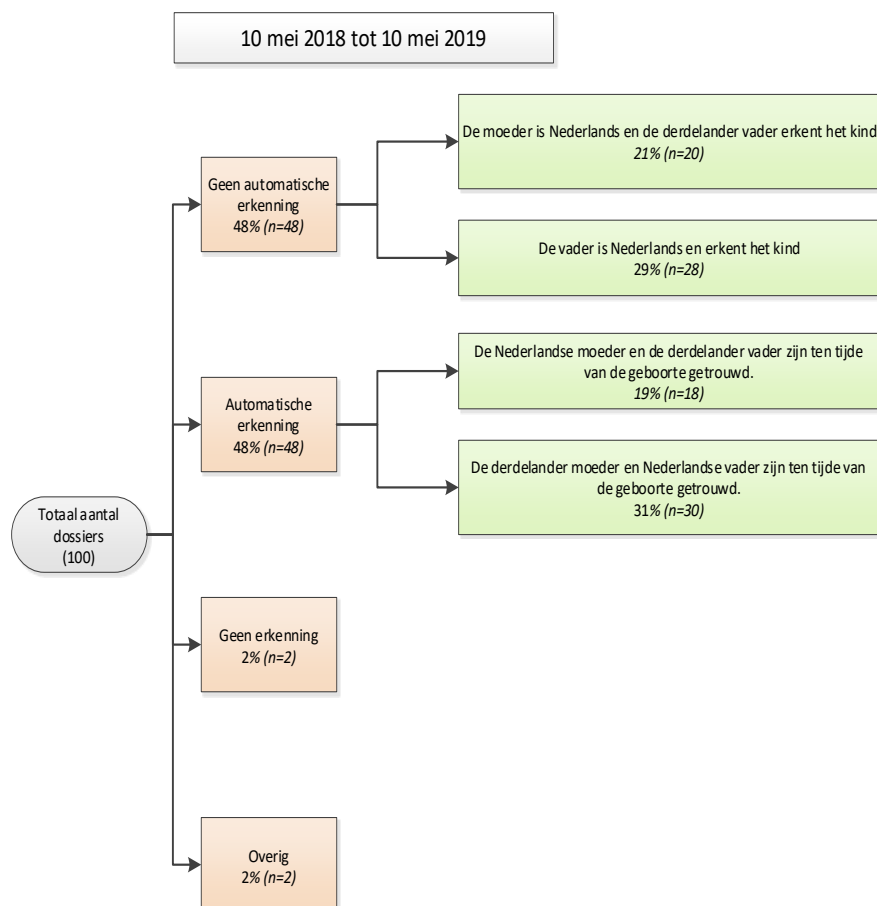
Wanneer ouders op het moment van de geboorte van het kind zijn gehuwd of een geregistreerd partnerschap hadden is sprake van "automatische erkenning" door de vader: er is automatisch een juridische band (familierechtelijke betrekking) met beide ouders. Bij Nederlandse of derdelander vaders die niet gehuwd waren of een geregistreerd partnerschap hadden met de moeder van het kind, vindt geen "automatische erkenning" van het kind plaats. De vader dient voor de juridische band in dat geval het kind officieel te erkennen voor of na de geboorte.³⁴

Analyse Chavez-Vilchez I laat zien dat bijna alle kinderen of staande het huwelijk waren geboren of waren erkend (95%) door de vader. De resultaten uit de huidige analyse laten zien dat dit percentage stabiel is (98% in het tweede jaar en 93% in het derde jaar). Wel is in de verhouding tussen de "automatische" en "niet-automatische erkenning" door de vader een lichte kanteling waarneembaar. In het eerste jaar was iets meer dan de helft van de kinderen erkend door de vader voor of na de geboorte (56%) en iets minder dan

³⁴ Voor wat betreft gezag geldt dat ouders automatische het gezag delen indien het kind wordt geboren binnen het huwelijk of geregistreerd partnerschap. Indien sprake is van een relatie, zal het gezag van de vader moeten worden vastgesteld. Zie ook Bijlage IV.

de helft geboren staande het huwelijk (43%).³⁵ In het tweede jaar was deze verhouding evenwichtig (48% geboren staande het huwelijk en 48% erkend door de vader voor of na de geboorte). In het derde jaar was meer dan de helft van de kinderen geboren staande het huwelijk (60%) en minder dan de helft erkend door de vader voor of na de geboorte (33%).

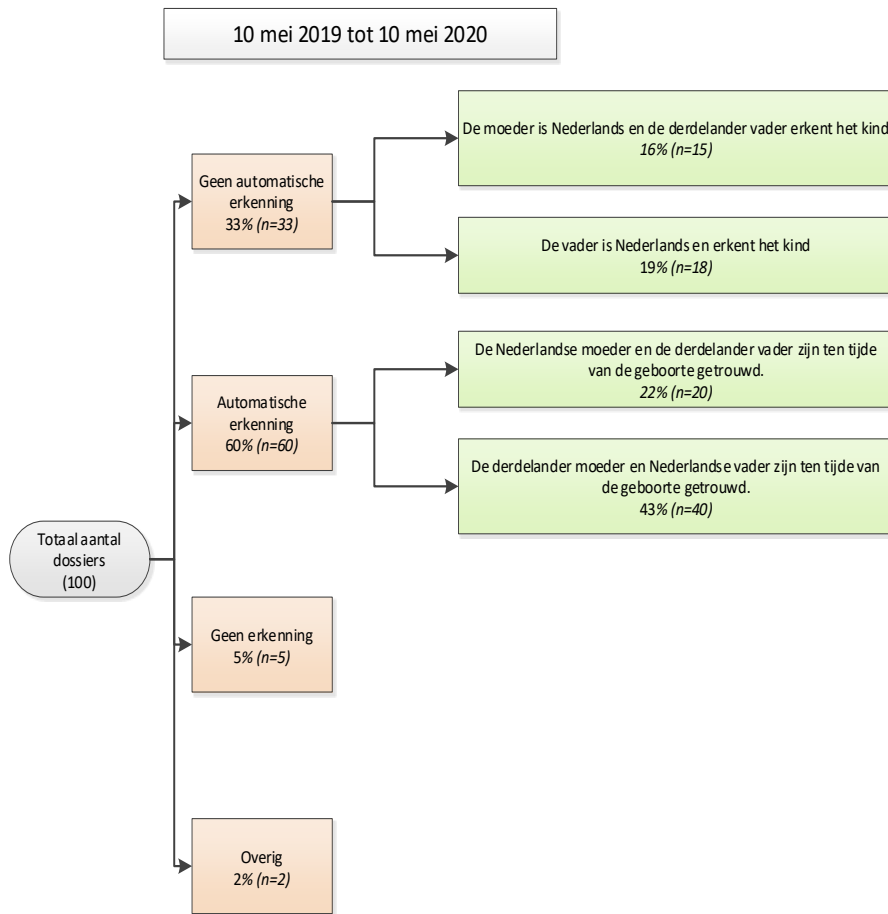
Bij alle aanvragen waarin sprake is van geboren worden tijdens het huwelijk ("automatische erkenning") en erkenning van het kind ("niet-automatische erkenning") is onderzocht welke van de ouder Nederlands dan wel derdelander is: de moeder is Nederlands en de vader derdelander of de vader is Nederlands en de moeder is derdelander. Dit resulteerde in 2x2 categorieën. Figuur 3.2 laten hiervan de resultaten zien voor het tweede en derde jaar na het arrest. Uit Analyse Chavez-Vilchez I bleek dat in het eerste jaar het vaakst sprake was van een erkenning van het kind door een ongehuwde Nederlandse vader (niet-automatische erkenning). In het tweede jaar is een kleine verschuiving te zien. In dat jaar kwam een "automatische erkenning" door een gehuwde Nederlandse vader het vaakst voor.³⁶ In het derde jaar na het arrest is deze laatstgenoemde groep het grootst ten opzichte van de andere drie categorieën. De onderzochte aantallen zijn echter klein waardoor percentages en de verschillen ertussen minder betrouwbaar zijn.



Figuur 3.2a: Erkenning Nederlands kind in tweede jaar na het arrest

³⁵ In minder dan 1% was er geen erkenning of was het kind erkend door een andere partner.

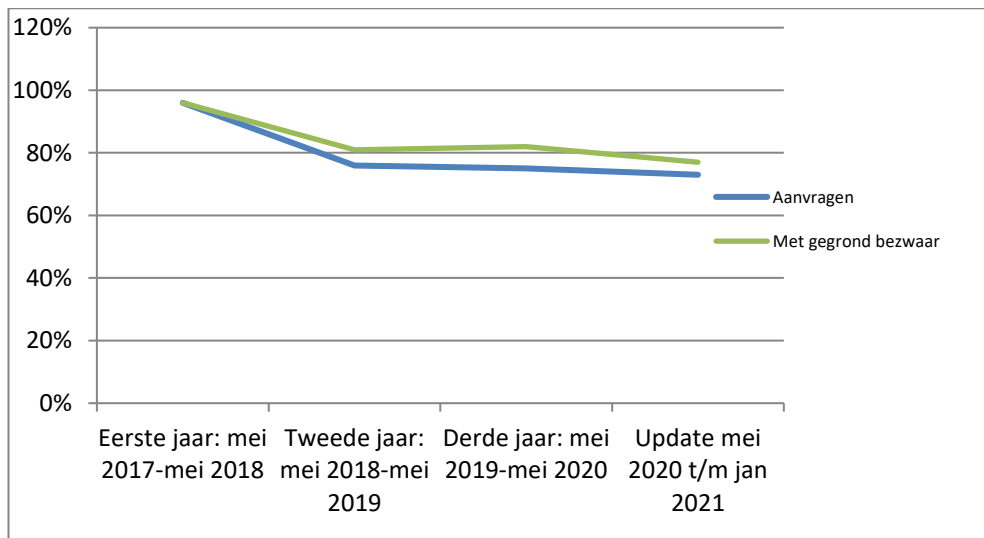
³⁶ Met gehuwde partners wordt ook geregistreerd partnerschap bedoeld.



Figuur 3.2b: Erkenning Nederlands kind in derde jaar na het arrest

4 Ontwikkelingen in inwilligingspercentages

In de analyse Chavez-Vilchez II kwam het hoge inwilligingspercentage van 96% in het begin van het arrest (juli 2017 t/m februari 2018) reeds naar voren. Ook de geleidelijke daling vanaf februari 2018 en de lichte stijging met ingang van december 2018 was te zien. Het huidige onderzoek laat zien hoe het inwilligingspercentage vanaf maart 2019 zich stabiliseert met een gemiddelde van 74% bij de eerste aanvragen en 82% na gegrond bezwaar. Zie ook paragraaf 2.3. In figuur 4.1 is de daling en de stabilisatie van het inwilligingspercentage zichtbaar.³⁷



Figuur 4.1: Gemiddeld inwilligingspercentage eerste aanvragen art. 20 VwEU per onderzoeksperiode, met gegrond bezwaar.

In dit hoofdstuk proberen wij een verklaring te vinden voor de ontwikkelingen in de inwilligingspercentages na het eerste half jaar na het arrest: van januari 2018 tot 10 mei 2020 (onderzoeksvraag 3).

Hiervoor is dossieronderzoek uitgevoerd naar het profiel van de aanvrager (paragraaf 4.1) en de afwijzingsgronden (paragraaf 4.2) voor de periode 10 mei 2017 t/m 31 december 2018. Deze periode is opgeknipt in drie korte tijdvakken om te bezien of er veranderingen zijn in het profiel van de aanvragers waarvan de aanvraag was afgewezen en de soorten afwijzingsgronden. Zoals is aangegeven in paragraaf 1.5.1 zijn middels een steekproef in totaal 143 dossiers onderzocht waarbij de aanvraag art 20 VwEU is afgewezen:³⁸

- 18 dossiers voor periode 1 (10 mei 2017 – 31 december 2017). Dit is het totaal aantal afgewezen aanvragen art. 20 VwEU in die periode.
- 50 dossiers voor periode 2 (1 januari 2018 – 30 juni 2018). In deze periode waren in totaal 69 aanvragen art. 20 VwEU afgewezen.
- 75 dossiers voor periode 3 (1 juli 2018 – 31 december 2018). In deze periode waren in totaal 278 aanvragen art. 20 VwEU afgewezen.

³⁷ Ook is te zien dat het percentage met gegrond bezwaar in de periode van de update (10 mei 2020 tot februari 2021) kleiner is dan de onderzoeksperiodes daarvoor. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2.3 kan een verklaring zijn dat nog niet op alle bezwaarschriften is beslist.

³⁸ Dit aantal betreffen aanvragen op grond van het arrest Chavez-Vilchez, inclusief ambtshalve aanvragen.

Deze aantallen houden in dat de onderzochte dossiers voor periode 1 en 2 een representatief beeld geven.³⁹ Voor periode 3 geldt dit echter niet: het aantal onderzochte dossiers is hiervoor te laag⁴⁰, maar geven wel een indicatief beeld.

In de laatste paragraaf wordt de input weergegeven die is opgehaald bij senior beslismedewerkers van de IND naar aanleiding van het dossieronderzoek en is getracht een verklaring te geven voor de ontwikkelingen in de inwilligingspercentages na het eerste half jaar na het arrest.

4.1 Profiel van de aanvrager van wie de aanvraag is afgewezen

De nationaliteit, het geslacht en de geboortedatum zijn gegevens die voor elke aanvrager gestructureerd in INDiGO worden geregistreerd. In paragraaf 4.1.1. kunnen deze kenmerken daarom van alle afgewezen aanvragers in de onderzoeksperiode worden belicht. De uitkomsten worden daarbij vergeleken met de uitkomsten voor de gehele groep aanvragers (zoals opgenomen in hoofdstuk 2). Hier dient opgemerkt te worden dat de vergelijking approximatief is omdat in beide hoofdstukken de onderzoeksperioden anders zijn gedefinieerd.

De overige kenmerken vanaf paragraaf 4.1.2. (de aanvraaghistorie, woon- en verblijfplaats, gezinssamenstelling en erkenning van het kind van de afgewezen aanvragers) worden niet gestructureerd in INDiGO opgeslagen en zijn daarom door de steekproef en het daaropvolgende dossieronderzoek verkregen. Een vergelijking met de uitkomsten in hoofdstuk 3, waarin deze kenmerken voor alle aanvragers zijn geanalyseerd, is niet mogelijk. Afgezien van de onderzoeksperioden die niet overeenkomen, zijn de uitkomsten uit hoofdstuk 3 eveneens gebaseerd op steekproeven, waarbij er teveel onzekerheid is ten aanzien van de representativiteit van de uitkomsten voor de gehele populatie.

4.1.1 Nationaliteit, geslacht en leeftijd

Tabel 4.1, 4.2 en 4.3 laten de verdeling van de nationaliteit, het geslacht en de leeftijden zien van alle aanvragers van wie de aanvraag is afgewezen in de periode na het arrest van 10 mei 2017 t/m 31 december 2018. Deze periode is opgeknipt in drie korte tijdvakken om te bezien of er veranderingen zijn in het profiel van de aanvragers van wie de aanvraag is afgewezen (zie ook par. 1.5.1).

Nationaliteit

In het eerste en tweede jaar na het arrest zijn de meest voorkomende nationaliteiten van aanvragers om verblijf op grond van het arrest Chavez-Vilchez: respectievelijk aanvragers met de Marokkaanse, Surinaamse en Turkse nationaliteit (zie Bijlage I, figuur 1 en 2). In het eerste half jaar na het arrest (periode 1) zijn aanvragers met de Surinaamse nationaliteit het vaakst afgewezen (zie tabel 4.1). In periode 2 en 3 hebben de Marokkaanse aanvragers het vaakst een afwijzing gekregen op hun aanvraag, maar dit is ook de nationaliteit met de meeste ingediende aanvragen in die periode. In periode 2 valt op dat op nummer 2 in de top 3 van afgewezen aanvragen de Oekraïense nationaliteit staat, terwijl deze nationaliteit niet voorkomt in de top 10 aanvragers in het eerste en tweede jaar na het arrest. Deze bevinding is iets vertekend omdat uit het dossieronderzoek blijkt dat 5 van de 7 afgewezen aanvragers met de Oekraïense nationaliteit, behoren tot hetzelfde gezin, en in de steekproef zaten.

In vergelijking met de nationaliteiten van de aanvragers in het eerste en tweede jaar na het arrest, valt voor alle drie de periodes op dat de Nigeriaanse nationaliteit *wel* voorkomt in de top 3 van de afgewezen aanvragers en *niet* in de top 3 van aanvragers (respectievelijk op de 4^e en 7^e plaats, zie Bijlage I, tabel 1 en 2). Eveneens valt op dat aanvragers met de Turkse nationaliteit buiten de top 3 van afgewezen aanvragers vallen (respectievelijk op de 4^e, 4^e en

39 Periode 2 heeft een betrouwbaarheidsniveau van 95% met een nauwkeurigheidsmarge van 7%.

40 Periode 3 heeft een betrouwbaarheidsniveau van 95% met een nauwkeurigheidsmarge van 10%.

8^e plaats, zie tabel 4.1) maar wel binnen de top 3 van aanvragers staan. Tijdens het dossieronderzoek zijn hiertoe geen bijzonderheden aangetroffen.

Tabel 4.1: Top 10 nationaliteiten van aanvragers Chavez-Vilchez die zijn afgewezen, in aantallen afgewezen aanvragen en in percentage per onderzoeksperiode.

| Periode 1 (10 mei 2017 – 31 dec 2017) | | | Periode 2 (1 jan 2018 - 30 jun 2018) | | | Periode 3 (1 jul 2018 - 31 dec 2018) | | |
|--|-----------|-------------|---|-----------|-------------|---|------------|-------------|
| Surinaamse | 5 | 28% | Marokkaanse | 13 | 19% | Marokkaanse | 59 | 21% |
| Marokkaanse | 3 | 17% | Oekraïense | 7 | 10% | Nigeriaanse | 23 | 8% |
| Nigeriaanse | 2 | 11% | Nigeriaanse | 6 | 9% | Surinaamse | 21 | 8% |
| Algerijnse | 1 | 6% | Ghanese | 5 | 7% | Iraakse | 19 | 7% |
| Braziliaanse | 1 | 6% | Turkse | 4 | 6% | Ghanese | 16 | 6% |
| Ghanese | 1 | 6% | Colombiaanse | 3 | 4% | Dominicaanse | 10 | 4% |
| Joegoslavische | 1 | 6% | Surinaamse | 3 | 4% | Somalische | 8 | 3% |
| Onbekend | 1 | 6% | Armeense | 2 | 3% | Turkse | 8 | 3% |
| Pakistaanse | 1 | 6% | Bosnische | 2 | 3% | Indiase | 6 | 2% |
| Portugese | 1 | 6% | Braziliaanse | 2 | 3% | Afghaanse | 5 | 2% |
| Turkse | 1 | 6% | Chinese | 2 | 3% | Egyptische | 5 | 2% |
| | | | Dominicaanse | 2 | 3% | Eritrese | 5 | 2% |
| | | | Egyptische | 2 | 3% | Pakistaanse | 5 | 2% |
| | | | Iraakse | 2 | 3% | Sierra Leonse | 5 | 2% |
| | | | Iraanse | 2 | 3% | Overig | 83 | 30% |
| | | | Overig | 12 | 17% | | | |
| Totaal | 18 | 100% | Totaal | 69 | 100% | Totaal | 278 | 100% |

Geslacht

In de eerste twee jaar na het arrest was meer dan de helft van de aanvragers vrouw (58% resp. 59%, zie paragraaf 2.2.1, tabel 2.2). In de tabel 4.2 hieronder is te zien dat de aanvragen die in periode 1 zijn afgewezen nagenoeg dezelfde verdeling naar geslacht laten zien: het merendeel van de afgewezen aanvragers is vrouw (67%). Daarentegen is in periode 2 en 3 de meerderheid van de afgewezen aanvragers een mannelijke aanvrager (52% in periode 2; 62% in periode 3). Dit volgt het algemene beeld dat in het tweede jaar na het arrest het inwilligingspercentage van mannelijke aanvragers lager is dan van vrouwelijke aanvragers (zie paragraaf 2.3, tabel 2.8).

Tabel 4.2: Geslacht van de aanvragers waarvan de aanvraag is afgewezen in aantallen en percentage per onderzoeksperiode

| Geslacht | Periode 1 (10 mei 2017–31 dec 2017) | | Periode 2 (1 jan 2018–30 juni 2018) | | Periode 3 (1 jul 2018–31 dec 2018) | |
|---------------|--|-------------|--|-------------|---------------------------------------|-------------|
| Man | 6 | 33% | 36 | 52% | 173 | 62% |
| Vrouw | 12 | 67% | 33 | 48% | 105 | 38% |
| Totaal | 18 | 100% | 69 | 100% | 278 | 100% |

Leeftijd

In de eerste twee jaar na het arrest was ongeveer de helft van de aanvragers tussen 30 t/m 39 jaar, ongeveer een kwart tussen 20 t/m 29 jaar en een kwart tussen 40 t/m 49 jaar (zie paragraaf 2.2.3, tabel 2.5). Wanneer deze verdeling vergeleken wordt met die in tabel 4.3 dan blijkt dat het merendeel van de afgewezen aanvragers in de drie periodes eveneens tussen 30 t/m 39 jaar te zijn. Wel valt op dat het percentage afgewezen aanvragers in de categorieën 40 jaar en ouder met name in periode 1 en 2 hoger ligt dan in het eerste jaar na het arrest: bij de afgewezen aanvragers is ongeveer 40% 40 jaar of ouder terwijl bij de aanvragers in het eerste jaar na het arrest ruim een kwart 40 jaar of ouder was. De

verdeling in periode 3 volgt meer het beeld van de verdeling bij de algehele populatie aanvragers.

Tabel 4.3: Leeftijd van de aanvragers waarvan de aanvraag is afgewezen in aantallen en percentage per onderzoeksperiode

| Leeftijd aanvrager | Periode 1 (10 mei 2017–31 dec 2017) | | Periode 2 (1 jan 2018–30 juni 2018) | | Periode 3 (1 jul 2018–31 dec 2018) | |
|--------------------|--|-------------|--|-------------|---------------------------------------|-------------|
| | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage |
| Jonger dan 20 | 1 | 6% | 3 | 4% | 2 | 1% |
| 20 - 29 jaar | 2 | 11% | 16 | 23% | 51 | 18% |
| 30 - 39 jaar | 7 | 39% | 23 | 33% | 128 | 46% |
| 40 - 49 jaar | 6 | 33% | 22 | 32% | 76 | 27% |
| 50 - 59 jaar | 2 | 11% | 4 | 6% | 18 | 6% |
| 60 jaar en ouder | | | 1 | 1% | 3 | 1% |
| Totaal | 18 | 100% | 69 | 100% | 278 | 100% |

Leeftijd van het Nederlandse kind

De resultaten in tabel 4.4 lijken erop te wijzen dat het aandeel pasgeboren kinderen in de afgewezen aanvragen in 2018 is toegenomen. Dit kan verklaard worden doordat het aandeel van jonge kinderen in de populatie eveneens is toegenomen (zie par. 2.2.4). Een goede vergelijking tussen de drie perioden is echter moeilijk te maken omdat in periode 2 bij ruim een derde van de kinderen de leeftijd onbekend is.⁴¹

Tabel 4.4: Leeftijd van het Nederlandse kind van de aanvrager waarvan de aanvraag is afgewezen

| Leeftijd kind | Periode 1 (10 mei 2017–31 dec 2017) | | Periode 2 (1 jan 2018–30 juni 2018) | | Periode 3 (1 jul 2018–31 dec 2018) | |
|--------------------|--|-------------|--|-------------|---------------------------------------|-------------|
| | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage |
| 0 | 1 | 6% | 7 | 10% | 41 | 15% |
| 1 jaar | 2 | 11% | 8 | 12% | 18 | 6% |
| 2 jaar | 3 | 17% | 4 | 6% | 35 | 13% |
| 3 jaar | 3 | 17% | 2 | 3% | 27 | 10% |
| 4 jaar tot 18 jaar | 9 | 50% | 18 | 26% | 134 | 48% |
| 18 jaar of ouder | | | 6 | 9% | 6 | 2% |
| Onbekend | | | 24 | 35% | 16 | 6% |
| Totaal | 18 | 100% | 69 | 100% | 278 | 100% |

4.1.2

Aanvraagshistorie

Deze en volgende paragrafen (4.1.2-4.16) gaan in op kenmerken van de aanvrager waarvan de gegevens zijn verkregen door middel van dossieronderzoek op afgewezen aanvragen in de drie onderzoeksperioden. Van de eerste periode zijn alle afgewezen aanvragen onderzocht. Van de tweede en derde periode is een steekproef van afgewezen aanvragen onderzocht (zie ook par. 1.5.1). De gegevens over deze kenmerken worden niet gestructureerd opgeslagen in INDiGO, waardoor geen vergelijking mogelijk is met die van de gehele populatie.

Het aandeel van de afgewezen aanvragers dat een eerdere aanvraag heeft ingediend is afgenomen in 2018 (tabel 4.5). In periode 1 ging het in alle gevallen om een eerdere reguliere aanvraag. In 2018 (periode 2 en 3) gold dit voor ongeveer 4 op de 5 aanvragers. Ongeveer 1 op de 5 had eerder een asielaanvraag ingediend.

⁴¹ De onbekende leeftijd komt omdat de geboortedatum van het Nederlandse kind niet of onjuist in INDiGO is geregistreerd.

Tabel 4.5: Aanvraagshistorie van de aanvragers waarvan de aanvraag is afgewezen in aantallen en percentage per onderzoeksperiode

| Eerdere aanvraag | Periode 1 (10 mei 2017–31 dec 2017) | | Periode 2 (1 jan 2018–30 juni 2018) | | Periode 3 (1 jul 2018–31 dec 2018) | |
|------------------|--|-------------|--|-------------|---------------------------------------|-------------|
| | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage |
| Ja | 14 | 78% | 34 | 66% | 48 | 64% |
| Nee | 4 | 22% | 16 | 32% | 27 | 36% |
| Totaal | 18 | 100% | 50 | 100% | 75 | 100% |
| Regulier | 14 | 100% | 27 | 79% | 40 | 83% |
| Asiel | 0 | 0% | 7 | 21% | 8 | 17% |
| Totaal | 14 | 100% | 34 | 100% | 48 | 100% |

4.1.3

Verblijfplaats en woonsituatie⁴²

Over de drie perioden heen zijn weinig veranderingen zichtbaar in de woon- en verblijfplaats van de aanvrager en het kind van wie de aanvraag is afgewezen. De meeste aanvragers en kinderen woonden in Nederland direct voorafgaand aan de aanvraag. Tabel 4.6 en 4.7 laten dit zien.

Tabel 4.6: Verblijfplaats van de derdelander ouder waarvan de aanvraag is afgewezen

| Waar woont de derdelander ouder? | Periode 1 (10 mei 2017–31 dec 2017) | | Periode 2 (1 jan 2018–30 juni 2018) | | Periode 3 (1 jul 2018–31 dec 2018) | |
|----------------------------------|--|-------------|--|-------------|---------------------------------------|-------------|
| | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage |
| Nederland | 142 | 67% | 30 | 60% | 42 | 56% |
| Buitenland | 6 | 33% | 12 | 24% | 25 | 33% |
| Onbekend | | 0% | 8 | 16% | 8 | 11% |
| Totaal | 18 | 100% | 50 | 100% | 75 | 100% |

Tabel 4.7: Verblijfplaats van het Nederlandse kind van de aanvrager waarvan de aanvraag is afgewezen

| Waar woont het kind? | Periode 1 (10 mei 2017–31 dec 2017) | | Periode 2 (1 jan 2018–30 juni 2018) | | Periode 3 (1 jul 2018–31 dec 2018) | |
|----------------------|--|-------------|--|-------------|---------------------------------------|-------------|
| | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage |
| Nederland | 15 | 83% | 44 | 88% | 64 | 85% |
| Buitenland | 3 | 17% | 5 | 10% | 8 | 11% |
| Onbekend | | | 1 | 2% | 2 | 3% |
| N.v.t. | | | | | 1 | 1% |
| Totaal | 18 | 100% | 50 | 100% | 75 | 100% |

Tabel 4.8 laat zien dat in periode 1 de meeste kinderen van afgewezen aanvragers bij hun Nederlandse of bij hun buitenlandse ouder woonden (beide 39%). In de tweede en derde periode woonden de kinderen het vaakst bij zijn of haar Nederlandse ouder of bij beide ouders.

⁴² Gelijk paragraaf 3.3 is tijdens dit dossieronderzoek gekeken naar de verblijfplaats van de derdelander ouder en het Nederlandse kind direct voorafgaand aan de aanvraag. Indien de derdelander ouder en het Nederlandse kind korter dan 3 maanden in Nederland staat ingeschreven in de BRP op het moment van indiening van de aanvraag, is aangenomen dat de verblijfplaats direct voorafgaand aan de aanvraag in het buitenland is.

Tabel 4.8: Woonsituatie van het Nederlandse kind van de aanvrager waarvan de aanvraag is afgewezen

| Bij welke ouder woont het kind? | Periode 1 (10 mei 2017–31 dec 2017) | | Periode 2 (1 jan 2018–30 juni 2018) | | Periode 3 (1 jul 2018–31 dec 2018) | |
|---------------------------------|--|-------------|--|-------------|---------------------------------------|-------------|
| | Aantal | Procent | Aantal | Procent | Aantal | Procent |
| Nederlandse ouder | 7 | 39% | 18 | 36% | 31 | 41% |
| Buitenlandse ouder | 7 | 39% | 5 | 10% | 6 | 8% |
| Bij beiden | 3 | 17% | 18 | 36% | 31 | 41% |
| Onbekend | 1 | 6% | 9 | 18% | 6 | 8% |
| N.v.t. | | | | | 1 | 1% |
| Totaal | 18 | 100% | 50 | 100% | 75 | 100% |

4.1.4

Gezinssamenstelling

Het aandeel ouders die samen een relatie hadden op het moment van de aanvraag, maar welke is afgewezen, lijkt in de tweede helft van 2018 te zijn toegenomen vergeleken met de eerdere twee perioden. Een vergelijking is hier echter niet goed mogelijk wegens de kleine aantallen.

Tabel 4.9: Gezinssamenstelling van de aanvrager waarvan de aanvraag is afgewezen

| Relatie ouders op moment van aanvraag | Periode 1 (10 mei 2017–31 dec 2017) | | Periode 2 (1 jan 2018–30 juni 2018) | | Periode 3 (1 jul 2018–31 dec 2018) | |
|---------------------------------------|--|-------------|--|-------------|---------------------------------------|-------------|
| | Aantal | Procent | Aantal | Procent | Aantal | Procent |
| Relatie | 10 | 56% | 21 | 42% | 47 | 63% |
| Gehuwd | 7 | 39% | 15 | 30% | 22 | 29% |
| Samenwonend | 3 | 17% | 5 | 10% | 18 | 24% |
| LAT | | | 1 | 2% | 7 | 9% |
| Gescheiden/geen relatie | 5 | 28% | 18 | 36% | 22 | 29% |
| Overig | | | 7 | 14% | 2 | 3% |
| N.v.t. | | | | | 1 | 1% |
| Onbekend | 3 | 17% | 4 | 8% | 3 | 4% |
| Totaal | 18 | 100% | 50 | 100% | 75 | 100% |

Net als in paragraaf 3.4. zijn de verschillende kenmerken samengenomen om een beeld te geven van het woonprofiel van kinderen in de afgewezen aanvragen⁴³:

Periode 2

- 36% woont bij gescheiden ouders of ouders die geen relatie (meer) hebben, waarvan twee derde in Nederland bij de Nederlandse ouder.
- 18% woont bij beide gehuwde ouders, waarvan twee derde in Nederland.
- In mindere mate komt voor dat het kind bij een van de twee gehuwde ouders woont of bij samenwonende maar ongehuwde ouders.

Periode 3

- 29% woont bij gescheiden ouders of ouders die geen relatie (meer) hebben, waarvan bijna driekwart in Nederland bij de Nederlandse ouder.
- 20% woont bij beide gehuwde ouders, waarvan bijna twee derde in Nederland.
- 19% woont bij samenwonende maar ongehuwde ouders, waarvan in bijna alle gevallen in Nederland.
- In mindere mate komt voor dat het kind alleen bij de Nederlandse gehuwde ouder in Nederland woont of bij beide gehuwde ouders, maar in het buitenland.

⁴³ Over periode 1 is geen eenduidig beeld te geven van het woonprofiel van het kind vanwege het lage aantal afwijzingen.

In alle overige gevallen ging het onder andere om een latrelatie of was niet bekend wat de relatie was tussen de ouders of bij wie het kind woonde.

Het lijkt het erop dat in periode 3 vaker is afgewezen in aanvragen waarbij kinderen bij beide samenwonende maar ongehuwde ouders woonden dan in periode 2 (10% in periode 2 en 24% in periode 3). Zowel in periode 2 als 3 ging het in (bijna) alle gevallen om kinderen die in Nederland woonden. De cijfers over periode 3 zijn echter indicatief waardoor rekening moet worden gehouden met een in werkelijkheid kleinere of grotere toename.

4.1.5 *Erkenning*

In alle drie de perioden is een grote meerderheid van de kinderen erkend (minimaal 80%), waarvan het grootste aantal niet automatisch is erkend. Er lijken kleine verschuivingen te zijn geweest in het aandeel aanvragen waarin sprake was van een automatische dan wel geen automatische erkenning van het kind. Echter is een vergelijking van de perioden niet goed mogelijk wegens de kleine aantallen.

Tabel 4.10: Erkenning van het Nederlandse kind van de aanvrager waarvan de aanvraag is afgewezen.

| Erkenning | Periode 1 (10 mei 2017–31 dec 2017) | | Periode 2 (1 jan 2018–30 juni 2018) | | Periode 3 (1 jul 2018–31 dec 2018) | |
|-----------------------------|--|-------------|--|-------------|---------------------------------------|-------------|
| | Aantal | Procent | Aantal | Procent | Aantal | Procent |
| Erkenning, niet automatisch | 10 | 56% | 24 | 48% | 39 | 52% |
| Automatische erkenning | 8 | 44% | 16 | 32% | 29 | 39% |
| Geen erkenning | | | 1 | 2% | 2 | 3% |
| Overig | | | 9 | 18% | 5 | 7% |
| Totaal | 18 | 100% | 50 | 100% | 75 | 100% |

4.1.6 *Bevindingen profiel afgewezen aanvrager*

In deze paragraaf 4.1. is het profiel van de afgewezen aanvrager onderzocht in drie verschillende tijdvakken in de periode van 10 mei 2017 t/m 31 december 2018. Dit is gedaan om inzicht te krijgen in de daling van het inwilligingspercentage na januari 2018. De onderzochte kenmerken geven echter geen mogelijke verklaring voor de ontwikkeling in het inwilligingspercentage in die periode. Er zijn geen opvallende ontwikkelingen van deze kenmerken waarneembaar in de drie periodes. Daarbij is gebleken dat voor de kenmerken die kunnen worden vergeleken met de hele populatie aanvragers (nationaliteit, geslacht en leeftijd), de afgewezen aanvragers het beeld volgen van de hele populatie van aanvragers. Het dossieronderzoek laat slechts twee opvallendheden zien: de Nigeriaanse nationaliteit zien we relatief vaker terug in de afgewezen aanvragen in vergelijking met de gehele groep aanvragers; en het aandeel aanvragers van 40 jaar en ouder is groter in de afgewezen aanvragen dan in de gehele groep aanvragers, een indicatie dat de iets oudere aanvragers relatief vaker een afwijzing krijgen. Deze bevindingen geven echter geen verklaring voor de daling van het inwilligingspercentage na het eerste half jaar na het arrest.

4.2 **Afwijzingsgronden**

Om mogelijke verklaringen te vinden voor de daling van het inwilligingspercentage na het eerste half jaar na het arrest, is naast het profiel van de afgewezen aanvrager eveneens naar de afwijzingsgronden gekeken per opgeknipte periode.

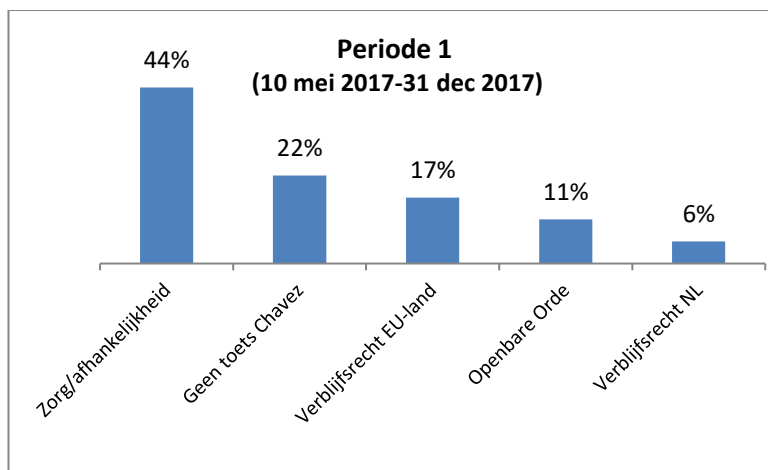
In het dossieronderzoek zijn de volgende 10 afwijzingsgronden onderscheiden waarop een aanvraag o.g.v. het arrest Chavez-Vilchez is afgewezen:

- Openbare orde;
- Identiteit en/of nationaliteit onvoldoende aangetoond;
- Kind is (nog) niet geboren;

- Kind heeft niet de Nederlandse nationaliteit;
- De aanvrager is niet de biologische/juridische ouder van het kind (bijvoorbeeld stief-/grootouder/oom/tante) terwijl de biologische/juridische ouders beiden in beeld zijn;
- Kind en/of ouder verblijven niet in Nederland;
- De aanvrager heeft verblijfsrecht in ander EU-land;
- De aanvrager heeft verblijfsrecht in Nederland;
- Kind is niet minderjarig;
- Zorg en/of afhankelijkheidsrelatie is onvoldoende aangetoond.

Figuren 4.2, 4.3 en 4.4 laten de verdeling van de afwijzingsgronden in percentages zien op grond waarvan de aanvraag primair is afgewezen per periode na het arrest.⁴⁴ Te zien is dat in het eerste half jaar na het arrest (periode 1) 22% van de aanvragen is afgewezen zonder dat er getoetst is aan het arrest Chavez-Vilchez. Dit betroffen (ambtshalve) aanvragen art 20 VwEU op grond van het arrest Zambrano.⁴⁵ In de twee periodes erna kwam dit niet meer voor bij zaken die waren bekeken tijdens het dossieronderzoek.

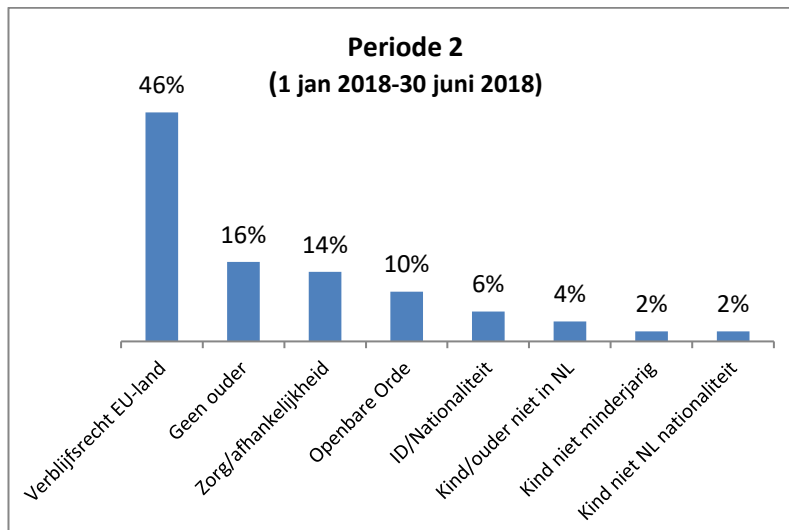
In de eerste periode is er sprake van vier verschillende afwijzingsgronden, waarbij de meeste aanvragen zijn afgewezen omdat de zorg en/of afhankelijkheidsrelatie onvoldoende is aangetoond. In de twee periodes daarna is sprake van meer verschillende afwijzingsgronden, namelijk acht in beide periodes.



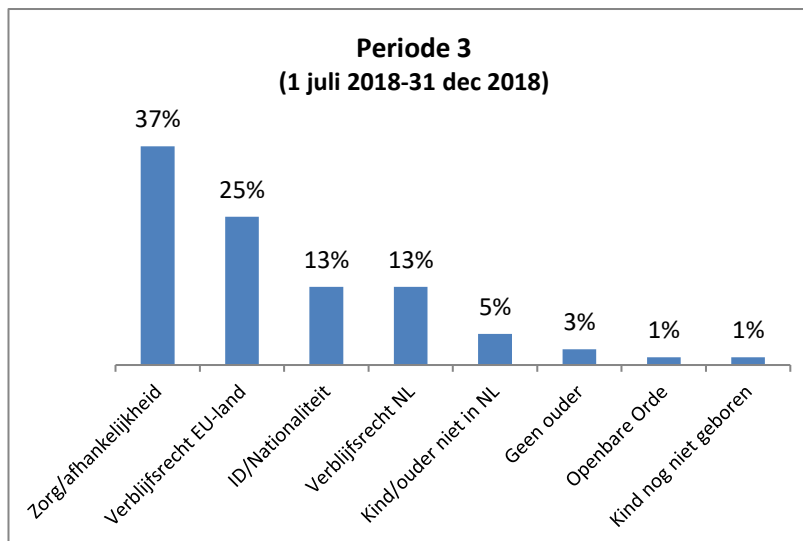
Figuur 4.2: Verdeling van de afwijzingsgronden in percentage van het totaal van de afgewezen aanvragen in de periode 10 mei 2017 – 31 december 2017

⁴⁴ Een aanvraag kan op meerdere gronden zijn afgewezen. Tijdens het dossieronderzoek is gekeken naar de hoofdreden waarom de aanvraag is afgewezen en is enkel deze geregistreerd. De aantallen zijn voor de periodes klein. Er is toch gekozen om de aantallen in percentages weer te geven om een vergelijking te kunnen maken.

⁴⁵ Het EU-Hof oordeelde op 8 maart 2011 dat kinderen met de nationaliteit van EU-lidstaat rechten ontlenuen aan het Unierecht, ook wanneer zij geen gebruik hebben gemaakt van hun vrijeverkeersrechten. Dit arrest wordt als voorloper gezien van het arrest Chavez-Vilchez.



Figuur 4.3: Verdeling van de afwijzingsgronden in percentage van het totaal van de afgewezen aanvragen in de periode 1 januari 2018 – 30 juni 2018



Figuur 4.4: Verdeling van de afwijzingsgronden in percentage van het totaal van de afgewezen aanvragen in de periode 1 juli 2018 – december 2018

In de tweede periode (1 januari 2018 – 30 juni 2018) komen de volgende afwijzingsgronden voor het eerst voor in de afgewezen aanvragen:

- de aanvrager is niet de ouder van het Nederlandse kind;
- de aanvrager heeft onvoldoende zijn/haar identiteit en nationaliteit aangetoond;
- het kind en/of de aanvrager verblijven niet in Nederland bij indiening aanvraag;
- het Nederlandse kind is niet minderjarig; en
- het kind heeft niet de Nederlandse nationaliteit heeft.

In de tweede periode valt op dat in bijna de helft (46%) van de afgewezen aanvragen de afwijzingsgrond is dat de aanvrager reeds verblijfsrecht had in een ander EU-land. Dit is de meest voorkomende primaire afwijzingsgrond in deze periode terwijl in de eerste periode deze afwijzingsgrond als primaire reden een veel kleiner percentage bedroeg (17%). Opvallend is ook dat in de tweede periode een redelijk percentage (16%) van de afgewezen aanvragen, aanvragers betrof die geen (verzorgende) ouder waren van het Nederlandse minderjarige kind en waarbij beide ouders van het Nederlandse kind gewoon voor het kind

zorgden. Het percentage van deze afwijzingsgrond is echter iets vertekend, omdat in deze periode een gezin van vijf mensen aanvragen hebben ingediend bij een minderjarige Nederlandse neef. Deze aanvragen zaten alle vijf in de steekproef. De overige aanvragers in deze categorie betroffen derdelander partners van de biologische/juridische ouder en een grootouder. Tenslotte valt op dat de afwijzingsgrond "openbare orde" relatief vaak voorkwam in periode 2.

In de derde periode (1 juli 2018 – 31 december 2018) zien we de volgende afwijzingsgronden voor het eerst:

- het Nederlandse kind is (nog) niet geboren.

Te zien is dat in de derde periode, gelijk periode 1, de meest voorkomende afwijzingsgrond is dat de aanvrager de zorg- en afhankelijkheidsrelatie onvoldoende heeft aangetoond. Deze afwijzingsgrond betreft 37% van de afgewezen aanvragen in periode 3. De afwijzingsgrond dat de aanvrager reeds verblijfsrecht heeft in een ander EU-land is in periode 3 – in vergelijking met periode 2 – weer gezakt naar de tweede plaats: dit betreft nu als primaire afwijzingsgrond een kwart (25%) van de afgewezen aanvragen. De afwijzingsgrond dat de aanvrager reeds verblijfsrecht had in Nederland staat in periode 3 op de vierde plek, terwijl deze in de voorgaande twee periodes niet of nauwelijks voorkwam. Opvallend is dat als in periode 3 de afwijzingsgronden "reeds verblijfsrecht in een ander EU-land" en "reeds verblijfsrecht in Nederland" samen worden genomen, deze gecombineerde afwijzingsgrond "reeds verblijfsrecht" als primaire reden nagenoeg even vaak voorkomt (38%) als de meest voorkomende afwijzingsgrond "zorg- en afhankelijkheidsrelatie onvoldoende aangetoond" (37%). Tenslotte valt op dat in vergelijking met periode 1 en 2 in periode 3 de aanvrager relatief vaker wordt afgewezen op grond van "Identiteit/nationaliteit onvoldoende aangetoond": van de 5^e naar de 1^e plaats.

4.2.1 *Bevindingen afwijzingsgronden*

Met het dossieronderzoek naar de afwijzingsgronden in de periode na het arrest (10 mei 2017 – 31 december 2018) komt geen eenduidig en veranderend profiel van aanvragers naar voren op basis waarvan een verklaring kan worden gegeven voor de daling vanaf begin 2018 en stabilisering van het inwilligingspercentage begin 2019.

Duidelijk was al dat de populatie afgewezen aanvragers uit diverse nationaliteiten bestaat en in periode 2 en 3 overwegend mannelijk zijn en (zeer) jonge kinderen hebben. De populatie afgewezen aanvragers volgt het beeld van de gehele groep aanvragers, behalve de opvallendheden die we zien bij de Nigeriaanse nationaliteit en de enigszins hogere leeftijd van de afgewezen aanvrager. Er zijn daarnaast op de profielkenmerken weinig wezenlijke verschillen waarneembaar tussen de drie periodes.

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 3d is tijdens dit dossieronderzoek gekeken naar de afgewezen aanvragers van Marokkaanse nationaliteit die voorkwamen in de steekproef. Hierbij valt op dat de meest gebruikte afwijzingsgrond bij de afgewezen aanvragers met de Marokkaanse nationaliteit in periode 3 "verblijfsrecht in een ander EU-land" is: meer dan de helft van de aanvragen in de steekproef is hierop afgewezen. De afwijzingsgrond "zorg en afhankelijkheid", de primaire afwijzingsgrond in periode 3, komt bij afgewezen aanvragers met de Marokkaanse nationaliteit op de tweede plaats. Tijdens het dossieronderzoek zijn geen overige bijzonderheden gevonden.

In de analyse Chavez-Vilchez II werd de beleidsverduidelijking op 1 juli 2018 als een van de mogelijke verklaringen gegeven voor de daling van de inwilligingspercentages in 2018.⁴⁶ Het dossieronderzoek naar de afwijzingsgronden laat zien dat, in vergelijking met periode 2, in periode 3 meer afwijzingen zijn op:

⁴⁶ Zie Bijlage III voor nadere uitleg over de beleidsverduidelijking van 1 juli 2018.

- "zorg en afhankelijkheidsrelatie onvoldoende aangetoond" (zowel bij mannen als bij vrouwen),
- "ID/nationaliteit onvoldoende aangetoond" (alleen bij mannen een stijging),
- en "reeds verblijfsrecht in Nederland" (zowel mannen als vrouwen).

De algehele stijging van de afwijzingsgronden "zorg en afhankelijkheid" en "ID/nationaliteit" in de derde periode kan erop wijzen dat de beleidsverduidelijking ervoor heeft gezorgd dat beslismedewerkers meer op deze gronden zijn gaan afwijzen. Dit is echter geen verklaring voor het gegeven dat de daling van het inwilligingspercentage na januari 2018 al was ingezet, vijf maanden voor de beleidsverduidelijking. Evenmin geeft de beleidsverduidelijking een verklaring voor de stijging van de afwijzingsgrond "reeds verblijfsrecht in Nederland" in periode 3. In de eerdere twee perioden is hier niet of nauwelijks primair op afgewezen.

4.3 Beslisproces

Aangezien het dossieronderzoek naar de afgewezen aanvragen geen eenduidige verklaring biedt voor de ontwikkelingen in de inwilligingspercentages vanaf begin 2018 is gesproken met ervaren senior medewerkers van de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) – klantgroepen Europese Unie (EU) en Familie en Gezin (F&G).⁴⁷ De medewerkers zijn gevraagd om deze ontwikkelingen te duiden.

Hoog inwilligingspercentage in de beginperiode

In de beginperiode van het arrest was het beslisproces (inhoudelijk en logistiek) onvoldoende ingericht om deze aanvragen te behandelen. Aanvankelijk was daarom veel onduidelijk en zijn veel zaken ingewilligd. Dat in het begin sprake is van een hoog inwilligingspercentage, is ook te verklaren doordat veel aanvragers al een soortgelijke procedure doorliepen bij de IND (bijvoorbeeld aanvragen op grond van het arrest Zambrano of 8EVRM) die eerder niet aan de voorwaarden voldeden, maar met het arrest Chavez-Vilchez wel. De medewerkers geven aan dat het hoge inwilligingspercentage in de beginperiode niet komt doordat de moeilijke zaken zijn blijven liggen.

In de Analyse Chavez-Vilchez II is al gerapporteerd dat voorafgaand aan het arrest veel zaken waarbij een beroep werd gedaan op afgeleid verblijfsrecht art. 20 VwEU, werden afgewezen omdat de IND geen doorslaggevend gewicht toekende aan de afhankelijkheid van en zorgtaken door de derdelander ouder. In afwachting van het arrest werden veel van deze zaken aangehouden bij de IND en de rechtbank, waardoor er een voorraad van zaken lag toen het arrest Chavez-Vilchez werd gewezen. Dit betroffen voornamelijk zaken waarin de derdelander ouder de primaire/dagelijkse hoofdverzorger was van een Nederlands minderjarig kind. De zaken die de IND aanvankelijk na het arrest Chavez-Vilchez moest beoordelen, bestonden daarom 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.

Daling inwilligingspercentage vanaf begin 2018

In het begin was dit arrest niet breed bekend. Met het toenemen van de bekendheid, werden meer aanvragen ingediend die niet aan de voorwaarden voldeden. Met de toename van het aantal aanvragen, was in de periode eind 2017/begin 2018 ook sprake van oplopende voorraden. Door die groeiende druk zijn IND-medewerkers sneller gaan beoordelen, en dus

⁴⁷ Zie ook paragraaf 1.5.2. Klantgroep EU behandelt de directe aanvragen om een verblijfsdocument op grond van het arrest Chavez-Vilchez, die zijn aangevraagd middels het aanvraagformulier "toetsing aan het EU-gemeenschapsrecht". Klantgroep F&G behandelt (o.a.) aanvragen om een verblijfsvergunning regulier "verblijf bij familie- of gezinslid", waarbij in het geval van een afwijzing, ambtshalve aan het arrest Chavez-Vilchez wordt getoetst.

Verreweg de meeste aanvragen betreffen een direct ingediende aanvraag die door de klantgroep EU worden behandeld.

ook gaan afwijzen (bijvoorbeeld als de gevraagde gegevens niet binnen de termijn werden overgelegd).

Tegelijk was er ook sprake van inhoudelijke groei: naar mate er meer aanvragen binnenkwamen, groeide ook de ervaring hoe de aanvragen te beoordelen (voortschrijdend inzicht) bij de uitvoering en de beleidsafdelingen. Dit leidde tot een aantal initiatieven. In mei 2018 werd een FAQ ingericht door de beleidsafdeling zodat de uitvoering gericht vragen kon stellen. In dezelfde periode is een overlegstructuur opgezet tussen de verschillende (beslis)afdelingen, beleids- en juridische afdelingen, waarin structureel casussen en knelpunten worden besproken. Vervolgens kwam in juli 2018 de beleidsverduidelijking (van de toets op de voorwaarde omtrent zorg en afhankelijkheid) en het begrip dat het aantonen van identiteit/nationaliteit een harde voorwaarde is. In de Analyse Chavez-Vilchez II was reeds gemeld dat eind 2017/begin 2018 de IND vaker zaken ter beoordeling kreeg waarbij de feiten met betrekking tot de invulling van de zorgtaken complexer lagen dan de eerdergenoemde zaken.⁴⁸ Het beslisproces had daardoor behoefte aan nadere verduidelijking van de voorwaarden, die met de beleidsverduidelijking in juli 2018 is gegeven. De beslismedewerkers herkennen het beeld dat in de tweede helft van 2018 meer aanvragen zijn afgewezen wegens het niet voldoende aantonen van zorgtaken en een afhankelijkheidsrelatie en het niet voldoende aantonen van de identiteit/nationaliteit, dan in de eerste helft van 2018 (zie figuur 4.3 en 4.4).

Tenslotte speelt mee dat het logischerwijs enige tijd duurt voordat ook de jurisprudentie op gang is gekomen, waardoor het besliskader eveneens duidelijker wordt. Dit alles heeft volgens de beslismedewerkers van RVN geleid tot meer consistente beoordelingen en beslissingen van de aanvragen op grond van het arrest.

4.3.1 *Bevindingen beslisproces*

De beslismedewerkers RVN hebben nadere duiding gegeven aan de ontwikkelingen in het inwilligingspercentage in het eerste anderhalf jaar na het arrest.

Samengevat ligt de verklaring van het hoge inwilligingspercentage net na het arrest, de daling na januari 2018 en de stabilisatie vanaf maart 2019 in een opeenstapeling van verschillende factoren.

Allereerst beoordeelden IND-medewerkers net na het arrest veelal de aangehouden kansrijke zaken, wat resulteerde in een zeer hoog inwilligingspercentage. Daarnaast was er sprake van enige logistieke en inhoudelijke onduidelijkheid. Vervolgens was door de groeiende bekendheid van het arrest sprake van een sterke toename van het aantal aanvragen. Dit resulteerde in meer afwijzingen omdat aan de ene kant ook meer kansarme aanvragen werden ingediend en aan de andere kant door de druk van de groeiende voorraad⁴⁹ sneller een beslissing werd genomen. Tenslotte heeft door tijdsverloop, waarin sprake was van groei en betere organisatie van kennis, de beleidsverduidelijking en jurisprudentie, de daling van het inwilligingspercentage in de tweede helft van 2018 doorgezet om uiteindelijk te stabiliseren in maart 2019.

⁴⁸ Zie hiertoe ook Bijlage III.

⁴⁹ Uit tabel 2.1 (Aantallen aanvragen per periode, zie paragraaf 2.2) en 2.6 (Aantallen afdoening op aanvragen per periode, zie paragraaf 2.3) volgt dat de voorraad aanvragen o.g.v. het arrest Chavez-Vilchez binnen het eerste jaar na het arrest was toegenomen met ruim 900 aanvragen (van 29 naar 947 aanvragen).

5 Conclusie

De analyse Chavez-Vilchez III is uitgevoerd om te voorzien in de behoefte om de aantallen aanvragen en de inwilligingspercentages te blijven monitoren en anderzijds inzicht te krijgen in eventuele ontwikkelingen in de profielen van de aanvragers. Daarbij is met deze analyse gezocht naar verklaringen voor de ontwikkelingen in de inwilligingspercentages na het arrest. In dit afsluitende hoofdstuk worden de hoofdvragen van dit onderzoek beantwoord. Hierbij moet opgemerkt worden dat onderzoeksvragen 2 en 3 zijn beantwoord d.m.v. dossieronderzoek waarvan de resultaten niet representatief, maar indicatief zijn.

1. Wat is het aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU in het derde jaar na het arrest (10 mei 2019 tot 10 mei 2020) en in de periode daarna (10 mei 2020 tot 1 februari 2021)? En, wat zijn de ontwikkelingen van deze aantallen in vergelijking met de eerste twee jaren na het arrest (10 mei 2017 tot 10 mei 2019)?

Het aantal aanvragen op grond van Chavez-Vilchez lag structureel tussen de 250 en 335 aanvragen per maand met een gemiddelde van 293 per maand (oktober 2017 tot februari 2020). In de maanden erna zakte het aantal aanvragen tot gemiddeld 182 aanvragen per maand, waarschijnlijk als gevolg van de (reis)bependingen ingevoerd vanwege de Corona-epidemie.⁵⁰ Van juni 2020 tot januari 2021 nam het gemiddelde aantal aanvragen weer toe tot gemiddeld 225 per maand.

Alleen in het eerste jaar na het arrest was het percentage inwilligingen op aanvragen op grond van Chavez-Vilchez hoog (96%). In de jaren erna was het inwilligingspercentage lager en stabiel rond het gemiddelde van 75%. Wanneer de inwilligingen na gegrond bezwaar worden meegerekend dan lag het gemiddelde inwilligingspercentage op 80%. In het eerste jaar na het arrest is er nagenoeg geen verschil tussen het percentage inwilligingen van mannen en vrouwen. In de jaren erna is een duidelijk verschil te zien tussen de inwilligingspercentages: het inwilligingspercentage van vrouwen ligt 13% tot 18% hoger dan dat van mannen. Wanneer gegrond bezwaar wordt meegerekend dan zijn er geen grote verschillen tussen de inwilligingspercentages tussen mannen en vrouwen.

2. Hoe ziet de populatie derdelander ouders eruit die een beroep deden op het arrest Chavez-Vilchez in het tweede en derde jaar na het arrest (10 mei 2018 tot 10 mei 2020)?

De kenmerken van de aanvragers geven een stabiel beeld over de jaren heen. De meeste aanvragers zijn van het vrouwelijk geslacht (60%), zijn voornamelijk van Marokkaanse, Surinaamse of Turkse nationaliteit, zijn tussen de 30 en 40 jaar (50%) en vragen verblijf aan bij een Nederlands kind voornamelijk tussen 0 en 1 jaar oud.

Er lijkt sprake te zijn van een verandering in het type gezin dat een aanvraag doet. In het eerste jaar ging het vaker om een derdelander ouder die eerder een aanvraag om verblijf in Nederland had gedaan dan derdelander ouders in de jaren erna. Het ging minder vaker om een aanvraag om verblijf bij pasgeboren kinderen tot 1 jaar. Na het eerste jaar lijkt het steeds vaker om complete gezinnen te gaan, namelijk kinderen die bij beide ouders wonen en waarbij de ouders een relatie hebben.

⁵⁰ Om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan schortte het ministerie van Buitenlandse Zaken de consulaire dienstverlening nagenoeg op, stelde de Europese Commissie op 16 maart 2020 een Europees inreisverbod in en werden de IND-loketten gesloten voor het indienen van aanvragen.

De veranderingen in het profiel van aanvragers die uit het onderzoek naar voren komen zijn:

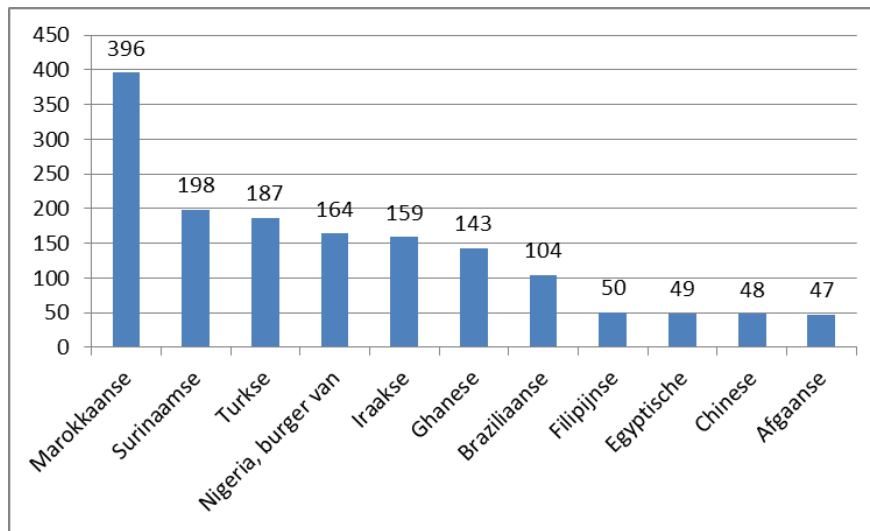
- Het aandeel van de aanvragers dat voorafgaand een andere aanvraag had ingediend is gedaald. In het eerste jaar ging het om driekwart van de aanvragers en daarna om iets meer dan de helft. Dat betekent dat steeds meer aanvragers een aanvraag op grond van Chavez-Vilchez doen die niet eerder verblijf in Nederland hebben aangevraagd.
 - Het percentage derdelander ouders die direct voorafgaand aan de aanvraag in het buitenland woonden lijkt licht te stijgen na het tweede jaar na het arrest. In het derde jaar na het arrest woonde ruim de helft (55%) van de aanvragers in het buitenland direct voorafgaand aan de aanvraag.
 - Het aandeel kinderen dat voorafgaand aan de aanvraag in Nederland woonde lijkt eveneens kleiner geworden. In het derde jaar na het arrest verbleef iets minder dan de helft (42%) van de kinderen reeds in Nederland.
 - De categorie pasgeboren kinderen bij wie verblijf wordt aangevraagd wordt steeds groter. Het percentage kinderen in de leeftijd van 0 tot 1 jaar neemt toe van 21% in het tweede jaar na het arrest, naar 29% in het derde jaar na het arrest tot 31% in de periode van de update (10 mei 2020 tot 1 februari 2021).
 - In het eerste jaar woonde de helft van de kinderen bij beide ouders. In het tweede jaar steeg dit percentage naar twee derde van de kinderen tot bijna 80% van de kinderen in het derde jaar.
 - Het gaat in de aanvragen steeds vaker om ouders die een relatie hadden op het moment van de aanvraag. In het eerste jaar na het arrest ging het om twee derde van de aanvragen. In het tweede jaar na het arrest en erna ging het om bijna 80%.
3. Is er een verklaring voor de ontwikkelingen in de inwilligingspercentages na het eerste half jaar na het arrest (van januari 2018 tot 10 mei 2020)?

De analyse naar het profiel van de afgewezen aanvrager in de periode na het arrest (10 mei 2017 – 31 december 2018) geeft geen verklaring voor het hoge inwilligingspercentage net na het arrest, de daling vanaf begin 2018 en de stabilisatie begin 2019. Evenmin komt uit het dossieronderzoek naar de afwijzingsgronden een eenduidig beeld naar voren op basis waarvan een verklaring kan worden gegeven. De analyse laat wel zien dat na de beleidsverduidelijking van 1 juli 2018 meer aanvragen zijn afgewezen op het onvoldoende aantonen van de "zorg en afhankelijkheidsrelatie" en "ID/nationaliteit". Daarnaast blijkt in 2018 de afwijzingsgrond "reeds verblijfsrecht in de EU/NL" ook een relatief veel gebruikte afwijzingsgrond.

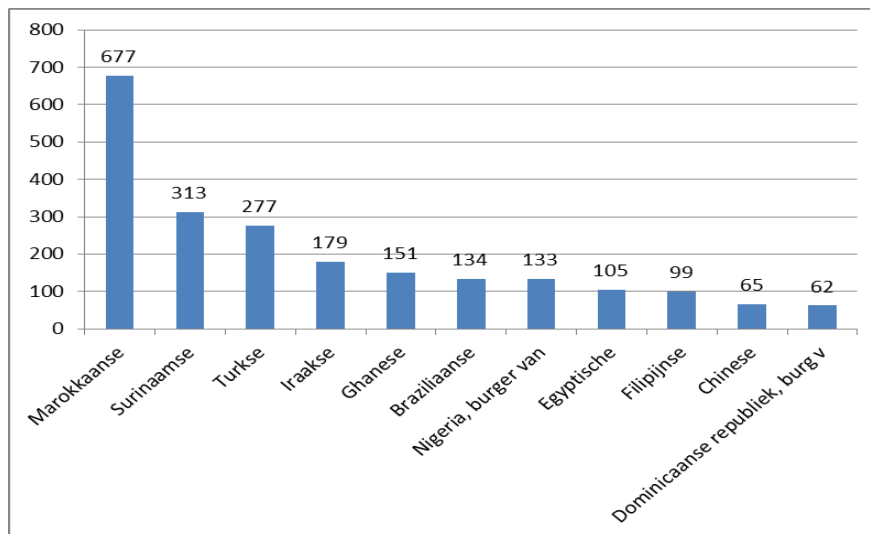
De beslismedewerkers RVN hebben wel een nadere duiding gegeven aan de ontwikkelingen in het inwilligingspercentage in het eerste anderhalf jaar na het arrest. De verklaring ligt in een combinatie van logistieke en inhoudelijke factoren die zich achtereenvolgens voordeden in het beslisproces in die periode:

- Een voorraad kansrijke zaken voor het arrest;
- Logistieke en inhoudelijke onduidelijkheid net na het arrest;
- Toename van het aantal aanvragen door groeiende bekendheid van het arrest, waardoor meer werd afgewezen door:
 - a) toename kansarme aanvragen, en
 - b) snellere beslissing door druk van een groeiende voorraad;
- Tijdsverloop, waardoor sprake was van:
 - a) groei van kennis,
 - b) betere organisatie van kennis,
 - c) beleidsverduidelijking van 1 juli 2018, en
 - d) jurisprudentie.

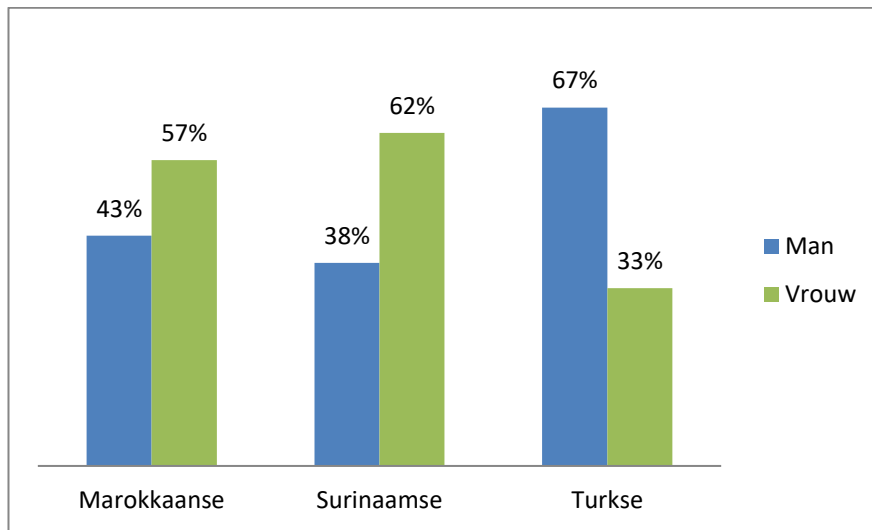
Bijlage I- Nationaliteit van de aanvragers



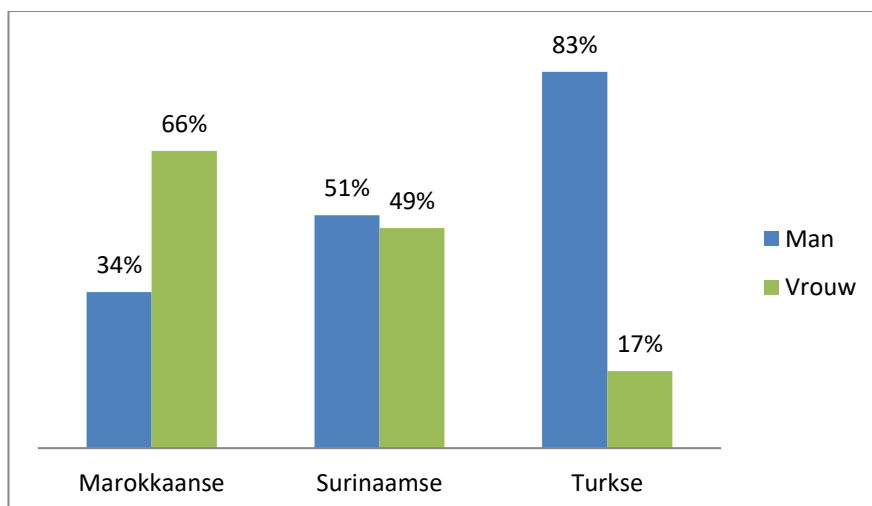
Figuur 1: Meest voorkomende nationaliteiten aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2017 t/m 9 mei 2018



Figuur 2: Meest voorkomende nationaliteiten aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019

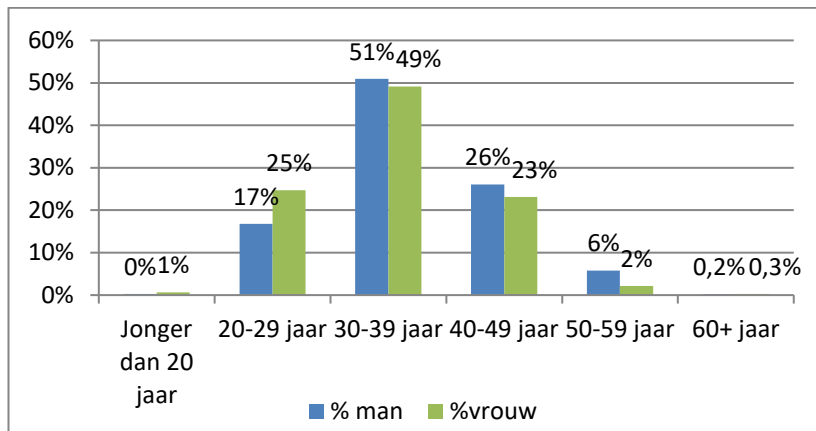


Figuur 3: Verhouding man/vrouw in % bij top 3 nationaliteiten aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2017 t/m 9 mei 2018

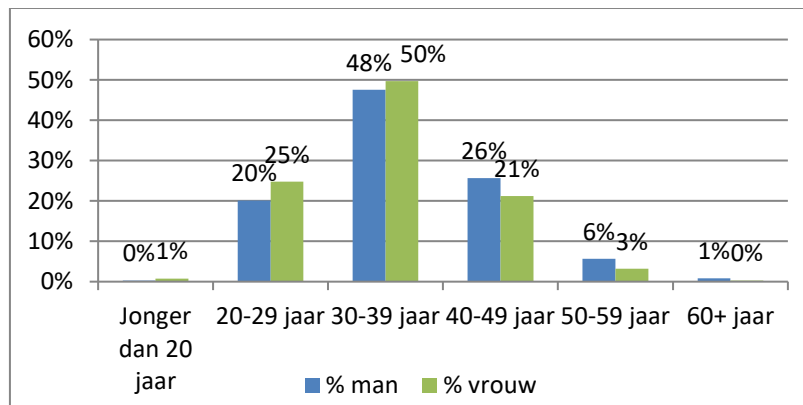


Figuur 4: Verhouding man/vrouw in % bij top 3 nationaliteiten aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019

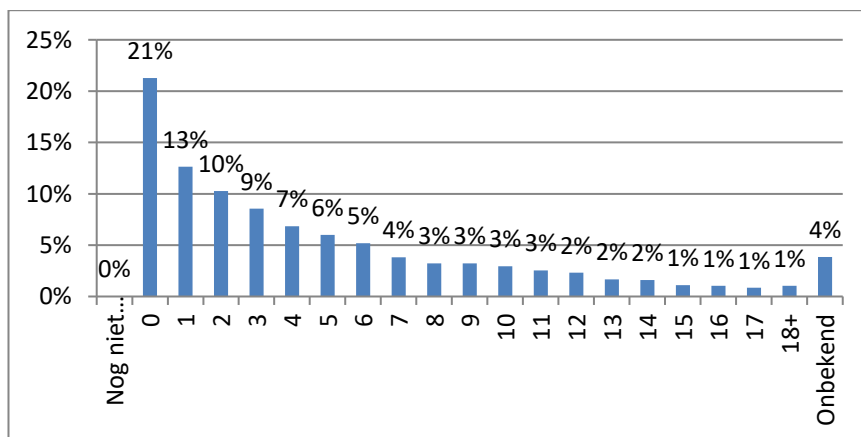
Bijlage II – Leeftijd aanvragers en Nederlands kind



Figuur 1: Verdeling leeftijd aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2017 t/m 9 mei 2018 (eerste jaar na het arrest)



Figuur 2: Verdeling leeftijd aanvragers art. 20 VwEU van 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019 (tweede jaar na het arrest)



Figuur 3: Leeftijd van kind op datum aanvraag (in jaren) uitgedrukt in % van het totaal (2.967)⁵¹ in de periode van 10 mei 2018 t/m 9 mei 2019 (tweede jaar na arrest)

⁵¹ 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').

Bijlage III – 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 asielpcedure (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 ontzeggen 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 ontzegd van de belangrijkste aan hun status van EU-burger ontleende 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 of 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 of 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.

Bijlage IV - Erkenning, ouderlijk gezag en vaststelling vaderschap⁵²

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.

Omdat ouders zonder verblijfsvergunning 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.

⁵² Bron: Rapport Analyse Chavez-Vilchez I.

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst

www.ind.nl