



Staatssecretaris van VenJ

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

**Contactpersoon**

[Redacted]

T [Redacted]

[Redacted]

**Datum**  
16 mei 2017

**Ons kenmerk**  
2080099

nota

Gevolgen arrest Chavez Vilchez

---

**Van**  
D DMB  
Datum/eindparaaf

---

**Concipiënt**  
[Redacted]  
Datum/paraaf

### Aanleiding

Op 10 mei jl wees het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) het arrest Chavez-Vilchez (arrest C-133/15). De uitspraak heeft aanzienlijke uitvoeringsgevolgen en leidt ertoe dat het zeer lastig wordt om een verblijfsrecht te weigeren aan een derdelander ouder met een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit. Daarom ligt het arrest ook politiek gevoelig.

### Gevraagd besluit

Via deze nota wordt u geïnformeerd over de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez en de vervolgstappen die daaraan in de uitvoering moeten worden verbonden.

### Toelichting

#### *Het arrest*

Het arrest Chavez-Vilchez is een nuancering van de eerdere jurisprudentie (Zambrano). Het arrest Zambrano maakte al dat lidstaten het verblijfsrecht niet kunnen ontfeggen aan een derdelander ouder van een minderjarig kind met de nationaliteit van die lidstaat<sup>1</sup> al dit ertoe zou leiden dat dat kind de EU zou moeten verlaten met zijn derdelander ouder. Daarmee zou, aldus het HvJ EU, *het*

---

<sup>1</sup> Omdat deze nota ziet op de gevolgen van het arrest voor Nederland, zal voortaan worden gesproken van een Nederlands kind.

*effectieve genot van de essentie van de EU-burgerschapsrechten worden ontzegd aan het Nederlandse kind.* In de praktijk kon de IND nog tegenwerpen dat als de andere ouder (die de Nederlandse nationaliteit heeft, aangezien het kind zijn Nederlandse nationaliteit aan hem ontleent) ook voor het kind zou kunnen zorgen, het kind de EU dus niet zou hoeven te verlaten. Dit ging overigens doorgaans niet zonder slag of stoot. Veel vreemdelingen gingen tegen de beslissing van de IND in bezwaar en/of (hoger) beroep.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
16 mei 2017

**Ons kenmerk**  
2080099

Het Hof bevestigt met het arrest Chavez-Vilchez dat een derdelander die ouder is van een minderjarig Nederlands kind aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht in de Unie. Met deze uitspraak wordt de bewijslast van de staat en de vreemdeling verduidelijkt. De bulk van die bewijslast landt bij de overheid, waardoor de ruimte om te concluderen dat geen verblijfsaanspraak bestaat, drastisch is verkleind.

Het feit dat 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, is wel een relevant gegeven maar volstaat niet om verblijf te weigeren. Dit was echter wel de insteek van het Nederlandse beleid.

Vastgesteld moet kunnen worden 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 Unie te verlaten indien die ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd. Het HvJ EU stelt dat daarbij rekening gehouden moet worden met het recht op eerbiediging van het gezinsleven (artikel 7 handvest) en het hogere belang van het kind. Volgens het Hof moeten daarbij alle betrokken omstandigheden worden onderzocht: de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie met beide ouders evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van de derdelander ouder zou worden gescheiden.

Wat betreft de verdeling van de bewijslast, stelt het Hof dat het in eerste instantie aan de derdelander ouder is, om aan te tonen dat het weigeren van het verblijfsrecht als gevolg heeft dat het Nederlandse kind de Unie ook zou moeten verlaten. Het Hof vervolgt echter met te stellen dat het vervolgens aan de bevoegde autoriteiten is om aan de hand van die gegevens te onderzoeken of de andere – Nederlandse - ouder voor het kind kan en wil zorgen. Ook dient onderzocht te worden of er een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het kind en de derdelander ouder, dat het kind bij weigering van het verblijfsrecht aan deze ouder het grondgebied van de Unie met haar dient te verlaten. Veel meer dan voorheen komt ook hier de nadruk te liggen op het hogere belang van het kind.

#### *Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk*

De insteek van de IND tot op heden in dergelijke gevallen is om de derdelander te laten aantonen dat de andere – Nederlandse - ouder feitelijk niet voor het kind kan zorgen. De omstandigheid of de ouder dat zou willen is daarbij (niet of) minder relevant. Het arrest Chavez-Vilchez maakt dat deze insteek niet voortgezet kan worden. Het HvJ EU stelt namelijk als eerste ook de voorwaarde dat de andere ouder met de nationaliteit van een EU-lidstaat voor het kind wil zorgen. Daarenboven stelt het HvJ EU dat zelfs als deze ouder voor het kind kan

en wil zorgen, nader onderzoek moet worden gedaan naar wat samengevat kan worden als het hogere belang van het kind, waarbij de bewijslast grotendeels naar de overheid is verschoven.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Directie Migratiebeleid

In de praktijk is het zo dat het overgrote deel van de andere – Nederlandse – ouders (vrijwel altijd de vader) uit beeld is of in ieder geval niet voor het kind wil zorgen. De daadwerkelijke zorg ligt vrijwel altijd bij de derdelander ouder (lees: moeder). Daarmee ligt verblijfsaanvaarding al in de rede. Maar zelfs als de Nederlandse vader wel bereid wordt gevonden de zorg voor het kind op zich te nemen, moet worden aangetoond dat de scheiding met de derdelander ouder geen negatieve gevolgen heeft voor het kind. Het is daarbij ook een open vraag wie een dergelijk onderzoek kan uitvoeren en wat daarbij precies onderzocht wordt. Hier kan mogelijk een rol voor de Raad van de Kinderbescherming liggen, maar dit zal – als hierop inderdaad wordt ingezet – een aanzienlijke uitvoeringslast betekenen.

**Datum**  
16 mei 2017

**Ons kenmerk**  
2080099

De uitvoering van dergelijk onderzoek is dus zeer tijdsintensief en zal naar verwachting bijna altijd leiden tot het moeten toekennen van het verblijfsrecht aan de derdelander ouder : het scheiden van een minderjarig kind van de verzorgende ouder is vrijwel nooit in het hoger belang van het kind en draagt vrijwel altijd een risico voor de 'evenwicht van het kind' met zich mee. Gezien de uitvoeringslasten en de vraag of onderzoek veel toegevoegde waarde heeft, ligt het meer in de rede om op basis van enkele selectiecriteria (is de andere – Nederlandse – ouder nog in beeld en draagt deze (deels) al de zorg voor het kind en is hij bereid de zorg in zijn geheel op zich te nemen bij het vertrek van de moeder) nog aanvullend onderzoek te plegen. Er zal wel in alle gevallen een toets uitgevoerd worden, waarbij de derdelander ouder alle benodigde informatie zal moeten aandragen.

Hiermee lijkt een soort van sluiproute te ontstaan: een derdelander ouder zonder verblijfsrecht met een Nederlands minderjarig kind kan dan vrijwel altijd een afgeleid verblijfsrecht bemachtigen door de relatie met de andere – Nederlandse – ouder te beëindigen. Als de verblijfsstatus is verkregen, zal het 'opnieuw' aangaan van de relatie vrijwel nooit tot beëindiging van het verblijfsrecht leiden, omdat er inmiddels een bestaande status dient te worden ontnomen. In dergelijke gevallen stelt artikel 8 EVRM hoge motiveringseisen aan de inbreuk op het gezinsleven tussen derdelander en het kind. Eventueel misbruik zal zeer moeilijk aan te tonen zijn zonder zeer privacy invasief onderzoek.

#### *Cijfers/aantallen (bron Metis/Indigo)*

Voor deze groep zijn 2 categorieën relevant. In eerste instantie is er de categorie Zambrano-aanvragen (afgerond op tientallen):

<b>Jaar</b>	<b>Totaal</b>	<b>Inwilligingen</b>
2014	80	40
2015	80	20
2016	70	20

Daarnaast is relevant het aantal aanvragen en inwilligingen voor verblijf van een derdelandse ouder bij een minderjarig Nederlands kind op basis "uitoefenen van gezinsleven conform artikel 8 EVRM".

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
16 mei 2017

**Ons kenmerk**  
2080099

Jaar	Totaal	Inwilligingen
2014	250	150
2015	190	110
2016	270	90

Het ligt in de lijn der verwachting dat van deze aanvragen het aandeel inwilligingen zal stijgen richting de 95% (of hoger). Een tentatieve raming zou kunnen zijn dat de uitvoering van het arrest Chavez-Vilchez zal leiden tot circa 200 extra inwilligingen per jaar. Daar komt bij dat ook minder vaak het verblijf kan worden beëindigd bij deze groep vreemdelingen, bijvoorbeeld omdat het middelenvereiste niet kan worden tegen geworpen. Hier zijn geen specifieke cijfers over beschikbaar.

Wat moeilijker te voorspellen is, is de mogelijke stijging van het aantal aanvragen als steeds breder bekend wordt dat hier een mogelijke sluiproute is ontstaan. Het is te verwachten dat het aantal aanvragen wel zal stijgen, maar met hoeveel is niet te voorspellen.

#### *Handelingsperspectief*

Het HvJ EU laat verder weinig reëel handelingsperspectief op vreemdelingrechtelijk terrein over. Op korte termijn zal de IND een nieuw toetsingskader opstellen langs bovenstaande lijnen. Dit krijgt zijn beslag in een aanpassing van de Vreemdelingencirculaire.

Als de wens bestaat deze ontwikkeling te keren, zal moeten worden gekeken naar zeer drastische stappen. Onderzocht kan worden of het erkennen van kinderen van een ouder zonder rechtmatig verblijf in Nederland aan meer voorwaarden gebonden kan worden. Daarbij kan de zorgplicht van de Nederlandse ouder worden losgekoppeld van de automatische nationaliteitsverkrijging. Dit is een zeer ingrijpend wetstraject. Gemeenten zouden bovendien meer kunnen doen/strenger kunnen optreden tegen de erkenning van niet biologische kinderen, al staat de wet er niet aan in de weg om een kind te erkennen zonder dat een biologische band vaststaat. Deze oplossingen liggen echter niet binnen het vreemdelingrechtelijk domein, maar zouden samen met de verantwoordelijke ministeries moeten worden onderzocht. De politieke haalbaarheid daarvan lijkt ook zeer kwetsbaar.



Aan: Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

**Juridische Zaken**  
Specialistisch Team 1

Dhr H. Colijnlaan 341  
2283 XL Rijswijk  
Postbus Postbus 11  
9560AA Ter Apel

**Contactpersoon**



**Datum**  
6 juli 2017

**Ons kenmerk**  
2102616

**Bijlage(n)**  
1

uitwerking gevolgen arrest Chavez-Vilchez:  
Nederlandse kinderen met derdelander ouder

DJZ DRVN DA&B	DSUA	HIND
DDMB	DG	D RvdK

### Aanleiding

Bij nota van 16 mei 2017 (kenmerk: 2078808)<sup>1</sup> bent u geïnformeerd over het arrest Chavez-Vilchez. Deze nota bevatte een eerste duiding van het arrest en een inschatting van de consequenties voor het uitvoeringsbeleid. Aangegeven is toen dat onderzoek zal moeten uitwijzen of er nog ruimte bestaat om zaken af te wijzen en zo ja, welke.

De afgelopen weken zijn in projectverband door de IND 321 zaken beoordeeld waarin deze problematiek speelt. De beoordeling van deze zaken geeft een reëel beeld van de grote gevolgen van het arrest. Hierbij wordt qua aantal inzichtelijk in hoeveel en in welke zaken de uitkomst door het arrest een gegeven is en in welke zaken er thans nog ruimte bestaat om door te procederen.

Middels deze nota informeer ik u over de uitkomsten van de beoordeling van de zaken. Het u hierover informeren en de te maken keuzes aan u voor te leggen is van belang voor het kunnen innemen van een standpunt ter zitting. Er is op 21 juli a.s. een zitting gepland door de Centrale Raad van Beroep waar uw vertegenwoordiger als deskundige is opgeroepen voor het geven van een uitleg van de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez. Ook dienen de rechtbanken en de Afdeling geïnformeerd te worden over de gevolgen van het arrest in individuele casuïstiek. Afgesproken is dat zij hier op zeer korte termijn over geïnformeerd worden.

Daarnaast leg ik u een beslissing voor in een categorie zaken waar procedureel nog ruimte is om niet ambtshalve aan Chavez-Vilchez te toetsen. Tot slot wordt u middels deze nota geïnformeerd over een aantal aandachtspunten.

<sup>1</sup> Bijlage 1

Nadat u een besluit heeft genomen over de wijze waarop u met deze categorie zaken wilt omgaan, zullen de betrokken vreemdelingen worden geïnformeerd.

**Juridische Zaken**  
Specialistisch Team 1

### **Gevraagd besluit**

Ik verzoek u:

- kennis te nemen van de nadere duiding van het arrest;
- in te stemmen met het ambtshalve beoordelen van aanspraken die voortvloeien uit het arrest Chavez-Vilchez in geval van een derdelander ouder met een Nederlands kind in een asielprocedure;
- kennis te nemen van de resultaten van de beoordeling van de 321 zaken.

**Datum**  
6 juli 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

### **Consequenties van het arrest Chavez-Vilchez voor de beoordeling van zaken**

#### *Aantal zaken*

Ter nadere duiding van het arrest zijn 321 lopende zaken projectmatig bekeken. In deze zaken was sprake van een lopende procedure waarin een derdelander ouder verblijf beoogt bij een Nederlands minderjarig kind, waarbij dit kind als gevolg van een afwijzing van de aanvraag gescheiden zou kunnen worden van de derdelander ouder doordat de derdelander ouder de EU dient te verlaten<sup>2</sup>.

In deze zaken is bezien of het arrest Chavez-Vilchez leidt tot een evidente inwilliging, nader onderzoek noodzakelijk is of de conclusie dat er geen verblijfsaanspraken ontleend kunnen worden aan het arrest.

Uiteraard is dit aantal geen statisch gegeven. Na de start van het project is een lijst bijgehouden van alle zaken waarin sprake is van een Nederlands minderjarig kind en, waarbij het Nederlandse kind als gevolg van een afwijzing van de aanvraag gescheiden zou worden van de derdelander ouder. Het totaal aantal gevallen is op dit moment 555. Zoals gezegd is een aantal van 321 zaken projectmatig beoordeeld. De overige 234 zaken zullen in de reguliere werkstroom worden behandeld volgens de afgestemde uitvoeringslijn<sup>3</sup>.

#### *Evidente inwilligingen*

In de eerdere nota bent u reeds geïnformeerd over de verwachting dat het aantal inwilligingen van verblijfsaanvragen zal toenemen nu in een deel van de gevallen de Nederlandse ouder in het geheel geen contact heeft of wil met het Nederlandse minderjarige kind. U moet dan denken aan situaties waarin de derdelander ouder de enige verzorgende ouder is en de Nederlandse ouder uit beeld is, een nieuw gezin heeft, geëmigreerd is, etc.

Daarnaast is geconcludeerd, mede op basis van gesprekken met de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de RvdK), dat zaken waarin sprake is van gedeelde zorg voor het kind en het delen in de opvoedtaken, geen onderzoek hoeft te worden verricht. In dergelijke situaties is het eigenlijk nooit in het belang van het kind om gescheiden te worden van deze derdelander ouder. Ook deze zaken komen om die reden voor inwilliging in aanmerking.

<sup>2</sup> Dat het gaat om vertrek buiten de EU is een relevant gegeven. Dit creëert een onderscheid tussen de zaken waarin de derdelander ouder die de EU dient te verlaten en de derdelander ouder die niet hoeft te vertrekken naar het land van herkomst, maar van wie wordt verwacht dat hij vertrekt naar een andere lidstaat op grond van de Dublinverordening om aldaar zijn asielaanvraag beoordeeld te krijgen. Over deze categorie ontvangt u nog een seprate nota.

<sup>3</sup> De tekst van de Vreemdelingencirculaire zal eveneens worden aangepast in lijn met de uitkomsten van het arrest Chavez-Vilchez. Dit zal gebeuren op een van de vaste verandermomenten van de Vreemdelingencirculaire op 1 oktober 2017 a.s.

### *Zaken die zich lenen voor onderzoek door de RvdK*

Naar aanleiding van het arrest is vastgesteld dat in een aantal zaken aanleiding kan bestaan de afhankelijkheidsrelatie tussen de derdelander ouder en het Nederlandse minderjarige kind te toetsen. De screening van de zaken wijst uit dat vooral zaken met de volgende kenmerken zich lenen voor onderzoek door de RvdK:

- De derdelander ouder draagt geen verantwoordelijkheid in zorg of opvoeding, maar heeft wel (fysiek) contact met het Nederlandse kind, of daar wordt naartoe gewerkt in een (begeleid) traject.
- Gevallen waarin sprake is van (signalen van) huiselijk geweld ((ex)-partnergeweld, kindermishandeling) en/of een (v)chtscheiding. Dit kunnen verklaringen zijn betreffende de al dan niet geboden zorg door de Nederlandse ouder en/of derdelander ouder, maar ook bijvoorbeeld politiemeldingen of aangiftes van huiselijk geweld.
- Gevallen waarin de in de zaak overgelegde stukken, de afgelegde verklaringen en/of het procedureverloop twijfel oproepen over de mate van omgang van de derdelander ouder met het Nederlandse kind.

**Juridische Zaken**  
Specialistisch Team 1

**Datum**  
6 juli 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

### *Afwijzingen*

In slechts een beperkt aantal zaken kan reeds zonder nader onderzoek de conclusie getrokken worden dat de derdelander ouder geen verblijfsaanspraken kan ontlenen aan het arrest Chavez-Vilchez. Eén van de omstandigheden die wel tot een afwijzing kan leiden is bijvoorbeeld de om verblijf vragende verzorgende ouder niet afkomstig is uit een derde land maar uit de EU ofwel dat de derdelander verzorgende ouder een verblijfsstatus heeft elders binnen de EU. Het criterium van Chavez-Vilchez is gedwongen vertrek uit de EU. Aangezien er geen sprake is van gedwongen vertrek buiten de EU, kan een dergelijke zaak worden afgewezen. Ook openbare orde aspecten kunnen aanleiding zijn voor het weigeren van verblijfsrecht.

### **Onderscheid toetsing aan Chavez-Vilchez in reguliere zaken versus asielzaken**

De Afdeling heeft reeds eerder geoordeeld<sup>4</sup> dat het onevenredig bezwarend is voor een vreemdeling om eerst na afwijzing van een reguliere aanvraag zijn aanspraken aan het arrest Zambrano getoetst te krijgen.

In die zaak was door de IND het standpunt ingenomen dat alvorens men toekomt aan een beoordeling van EU-aanspraken, er eerst sprake moest zijn van een maatregel die dwingt tot vertrek buiten de EU. De Afdeling volgde die redenering niet omdat een aanvraag om toetsing aan het EU-recht naar zijn aard beter aansluit bij een aanspraak als bedoeld in het arrest Zambrano. Dit betekent dat de Afdeling als het ware een fictieredenering toepast, nu niet langer mag worden verlangd dat er eerst sprake is van een terugkeerbesluit en dus van een maatregel die dwingt tot vertrek buiten de EU. Uit latere jurisprudentie blijkt dat – ongeacht de gevraagde reguliere beperking – steeds onderzocht moet worden of de vreemdeling aanspraken op het arrest heeft, als de feiten daar aanleiding toe geven.

Binnen reguliere procedures werd sinds deze jurisprudentie dus ofwel ambtshalve getoetst aan het arrest in het kader van een reguliere aanvraag dan wel binnen het kader van een aanvraag om vaststelling EU-aanspraken.

<sup>4</sup> AbRS, 201207385/1/V4, [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)

### *Materiële wijziging die vraagt om een tweetal procedurele keuzes*

Het arrest Chavez-Vilchez ziet niet op de vraag of EU-aanspraken binnen het asielkader beoordeeld moeten worden. Tot aan het arrest kwam dit in asielprocedures eigenlijk niet aan de orde. Omdat het arrest leidt tot een ruimere materiële toepassing, dwingt het tot een antwoord op de vraag hoe om te gaan met mogelijke aanspraken op het arrest.

**Juridische Zaken**  
Specialistisch Team 1

**Datum**  
6 juli 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

De genoemde jurisprudentie van de Afdeling wordt zo gelezen dat deze ook van toepassing is op derdelanders die geen reguliere aanvraag indienen maar een asielaanvraag. Dit kan worden afgeleid uit jurisprudentie van de Afdeling waaruit volgt dat indien op grond van hetgeen de vreemdeling bij zijn aanvraag naar voren heeft gebracht, aanleiding bestaat te vermoeden dat hij zich bevindt in een in de arresten Ruiz Zambrano en Dereci bedoelde situatie, dan ook steeds onderzocht moet worden of hij inderdaad een Unierechtelijk verblijfsrecht heeft. Is dat het geval, dan is afgifte van een artikel 9-document aangewezen.

Er is op dit moment een drietal zaken waarbij de IND signaleerd heeft dat derdelanders met Nederlandse kinderen die mogelijk aanspraken aan het arrest Chavez-Vilchez ontleenen een asielaanvraag hebben ingediend en geen reguliere aanvraag.

Er dient een keuze gemaakt te worden hoe met de Chavez-Vilchez aanspraken bij asielaanvragers dient te worden omgegaan. Er zijn twee mogelijkheden:

*Optie 1:* na de beoordeling (en afwijzing) van de asielaanvraag ambtshalve te beoordelen of de derdelander aanspraken ontleent aan het arrest Chavez-Vilchez en een artikel 9 Vw te verstrekken; of

*Optie 2:* na de beoordeling (en afwijzing) van de asielaanvraag de vreemdeling te informeren over de mogelijkheid een artikel 9 Vw document aan te vragen in welk kader de aanspraken in het licht van het arrest Chavez-Vilchez zullen worden beoordeeld.

### **BESLISPUNT 1: We verzoeken u in te stemmen met optie 1.**

Voordelen:

- Juridisch is dit de meest zuivere insteek vanwege de jurisprudentiële lijn van het Hof van Justitie van de EU en van de Afdeling. Het Hof dwingt tot deze toetsing bij elke maatregel die leidt tot het gedwongen vertrek van de derdelander onder met als resultaat een gedwongen vertrek van het Nederlandse kind. Ook een beslissing op een asielaanvraag is een maatregel die dwingt tot vertrek buiten de EU, zodat ook hier ambtshalve bezien moet worden of het arrest tot verblijfsaanvaarding zou moeten leiden.
- Het integraal bezien van deze aanspraken vraagt meer inzet van de asielmedewerkers en meer tijd en opleiding voor deze beoordeling, maar levert op de lange termijn eerder en sneller resultaat op en voorkomt vervolprocedures.

Nadelen:

- Beoordeling van deze en hiermee ook andere declaratoire aanspraken past niet of nauwelijks binnen de asielprocedure die gebonden is aan zeer korte termijnen;



- Het werkt misbruik van de asielprocedure in de hand ter omzeiling van de verplichting tot het betalen van leges<sup>5</sup>.

Indien u dit advies volgt, zal de IND ervoor zorgen dat op een juiste wijze, met inachtneming van bestaande wet- en regelgeving het proces wordt gewijzigd, waarbij de vreemdeling ambtshalve zijn aanspraken in het licht van Chavez-Vilchez beoordeeld krijgt en op grond hiervan in het bezit kan worden gesteld van een artikel 9 Vw- document. Deze procesmatige aanpassing zal zorgvuldig intern worden opgepakt, waarbij oog is voor het belang van de uitvoeringsdirecties binnen de IND. Dit omdat zij zorg moeten dragen voor opleidingen en bewustwording van medewerkers en vanwege de extra tijdsbelasting die dit van de medewerkers zal vragen.

**Juridische Zaken**  
Specialistisch Team 1

**Datum**  
6 juli 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

### **NB Dublinzaken**

Indien u hiertoe beslist zal in de komende periode met aandacht worden gezien of dit ook door zou moeten werken op een klein aantal zaken waarin sprake is van toepasselijkheid van de Dublinverordening en de derdelander een Nederlands kind heeft. Het is gelet op de betrokken belangen – Dublinsystematiek versus belang van het Nederlandse kind – van belang de voor- en nadelen van deze keuze goed in kaart te brengen. Hiervoor is echter meer tijd nodig en ik zal u hierover zo spoedig mogelijk nader informeren.

Ter toelichting wordt hierover al wel het volgende opgemerkt. Geconstateerd is dat zich een klein aantal gevallen voordoet waarin sprake is van een derdelander met een Nederlands kind die een asielaanvraag in Nederland indient, waarbij de Dublinverordening aan de orde is. Ook doen zich een klein aantal gevallen voor van personen die door andere lidstaten worden overgedragen aan Nederland omdat Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag en deze derdelander reist in met een kind dat de nationaliteit heeft van een van de lidstaten.

Ook deze gevallen hebben in het verleden nooit tot vragen geleid omdat de uitleg van het Zambrano-arrest dermate beperkt was dat hier nooit aanspraken uit voortvloeiden.

In beginsel leidt een Dublinsituatie niet tot Chavez-Vilchez-aanspraken omdat in de asielprocedure dan slechts de conclusie wordt getrokken dat de derdelander naar een andere lidstaat van de EU moet vertrekken en **niet** dat hij de EU moet verlaten. Strijd met het arrest Chavez-Vilchez zal daarmee dus niet ontstaan.

Dit betekent dat het gevolg van de Dublinafwijzing van de derdelander ouder kan inhouden dat het Nederlandse kind eveneens feitelijk gedwongen wordt mee te reizen naar de andere lidstaat indien hij niet bij de Nederlandse ouder blijft.

Dit is de meest zuivere toepassing van de Dublinverordening. De ontvangende lidstaat is immers verantwoordelijk voor de beoordeling van de asielaanvraag van de derdelander ouder en het Nederlandse kind kan de ouder volgen voor de duur van de procedure en hoeft het EU-grondgebied niet te verlaten. Indien de asielaanvraag door deze lidstaat wordt afgewezen, dient gewaarborgd te zijn dat de Chavez-Vilchez aanspraken van de derdelander ouder met een Nederlands kind alsnog beoordeeld worden.

<sup>5</sup> Legesbedrag voor de aanvraag van een document waar de aanspraken op het unierecht uit blijkt, is 53 euro.

De vraag is of dit standpunt wenselijk is en welke lidstaat uiteindelijk verantwoordelijk is voor de beoordeling van de Chavez-Vilchez aanspraken. Daarnaast zou hieruit volgen dat in geval van de situatie dat Nederland verantwoordelijk is voor de beoordeling van een asielaanvraag van een derdelander met de nationaliteit van de andere lidstaat, Nederland de Chavez-Vilchez aanspraken inhoudelijk zou moeten beoordelen. Ook dit heeft gevolgen voor de uitvoering. Er spelen derhalve vragen die zorgvuldig beantwoord moeten worden. Hiervoor is nader onderzoek nodig. De volgende belangen die nu reeds onderkend worden dienen bij het maken van een uiteindelijke keuze betrokken te worden:

**Juridische Zaken**  
Specialistisch Team 1

**Datum**  
6 juli 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

**Pro:**

- Het standpunt lijkt juridisch gezien houdbaar. Immers, het Nederlandse kind wordt niet door de beslissing van de Staat gedwongen de EU te verlaten.
- Indien inhoudelijk naar de aanspraken wordt gekeken doorkruist dit het Dublinsysteem. Deze wijze van handelen zorgt ervoor dat de Nederlandse staat niet gehouden is inhoudelijk op het asielverzoek te beslissen. Immers, indien de groep categoriaal wordt vrijgesteld in verband met het hebben van de Nederlandse nationaliteit, rijst de vraag waarom voor deze groep kinderen met de nationaliteit van een van de lidstaten niet nadrukkelijk in de Dublinverordening is geregeld dat dit een bindend verantwoordelijkheids criterium is;
- ook andere EU-lidstaten zijn gehouden aan het arrest Chavez Vilchez. Indien een asielverzoek in de andere lidstaat waarnaar Nederland in het kader van Dublin heeft overgedragen het asielverzoek afwijst, dan kan ook in die lidstaat worden getoetst aan het bestaan van eventuele aanspraken op grond van het EU-recht. Indien het echter een Nederlands kind betreft zal er al snel voor worden gekozen deze aanspraak in Nederland te laten toetsen.

**Contra:**

- dit kan ervaren worden als een te formalistisch standpunt en daarmee in potentie tot mediagevoelige zaken, waarbij met name de vraag zal rijzen in hoeverre hierbij voldoende rekening wordt gehouden met het belang van het Nederlandse kind. Deze situatie is extra lastig uit te leggen nu het een Nederlands (mogelijk schoolgaand) kind betreft.

Gelet op de belangen die spelen, namelijk de zuivere toepassing van het Dublinsysteem versus het belang van het Nederlandse kind, zal zo spoedig mogelijk een volledig beeld worden gevormd en aan u worden gepresenteerd zodat een keuze kan worden gemaakt hoe met deze zaken dient te worden omgegaan.

**Cijfermatige resultaten van de beoordeling**

In de eerdere nota bent u geïnformeerd over de verwachting dat het aantal inwilligingen van verblijfsaanvragen zal toenemen. Dit beeld wordt bevestigd.

Immers de beoordeling van de 321 zaken leidt tot de conclusie dat in 254 zaken sprake is van evidente inwilligingen.

In 253 van de zaken is sprake van reguliere procedures waarbinnen de aanspraken aan de orde komen. In 1 zaak is sprake van een asielprocedure.

In deze categorie zaken zal, gelet op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, ambtshalve tot verblijfsaanvaarding overgegaan moeten worden. Het opzoeken van de grenzen van het arrest en het doorprocederen op de

reikwijdte van het arrest treft in deze zaken geen doel. Wel blijft het uitgangspunt voor de uitvoering om in alle zaken de actualiteit van de feitelijke informatie te bewaken en zaken waarin een signaal van misbruik uit naar voren komt aan nader onderzoek te onderwerpen.

**Juridische Zaken**  
Specialistisch Team 1

Voorts heeft de beoordeling – in gezamenlijkheid met de RvdK – uitgewezen dat 31 zaken moeten worden voorgelegd aan de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) voor onderzoek. De RvdK is hierover reeds benaderd. Na afronding van de onderzoeken zal worden gezien wat de uitkomst in die zaken moet zijn.

**Datum**  
6 juli 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

In 12 zaken is *géén* sprake van aanspraken die volgen uit het arrest Chavez-Vilchez.

In 23 zaken waar wel een beoordeling heeft plaatsgevonden is de uiteindelijke conclusie nog niet bekend. Hieraan liggen onder andere de volgende redenen ten grondslag. In die zaken is er op het moment van beoordelen onvoldoende informatie beschikbaar en is om die reden herstel verzuim geboden. Ook is sprake van zaken die dubbel zijn opgevoerd of is sprake van zaken waarin het gezin elders in Europa verblijft. In 1 zaak is er door afdeling Naturalisatie een fraudemelding gedaan. Deze zaken worden op dit moment nader bekeken.

*Na uw akkoord op deze nota zullen de betrokkenen zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd. In een drietal zaken zijn betrokkenen reeds over de inwilliging geïnformeerd in verband met de schrijvende gezinssituatie die vroeg om een spoedige beslissing.*

### **Aandachtspunten en vervolgacties**

#### *Noodzakelijke onderzoeken naar het belang van het kind*

Uit het voorgaande blijkt dat 31 zaken zich lenen voor onderzoek door de RvdK. Laatstgenoemde ziet zichzelf ook als aangewezen organisatie om dit onderzoek te verrichten.

Het aantal uit te voeren onderzoeken wordt aan de hand van de ervaringen die thans met de 321 zaken zijn opgedaan ingeschat op ongeveer 10% van het totaal aantal gevallen waarin sprake is van een derdelander ouder met een Nederlands kind. Het uitvoeren van een dergelijk aantal onderzoeken op jaarbasis vraagt het nodige aan extra werkzaamheden voor de RvdK. De kosten worden op dit moment in kaart gebracht en hiertoe zal (indien nodig) een afzonderlijke opdrachtbrief geformuleerd worden die in de lijn zal worden voorgelegd.

#### *Gevolgen van het arrest op de langere termijn*

Zoals in de eerdere nota geschetst zijn de gevolgen van het arrest nog niet volledig te overzien. Het beeld is ook nu nog niet volledig. Het totaal aan zaken dat thans gesignaleerd is, is ontstaan over een periode van een tweetal jaren, waarbij een groot aantal van de 321 zaken door rechtbanken en door de Afdeling is aangehouden in afwachting van het arrest.

De beoordeling van de lopende zaken heeft in ieder geval het beeld bevestigd dat in 79% van de gevallen een derdelander ouder verblijfsaanspraken kan ontlenen aan Chavez-Vilchez omdat hij een Nederlands kind heeft. Wat de gevolgen zijn op de langere termijn; of dit een aanzuigende werking heeft en het aantal erkenningen van kinderen door Nederlanders waarvan de tweede ouder derdelander is, zal stijgen, is nog onbekend. De komende periode zal het

aantal zaken waarin sprake is van deze problematiek gemonitord worden om zoveel mogelijk zicht te hebben op signalen van mogelijk misbruik. Indien deze signalen zich voordoen, zult u hierover worden geïnformeerd en zullen opties voor een mogelijke aanpak ter voorkoming van dit misbruik aan u worden voorgelegd.

**Juridische Zaken**  
Specialistisch Team 1

**Datum**  
6 juli 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

*Betrokkenheid overige overheidsinstanties*

Niet enkel de IND is gehouden aanspraken die voortvloeien uit EU-regelgeving te beoordelen. De IND beoordeelt de verblijfsaanspraken die hieruit voortvloeien. Er zijn echter andere uitvoeringsorganisaties die zich hier ook mee bezig moeten houden in het kader van de uitoefening van hun taken; te denken valt aan de Belastingdienst, de SVB, de gemeenten etc. Zij beoordelen de vraag of een persoon recht heeft op bepaalde uitkeringen, toeslagen etc. Ook voor deze beoordeling moeten zij (door tussenkomst van de IND) nagaan of een persoon verblijfsaanspraken heeft. Dit vergt een consistente en zorgvuldige uitvoering. Om hier zorg voor te dragen wordt nauw contact gezocht met de andere betrokken ministeries en uitvoeringsdiensten. De actualiteit van dit onderwerp en de noodzaak hierover met elkaar in overleg te gaan blijkt reeds uit het feit dat op 21 juli a.s. de Centrale Raad van Beroep een aantal zaken op zitting heeft gepland waar de uitleg van het arrest Chavez-Vilchez aan de orde zal worden gesteld. Aan u is gevraagd zich aldaar te laten vertegenwoordigen om als deskundige ter zitting over de uitleg van het arrest te worden bevraagd.



De Staatssecretaris van VenJ

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

**Contactpersoon**

[Redacted]

M [Redacted]

nota

Gevolgen arrest Chavez-Vilchez voor de Dublinprocedure

**Datum**  
10 augustus 2017

**Ons kenmerk**  
2116330

**Van**  
dDMB  
Datum/eindparaaf

**Visie vooraf**  
HIND  
Datum/paraaf

AD DT&V  
Datum/paraaf

**Concipiënt**  
[Redacted]  
Datum/paraaf

### 1. Aanleiding

Deze nota adviseert u over de handelwijze in zaken waarin een derdelander ouder met een Nederlands kind onder de Dublinverordening valt. De aanleiding van deze nota is het arrest Chavez-Vilchez.

### 2. Gevraagde beslissing

Instemmen met de in deze nota voorgestelde werkwijze om in Dublinzaken waarin de derdelander ouder een Nederlands kind heeft een individuele afweging te maken of de asielaanvraag van de derdelander ouder onder artikel 17.1 (discretionaire bepaling) van de Dublinverordening in de nationale procedure opgenomen dient te worden gelet op het belang van het kind.

### 3. Achtergrond

In het arrest Chaves-Vilchez heeft het Europese Hof bevestigd dat een derdelander die ouder is van een minderjarig Nederlands kind aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht in de Unie. Bij eerdere nota bent u over dit

arrest geïnformeerd (bijlage I). U heeft daarop ingestemd met het advies dat in asielzaken waarin sprake is van een derdelander ouder met een Nederlands kind, waarbij de Dublinverordening *niet* van toepassing is, bij afwijzing van het asielverzoek ambtshalve wordt getoetst of de vreemdeling aanspraken ontleent aan het arrest Chavez-Vilchez.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
1 augustus 2017

**Ons kenmerk**  
-

De vraag die in deze nota voorligt is welke werkwijze gehanteerd moet worden voor de gevallen waarbij de Dublinverordening *wel* van toepassing is.

Voor zover bekend op dit moment is er in vier zaken<sup>1</sup> sprake van een asielaanvraag van een derdelander ouder met een Nederlands kind waarbij de Dublinverordening van toepassing is. Tot op heden is er geen speciaal beleid met betrekking tot deze categorie.

#### **4. Voorgestelde werkwijze**

Op de eerder genoemde nota (bijlage I) heeft u in uw commentaar geschreven dat u minder geneigd bent aan de toepassing van de Dublinverordening te tornen.

Dit is ook mogelijk. Sec juridisch kan er namelijk worden beredeneerd dat het arrest Chavez-Vilchez geen invloed heeft op de uitvoering van de Dublinverordening. Immers, in beginsel leidt een overdracht onder de Dublinverordening niet tot een situatie waarop het arrest Chavez-Vilchez ziet. De uitvoering van de Dublinverordening heeft namelijk alleen tot gevolg dat de derdelander ouder naar een andere lidstaat van de EU wordt overgedragen en niet dat de derdelander ouder de EU moet verlaten (tenzij de derdelander ouder al is uitgeprocedeerd in de verantwoordelijke lidstaat). Een overdracht onder de Dublinverordening is om die reden strikt genomen niet in strijd met het arrest Chavez-Vilchez. Daarom wordt de volgende werkwijze voorgesteld.

Bij de toepassing van de Dublinverordening dient in individuele zaken het belang van het kind voorop te staan. Het arrest Chavez-Vilchez geeft een nadere invulling aan het 'hogere' belang van het kind en is daarom indirect ook van invloed op de uitvoering van de Dublinverordening. In de Dublinverordening wordt namelijk aangegeven dat de lidstaten bij de toepassing van deze verordening het belang van het kind voorop dienen te stellen (considerans 13, art 6 lid 1). De IND kan op grond van artikel 17 van de Dublinverordening (discretionaire bepaling) in individuele zaken besluiten af te zien van een overdracht en besluiten het asielverzoek zelf te behandelen, indien humanitaire redenen daartoe aanleiding geven.<sup>2</sup> In de situatie dat er een derdelander ouder is van een Nederlands kind, zal in de individuele afweging het belang van het kind er al snel toe leiden dat de IND de asielaanvraag van deze derdelander ouder zal opnemen in de nationale procedure. De verwachting is dan ook dat in het overgrote deel van deze zaken de afweging in het voordeel van de derdelander ouder en het Nederlandse kind zal uitvallen en dat Nederland dient af te zien van de overdracht. Bij contra-indicaties, zoals fraudesignalen en/of openbare ordeaspecten, kan er worden besloten de Dublinprocedure voort te zetten.

---

<sup>1</sup> Voor zover bekend op dit moment. Deze zaken worden niet geregistreerd. Het is dus mogelijk dat er een aantal zaken nu nog niet in beeld zijn. Het zal wel om een klein aantal zaken gaan.

<sup>2</sup> Op grond van het huidige beleid (C2/5 Vreemdelingencirculaire) maakt de IND in ieder geval gebruik van de discretionaire bepaling indien: bijzondere, individuele omstandigheden maken dat de overdracht van de vreemdeling aan de voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat van een onevenredige hardheid getuigt.

Als de asielaanvraag van de derdelander ouder vervolgens, na opname in de Nederlandse procedure, leidt tot een afwijzing, zal er net zoals bij aanvragen waarbij de Dublinverordening geen rol speelt, binnen de asielprocedure ambtshalve worden getoetst of de derdelander ouder verblijfsrecht kan ontlenen aan het arrest Chavez-Vilchez.

#### *Nadelen/risico's*

Aan de gevallen waarin wordt besloten om de Dublinprocedure alsnog voort te zetten kleven een aantal nadelen/ risico's.

Ten eerste is er een risico dat, indien er na de individuele afweging wordt besloten wel tot een overdracht over te gaan, Nederland ook na een overdracht uiteindelijk nog EU-verblijfsrecht zal dienen te verlenen aan de derdelander ouder. Het is immers op voorhand niet duidelijk wat er met de asielaanvraag in de andere lidstaat zal gebeuren en of de derdelander ouder weer zal terugkeren naar Nederland. Het is tevens onduidelijk hoe de derdelander ouder zal kunnen terugreizen naar Nederland na afwijzing van de asielaanvraag in de verantwoordelijke lidstaat. Voor de reis van de derdelander ouder (die op dat moment geen verblijfstitel heeft), zijn er geen instrumenten en/of afspraken tussen de lidstaten. Mocht de derdelander ouder echter weer opduiken in Nederland, en die kans is zeer reëel vanwege het Nederlandse kind, dan dient Nederland - weliswaar op aanvraag - alsnog aan Chavez toetsen. De vraag komt dan op of het uitvoeren van de Dublinverordening in deze situatie nog doelmatig en effectief is.<sup>3</sup>

Ten tweede kan, indien er na de individuele afweging wordt besloten wel tot een overdracht over te gaan, de overdracht op meerdere praktische problemen stuiten. Ten eerste is het meereizen van het Nederlandse kind met de derdelander ouder naar de verantwoordelijke lidstaat alleen mogelijk uit eigen beweging. Tevens rust er geen verplichting op een lidstaat om opvang te verstrekken aan het Nederlandse kind dat immers rechtmatig verblijf geniet als Unieburger. Het is dan aan de ouder om zelf opvang te regelen, in de praktijk lukt dit vaak niet voordat de uiterste overdrachtstermijn zoals vastgesteld in de Dublinverordening verloopt. Indien de derdelander ouder niet vrijwillig wenst te vertrekken naar de verantwoordelijke lidstaat, kan het in bewaring stellen van de derdelander ouder teneinde de overdracht te kunnen realiseren tot de situatie leiden dat de ouder reeds voor de overdracht door de bewaringsmaatregel wordt gescheiden van het Nederlandse kind.

De omstandigheden die samenhangen met de overdracht van een derdelander ouder met een Nederlands kind, maken dat dit soort zaken gevoelig zijn voor media-aandacht.

---

<sup>3</sup> Dit geldt zowel voor de situatie dat de aanvraag van de derdelander ouder wordt ingewilligd in de verantwoordelijke lidstaat (immers na drie maanden rechtmatig verblijf in de andere lidstaat heeft het Nederlandse kind bij terugkeer naar Nederland gebruik gemaakt van zijn recht op vrij verkeer. De ouder kan dan in Nederland op die grond verblijf aanvragen) als voor de situatie de aanvraag van de derdelander ouder wordt afgewezen in de verantwoordelijke lidstaat (dan staat immers vast dat de derdelander ouder de EU moet verlaten en is het arrest Chavez-Vilchez wel van toepassing). In beide gevallen zal een aanvraag moeten worden beoordeeld en waarschijnlijk leiden tot de verlening van de EU-status in Nederland.

Tot slot kan in zaken waarin de Dublinoverdracht wel wordt doorgezet de Nederlandse Staat verweten worden een te formalistisch standpunt te hebben ingenomen.

## **5. Andere opties**

Er zijn tevens andere opties bezien. De nadelige effecten hiervan zijn echter zodanig dat deze opties niet de voorkeur hebben. Voor uw informatie zet ik deze kort uiteen.

- I. In alle Dublinzaken waarin de derdelander ouder een Nederlands kind heeft, wordt de asielaanvraag in de nationale procedure opgenomen.
- II. In alle Dublinzaken waarin de derdelander ouder een Nederlands kind heeft dient de derdelander ouder een aanvraag op grond van artikel 9 Vreemdelingenwet (toetsing aan het EU-recht) met een beroep op het arrest Chavez-Vilchez in te dienen die (al dan niet) parallel aan de asielaanvraag wordt behandeld.

*Ad I: In alle Dublinzaken waarin de derdelander ouder een Nederlands kind heeft wordt de asielaanvraag in de nationale procedure opgenomen.*

Bij deze werkwijze wordt er te veel voorbij gegaan aan de doelstelling van de Dublinverordening, terwijl dit juridisch gezien niet noodzakelijk is. Daarbij komt dat het vreemd is een discretionaire bepaling standaard toe te passen zonder een individuele beoordeling van de omstandigheden in de betreffende zaak.

*Ad II: In alle Dublinzaken waarin de derdelander ouder een Nederlands kind heeft dient de derdelander ouder een aanvraag op grond van artikel 9 Vreemdelingenwet (toetsing aan het EU-recht) met een beroep op het arrest Chavez-Vilchez in te dienen die (al dan niet) parallel aan de asielaanvraag wordt behandeld.*

Het is (theoretisch) mogelijk de derdelander ouder te vragen een aanvraag in te dienen op basis van het arrest Chavez-Vilchez. Deze kan behandeld worden voordat, of terwijl, de Dublinprocedure loopt. Het nadeel van deze optie is dat je hiermee afwijkt van de werkinstructie omdat we in alle zaken behalve Dublinzaken met een Nederlands kind *ambtshalve* kijken naar Chavez aanspraken. Daarnaast wordt het dan aan de vreemdeling overgelaten, waardoor het mogelijk is dat er bijvoorbeeld op de laatste dag voor een eventuele overdracht een artikel 9 Vreemdelingenwet aanvraag wordt ingediend.

## **6. Tot slot**

Aangezien het arrest Chavez-Vilchez recent is verschenen is het veelal nog niet duidelijk wat de handelswijze van andere lidstaten in dergelijke gevallen zal zijn. Noorwegen, Zweden en Zwitserland hebben echter laten weten ook op individuele basis te beoordelen of de zaken wel of niet onder artikel 17.1 in de nationale procedure opgenomen dienen te worden.

Zoals aangegeven in de eerder genoemde nota, worden zaken waarin een derdelander ouder een Nederlands kind heeft de komende periode gemonitord om zoveel mogelijk inzicht te hebben op signalen van mogelijk misbruik. Indien deze signalen zich voordoen zult u hierover nader worden geïnformeerd. Dit geldt ook voor zaken waarin de Dublinverordening een rol speelt.

*Bijlage 1: Nota uitwerking gevolgen arrest Chavez-Vilchez: Nederlandse kinderen met derdelander ouder*

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
1 augustus 2017

**Ons kenmerk**  
-





Aan: MT IND

Postbus

**Contactpersoon**

T  
F

**Datum**  
24 augustus 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

## Financiële gevolgen Chavez

Directeur A&B

Directeur RVN

Hoofd FBI

### Inleiding

Op 10 mei jl. heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) een belangrijke uitspraak gedaan over het verblijfsrecht van de onrechtmatig verblijvende ouder van een Nederlands kind ([het arrest Chavez-Vilchez](#)). Dit arrest heeft grote gevolgen voor de wijze waarop de IND toetst of een verzorgende derdelandse ouder recht heeft op verblijf bij zijn Nederlandse kind.

De beleidsmatige gevolgen zijn:

- Het beoordelingskader wijzigt, dit vraagt om een wijziging van de Vreemdelingencirculaire;
- Een groot deel van de bewijslast komt bij de overheid te liggen en de overheid zal onderzoek moeten doen naar het belang van het kind.

Het arrest Chavez-Vilchez werkt ook in op de uitvoering:

- De gewijzigde lijn heeft gevolgen voor alle oude zaken en werkt door in alle nieuwe zaken;
- De oude zaken liggen al twee jaar in afwachting van het arrest op de plank bij rechtbanken en indien deze worden teruggehaald leidt dit (naar alle waarschijnlijkheid) tot ingebrekestellingen.

Daarnaast dient de uitvoering te worden geïnformeerd worden over de nieuwe lijn.

### Uitwerking inhoudelijke gevolgen

Het arrest geeft echter niet alle antwoorden over hoe de nieuwe lijn er concreet uit zou moeten zien. Om deze te kunnen vaststellen is besloten de (321) liggende zaken te bekijken en te bezien wat de gevolgen van het arrest zouden zijn. Deze werkwijze heeft (nagenoeg) alle denkbare casuïstiek zichtbaar gemaakt.

Op basis hiervan zijn de inhoudelijke deskundigen van DMB en IND tot een uitwerking gekomen van de inhoudelijke gevolgen van het arrest.

Deze beoordeling heeft plaatsgevonden in een periode van vier weken en daarom zijn er een aantal punten aangestipt in een nota aan de Staatssecretaris, maar nog niet verder uitgewerkt. Dit geldt onder andere voor het gedeelte over de zaken waarin onderzoek moet worden gedaan naar het belang van het kind.

**Datum**  
24 augustus 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

Bij de beoordeling van de zaken was allereerst de vraag of het arrest de Nederlandse overheid verplicht tot onderzoek in bepaalde zaken. Zo ja, in welke zaken en zou onderzoek opportuun zijn? Vervolgens de vraag wie dit onderzoek zou moeten doen?

De conclusie van de beoordeling van de zaken en de overleggen over de casuïstiek leidden tot een positieve beantwoording van deze vragen:

- Het arrest biedt ruimte en verplicht de Nederlandse overheid om in bepaalde gevallen onderzoek te doen naar het belang van het kind;
- Over de lopende 321 zaken (eerste aanleg, bezwaar, beroep, hoger beroep en urgenties en zaken van DT&V en externen) is in 7% (30 zaken) van de gevallen onderzoek vereist voordat een besluit kan worden genomen;
- Onderzoek is noodzakelijk en opportuun;
- De Raad van de Kinderbescherming (RvdK) zou degene moeten zijn die dit onderzoek doet omdat zij een onderdeel is van het Ministerie van V&J en de IND en de RvdK al samenwerken in het belang van het kind;
- De RvdK heeft ook de bereidheid tot samenwerking uitgesproken.

#### **Kosten onderzoeken RvdK**

In de nota aan de Staatssecretaris over de gevolgen van het arrest is opgenomen dat de samenwerking met de RvdK nog nader zou worden uitgewerkt in een opdrachtbrief. Hiermee is beoogd te zeggen dat nadere afspraken hierover verder nog gemaakt moeten worden. De voorwaarden over onderzoek, de financiering en dergelijke zou verder nog onderwerp van gesprek moeten zijn. Naar aanleiding hiervan heeft Directie Regie Vreemdelingenketen (DRV) te kennen gegeven dat zij van mening zijn dat de financiering voor deze eerste 30 onderzoeken vanuit de IND zelf zou moeten worden gevonden. De RvdK heeft aangegeven dat het uitvoeren van deze 30 onderzoeken € 3.282 per onderzoek kost. De kosten per onderzoek zijn gebaseerd op de met DRV vastgestelde integrale kostprijs die de RvdK aan derden voor onderzoeken in rekening brengt. Derhalve gaat dit voor 2017 om een bedrag van € 98.460 waarvoor financiering moet worden gevonden.

### **Verantwoording en financiële dekking kosten RvdK**

Na inventarisatie is gebleken dat de 30 onderzoeken nagenoeg gelijk verdeeld zijn over de directies RVN en A&B. Vanuit deze directies zal dan ook de opdracht tot het uitvoeren van onderzoek bij de RvdK plaatsvinden en verdere controle op de uitvoering worden uitgevoerd. In dit kader is het dan ook logisch dat de kosten bij beide directies verantwoord worden. Gezien de financiële prognose van RVN en A&B voor 2017 is de verwachting dat deze extra kosten ad ca. € 100.000 gedekt kunnen worden uit het verwachte positieve resultaat van deze directies. Na afronding en evaluatie van deze onderzoeken kan worden ingeschat wat de daadwerkelijke en structurele kosten vanaf 2018 zullen zijn. Hierover dienen met DRV nadere afspraken te worden gemaakt en dienen zij tijdig te worden betrokken.

**Datum**

24 augustus 2017

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**



De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**



**Datum**  
9 mei 2018

**Ons kenmerk**  
2266957

# nota

Eerste evaluatie gevolgen arrest Chavez-Vilchez voor de uitvoeringspraktijk en voorstel tot aanpassingen

## Doel nota

Informatief en op twee onderdelen besluitvormend.

## Aanleiding

In eerdere nota's is uw voorganger geïnformeerd over het arrest van het Hof van Justitie van de EU in de zaak Chavez-Vilchez e.a. Dit arrest verplicht tot verblijfsaanvaarding van een derdelander ouder van een Nederlands kind indien sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen beiden dat vertrek van deze ouder het kind zou nopen de Europese Unie te verlaten. In deze nota's is tevens een inschatting gemaakt van de consequenties van dit arrest voor de uitvoering.

Driekwart jaar na het arrest is de balans opgemaakt van de ervaringen die tot nu toe met de toepassing van het arrest zijn opgedaan. Op grond hiervan is bekeken wat de gewenste beleids- en uitvoeringslijn voor de toekomst is en wordt nu voorgesteld deze lijnen voor het grootste gedeelte te consolideren en op enkele punten aan te scherpen.

Gekeken is naar:

- de ervaringen van de IND met het (kunnen) beoordelen van zaken waarin een beroep op het arrest Chavez-Vilchez wordt gedaan door een ouder van een minderjarig Nederlands kind binnen de Unie, afkomstig uit een derde land;
- de samenwerking met de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) die de afgelopen tijd op pilotbasis heeft plaatsgevonden;
- de ervaringen van de Nederlandse Vertegenwoordigingen in het buitenland en de IND met het, conform een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak de Raad van State van 7 maart 2012<sup>1</sup>, toepassen van de eerdere arresten Ruiz Zambrano, Dereci en nu ook Chavez-Vilchez op aanvragen van derdelander ouders van minderjarige Nederlanders die zich buiten de Unie bevinden;

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2012:BV8631

Voorts wordt u hierbij geïnformeerd over het aantal aanvragen en inwilligingen sinds het arrest Chavez-Vilchez. Naar de wijze waarop andere lidstaten omgaan met dit arrest, wordt op dit moment navraag gedaan via het EMN. Informatie hierover ontvangt u zo spoedig als mogelijk.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

### **Gevraagde acties en Advies**

1. Ik adviseer u de gevolgde beleidslijn voor de toepassing van het arrest te consolideren, met uitzondering van twee punten:

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957

a. Ik adviseer u de tekst van de Vreemdelingencirculaire 2000 aan te scherpen, voor de ouders die slechts marginaal betrokken zijn bij de verzorging van een Nederlands kind en waarbij twijfel bestaat aan de afhankelijkheidsverhouding in de zin van het arrest. Daardoor krijgt de IND meer handvatten om die gevallen te kunnen afwijzen. Een concreet tekstvoorstel treft u aan als bijlage.

b. Ik adviseer u om in de Vreemdelingencirculaire 2000 vast te leggen dat in alle gevallen getoetst wordt of de identiteit en nationaliteit van ouder en kind en afstamming van het kind voldoende zijn aangetoond met documenten of anderszins.

2. Ik adviseer u voorts om de inzet van de Raad voor de Kinderbescherming te beperken tot zaken waarin de IND niet zonder een rapport van bevindingen van een team van de RvdK, met daarin onder meer een gedragsdeskundige, tot een gedegen oordeel over de afhankelijkheidsverhouding tussen derdelander ouder en het Nederlandse kind kan komen.

### **Toelichting op het advies**

#### **1. Het arrest**

In het arrest Chavez-Vilchez e.a. van 10 mei 2017 betreffende prejudiciële vragen over de uitlegging van artikel 20 VWEU inzake Unieburgerschap overwoog het Hof van Justitie van de Europese Unie als volgt:

“Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat, voor de beoordeling of een kind, burger van de Unie, genoot zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten en hem dus het effectieve genot van de essentie van de rechten die dat artikel hem verleent, zal worden ontzegd indien aan zijn ouder, onderdaan van een derde land, een verblijfsrecht in de betrokken lidstaat werd geweigerd, de omstandigheid dat de andere ouder, burger van de Unie, daadwerkelijk alleen de dagelijkse zorg voor het kind kan en wil dragen, een gegeven vormt dat relevant is, maar dat niet volstaat om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die onderdaan van een derde land is en het kind niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind in geval van een dergelijke weigering het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten. Om tot een dergelijke vaststelling te komen moeten, in het hogere 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 ouder die burger van de EU is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden.”

Daarmee moest de eerder door Nederland gegeven, restrictieve, uitleg van het arrest Ruiz Zambrano worden verlaten. In die uitleg gold dat slechts wanneer de Nederlandse ouder overleden, onvindbaar of gedetineerd was, dan wel opgenomen in een psychiatrische inrichting of langere tijd was opgenomen in het ziekenhuis, werd uitgegaan van de veronderstelling dat de Nederlandse ouder niet voor het kind zou kunnen zorgen. Volgens deze uitleg werd enkel in die gevallen de Unieburger, het kind, gedwongen zijn derdelander ouder te volgen en Nederland te verlaten.

Het arrest Chavez-Vilchez leidt ertoe dat verblijf moet worden toegestaan aan de ouder uit een derde land, indien een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen kind en ouder uit een derde land wordt vastgesteld dat het kind genoopt zou zijn het grondgebied van de Europese Unie te verlaten als aan de ouder uit het derde land verblijf wordt geweigerd. Dit kan dus ook gelden in de situatie dat er een Nederlandse ouder aanwezig is en deze ouder daadwerkelijk in staat en bereid is de zorg voor het kind op zich te nemen. Het Hof overweegt in het arrest dat voor de vaststelling van de afhankelijkheidsverhouding tussen het kind en de ouder uit het derde land alle betrokken omstandigheden moeten worden meegenomen. Bovendien volgt uit het arrest niet dat louter het belang van het kind telt.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957

## 2. Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk

### Cijfers

In een eerdere nota is aangegeven dat moeilijk te voorspellen is of het aantal aanvragen waarin een beroep op het arrest Chavez-Vilchez wordt gedaan zal stijgen. Thans is duidelijk dat het aantal aanvragen vanaf juli 2017 substantieel is toegenomen. Tot en met juni 2017 vroegen er gemiddeld 11 ouders per maand om verblijf bij een Nederlands kind. Van juli 2017 tot en met april 2018 is dit gemiddelde gestegen naar gemiddeld 250 aanvragen per maand.

Tevens is uw voorganger eerder geïnformeerd over de verwachting dat het aantal inwilligingen van verblijfsaanvragen zal toenemen richting de 95% (of hoger). Uit de cijfers tot en met april 2018 blijkt dat deze inschatting tot nu toe adequaat is geweest.

### Ingediende aanvragen verzorgende ouder(s) bij Nederlands kind:

Jaar/maand	201701	201702	201703	201704	201705	201706	201707	201708	201709	201710	201711	201712	201801	201802	201803	201804	Totaal
	9	11	11	4	10	26	185	175	162	284	313	251	331	249	280	281	2582

### Afgehandelde aanvragen verzorgende ouder(s) bij Nederlands kind:

Aantal afgehandelde jaar/maand	201701	201702	201703	201704	201705	201706	201707	201708	201709	201710	201711	201712	201801	201802	201803	201804	Indtotaal
Afwijzing/ ongegron	3	4	8	7	8	2	223	157	107	168	176	114	207	202	199	196	1775
Inwilliging/ gegrond	2	5	2	5	2	10	99%	96%	96%	98%	97%	95%	99%	96%	92%	89%	94%
Overig	40%	56%	20%	42%	18%	91%	1	1	3	3	1	1	3	3	5	4	26
Indtotaal	5	9	10	12	11	11	226	164	111	171	181	120	210	211	216	219	1887

Toelichting bij tabel:

De categorie "overig" betreft aanvragen die zijn ingetrokken dan wel "niet inhoudelijk" zijn afgedaan wegens overlijden van de vreemdeling.

## Top 10 herkomstlanden (instroom)<sup>2</sup>

Nationaliteit	Aantal
Marokkaanse	385
Surinaamse	186
Turkse	181
Nigeria, burger van	158
Iraakse	153
Ghanese	137
Braziliaanse	98
Filipijnse	50
Egyptische	48
Chinese	46
Overig	1140
<b>Eindtotaal</b>	<b>2582</b>

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957

Het hoge inwilligingspercentage is verklaarbaar. Het Hof concludeert dat de uitleg die door Nederland werd gegeven aan het arrest Zambrano te beperkt was en vult nu nader in aan welke criteria moeten worden getoetst. Zowel complete gezinnen als eenoudergezinnen waarbij de verzorgende ouder uit een derde land komt, kwalificeren nu op grond van de criteria van het Hof in meerderheid voor een aanspraak op verblijf ingevolge het arrest. Tussen mei 2017 en april 2018 zijn 2550 aanvragen voor verblijf bij kind op grond van het arrest behandeld. 1770 aanvragen zijn ingewilligd, waaronder ook gevallen waarin een beroep was gedaan op het arrest Zambrano en die in afwachting van het arrest Chavez-Vilchez waren aangehouden.

Door de voorgestelde aanscherping van beleid zal een ouder uit een derde land die slechts marginaal betrokken is bij de verzorging van een Nederlands kind niet langer in aanmerking komen voor verblijf. Indien u instemt met het voorgestelde beleidskader kan dit, afhankelijk van de voorgelegde beroepen op het arrest, van invloed zijn op het inwilligingspercentage.

### *Beleidslijn en aanpassing Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000)*

Het huidige beleidskader leidt bij de uitvoering tot vragen over hoe gevallen waarin er van een minder evidente afhankelijkheidsverhouding sprake is beoordeeld moeten worden. Onder het huidige beleid wordt ook bij minimale zorg- of opvoedingstaken een dergelijke afhankelijkheidsverhouding aangenomen, terwijl dit niet per se volgt uit het arrest Chavez-Vilchez. Er bestaat dan ook behoefte aan een nadere duiding en aanscherping van de reeds ingezette beleidslijn. Voortaan worden zorgtaken met een marginaal karakter niet meer aangemerkt als zorgtaken in de zin van het arrest (zie bijlage).

De voorgestelde aanpassing heeft in ieder geval gevolgen voor de uitvoering; naast het toetsen van de afhankelijkheidsverhouding moet ook de invulling van de verzorgingstaken inhoudelijk worden getoetst. Een marginale invulling is niet meer voldoende.

Indien blijkt dat vanuit de uitvoeringspraktijk toch nog behoefte bestaat aan een nadere toelichting kan dit door het opnemen van relevante casuïstiek in een werkinstructie.

### *Rechtsmisbruik en schijnhandelingen*

In de Vreemdelingencirculaire moet verder worden vastgelegd dat in alle gevallen eerst getoetst wordt of de identiteit en nationaliteit van ouder en kind en afstamming van het kind voldoende zijn aangetoond met documenten of

<sup>2</sup> Bron: METIS/INDiGO op basis van jaarstand 2017 en maandstand februari 2018

anderszins. Dit was nog niet in de Vc 2000 opgenomen omdat het niet direct uit het arrest Chavez-Vilchez volgt. Echter, alleen op deze manier kan worden beoordeeld of de bescherming van de openbare orde zich tegen het verlenen van het verblijfsrecht verzet en of de derdelander ouder daadwerkelijk aanspraken ontleend aan het arrest.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957

Voor rechtsmisbruik binnen het EU-recht moet aansluiting worden gezocht bij richtlijn 2004/38 (vrij verkeer van personen). Artikel 35 van deze richtlijn benoemt rechtsmisbruik en fraude als reden om verblijfsrecht te ontzeggen, in te trekken of te beëindigen, maar definieert deze termen niet. Uit jurisprudentie is in ieder geval gebleken dat *geen* sprake is van misbruik als een EU-burger in een voordeliger positie komt doordat hij gebruik maakt van het EU-recht.

Rechtsmisbruik kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een minderjarige uit een derde land erkend wordt door een Nederlander zonder dat betrokkenheid bij het kind wordt beoogd. De erkenning heeft dan het uitsluitend oogmerk het kind de Nederlandse nationaliteit te laten verkrijgen waardoor de verzorgende ouder uit een derde land een beroep zou kunnen doen op het arrest. Bij minderjarigen onder de zeven jaar heeft erkenning namelijk ook een nationaliteitsgevolg, wanneer de erkenner niet de biologische vader is. Oudere kinderen worden alleen Nederlander door erkenning door de biologische vader. In het licht van het arrest bestaat er dus enig risico dat het verblijfsrecht op grond van het arrest moet worden toegekend aan derdelanders die door een dergelijke erkenning ouder van een Nederlands kind zijn geworden, omdat de afhankelijkheidsverhouding van het Nederlandse kind met de verzorgende ouder evident is.

Er loopt inmiddels een breed overleg (MDT schijnerkenningen) met onder andere het OM, BZ en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) om in kaart te brengen of en welke gevallen van misbruik voorkomen. Vervolgens is het doel van het overleg potentiële schijnerkenningen, met name als zij nationaliteitsgevolg hebben, te ontmoedigen en te voorkomen. Is een erkenning rechtsgeldig tot stand gekomen en is het kind eenmaal Nederlander dan is het zeer lastig de verblijfsaanspraak van de verzorgende ouder af te wijzen, tenzij na de erkenning in de verblijfsprocedure blijkt dat er evident sprake is geweest van misbruik dat niet tijdig door de ambtenaar van de burgerlijke stand is onderkend.<sup>3</sup> Blijkt na de erkenning dat het oogmerk frauduleus was, dan kan door het OM de erkenning voor vernietiging worden voorgedragen bij de rechter. Wordt de erkenning vernietigd, dan vervalt de Nederlandse nationaliteit van het kind alsmede de verblijfsaanspraak die de verzorgende ouder op grond van het arrest had.

---

<sup>3</sup> "Tot op heden heeft zich dat nog maar in slechts één zaak voorgedaan waarin betrokkene tijdens een voorlopige voorziening bij de rechtbank heeft erkend dat sprake is van een schijnerkenning. De IND heeft het OM verzocht de erkenning te vernietigen. Het OM heeft op 18 april bij de rechtbank Gelderland een verzoek ingediend om de erkenning te vernietigen. Hoewel de erkenning nog niet is vernietigd, is de IND daar al wel op vooruitgelopen door de verblijfsrechtelijke aanvraag af te wijzen. De vreemdelingrechtelijke procedure bevindt zich momenteel in de bezwaarfase."



### **3. Bevindingen onderzoeken Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)**

In de nota van 6 juli 2017 aan uw ambtsvoorganger is aangegeven dat in een aantal zaken aanleiding bestond om de afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander ouder en het minderjarige kind te laten onderzoeken door de RvdK.

#### *Pilot*

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

- De derdelanderouder draagt geen verantwoordelijkheid in zorg of opvoeding, maar heeft wel (fysiek) contact met het Nederlandse kind, dan wel wordt daar naartoe gewerkt in een (begeleid) traject.
- Gevallen waarin sprake is van (signalen van) huiselijk geweld ((ex)-partnergeweld, kindermishandeling) en/of een (v)chtscheiding en de dossierstukken onvoldoende duidelijkheid bieden over de vraag wat in het belang van het kind is. Dit kunnen verklaringen zijn betreffende de al dan niet geboden zorg door de ouder en/of derdelander ouder maar ook bijvoorbeeld politiemeldingen of aangiftes van huiselijk geweld.
- Gevallen waarin de in de zaak overgelegde stukken, de afgelegde verklaringen en/of het procedureverloop twijfel oproepen over de mate van omgang van de derdelander ouder met het Nederlandse kind.

Uiteindelijk zijn ruim 20 zaken door de RvdK onderzocht: Uit de evaluatie hiervan is gebleken dat de RvdK in alle zaken heeft geconcludeerd, ook bij een marginaal ingevulde zorgtaak, dat het belang van het kind wordt geschaad door het vertrek van de ouder. Het maken van een selectie van zaken aan de hand van vooraf te stellen algemene criteria over aard en frequentie van contact blijkt niet te voldoen.

In de pilot heeft de RvdK geen kosten berekend aan de IND. Maar deze coulance is beperkt tot de pilot. Aan het voorleggen van zaken aan de RvdK zijn kosten verbonden voor de IND (circa € 3000 per onderzoek). Ook dat noopt tot terughoudendheid in het voorleggen van zaken.<sup>4</sup>

De RvdK en de IND delen de opvatting dat het niet in het belang van het kind is als het kind instrumenteel wordt gemaakt aan het verkrijgen van verblijfsrecht. Maar in het licht van de kerntaken van beide organisatieonderdelen (zie hierna onder rolverdeling) moet goed worden beoordeeld in welke gevallen onderzoek van de RvdK een meerwaarde heeft.

Het voorstel is als lijn te volgen dat uitsluitend zaken voor worden gelegd aan de RvdK waarin de IND op grond van het dossier over onvoldoende informatie en expertise beschikt om zelf de afhankelijkheidsverhouding te kunnen vaststellen, en dus een rapport van bevindingen van een team van de RvdK, met daarin onder meer een gedragsdeskundige, behoeft.

#### *Rolverdeling*

---

<sup>4</sup> De IND dient nog nadere afspraken te maken met Opdrachtgever over bekostiging (kostprijs) van de onderzoeken van de RvdK. Indien besloten wordt structureel gebruik te maken van onderzoeken van de RvdK, dienen de kosten van de IND gedekt te worden vanuit de bekostiging.

Uit de pilot bleek dat de RvdK in alle zaken die tot nu toe zijn voorgelegd tot de conclusie is gekomen dat het niet het in het belang van het betreffende kind is dat de derdelander ouder het grondgebied van de EU verlaat. Met name omdat het kind gebaat is bij continuering of herstel van de verhouding met die ouder. Dit is een andere toets dan die van het Hof waarin beoordeeld moet worden of het kind het grondgebied van de EU met de derde-lander ouder zou moeten verlaten als deze ouder verblijf wordt geweigerd. Het legt evenwel een fundamenteel verschil van verantwoordelijkheden bloot binnen hetzelfde departement. Een onderdeel kijkt uitsluitend naar het belang van het Nederlandse kind en acht vertrek van de ouder ongewenst voor het kind en een ander onderdeel toetst breder en komt tot de conclusie dat ondanks het belang van het kind het vertrek van de derde-lander ouder niet tot vertrek van het Nederlandse kind zal leiden, waardoor de verblijfsaanspraak, conform de voorwaarden die het Hof stelt, wordt afgewezen. U ontvangt separaat ter informatie een nota waarin een aantal zaken waarin zich dit voordoet nader wordt toegelicht.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957

#### **4. Ouder en/of kind in het buitenland**

In de eerdere nota's over de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez is met name aandacht besteed aan aanvragen van een ouder of ouders die reeds in Nederland verbleven. Het arrest heeft immers betrekking op situaties van in Nederland verblijvende kinderen met een Nederlandse ouder en een in Nederland verblijvende ouder uit een derde land. De centrale vraag die in het arrest wordt beantwoord is of het kind genoot het grondgebied van de Unie te verlaten en hem zo het effectieve genot van de essentie van zijn rechten als Unieburger worden ontzegd.

Echter, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak van 7 maart 2012 reeds geoordeeld dat de arresten Ruiz Zambrano en Dereci ook betekenis hebben wanneer minderjarige burgers van de Unie zich buiten het grondgebied van de Unie bevinden. Volgens de Afdeling is de situatie in deze arresten, waarin minderjarige Unieburgers door de mate van afhankelijkheid van de derdelander ouder feitelijk verplicht worden het grondgebied van de Unie te verlaten, *niet anders dan in geval deze ouder de toegang tot het grondgebied van de Unie wordt ontzegd*.

Aangezien het Hof de in Ruiz Zambrano en Dereci ingezette jurisprudentiële lijn verder heeft gepreciseerd in het arrest Chavez-Vilchez wordt uit deze Afdelingsuitspraak afgeleid dat ook (ambtshalve) aan dit arrest getoetst dient te worden wanneer minderjarige Nederlandse kinderen zich buiten het EU-grondgebied bevinden en met hun derdelander ouder naar Nederland willen komen.

Om de ouder uit het derde land, die zich in het buitenland bevindt, in de gelegenheid te stellen in Nederland een beroep te doen op verblijfsrecht in het kader van het arrest is naar analogie aangesloten bij de werkwijze bij het faciliterende visum<sup>5</sup> dat kan worden afgegeven aan familieleden van EU-burgers die in Nederland een beroep willen doen op hun rechten op grond van het vrij verkeer van personen.

---

<sup>5</sup> Vreemdelingen van een visumplichtige nationaliteit moeten in dit geval eerst een faciliterend visum aanvragen om Nederland te kunnen inreizen. Dit visum is gratis en wordt afgegeven als een Schengenvisum (type C).

Familieleden van deze EU-burgers komen in aanmerking voor een faciliterend visum wanneer is aangetoond dat zij in een familierechtelijke relatie staan tot een EU-burger die in Nederland verblijft. Zij hoeven niet in het buitenland al aan te tonen dat zij aan alle andere voorwaarden die de Richtlijn vrij verkeer stelt voldoen. De volledige toetsing aan de voorwaarden vindt pas plaats in Nederland als zij een aanvraag indienen voor een EU verblijfsdocument.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957

Sinds het arrest Chavez-Vilchez kunnen derdelanders die zich buiten de Unie bevinden naar analogie ook een faciliterend visum aanvragen indien zij aantonen ouder te zijn van een Nederlandse kind. Daarmee kunnen zij inreizen en in Nederland een aanvraag indienen voor een EU verblijfsdocument op grond van het arrest.

Indien is aangetoond dat zij aan alle voorwaarden voldoen, worden zij vervolgens in Nederland in het bezit gesteld van een EU-verblijfsdocument<sup>6</sup>.

Het faciliterend visum is dus bedoeld om gezinsleden van een EU onderdaan-in het kader van de Richtlijn vrij verkeer- in staat te stellen Nederland in te reizen zonder nadere voorwaarden. Maar bij de vreemdelingen die een beroep willen doen op het arrest is toetsing aan de nadere voorwaarden voorafgaande aan inreis juist wel gewenst. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is dus, in het kader van deze visumverstrekking, geïnformeerd dat het arrest uitsluitend in bepaalde gevallen noopt tot verblijfsaanspraken en dus ook alleen in bepaalde gevallen tot afgifte. Een marginale invulling van het contact met het kind is onvoldoende.

Die bepaalde gevallen zijn:

- De derdelander ouder en het Nederlandse kind verblijven gezamenlijk in het (zelfde) buitenland. Vóór verlening van het visum moeten de identiteit van de ouder, de nationaliteit van het kind en de afstamming vaststaan. Er dient aannemelijk te worden gemaakt dat het kind bij de visumplichtige ouder verblijft. In dat geval is aannemelijk dat het kind afhankelijk is van de derdelander ouder voor zijn verzorging en opvoeding.
- Ouder verblijft zonder Nederlands kind in het buitenland, maar ouder kan aannemelijk maken eerder omgang gehad te hebben met het kind. De omgang is aantoonbaar op afstand gecontinueerd na de fysieke scheiding. Een en ander dient met stukken te worden onderbouwd.

Weigeren van een inreisvisum aan de ouder zou dan kunnen betekenen dat de verzorgende derdelander ouder zijn recht op toegang tot de Unie niet kan realiseren, waardoor feitelijk ook het kind geen mogelijkheid heeft om hier te verblijven.

In geval van een contra-indicatie wordt geen faciliterend visum verleend. Wel wordt betrokkene door de post gewezen op de mogelijkheid van bezwaar. In de bezwaarfase zal de IND op de gebruikelijke wijze beoordelen of er een

---

<sup>6</sup> Wanneer een ouder van een Nederlands kind vanuit het buitenland een aanvraag voor een mvv doet, dan wordt ambtshalve getoetst aan het arrest.

verblijfsaanspraak bestaat en er alsnog een faciliterend visum moet worden afgegeven om de verblijfsaanspraak te realiseren.

In het geval eerder een beroep op het arrest Ruiz Zambrano is afgewezen en de ouder dientengevolge is vertrokken, kan een (her)beoordeling van het verblijfsrecht op grond van het arrest Chavez-Vilchez worden gevraagd.<sup>7</sup>

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957

## **Politieke en bestuurlijke context**

De Tweede Kamer is bij brief van 14 juli 2017 door uw ambtsvoorganger geïnformeerd over de duiding van het arrest Chavez-Vilchez voor het toelatingsbeleid. De brief is geagendeerd voor het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 14 december 2017. Bij die gelegenheid heeft het lid Fritsma (PVV) gevraagd naar aantallen ingewilligde zaken op dat moment. U heeft geantwoord dat dit er sinds juli 2017 gemiddeld 140 per maand waren. De nu voorgestelde aanpassing van de Vreemdelingencirculaire past binnen het toetsingskader dat op 14 juli 2017 aan de Tweede Kamer is gecommuniceerd. Daarin staat onder andere dat er van het Hof moet worden gekeken naar de mate van de affectieve verhouding met beide ouders in het licht van de vraag of de band met de derde lander ouder dusdanig is dat het kind Nederland zou moeten verlaten, als de ouder moet vertrekken. Die mate wordt nu ingevuld met: moet meer dan marginaal zijn. Het is dan ook niet nodig de Tweede Kamer hierover opnieuw te informeren. Inmiddels heeft het lid Fritsma op 25 mei jl. in Kamervragen wederom naar de aantallen gevraagd. De concept-antwoorden zullen u binnenkort bereiken. Het arrest is tevens relevant voor gemeenten en andere departementen (SZW en Financiën), omdat het gewezen is in de context van het verstrekken van uitkeringen en toeslagen.

## **Communicatie**

De nota dient om intern te communiceren over de voortgang van de toepassing van het arrest en het advies is alleen bedoeld voor interne besluitvorming.

## **Afstemming**

De nota is afgestemd met DWJZ, IND en de Raad voor de Kinderbescherming.

## **Bijlagen**

---

<sup>7</sup> In eerste instantie zijn aanvragen om een faciliterend visum waarin actief een beroep werd gedaan op het arrest Chavez-Vilchez, door de posten voor advies voorgelegd aan de IND-Visadienst. Uit een korte evaluatie uitgevoerd door de visadienst is gebleken dat in de periode november 2017 tot 1 februari 2018 in totaal 103 aanvragen om een faciliterende visa op grond van het arrest waren binnengekomen waarbij in de maanden november, december, januari maandelijks een stijging te zien was. Het merendeel van de aanvragers waren vrouwen (82 %) die met hun (Nederlandse) kinderen naar Nederland wensten te reizen om zich bij hun echtgenoot/vader van de kinderen te voegen. De overige 18 % betrof voornamelijk (alleenstaande) vaders die bij hun kinderen in Nederland wilden zijn. Nagenoeg alle aanvragen om een faciliterend visum zijn door de IND-Visadienst met een positief advies voor afgifte aan de RSO's/posten teruggegeven, mede omdat er geen helder kader was mbt afwijzen ivm een marginale invulling van zorg.

Aan de nota is 1 bijlage toegevoegd met de voorgestelde aanpassing van de Vreemdelingencirculaire.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957

## Bijlage

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

### Beleidslijn en aanpassing Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000)

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957

Gebleken is dat de formulering die thans in paragraaf 10/2.2 van de Vc 2000 is opgenomen tot vragen leidt hoe gevallen waarin er van een minder evidente afhankelijkheidsverhouding sprake is beoordeeld moeten worden. Er bestaat dan ook behoefte aan een nadere duiding en aanscherping van de reeds ingezette beleidslijn, desgewenst aangevuld met beschrijving van casuïstiek in een werkinstructie. Daarnaast wordt voorgesteld de tekst van de Vc 2000 als volgt te redigeren:

Verblijf van verzorgende ouder bij Nederlands minderjarig kind

Een vreemdeling heeft rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder e, Vw als aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan:

a. De vreemdeling moet zijn identiteit en nationaliteit aannemelijk 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;

b. de vreemdeling heeft een minderjarig kind (dat wil zeggen: beneden de achttien jaar) dat in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit; en

c. de vreemdeling verricht al dan niet gezamenlijk met de andere ouder daadwerkelijke zorgtaken ten behoeve van het minderjarige kind; en

d. tussen de vreemdeling en het kind bestaat een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd.

Ad c.

- De IND verstaat onder zorgtaken ook opvoedingstaken.
- De IND merkt zorg- en/of opvoedingstaken met een marginaal karakter niet aan 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. Dit wordt de vreemdeling niet aangerekend als hij/zij kan aantonen dat de andere ouder de omgang met het kind frustreert.

Ad d.

Bij de beoordeling of sprake is van een zodanig afhankelijkheidsverhouding dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd, betreft de IND, in het hogere belang van het kind, alle relevante omstandigheden, meer in het bijzonder:

- de leeftijd van het kind;
- zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling; en
- de mate van zijn affectieve relatie zowel met de Nederlandse ouder als met de vreemdeling, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan als het van deze laatste zou worden gescheiden.

De IND kan niet vaststellen dat sprake is van rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder e, Vw als de vreemdeling onvoldoende gegevens verschaft waarmee kan worden aangetoond dat aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

**Datum**  
9 mei 2018  
Ons kenmerk  
2266957



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid  
i.a.a. Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal  
Migratie**

Directie Migratiebeleid  
Toezicht, Regulier en  
Nationaliteit

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

T

**Datum**

12 oktober 2018

**Ons kenmerk**

2328030

# nota

## Chavez en het belang van het kind

**Van**

DDMB

Datum/eindparaaf

### 1. Doel nota

Informerend

### 2. Aanleiding

Bij nota van 9 mei jl. bent u geïnformeerd over de eerste evaluatie van de gevolgen van het HvJEU arrest Chavez-Vilchez voor de uitvoeringspraktijk en bent u o.a. geadviseerd om de samenwerking tussen de IND en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in Chavez zaken in aangepaste vorm te continueren. In die nota is nader ingegaan op de rolverdeling tussen de IND en de Raad voor de Kinderbescherming en de wijze waarop door beide organisaties aan het belang van het kind wordt getoetst. Deze wijze van toetsen legt een fundamenteel verschil van verantwoordelijkheden bloot binnen het departement. Ter illustratie daarvan zou in een separate nota nog een vijftal zaken aan u worden voorgelegd. Met deze nota doe ik deze toezegging gestand.

Tevens informeer ik u hierbij over de voortgang van het project: het belang van het kind in vreemdelingenrechtelijke procedures, waaraan deelnemen de RvdK, de IND, de DT&V en de DMB.

#### *Pilot IND-Raad voor de Kinderbescherming*

Na de uitspraak van het HvJEU in de zaak Chavez-Vilchez e.a. is een pilot gestart met de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). In een aantal gevallen waarin een aanvraag tot verblijf is gedaan waarin men zich beriep op het arrest heeft de IND, op basis van vooraf vastgestelde selectiecriteria, aan de RvdK gevraagd te beoordelen of het in het belang van het kind noodzakelijk is dat de ouder uit het derde land in Nederland verblijft.

In 23 zaken heeft de RvdK uiteindelijk een rapport uitgebracht. In al deze zaken kwam de RvdK tot de conclusie dat het verblijf van de ouder in Nederland in het belang van het kind was. In 18 van deze zaken heeft de IND het verzoek ingewilligd. Vijf zaken leidden – ondanks de conclusie van de RvdK – tot een



afwijzing in eerste aanleg. Een samenvatting van deze zaken is opgenomen in de bijlage.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**

De RvdK kwam in deze vijf zaken tot het oordeel dat het belang van het kind geschaad zou worden als de derde-lander ouder uit Nederland zou vertrekken, ook als de betrokkenheid van de ouder marginaal was.

**Datum**  
20 september 2018  
**Ons kenmerk**  
2328030

De wijze waarop de RvdK toetst vloeit niet voort uit de jurisprudentie van het EHRM of het HvJEU, maar uit de taakopdracht van de RvdK, waarin het belang van het kind het enige en het primaire belang is waaraan de RvdK toetst.

De IND kwam in dezelfde zaken tot de conclusie dat zowel op grond van de belangenafweging bij artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (recht op gezinsleven) als op grond van de beoordeling van de afhankelijkheidsverhouding tussen derde-lander ouder en kind cf. het arrest Chavez, de aanvraag kon worden afgewezen. In die vijf zaken heeft de IND de aanvraag inmiddels ook daadwerkelijk afgewezen.

### 3. Verdere samenwerking met de RvdK in Chavez-zaken

Volgens het HvJEU moet vastgesteld kunnen worden of er tussen het kind en de derdelander ouder niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind alsnog genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien de ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd. Het HvJEU stelt dat daarbij rekening gehouden moet worden met het belang van het kind. Daarbij moeten alle betrokken omstandigheden worden onderzocht: de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie met beide ouders evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van de derdelander ouder zou worden gescheiden.

#### *RvdK geeft ruime invulling aan afhankelijkheidsverhouding.*

Uit de evaluatie van de raadsonderzoeken bleek dat de RvdK een ruime invulling geeft aan het begrip afhankelijkheidsrelatie. De RvdK onderzoekt of het belang van het kind geschaad wordt als de derdelander-ouder het land zou verlaten en een negatieve impact op het welzijn en de ontwikkeling van het kind heeft.

De RvdK acht het voor de ontwikkeling van het kind van belang dat het kind (fysiek) contact met beide ouders kan onderhouden. Ook als de ouders niet meer bij elkaar zijn hebben kinderen het recht op te groeien in gezinsverband. Het is in hun belang om een band te ontwikkelen en te onderhouden met een ouder, ook als dat een ouder op afstand is. Voor hun identiteitsontwikkeling is het weten waar het vandaan komt en hier verbinding mee te hebben een belangrijke voorwaarde.

Dit leidt ertoe dat de RvdK omgang met beide ouders enkel níét in het belang van het kind acht als contact met een van de ouders schadelijk moet worden geacht voor de ontwikkeling van het kind.

De RvdK beoordeelt dus niet of de afhankelijkheidsverhouding tussen ouder en kind dusdanig is dat vertrek van de ouder zou leiden tot vertrek van het kind uit de Unie, maar of het kind gebaat is bij de aanwezigheid van de ouder in Nederland en dat is bijna altijd het geval.

De resultaten uit de pilot waren aanleiding om te bezien in wat voor Chavez-zaken een raadsonderzoek echt meerwaarde heeft.

#### *Gerichtere samenwerking in Chavez-zaken.*

Op basis van de nota van 9 mei 2018, bent u akkoord gegaan met het beperken van de inzet van de RvdK tot zaken waarin de IND niet zonder een rapport van bevindingen van een team van de RvdK, tot een gedegen oordeel over de afhankelijkheidsverhouding tussen derdelander ouder en het Nederlandse kind kan komen. Dat zijn bijvoorbeeld zaken waarin er te weinig of tegenstrijdige informatie is over de invulling van de relatie ouder-kind.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**

**Datum**  
20 september 2018  
**Ons kenmerk**  
2328030

#### 4. Samenwerking met de RvdK in overige vreemdelingenprocedures

De zaken in de bijlage worden ook ter informatie aan u voorgelegd omdat zij, ook los van Chavez-zaken, een fundamenteel verschil in verantwoordelijkheden zichtbaar maken binnen hetzelfde departement. Eén onderdeel, onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, toetst iedere beslissing die ziet op (voortzetting van) verblijf en die kinderen raakt aan artikel 8 EVRM. Daarin is het belang van het kind "slechts" één van de belangen die worden meegewogen in de context van het belang van de Staat in vreemdelingrechtelijke procedures.

Een ander onderdeel (RvdK) kijkt, onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming, uitsluitend naar het belang van het kind en het perspectief van de ontwikkeling van het kind.

Omdat geen uniformiteit bestaat over wanneer het (concrete) belang van het kind zou moeten prevaleren, boven de (abstractere) belangen van de Staat, komt het regelmatig voor dat het belang van het kind wel wordt gezien maar niet doorslaggevend wordt geacht voor de verblijfsaanvraag van de ouder.

#### *Artikel 3 Internationaal verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK)*

Uit de geschiedenis van de onderhandelingen over artikel 3 IVRK blijkt dat overwogen is om het belang van het kind "*the primary consideration*" te laten zijn. Echter, in de definitieve tekst van het Verdrag is de formulering "*a primary consideration*" geworden. Dit was het gevolg van de discussie die ontstond over de vraag of het wenselijk was om in alle gevallen het belang van het kind de belangrijkste overweging te achten, omdat niet uit te sluiten is dat er zich gevallen voordoen waarin belangen van andere partijen of maatschappelijke belangen meer gewicht zouden moeten hebben. Het Verdrag biedt nu de mogelijkheid om bij uitzondering een beslissing te nemen die niet in het belang van het kind is, mits hiervoor gegronde redenen worden aangedragen. Dit is ook in de Memorie van Toelichting bij de goedkeuring van het Verdrag terug te vinden.

#### *Blijvend dilemma*

De te wegen belangen zijn van een onvergelykbare grootte; het belang van de Staat afgezet tegen het ontwikkelingsperspectief van een individueel kind. Daarbij komt dat de RvdK gefocust is op de ontwikkeling van het kind en op het continueren of het herstel van de relatie met de ouder (tenzij dit schadelijk wordt geacht voor de ontwikkeling van het kind). De IND is gebonden aan wettelijke beslistermijnen en beslist op basis van het feitencomplex van dat moment waarbij, door de aard van een verblijfsrechtelijke belangenafweging, maar tot op zekere hoogte ruimte is voor ontwikkelingsperspectief.

Het feit dat de IND weliswaar naar het belang van het kind kijkt, maar het vaak, vanuit de specifieke verantwoordelijkheid voor het toelatingsbeleid niet een doorslaggevende factor laat zijn, levert doorlopend kritiek op van onder meer de

Kinderombudsman en Defence for Children. Het blijft moeilijk om een lijn te bepalen m.b.t. het gewicht dat in individuele gevallen aan het belang van het kind moet worden gehecht en om dit goed in een beschikking te verwoorden.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**

**Datum**  
20 september 2018  
**Ons kenmerk**  
2328030

#### *Projectgroep belang van het kind*

De verschillende verantwoordelijkheden en rollen zijn een gegeven. Er is wel de afgelopen twee jaar op projectbasis gezocht naar mogelijkheden voor meer samenwerking tussen de IND, de DT&V en de RvdK. Doel van het project was, binnen de verschillende verantwoordelijkheden van de afzonderlijke organisaties, meer gebruik te kunnen maken van elkaars expertise in vreemdelingenprocedures waarbij kinderen zijn betrokken en bij kinderbeschermingsmaatregelen voor kinderen met een onzekere verblijfstatus. Het delen van expertise loopt inmiddels goed. Het gevolg van de verschillende uitgangspunten, toetsingskaders en verantwoordelijkheden is wel dat de mate waarin kan worden samengewerkt begrensd is. De RvdK kan inzichtelijk maken wat een kind nodig heeft, IND en DT&V onderzoeken vervolgens of daarvoor verblijf in Nederland aangewezen is. Het project stopt eind dit jaar. De resultaten zullen worden geborgd in de staande organisaties waardoor de opgebouwde samenwerking wordt gecontinueerd.

#### 5. Hoe nu verder?

De afspraken tussen de IND, de DT&V en de RvdK over de samenwerking worden vastgelegd in een handelingsprotocol. Dit protocol zal ter goedkeuring worden voorgelegd aan de minister voor rechtsbescherming en aan u. Ook wordt er, conform de regels van de AVG, een protocol opgesteld over het delen van (persoons)gegevens tussen de betrokken organisaties.

## Bijlage

Directoraat-Generaal  
Migratie

### De casus

Datum  
20 september 2018  
Ons kenmerk  
2328030

#### 1. [REDACTED] en dochter [REDACTED]

IND: Vader heeft een Nederlandse dochter geboren op [REDACTED] 2015. De verblijfsvergunning voor verblijf bij partner is ingetrokken omdat de relatie met de moeder verbroken is. De vader heeft een omgangsregeling met de dochter en ziet haar een keer per maand gedurende anderhalf uur. Beide ouders hebben het gezag over de dochter behouden. Verblijfsaanvragen op niet-tijdelijke humanitaire gronden en artikel 8 EVRM zijn afgewezen. De IND acht de invulling van de omgang zo minimaal dat inmenging in het familieleven gerechtvaardigd wordt geacht (artikel 8 EVRM). Het beroep op Chavez-Vilchez wordt afgewezen omdat de afhankelijkheidsverhouding tussen vader en kind niet dusdanig is dat die het kind zou nopen de EU te verlaten als de vader vertrekt.

RvdK: Hoewel het contact tussen [REDACTED] en vader op dit moment beperkt is en de rol van vader in de verzorging en opvoeding zeer minimaal is, is zijn aanwezigheid in het leven van [REDACTED] belangrijk. Met name voor het tot stand komen van een band tussen [REDACTED] en vader, de ontwikkeling van een positief zelfbeeld en, naar mate ze ouder wordt, de identiteitsvorming. Er is daarom sprake van een zodanige afhankelijkheidsrelatie dat het belang van [REDACTED] wordt geschaad als de derde lander ouder vertrekt.

#### 2. [REDACTED] en dochter [REDACTED]

IND: Vader heeft verblijf gehad bij partner, de relatie is begin 2014 verbroken en de verblijfsvergunning is ingetrokken. Nederlandse dochter is geboren op [REDACTED] 2012. Vader heeft gedurende de relatie een rol gehad bij de opvoeding en verzorging van zijn dochter. Na het verbreken van de relatie hebben ouders slecht contact met elkaar. Vader geeft daardoor geen daadwerkelijke invulling meer aan familielevens met de dochter, een beroep op artikel 8 EVRM faalt omdat inmenging in het familieleven bij gering contact gerechtvaardigd is. Uitvoeren van een omgangsregeling en mediation zijn niet geslaagd. De IND wijt dat aan gebrek aan inspanning van de zijde van de vader nu op zijn initiatief het mediationstraject is beëindigd en hij nadien ook geen pogingen heeft dit traject nieuw leven in te blazen dan wel op een andere manier geprobeerd heeft om tot een omgangsregeling te komen. De IND acht het mogelijk vanuit het buitenland de band met de moeder te herstellen en met moderne communicatiemiddelen contact te onderhouden met het kind. In het licht van het arrest Chavez-Vilchez is niet gebleken dat de afhankelijkheidsverhouding dusdanig is dat het kind Nederland zou moeten verlaten als de vader vertrekt.

RvdK: Vader heeft het kind de eerste twee jaar van haar leven verzorgd en later erkend via vervangende toestemming van de rechter omdat de moeder op dat moment weigerde toestemming te geven. Ouders zijn verwezen naar begeleiding om de onderlinge communicatie te herstellen in het belang van het kind. Vader heeft de rechtbank ook verzocht om een omgangsregeling. Vader wil omgangsregeling om betrokken te kunnen zijn bij haar leven en om haar regelmatig te kunnen zien. De Rechtbank heeft geadviseerd tot begeleide omgang, teneinde op termijn de RvdK mogelijk te kunnen verzoeken om te

beoordelen of onbegeleide omgang in het belang van [REDACTED] is. Mediation is uiteindelijk gestopt omdat vader geen vertrouwen meer had in onderling overleg. Er is sprake van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het belang van het kind wordt geschaad als de derde lander ouder vertrekt. [REDACTED] is nog niet in staat gesteld een relatie met haar vader op te bouwen. Dit omdat de ouders niet in staat zijn gebleken contact tussen vader en kind te organiseren. In het belang van [REDACTED] dient er z.s.m. een structureel contact met de vader te zijn.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**

**Datum**  
20 september 2018  
**Ons kenmerk**  
2328030

### **3. [REDACTED] en dochter [REDACTED]**

IND: Vader is zelf als minderjarige (11 jaar oud) naar Nederland gekomen. Zijn verblijfsvergunning asiel is ingetrokken met een inreisverbod van 3 jaar ivm meerdere geweldsdelicten. Hij heeft een Nederlandse zoon geboren op [REDACTED] 2006 en een Nederlandse dochter geboren op [REDACTED] 2013. Met de zoon heeft de vader geen contact. In deze zaak is uitsluitend getoetst aan het arrest Chavez. Zijn dochter verblijft in een pleeggezin. Nu de vader geen rol speelt in de verzorging en opvoeding en er geen sprake is van een hechtingsrelatie tussen vader en dochter, wordt geconcludeerd dat er niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat [REDACTED] gedwongen zou worden het grondgebied van de Unie te verlaten als aan betrokkene verblijfsrecht wordt geweigerd.

RvdK: [REDACTED] is een paar dagen na haar geboorte onder toezicht gesteld en verblijft in een pleeggezin. Bij beide ouders speelt psychiatrische problematiek en middelengebruik. [REDACTED] ziet haar moeder een keer per week. Contact met de vader is in februari 2017 weer opgestart. [REDACTED] ziet hem nu een keer per maand gedurende een uur. De dreigende uitzetting is van invloed op de emotionele stabiliteit van de vader en beïnvloedt de frequentie van het contact met de dochter omdat hij haar daar niet mee wil belasten. Feitelijk gezien speelt de vader geen rol in de verzorging en opvoeding vanwege zijn persoonlijke problematiek. De grootste zorg van de RvdK is dat als de vader vertrekt [REDACTED] de kans wordt ontnomen haar vader goed te leren kennen en het recht op omgang haar ontnomen wordt. Een kind heeft recht op family life met beide ouders, ook als deze uit elkaar zijn. De RvdK is van mening dat de vader in het belang van [REDACTED] de kans moet krijgen haar voorspelbaarheid te bieden. De RvdK ziet mogelijkheden bij vader een stabiel contact op te bouwen. Verdere behandeling van vader is hiervoor nodig. Indien de vader wordt uitgezet zal hij mogelijk geen aansluitende behandeling kunnen krijgen en wordt de kans dat hij een voorspelbaar contact met de dochter kan onderhouden kleiner.

### **4. [REDACTED] en dochters [REDACTED] en [REDACTED]**

IND: Verblijfsvergunning voor verblijf bij partner is ingetrokken omdat de relatie is verbroken door echtscheiding. Nederlandse dochter [REDACTED] is geboren op [REDACTED] 2014, Nederlandse dochter [REDACTED] op [REDACTED] 2016. Er is niet gebleken van beschermingswaardig privéleven in de zin van artikel 8 EVRM i.v.m. de betrekkelijk korte verblijfsduur in Nederland (6 jaar). Het beroep op 8 EVRM wordt afgewezen omdat er na de relatiebreuk geen daadwerkelijke invulling meer wordt gegeven aan het familieleven met de twee kinderen. Het beoogde traject voor omgang met de kinderen is mislukt i.v.m. onenigheid over de invulling ervan. Contact met de kinderen vanuit het buitenland kan

plaatsvinden via moderne communicatiemiddelen en vakantiebezoek. In het licht van het arrest Chavez-Vilchez kan het beroep worden afgewezen omdat de vader geen daadwerkelijke taak in de verzorging en opvoeding speelt en de kinderen dus niet genoodzaakt zijn Nederland te verlaten als de vader vertrekt.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**

**Datum**  
20 september 2018  
**Ons kenmerk**  
2328030

RvdK: Sinds februari 2017 is er geen persoonlijk contact meer tussen vader en kinderen. Het laatste videobelcontact is van september 2017. Ouders zijn nog beiden belast met het gezag. Moeder houdt het contact tussen vader en kinderen af. Er is sprake van een prille scheiding en een zekere band, met name met de oudste dochter. Het fysieke vertrek van de vader zou het verder opbouwen van een band zo goed als onmogelijk maken. Een traject vanuit het Omgangshuis moet kans van slagen krijgen om meer zicht te krijgen op wat de vader kan en wil. Het niet respecteren van het belang van de kinderen bij dit traject ontnemt de kinderen het recht een band op te bouwen met de vader. De Raad is van oordeel dat de kinderen worden geschaad door het vertrek van de vader naar Marokko,

██████████ en dochter ██████████

IND: Mvv-aanvraag moeder voor verblijf bij dochter wordt afgewezen.

Nederlandse dochter ██████████ is geboren op ██████████ 2001.

Moeder heeft in 2002 een asielprocedure doorlopen die is afgewezen. In 2008 is zij vertrokken naar Kenia met achterlating van Nederlandse dochter. Dochter woont sinds 2008 in een pleeggezin onder toezicht van Nidos. Aangezien moeder sedert haar vertrek onvoldoende invulling geeft aan de omgang met de dochter levert weigeren van verblijf geen strijd op met artikel 8 EVRM. Weliswaar is er sedert 2015 weer regelmatig contact, maar dit kan op dezelfde manier worden voortgezet zoals dat is ingevuld na terugkeer naar het land van herkomst. Gezien de feiten en omstandigheden is niet gebleken dat er tussen betrokkene en dochter een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het Nederlandse kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als verblijf aan de moeder wordt geweigerd.

Moeder verblijft momenteel in vreemdelingenbewaring in België, na aan de grens te zijn opgepakt i.v.m. een verlopen visum.

RvdK: Vader is in 2008 geëmigreerd en zou momenteel gedetineerd zijn in Kenia. Er is geen contact met de vader. Dochter heeft in april 2017, bij brief van VluchtelingenWerk namens haar, een aanvraag gedaan voor gezinshereniging met moeder o.g.v. artikel 8 EVRM. Als de moeder geen verblijfsvergunning krijgt in Nederland, krijgt ██████████ niet de kans moeder te leren kennen en een band met haar op te bouwen. Het is in de leeftijdsfase waarin ██████████ zich bevindt en voor haar identiteitsontwikkeling van belang te weten wie haar ouder(s) is/zijn en waar ze vandaan komt, zo ook om een band/relatie met de moeder te kunnen opbouwen. Het belang van ██████████ wordt in die zin geschaad als de moeder geen verblijfsvergunning krijgt. Contactopbouw dient wel onder begeleiding van Nidos plaats te vinden, ivm de onvoorspelbaarheid in de bezoeken van moeder in het verleden.



Aan: HIND

**Directie Strategie en Uitvoeringsadvies**

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus Postbus 16275  
2500 BG Den Haag

**Contactpersoon**

[Redacted]

[Redacted]

**Datum**

29 mei 2018

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

Nota Eerste evaluatie gevolgen arrest  
Chavez-Vichez voor de uitvoeringspraktijk  
en voorstel tot aanpassingen

# nota

Onderwerp: accordering nota over evaluatie arrest Chavez-Vilchez voor de uitvoeringspraktijk

## Aanleiding

Er is bijna een jaar verstreken sinds het arrest Chavez-Vilchez is gewezen. In dat jaar is de hoeveelheid aanvragen substantieel toegenomen en is sprake van een hoog inwilligingspercentage. Mede gelet hierop wordt in de onderliggende nota de balans opgemaakt van de ervaringen die tot nu toe met het arrest zijn opgedaan.

Geadviseerd wordt:

1. de huidige beleidslijn te consolideren met uitzondering van twee punten:
  - a. geadviseerd wordt om de tekst van de Vreemdelingencirculaire 2000 aan te scherpen voor derdelander ouders die slechts marginaal betrokken zijn bij de opvoeding en/of verzorging van een minderjarig Nederlands kind, waarmee twijfel bestaat aan de afhankelijkheidsverhouding in de zin van het arrest.
  - b. Geadviseerd wordt om in de Vreemdelingencirculaire 2000 vast te leggen dat in alle gevallen getoetst wordt of de identiteit en nationaliteit van ouder en kind en afstamming van het kind voldoende zijn aangetoond met documenten of anderszins.
2. geadviseerd wordt de Raad voor de Kinderbescherming minder vaak om advies te vragen.

## gevraagd advies

Ik adviseer u om akkoord te gaan met de nota.

## Toelichting

### *Achtergrond*

Chavez-zaken vallen ruwweg in twee categorieën uiteen. De grootste categorie ziet op derdelander ouders die een meer dan marginale rol hebben bij de verzorging van een Nederlands kind en waarbij sprake is van een echte afhankelijkheidsverhouding tussen het Nederlandse kind en de derdelander ouder. In de huidige uitvoeringspraktijk worden deze aanvragen na een uitvoeringstechnisch eenvoudige toets, zonder afweging van de belangen zoals die worden genoemd in het arrest, ingewilligd. In de nota wordt geadviseerd om de huidige uitvoeringspraktijk ten aanzien van deze eerste categorie voort te zetten.

De andere categorie bestaat uit ouders die marginaal betrokken zijn bij de verzorging van een Nederlands kind waar twijfel bestaat aan de afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander ouder en het Nederlandse kind.

Onder het huidige beleidskader komen derdelander ouders die op enige wijze betrokken zijn bij de opvoeding- of verzorging van een minderjarig Nederlands kind, ongeacht de omvang en frequentie, in aanmerking voor verblijf.

Het beleidskader deed bij de uitvoering de vraag rijzen hoe die laatste categorie beoordeeld moet worden. Uit de daarop volgende evaluatie kwam naar voren dat het huidige (soepele) beleidskader t.a.v. die

categorie die marginaal betrokken is bij de opvoeding en/of verzorging van een Nederlands kind niet per se volgt uit het arrest.

Daarom wordt in onderliggende nota voorgesteld om de huidige beleidslijn aan te scherpen voor die ouders die slechts marginaal betrokken zijn bij de verzorging van een minderjarig Nederlands kind en er daarmee twijfel bestaat aan de afhankelijkheidsverhouding in de zin van het arrest.

**Hoofddirectie**  
BHD

**Datum**  
29 mei 2018

#### *Uitvoeringstechnische gevolgen*

Na de beleidswijziging zullen bij het beoordelen van de afhankelijkheidsverhouding alle betrokken omstandigheden die in het arrest worden genoemd (de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van relatie van het kind met zijn ouders) moeten worden gewogen en zal ook de invulling van de verzorgingstaken inhoudelijk moeten worden getoetst. Dat betekent in de praktijk dat een uitgebreidere en complexere motivering vereist zal zijn waarbij de ervaring leert dat de advocatuur via een beroep op de Wob meer inzicht zal willen hebben in de afwegingen van de IND.

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

Gelet op het huidige hoge inwilligingspercentage (vrijwel alle zaken worden ingewilligd) is een aanscherping van het beleid noodzakelijk teneinde een aanzuigende werking van het arrest te voorkomen en een signaal af te geven aan die vreemdelingen voor wie het arrest niet is bedoeld.

Het is op voorhand niet mogelijk om aan te geven hoe groot die groep op dit moment is en hoeveel van dat soort aanvragen nog zullen volgen.

#### *Borging*

Chavez zaken kunnen zich overal binnen het primair proces voordoen. SUA zal zorgdragen dat de beleidswijziging dan ook goed voor het voetlicht wordt gebracht door de uitvoeringspraktijk middels een informatiebericht nader te informeren en indien dat wenselijk is ook met een nadere instructie komen.

#### Afstemming

De nota is ambtelijk afgestemd met DMB, DWJZ, RvK, SUA, JZ, RVN en FBI. Het heeft enige tijd geduurd voordat de onderliggende nota tot stand is gekomen. SUA wil, nadat het onderhavige notaproces is afgerond, dit proces met DMB evalueren zodat het in de toekomst vlotter en soepeler kan verlopen.





Onderzoeksvoorstel  
**Rapportage Chavez-Vilchez**

Versie 4.0

Datum	12 juli 2018
Status	definitief



## Informatie onderzoeksvoorstel

Onderzoeksvoorstel	Rapportage Chavez-Vilchez
Opdrachtgever:	HIND
Startdatum:	Januari 2018
Einddatum:	December 2018
Verantwoordelijke:	IND Directeur Strategie Uitvoeringsadvies
Productsoort:	Omgevingsanalyse
Contactpersoon:	[REDACTED]

Senior wetenschappelijk medewerker

[REDACTED]  
T [REDACTED]

[REDACTED]

Wetenschappelijk medewerker

[REDACTED]  
T [REDACTED]

[REDACTED]

Wetenschappelijk medewerker

[REDACTED]  
T [REDACTED]

[REDACTED]

Wetenschappelijk medewerker

[REDACTED]  
T [REDACTED]

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies  
Afdeling Onderzoek en Analyse (IND O&A)  
Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag  
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

## Inhoud

<b>1</b>	<b>PROBLEEMOMSCHRIJVING.....</b>	<b>6</b>
1.1	AANLEIDING ONDERZOEK/ACHTERGROND .....	6
1.2	DOELSTELLING .....	8
1.3	VRAAGSTELLING .....	8
<b>2</b>	<b>ONTWERP .....</b>	<b>11</b>
2.1	ONDERZOEKSSUBJECT.....	11
2.2	ONDERZOEKSPERIODE .....	11
2.3	METHODE.....	11
2.4	BEGELEIDINGSCOMMISSIE .....	13
<b>3</b>	<b>RANDVOORWAARDEN .....</b>	<b>14</b>
3.1	MENSEN.....	14
3.2	MIDDELEN .....	14
3.3	TIJDPLANNING .....	16
<b>4</b>	<b>RAPPORTAGE.....</b>	<b>17</b>
4.1	STATUS .....	17
4.2	VERDERE VERSPREIDING.....	17
4.3	REPRO .....	17
4.4	VERTALING.....	17
4.5	PUBLICATIE .....	17
4.6	EVALUATIE .....	18

## Afkortingenlijst

BIC	Team Business Informatie Centrum (IND)
BV	Directie Bedrijfsvoering (IND)
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DMB	Directie Migratiebeleid
EU	Europese Unie
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
J&V	Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
O&A	Onderzoek en Analyse (IND)
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
Vw	Vreemdelingenwet
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

# 1 Probleemomschrijving

## 1.1 Aanleiding onderzoek/achtergrond

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

Eerder maakte het HvJ EU met het arrest Zambrano (C- 34/09) op 8 maart 2011 al duidelijk dat lidstaten het verblijfsrecht niet kunnen 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, moet worden aangetoond dat de scheiding met de derdelander ouder geen negatieve gevolgen heeft voor het kind. De IND moet in alle gevallen een toets blijven uitvoeren. In de praktijk betekent dat als de derdelander ouder geen of marginale daadwerkelijke zorg- en/of opvoedingstaken verricht, aanleiding kan bestaan om onderzoek te laten doen naar de afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander ouder en het kind. Daartoe moeten, in het belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden 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. De uitkomsten van het onderzoek naar de afhankelijkheidsverhouding zijn bepalend voor de beslissing of de derdelander ouder in aanmerking komt voor rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder e, Vreemdelingenwet (Vw). Na het arrest is in een pilot met de Raad voor

de Kinderbescherming (RvdK) bezien in welke gevallen de RvdK een rol kan spelen bij het informeren van de IND over de opvoedingsomgeving en het belang van het kind.

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

Na de uitspraak van het HvJ EU is het beleid van de IND inzake verblijf op grond van artikel 20 VwEU voor de verzorgende ouder bij Nederlands minderjarig kind gewijzigd. Wat de gevolgen zijn op de langere termijn; of dit een aanzuigende werking heeft en of het aantal erkenningen van kinderen door Nederlanders waarvan de tweede ouder derdelander is, zal stijgen, is onbekend. De verwachting is dat het aantal inwilligingen van verblijfsaanvragen van derdelander ouders wel zal toenemen door de wijziging. Het is van belang dat de gevolgen van het arrest onderzocht worden, om zo zicht te krijgen op ontwikkelingen en mogelijke signalen van misbruik. Onderhavig is het onderzoeksvoorstel voor deze rapportage.

## **1.2 Doelstelling**

Het doel van de rapportage is de gevolgen en ontwikkelingen naar aanleiding van het arrest dat 10 mei 2017 is ingegaan in beeld te brengen.

## **1.3 Vraagstelling**

### *Centrale onderzoeksvragen*

De volgende hoofdvragen zullen met de rapportage worden beantwoord:

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

### *Subvragen*

De bovenstaande hoofdvragen zijn uitgesplitst in de volgende subvragen.

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

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

- a. Aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU:
  - o Aantal inwilligingen<sup>1</sup> en afwijzingen

<sup>1</sup> In het jaar na het arrest incl. inwilligingen o.b.v. ambtshalve toets<sup>11</sup>

- Nationaliteit van de derdelander ouder
- Geslacht van de derdelander ouder

**Ad 2) Wie zijn de aanvragers?**

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

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



## 2 Ontwerp

### 2.1 Onderzoekssubject

Object van onderzoek zijn de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging).

### 2.2 Onderzoekperiode

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

In de rapportage wordt ook nagegaan of er een trend is in het jaar na het arrest in aantallen aanvragen en de nationaliteit van de aanvragers.

### 2.3 Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zullen de onderstaande methoden van onderzoek worden gebruikt.

#### Kwantitatieve analyse

Voor het beantwoorden van een deel van onderzoeksvraag 1 (zie par. 1.3) zal kwantitatieve analyse worden gedaan. Hiervoor zullen databestanden worden opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC), directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) en externen. Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle aanvragen van derdelander ouders die zijn ingediend op grond van artikel 20 VwEU (10 mei 2016 tot 10 mei 2017) of waarbij een beroep is gedaan op het arrest Chavez-Vilchez (10 mei 2017 tot 10 mei 2018) of aanvragen die ambtshalve zijn ingewilligd op het arrest.

#### Dossieronderzoek

Alle vragen waar voor de beantwoording de gegevens niet uit het systeem gehaald kunnen worden zullen aan de hand van dossieronderzoek beantwoord worden. Voor een deel van de drie onderzoeksvragen zal deze methode worden toegepast. Hiervoor zal een steekproef worden getrokken uit alle aanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op Chavez-Vilchez in de periode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018.

### 2.4 Begeleidingscommissie

Er zal een klankbordgroep worden ingesteld waarin directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA), RVN, directie Juridische Zaken (JZ) en Directie Migratiebeleid (DMB) vertegenwoordigd zullen zijn.

Met de klankbordgroep zal inhoudelijk over de rapportage gesproken worden. De klankbordgroep zal zo'n vier keer bijeenkomen, om het onderzoeksvoorstel, de resultaten en de concept rapporten te bespreken. In het najaar zullen de eerste resultaten met de klankbordgroep worden besproken, zodat de betrokkenen vast een beeld kunnen vormen van de ontwikkelingen.

### 3 Randvoorwaarden

#### 3.1 Mensen

Voor dit onderzoek is inzet nodig van medewerkers van verschillende directies:

- IND/SUA
  - Wetenschappelijk medewerkers van IND Onderzoek en Analyse (O&A) die het onderzoek verrichten
  - (senior) adviseurs die deelnemen aan de klankbordgroep
- IND/ BV
  - Medewerker BIC voor het leveren van gegevensbestanden
- IND/JZ
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep
- IND/RVN
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep
  - Medewerker voor het leveren van gegevensbestanden
- IND/A&B
  - Medewerker voor het leveren van gegevensbestanden
- DMB
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep

#### 3.2 Middelen

Er zijn gegevensbestanden van BIC, RVN en A&B nodig om het onderzoek te kunnen verrichten.

#### 3.3 Tijdplanning

De voorbereiding voor de rapportage is gestart in Q2 2018 en wordt de rapportage volgens planning opgeleverd eind Q4 2018.

Activiteit	Medewerker	Aantal uren	Startdatum	Einddatum
Onderzoeksvoorstel schrijven	O&A	80	01-02-2018	30-06-2018
Onderzoeksvoorstel met klankbordgroep bespreken	O&A, ARVN, RVN, JZ en DMB	20 (O&A) 100 (andere afdelingen)	01-02-2018	30-06-2018
Deskresearch	O&A	20	01-02-2018	30-06-2018
Dossieronderzoek voorbereiden	O&A, STA	20	01-05-2018	30-06-2018
Dataset maken	BIC, O&A	10 (O&A) 65 (BIC)	01-05-2018	30-06-2018
Onderzoeksvoorstel akkoorderen	O&A, ARVN, DSUA, DRVN, DJZ, HIND	2 (O&A) 2 (andere afdelingen)	01-07-2018	31-07-2018

Dossieronderzoek	O&A	260	01-07-2018	16-09-2018
Gegevens analyseren	O&A	100	17-09-2018	14-10-2018
Rapportage schrijven	O&A	100	15-10-2018	11-11-2018
Conceptrapportage bespreken met klankbordgroep	O&A, ARVN, RVN, JZ en DMB	5 (O&A) 25 (andere afdelingen)	12-11-2018	18-11-2018
Commentaar klankbordgroep verwerken	O&A	60	08-11-2018	30-11-2018
Aanbiedingsnota schrijven	O&A, ARVN, RVN	10 (O&A) 10 (overige afdelingen)	18-11-2018	30-11-2018
Rapport en nota de lijn door	O&A, ARVN, RVN	10 (O&A) 10 (overige afdelingen)	01-12-2018	31-12-2018
Coördinatie/overleg	O&A, ARVN, RVN, BIC	20 (O&A) 10 (overige afdelingen)	01-02-2018	01-02-2019
Nazorg	O&A	40	01-01-2019	01-02-2019
Totaal uren		760 (O&A) 225 (overige afdelingen)		

## 4 Rapportage

### 4.1 Status

- ☒ Openbaar
- ☐ Vertrouwelijk
- ☐ Departementaal vertrouwelijk

### 4.2 Verdere verspreiding

IND: SUA, RVN en JZ  
DMB en BZ  
Verdere belangstellenden

### 4.3 Repro

Er zullen geen rapporten worden gedrukt. Het rapport zal digitaal worden verspreid.

### 4.4 Vertaling

Samenvatting vertalen in het Engels?

- ☐ Ja
- ☒ Nee

Gehele rapportage vertalen in het Engels?

- ☐ Ja
- ☒ Nee

### 4.5 Publicatie

Is het rapport – naast de medewerkers en organisaties die er beroepshalve over moeten beschikken (verspreidingslijst; zie hierna) – ook interessant / nieuwswaardig voor anderen?

Zo ja, voor welke media is het interessant (kruis aan):

- ☒ IND Intranet
- ☐ Migratierecht-extra
- ☐ IND Context
- ☐ www.ind.nl

☐ Externe media

☐ Anders, namelijk

#### **4.6 Evaluatie**

Is na afronding van het product een procesevaluatie nodig?

☐ Ja

☒ Nee

Er zal een gesprek plaatsvinden met de opdrachtgevers of het product voldoet aan de verwachting.



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies,  
afdeling RVN

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus 16275  
2500 BG Den Haag  
www.ind.nl

# nota

Arrest Chavez en fraude-indicaties

Contactpersoon

Datum  
11 oktober 2018

Ons kenmerk  
2382370

Uw kenmerk  
--

Bijlage(n)  
--

## 1. Doel nota

Deze nota is ter informatie.

## 2. Aanleiding

In de V-staf van 25 september 2018 zijn de volgende twee vragen gesteld:

1. Zijn er bij de afdeling burgerzaken van gemeenten indicaties zichtbaar van mogelijke fraude/misbruik?
2. Wat gebeurt er bij een vermoeden van fraude? Wordt in dat geval een DNA-onderzoek gestart?

Aan de IND is gevraagd om op beide vragen te reageren. Hieronder treft u ter informatie mijn bevindingen aan.

## 3. Toelichting

**Ad 1. Zijn er bij de afdeling burgerzaken van gemeenten indicaties zichtbaar van mogelijke fraude/misbruik?**

Bij Chavez-zaken zijn verschillende vormen van fraude te onderscheiden:

### □ Identiteitsfraude.

Hiervan is sprake als de vreemdeling valse documenten dan wel documenten met een valse identiteit overlegt. Conform het Chavez-beleid wordt geen verblijfsrecht vastgesteld als de vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit niet ondubbelzinnig aantoonst. De verblijfsaanvraag wordt dan afgewezen.

### □ Fraude met betrekking tot de zorgtaken.

Om in aanmerking te komen voor een Chavez-verblijfsrecht moet de vreemdeling kunnen aantonen dat hij zorgt voor het Nederlandse minderjarige kind. Het komt voor dat de vreemdeling de IND wil laten geloven dat hij deze zorgtaken verricht terwijl dit feitelijk helemaal niet zo is. In het geval de vreemdeling niet daadwerkelijk zorgtaken verricht, wordt de Chavez-verblijfsaanvraag eveneens afgewezen.

### □ Schijnerkenningen.

Schijnerkenningen komen in twee varianten voor:

- a. De derdelandse vreemdeling laat zijn derdelandse kind erkennen door een Nederlander met als enige doel om via een beroep op het arrest Chavez rechtmatig verblijf in Nederland te bemachtigen. Erkenning door een Nederlander – ook als deze niet de biologische ouder is – betekent namelijk dat het kind – mits het nog niet de

zevenjarige leeftijd heeft bereikt – van rechtswege Nederlander wordt. De ambtenaren van de Burgerlijke Stand zijn hier alert op. Er circuleert een lijst van indicaties die kunnen wijzen op een schijnerkenning. Als de ambtenaar van de burgerlijke stand er aan de hand van deze lijst van overtuigd is dat het verzoek om erkenning van het kind slechts is ingegeven om de vreemdeling aan een verblijfsrecht te helpen, zal hij het verzoek om erkenning weigeren. Als het kind eenmaal is erkend, kan de ambtenaar het Openbaar Ministerie inschakelen. Het OM kan vervolgens aan de rechter vragen de erkenning te vernietigen.

Directie Strategie en Uitvoeringsadvies,  
afdeling RVN

**Datum**  
12 oktober 2018

Als de Burgerlijke Stand het verzoek om erkenning niet honoreert of als de rechter de erkenning vernietigt, heeft dit als gevolg dat het kind geen Nederlander meer is. Daardoor is het niet (langer) mogelijk om bij de IND een geslaagd beroep te doen op het arrest Chavez.

**Ons kenmerk**  
2382370

**Uw kenmerk**  
--

b. De derdelandse vreemdeling erkent een Nederlands kind met het oogmerk zelf een beroep te kunnen doen op het arrest Chavez. Deze zaken komen met enige regelmaat voor. Doorgaans is de erkenner echter niet daadwerkelijk bij de zorg voor het kind betrokken waardoor het beroep op het arrest faalt. De IND zal de verblijfsaanvraag afwijzen.

Hoe vaak in Chavez-zaken sprake is van (een vermoeden van) fraude kan niet via INDiGO worden achterhaald. Daar valt alleen door middel van dossieronderzoek achter te komen. Hoe vaak sprake is van een (vermoeden van) schijnerkenning is sowieso niet bekend bij de IND omdat het onderzoek naar en de vaststelling van schijnerkenningen gebeurt door de gemeenten. Door de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken is bevestigd dat er inderdaad concrete signalen van schijnerkenningen bekend zijn, maar aantallen konden vooralsnog niet worden gegeven. De mogelijkheden om aantallen te achterhalen, zullen nader worden bestudeerd door het MDT-schijnerkenningen waarin ook de NVVB zitting heeft (zie hieronder).

## Ad 2. Wat gebeurt er bij een vermoeden van fraude? Wordt in dat geval een DNA-onderzoek gestart?

Als het vermoeden van fraude voldoende sterk is, zal de IND oordelen dat niet is aangetoond dat sprake is van een Chavez-verblijfsrecht. De IND ziet geen aanleiding om in dat geval een DNA-onderzoek te starten. Een DNA-onderzoek biedt namelijk geen toegevoegde waarde: zelfs als uit dit onderzoek blijkt dat sprake is van een biologische band tussen ouder en kind zegt dit nog niets over de verblijfsaanspraken op grond van Chavez. In dat kader moeten immers meer dan marginale zorgtaken worden uitgeoefend én moet er een risico bestaan dat het kind het grondgebied van de Unie moet verlaten in geval de ouder het verblijf wordt geweigerd.

Als in een Chavez-procedure een DNA-onderzoek wordt gestart, is dit op initiatief en voor rekening van de vreemdeling zelf om zo de biologische band aan te tonen. Maar: het bestaan van een biologische band is onvoldoende om verblijf op grond van Chavez aan te kunnen nemen.

Naast DNA-onderzoek zijn er bij vermoedens van fraude ook andere onderzoeken mogelijk. Zo bestaat bijvoorbeeld bij vermoedens van identiteitsfraude de mogelijkheid om documenten te laten onderzoeken door het Bureau Documenten van de IND.

Vermoedens van fraude hoeven overigens niet altijd te wijzen op een strafbaar feit. Maar mocht dat wel het geval zijn, dan zal aangifte worden gedaan.

## MDT-schijnerkenningen

Ten slotte is in dit verband nog van belang om te vermelden dat op 10 oktober 2018 het eerste multidisciplinaire team (MDT) schijnerkenningen zal samenkomen. Het MDT-schijnerkenningen heeft opdracht van het Topberaad om daarmee commitment te benadrukken van de ketenpartners bij de aanpak van schijnerkenningen.

Doel van het MDT-schijnerkenningen is om meer inzicht te krijgen in deze vorm van migratiefraude. Daarbij wordt gestreefd naar cijfermatig inzicht in de omvang van de problematiek. Daarnaast wordt

gestreefd naar kwalitatief inzicht in de verschijningsvormen van schijnerkenningen. Voorts zal worden geïnventariseerd welke partners in de vreemdelingenketen en strafrechtketen een rol zouden moeten spelen in de aanpak van schijnerkenningen, zowel qua signalering, informatiedeling, opsporing, vervolg en verblijfsrecht. Naar aanleiding van deze verkenning zullen concrete acties voorgesteld worden die moeten leiden tot een sluitende aanpak van schijnerkenningen in Nederland.

Directie Strategie en Uitvoeringsadvies,  
afdeling RVN

**Datum**  
12 oktober 2018

**Ons kenmerk**  
2382370

**Uw kenmerk**  
--





Aan: HIND

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus Postbus 16275  
2500 BG Den Haag

**Contactpersoon**

[Redacted contact information]

# nota

Onderwerp: Onderzoek 'Analyse Chavez-Vilchez'

## 1. Doel nota

Het doel van deze nota is u te informeren over de resultaten van het onderzoek 'Analyse Chavez-Vilchez', dat de afdeling Onderzoek & Analyse in 2018 heeft uitgevoerd.

**Datum**  
8 januari 2019

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

## 2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

Naar aanleiding van uw verzoek om een onderzoek naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez<sup>1</sup> van 10 mei 2017, heeft de afdeling Onderzoek & Analyse dit in 2018 uitgevoerd. Ten eerste worden de ontwikkelingen in aantallen van de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging) in kaart gebracht. Ten tweede is het profiel van de aanvragers op het arrest Chavez-Vilchez onderzocht. De meetperiode loopt van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018; een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest.

**Bijlage(n)**  
Onderzoek monitor Chavez-Vilchez

### *Gevraagde acties*

Wij verzoeken u **kennis te nemen** van de inhoud van het rapport Analyse Chavez-Vilchez (zie bijlage).

Wij verzoeken u **het rapport vast te stellen**.

## 3. Toelichting op het onderzoek en (overige) ontwikkelingen

Hieronder lichten wij aantal punten uit het onderzoek toe.

### *Methode*

Een aantal van de onderzoeksvragen is beantwoord door middel van een kwantitatieve analyse, waarvoor cijfers bij het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND zijn opgevraagd. Alle vragen waarvoor de beantwoording de gegevens niet uit het systeem gehaald kunnen worden, zijn aan de hand van gegevens uit dossieronderzoek beantwoord.

---

<sup>1</sup> 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.

Het dossieronderzoek is uitgevoerd op een steekproef uit alle aanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op Chavez-Vilchez in de periode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018. In totaal zijn met de steekproef 320 aanvragen bekeken.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

#### *Reikwijdte onderzoek*

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

**Datum**  
8 januari 2019

**Ons kenmerk**

#### *Belangrijkste inzichten uit het onderzoek*

Op basis van het rapport kan worden geconcludeerd dat het arrest Chavez-Vilchez in aantallen een grote ontwikkeling teweeg heeft gebracht, waarbij zowel het aantal aanvragen met beroep op art. 20 VwEU is gestegen en het aantal inwilligingen ook is toegenomen. Dit onderstreept de eerder gestelde verwachting dat het arrest Chavez-Vilchez voor een toename aan aanvragen heeft gezorgd. Ook de verwachting dat het aantal inwilligingen van verblijfsaanvragen van derdelander ouders zal toenemen door de wijziging is correct.

**Uw kenmerk**

Overigens bleek 74% van de aanvragers al langer in Nederland te verblijven en reeds eerdere procedures te hebben gevoerd. In 91% van de gevallen betrof dit reguliere procedures o.a. voor gezinshereniging, verblijf o.g.v. artikel 8 EVRM en aanvragen humanitair niet-tijdelijk.

Naast de ontwikkelingen in aantallen blijkt uit het onderzoek dat de derdelander ouder en het Nederlandse kind overwegend in Nederland wonen. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de Nederlandse kinderen overwegend jong zijn, waarbij 76% jonger is dan 8 jaar. Ook wordt duidelijk dat in ongeveer twee derde van de gevallen de Nederlandse ouder en de derdelander ouder op het moment van de aanvraag een relatie hebben en dat op het moment van de aanvraag de kinderen in de helft van de gevallen bij beide ouders woonden. Tevens wordt duidelijk dat in de gevallen dat er geen relatie tussen beide ouders (meer) is, er in nagenoeg alle gevallen nog wel enig contact tussen derdelander ouder en Nederlands kind.

Voor een uitgebreid overzicht van alle uitkomsten uit het onderzoek verwijzen wij naar het rapport (zie bijlage).

#### *Overige ontwikkelingen*

Naast het rapport willen wij u informeren dat ten behoeve van de V-staf een driemaandelijks cijferrapportage wordt uitgebracht over de instroom en uitstroom cijfers. Ook zal er een analyse van het Europees Migratienetwerk (EMN) eind 2018/begin 2019 verschijnen. Deze analyse zal de gevolgen voor de EU-lidstaten en Noorwegen naar aanleiding van het arrest Chavez-Vilchez in kaart brengen. Hiertoe zijn er via het EMN ad-hoc vragen uitgezet.

### 3. Toelichting op het advies

Niet van toepassing.

#### 4. Politieke en bestuurlijke context

In het kader van de politieke- en bestuurlijke context kunnen een aantal punten worden toegelicht.

- 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. 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. Dit verklaart mede waarom de impact van het arrest Chavez-Vilchez in Nederland groot was. Het arrest had daarmee grote gevolgen voor de wijze waarop de IND toetst of een derdelander ouder recht heeft op verblijf bij zijn Nederlandse kind. Veel andere EU-lidstaten hadden al beleid op dit gebied en hebben daardoor minder impact ervaren.
- Dankzij het onderzoek is een beter beeld van de populatie ontstaan. Daardoor kan er binnen de Vreemdelingenketen beter worden gecommuniceerd en kan er een betere uitleg naar externen toe worden gegeven. Zo kan het gesprek worden aangegaan op basis van de objectieve informatie gebaseerd op feitelijke situaties in plaats van veronderstellingen of aannames. De resultaten geven nieuwe inzichten over de aantallen en kenmerken van de populatie, maar brengen geen verrassende resultaten naar voren.
- De focus van dit onderzoek lag niet op het signaleren van misbruik. Het MDT Schijnerkenningen richt zich hier op. Uit de resultaten van dit onderzoek komen geen aanwijzingen van grootschalig misbruik naar voren.
- De resultaten laten geen gevolgen zien bestuurlijke partners en andere overheden.

**Directie Strategie en Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
8 januari 2019

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

Concluderend verwachten wij daarom **geen** vragen over het onderzoek, aangezien er al eerder door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over het onderwerp is gerapporteerd.<sup>2</sup> Daarnaast is het een beschrijvend onderzoek, met nieuwe inzichten maar zonder verstrekkende (beleids)gevolgen.

#### 5. Communicatie

Indien u het onderzoek vaststelt wordt het onderzoek binnen het departement gedeeld. Het onderzoek zal in ieder geval worden gepresenteerd bij het MT IND, MDT Schijnerkenningen en bij DMB. Ook zal er een overleg plaatsvinden over de resultaten van het onderzoek met de Raad voor de Kinderbescherming.

Zoals besproken tijdens het MT IND van 21 december 2018 zal daarnaast een nota naar de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid gaan met het advies om het rapport openbaar te maken. Wanneer de Staatssecretaris akkoord gaat zullen de resultaten worden geplaatst op de website van de IND. Aansluitend zal O&A in overleg met DMB en SUA/ARVN bezien hoe de resultaten het beste kunnen worden gecommuniceerd.

#### 6. Afstemming

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

---

<sup>2</sup> In de Kamerbrief op 14 juli 2017 (kenmerk: 2097778) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

keer bijeen gekomen. Met de klankbordgroep is inhoudelijk over de rapportage gesproken en is deze afgestemd.

Deze nota en het rapport zijn opgesteld door twee medewerkers van O&A en is afgestemd met de betrokken dossierhouders van DMB en IND/SUA.

#### 7. Bijlagen

Bijgevoegd bij deze nota vindt u het onderzoek naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez ('Analyse Chavez-Vilchez').

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
8 januari 2019

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**



De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal**

**Migratie**

Directie Migratiebeleid  
Toegang, Regulier en  
Nationaliteit

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

[Redacted]

[Redacted]

# oplegnota

Duiding IND-monitor nav het arrest Chavez-Vilchez

**Van**

DDMB

Datum/eindparaaf

**Datum**

1 februari 2019

**Ons kenmerk**

2492080

**Visie vooraf**

HIND

Datum/paraaf

## Gevraagde beslissing/doel

Ik adviseer u het onderzoek passief openbaar te maken door het te plaatsen op de website van de IND.

Hieronder wordt een beleidsmatige duiding gegeven van de uitkomsten van het onderzoek.

## Samenvatting

Nadat het HvJEU in mei 2017 het arrest wees in de zaak Chavez-Vilchez c.s. nam het aantal aanvragen om een verblijfsvergunning voor verblijf bij Nederlands kind toe met 2.617 ten opzichte van het jaar ervoor. In de onderzochte periode kwam het aantal aanvragen te liggen tussen de 250 en 335 per maand.

Als we kijken naar de groep van aanvragers dan blijkt inmiddels dat 74% van hen reeds een of meerdere aanvragen voor een verblijfsvergunning had gedaan, grotendeels gerelateerd aan gezinshereniging, artikel 8 EVRM, verblijf om humanitaire redenen of een beroep op EU-verblijfsrecht in verband met een Nederlands kind<sup>1</sup>.

Het is waarschijnlijk dat zich in de groep aanvragers veel ouders bevinden die al langdurig in Nederland verblijven, bijvoorbeeld omdat zij gedurende of na hun (afgewezen) verblijfsrechtelijke procedure een Nederlandse partner hebben gevonden, en die niet voldoen aan het mvv-vereiste en/of derde lander ouders van wie de Nederlandse partner niet voldoet aan het middelen-vereiste door

<sup>1</sup> <sup>1</sup> Hierover is de Tweede Kamer bij brief van 4 juli 2018, in antwoord op vragen van de PVV, geïnformeerd. In 70% van de gevallen waren gemiddeld twee procedures gevolgd.

onregelmatige of onvoldoende arbeid, niet volledige arbeidsongeschiktheid of een beroep op de bijstand. 91% van de voorafgaande aanvragen betrof reguliere aanvragen. De helft van de onderzochte aanvragen werd gedaan door ouders die in gezinsverband samenleven met hun Nederlandse partner en hun Nederlands kind.

Anders dan een aantal ons omringende EU lidstaten kent Nederland geen nationaal verblijfskader voor verblijf van een verzorgende ouder uit een derde land bij een Nederlands kind<sup>2</sup>.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
1 februari 2019

**Ons kenmerk**  
2492080

Het hoge inwilligingspercentage (94%) is verklaarbaar omdat doorgaans voldaan wordt aan de termen van het arrest.

Op het moment van de aanvraag woonde de helft van de kinderen bij beide ouders. In 66% van de onderzochte zaken hebben de ouders een relatie met elkaar of zijn zij gehuwd met elkaar. Van hen deelt 50% de zorgtaken. In 41% is het de derde lander ouder die het kind verzorgt.

Is er geen relatie (meer) tussen de ouders, dan nog is er in nagenoeg alle gevallen in meer of mindere mate contact tussen de derde lander ouders en het kind.

Onder de ingewilligde zaken bevinden zich ook dossiers waarin eerder een beroep werd gedaan op het arrest Zambrano. Omdat Nederland dit arrest zeer restrictief toepaste, zijn er prejudiciële vragen gesteld aan het HvJEU, die resulteerden in de uitspraak in Chavez-Vilchez. In afwachting van deze uitspraak heeft de IND gewacht met beslissen.

Hoewel het MDT schijnerkenningen nog bezig is om signalen op het spoor te komen dat er kinderen zijn erkend met het uitsluitend oogmerk om de derde lander ouder verblijf te verschaffen, blijkt niet uit dit onderzoek dat het aannemelijk is dat dit op een noemenswaardige schaal gebeurt is. 43% van de betreffende kinderen was Nederlander door geboorte staande huwelijk/geregistreerd partnerschap. De overige kinderen zijn Nederlander door erkenning, van wie 30% is erkend voor de geboorte (doorgaans door de biologische vader), 23% binnen een maand na geboorte en 29% binnen een jaar na geboorte. 76% van de erkende kinderen is jonger dan 8 jaar, zodat zij door erkenning door een Nederlander de Nederlandse nationaliteit krijgen, ook als hij niet de biologische vader is (boven de 7 jaar is aangetoond biologisch vaderschap hiervoor een voorwaarde).

---

<sup>2</sup> Uit onderzoek van het EMN is gebleken dat alleen Nederland en het Vk aanpassingen van beleid hebben gedaan n.a.v. het arrest Chavez-Vilchez. 15 van de Europese landen die hebben meegedaan aan het onderzoek melden reeds beleid te hebben voor toelating van de derde lander ouder bij een kind met de nationaliteit van dat land. Inmiddels heeft de IND vervolgvragen gesteld over de exacte invulling van dat beleid. De resultaten zullen in een separate nota aan u worden voorgelegd.



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies  
IND Onderzoek & Analyse

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus Postbus 16275  
2500 BG Den Haag

Contactpersoon



# nota

Onderzoek 'Analyse Chavez-Vilchez'

Datum  
5 februari 2019

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Bijlage(n)  
Onderzoek 'Analyse Chavez-  
Vilchez'

## 1. Doel nota

Deze nota dient ter kennisname en besluitvorming. Graag verzoeken wij u **kennis te nemen** van de inhoud van het rapport 'Analyse Chavez-Vilchez' (zie bijlage) en **uw toestemming te krijgen om het rapport openbaar te maken.**

## 2. Aanleiding

Naar aanleiding van het verzoek van de hoofddirecteur van de IND om een **onderzoek naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez**<sup>1</sup> van 10 mei 2017, heeft de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de IND dit in 2018 uitgevoerd. Ten eerste worden de ontwikkelingen in aantallen van de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging) in kaart gebracht. Ten tweede is het profiel van de aanvragers op het arrest Chavez-Vilchez onderzocht. **De meetperiode loopt van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018; een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest.**

Op 21 december 2018 zijn de resultaten uit het rapport bij het MT IND gepresenteerd. De hoofddirecteur van de IND heeft het rapport op 9 januari 2019 geaccordeerd. **Daarmee is het rapport vastgesteld. Het MT IND heeft verzocht het rapport ter kennisname aan u aan te bieden en geeft u het advies om het rapport openbaar te maken.** Voor de (eventuele) openbaarmaking zal de IND passende kanalen gebruiken.<sup>2</sup>

## 3. Toelichting op het onderzoek en (overige) ontwikkelingen

Hieronder lichten wij aantal punten uit het onderzoek toe.

### 3.1 Methode

Een aantal van de onderzoeksvragen is beantwoord door middel van een kwantitatieve analyse, waarvoor cijfers bij het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND zijn opgevraagd.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Zie paragraaf '5. Communicatie' uit deze nota voor meer informatie.

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

Het dossieronderzoek is uitgevoerd op een steekproef uit alle aanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op Chavez-Vilchez in de periode van 10 mei 2017 tot 10 mei 2018. In totaal zijn met de steekproef 320 aanvragen bekeken.

### 3.2 Reikwijdte onderzoek

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

### 3.3 Belangrijkste inzichten uit het onderzoek

Op basis van het rapport kan worden geconcludeerd dat het arrest Chavez-Vilchez in aantallen een grote ontwikkeling teweeg heeft gebracht, waarbij zowel het aantal aanvragen met beroep op art. 20 VwEU is gestegen en het aantal inwilligingen ook is toegenomen. Dit onderstreept de eerder gestelde verwachting dat het arrest Chavez-Vilchez voor een toename aan aanvragen heeft gezorgd. Ook de verwachting dat het aantal inwilligingen van verblijfsaanvragen van derdelander ouders zal toenemen door de wijziging is correct.

Overigens bleek 74% van de aanvragers al langer in Nederland te verblijven en reeds eerdere procedures te hebben gevoerd. In 91% van de gevallen betrof dit reguliere procedures o.a. voor gezinshereniging, verblijf o.g.v. artikel 8 EVRM en aanvragen humanitair niet-tijdelijk.

Naast de ontwikkelingen in aantallen blijkt uit het onderzoek dat de derdelander ouder en het Nederlandse kind overwegend in Nederland wonen. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de Nederlandse kinderen overwegend jong zijn, waarbij 76% jonger is dan 8 jaar. Ook wordt duidelijk dat in ongeveer twee derde van de gevallen de Nederlandse ouder en de derdelander ouder op het moment van de aanvraag een relatie hebben en dat op het moment van de aanvraag de kinderen in de helft van de gevallen bij beide ouders woonden. Tevens wordt duidelijk dat in de gevallen dat er geen relatie tussen beide ouders (meer) is, er in nagenoeg alle gevallen nog wel enig contact tussen derdelander ouder en Nederlands kind.

Voor een uitgebreid overzicht van alle uitkomsten uit het onderzoek verwijzen wij naar het rapport (zie bijlage).

### 3.4 Overige ontwikkelingen

Naast het rapport willen wij u informeren dat ten behoeve van de V-staf een driemaandelijks cijferrapportage wordt uitgebracht over de instroom en uitstroom cijfers. Ook zal er begin 2019 een analyse van het Europees Migratienetwerk (EMN) verschijnen. Deze analyse zal de gevolgen voor de EU-lidstaten en Noorwegen naar aanleiding van het arrest Chavez-Vilchez in kaart brengen. Hiertoe zijn er via het EMN ad-hoc vragen uitgezet. U ontvangt separaat een nota met de uitkomst hiervan.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
5 februari 2019

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**



#### 4. Politieke en bestuurlijke context

In het kader van de politieke- en bestuurlijke context kunnen een aantal punten worden toegelicht.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
5 februari 2019

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

- Voor het arrest Chavez-Vilchez was het beleid 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. Uit het arrest Chavez-Vilchez e.a. van 10 mei 2017 betreffende prejudiciële vragen over de uitleg 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. Dit verklaart mede waarom de impact van het arrest Chavez-Vilchez in Nederland groot was. Het arrest had daarmee grote gevolgen voor de wijze waarop de IND toetst of een derdelander ouder recht heeft op verblijf bij zijn Nederlandse kind. Veel andere EU-lidstaten hadden al beleid op dit gebied en hebben daardoor minder impact ervaren.
- Dankzij het onderzoek is een beter beeld van de populatie ontstaan. Daardoor kan er binnen de Vreemdelingenketen beter worden gecommuniceerd en kan er een betere uitleg naar externen toe worden gegeven. Zo kan het gesprek worden aangegaan op basis van de objectieve informatie gebaseerd op feitelijke situaties in plaats van veronderstellingen of aannames. De resultaten geven nieuwe inzichten over de aantallen en kenmerken van de populatie, maar brengen geen verrassende resultaten naar voren.
- De focus van dit onderzoek lag niet op het signaleren van misbruik. Het MDT Schijnerkenningen richt zich hier op. Uit de resultaten van het onderhavige onderzoek komen geen aanwijzingen van misbruik naar voren.
- De resultaten laten geen gevolgen zien voor bestuurlijke partners en andere overheden.

Concluderend verwachten wij daarom **geen** vragen over het onderzoek, aangezien er al eerder door u over het onderwerp is gerapporteerd.<sup>3</sup> Daarnaast is het een beschrijvend onderzoek, met nieuwe inzichten maar zonder verstreckende (beleids)gevolgen.

#### 5. Communicatie

Reeds is het onderzoek bij het MT IND gepresenteerd. Na het akkoord van de hoofddirecteur van de IND is het onderzoek binnen het departement gedeeld.

Uit het verslag van het MT IND komt naar voren dat zij een positief advies geven om het rapport (actief) te verspreiden, zoals op de website van de IND. O&A zal in overleg met de directie Migratiebeleid (DMB) en IND bezien hoe de resultaten van het onderzoek voor extern gebruik geduid kunnen worden en extern in de passende kanalen kunnen worden gecommuniceerd. U ontvangt daarover een separate nota.

Daarnaast zal het onderzoek in ieder geval worden gepresenteerd bij het MDT Schijnerkenningen en bij DMB. Ook zal er een overleg plaatsvinden over de resultaten van het onderzoek met de Raad voor de Kinderbescherming.

---

<sup>3</sup> In de Kamerbrief op 14 juli 2017 (kenmerk: 2097778) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

## 6. Afstemming

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep waarin verschillende betrokken directies van de IND zijn vertegenwoordigd alsmede de directie Migratiebeleid. De klankbordgroep is in totaal drie keer bijeen gekomen. Met de klankbordgroep is inhoudelijk over de rapportage gesproken en is deze afgestemd.

Deze nota en het rapport zijn opgesteld door twee medewerkers van O&A en is afgestemd met de betrokken dossierhouders van DMB en IND.

## 7. Bijlage(n)

Bijgevoegd bij deze nota vindt u het onderzoek naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez ('Analyse Chavez-Vilchez').

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
5 februari 2019

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-  
Generaal Migratie**  
Directie  
Migratiebeleid  
Afdeling Algemene en  
Juridische Zaken

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

# nota

Regulier kader om Chavez-zaken te toetsen

## 1. Doel nota

Ter besluitvorming.

## 2. Aanleiding, gevraagde acties en advies

Het arrest Chavez-Vilchez van 10 mei 2017 heeft in Nederland grote ontwikkelingen teweeg gebracht. Zowel het aantal aanvragen waarin wordt verzocht om een van artikel 20 VWEU<sup>1</sup> afgeleid verblijfsrecht, als het aantal inwilligingen is fors gestegen. Sinds oktober 2017 ligt het aantal aanvragen tussen 250 en 355 per maand. In het eerste jaar na het arrest lag het inwilligingspercentage op 94%, inmiddels is dat 85%.<sup>2</sup> Hierbij wordt u geïnformeerd over de onwenselijkheid van het ontbreken van rechtsregels over dit verblijfsrecht. Verder wordt beschreven hoe het instellen van een passend regulier kader hiervoor een oplossing kan bieden.

Het ontbreken van een kader en dus van rechtszekerheid staan niet langer in verhouding tot de omvang van de groep waarmee de uitvoering zich dagelijks geconfronteerd ziet en verhoudt zich evenmin tot de praktijk in andere EU-landen. U wordt daarom geadviseerd in te stemmen met het in gang zetten van een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000).

## 3. Toelichting op het advies

De urgentie bij dit advies is gelegen in de volgende omstandigheden:

1. Onwenselijkheid van de huidige praktijk bij het verlenen van faciliterende visa ('lekke grenzen');
2. De beperkingen van het huidige toetsingskader;
3. Rechtszekerheid voor begunstigden en andere betrokken instanties;
4. De praktijk in andere EU-landen;
5. De eerdere toezegging aan de Tweede Kamer;
6. De aandacht voor dit onderwerp vanuit diverse gremia.

<sup>1</sup> Middels artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is het 'burgerschap van de Unie' ingesteld. In verschillende arresten (waaronder Chavez-Vilchez) is bepaald dat hieraan (in uitzonderlijke gevallen) verblijfsrecht kan worden ontleend.

<sup>2</sup> Meest recent bent u hierover geïnformeerd middels de nota over de uitkomsten van het onderzoek 'analyse Chavez-Vilchez' (Digijust kenmerk 2318113)

## Contactpersoon

[Redacted]

## Telefoon

[Redacted]

## Datum

27 maart 2019

## Ons kenmerk

2547867

*Ad 1. Onwenselijkheid huidige praktijk bij het verlenen van faciliterende visa ('leke grenzen')*

Momenteel wordt vrij ruimhartig omgegaan met de inreis van een derdelander die vanuit het buitenland een beroep doet op het arrest Chavez-Vilchez. Op de diplomatieke posten kan namelijk enkel een summiere toets worden uitgevoerd, waarbij slechts wordt gecheckt of er sprake is van een ouder van een Nederlands minderjarig kind. Hierdoor wordt het faciliterend visum bijna altijd verleend, waarna in Nederland pas wordt beoordeeld of de derdelander ook voldoet aan de overige voorwaarden om in aanmerking te komen voor het verblijfsrecht. Het komt ook voor dat een faciliterend visum wordt verleend door de diplomatieke post terwijl de IND in een andere procedure al heeft geoordeeld dat er geen verblijfsrecht aan het arrest kan worden ontleend. Met een regulier kader, met bijbehorende mvv-procedure, kunnen er meer voorwaarden aan die inreis worden gesteld. Tevens kan dan door de IND voorafgaand aan de inreis beoordeeld worden of er daadwerkelijk verblijfsaanspraken zijn. Zo wordt voorkomen dat we voor een voldongen feit worden gesteld met de aanwezigheid van een derdelander hier te lande die toch geen aanspraken kan maken op het arrest Chavez-Vilchez. Ook bij de derdelander ontstaan dan geen onterechte verwachtingen over eventueel verblijfsrecht.

*Ad 2 Beperkingen van het huidige toetsingskader, waar in grote getale een beroep op wordt gedaan*

Behoudens een nadere invulling van het arrest Chavez-Vilchez, die door het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie sporadisch wordt gegeven zijn er geen rechtsregels omtrent het verblijfsrecht. Derlanders die hun verblijfsrecht ontleen aan het arrest Chavez-Vilchez krijgen thans rechtmatig verblijf als gemeenschapsonderdaan en een EU-verblijfsdocument, zoals normaliter wordt verstrekt aan de begunstigen van de Richtlijn Vrij Verkeer (RL 2004/38/EG). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft in een uitspraak van 9 augustus 2013<sup>3</sup> deze praktijk aangewezen geacht, bij gebrek aan een passend regulier kader. De Afdeling sluit echter *niet* uit dat voor toekenning van dergelijk verblijfsrecht óók een reguliere verblijfsvergunning kan worden verleend.

Het ontbreken van een passend regulier kader zorgt voor de nodige problemen bij de IND.<sup>4</sup> Zo bestaan er geen regels over:

- De procedure voor het verkrijgen van een verblijfsrecht;
- De wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend;
- De vraag of rechtsmiddelen schorsende werking hebben;
- Welke beslistermijnen er gelden (en dus wanneer een dwangsom verschuldigd is);

---

<sup>3</sup> ECLI:NL:RVS:2013:725: 'Hoewel op de vereisten voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd uitzonderingen kunnen worden gemaakt teneinde verblijfsrecht te verlenen binnen het kader van de arresten Ruiz Zambrano en Dereci, is het naar de huidige stand van de vreemdelingenwetgeving in het licht van het EU-recht onevenredig bezwarend om van een vreemdeling die een beroep wenst te doen op artikel 20 van het VWEU, te vergen om een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in te dienen'.

<sup>4</sup> Ook voor andere uitvoeringsorganisaties, zoals UWV, SVB en de Belastingdienst, die gaan over de gevolgen van een dergelijk verblijfsrecht (recht op verstrekkingen en toeslagen) kan een regulier verblijfskader, waarmee deze instanties bekend zijn, zeer van pas komen.

- Het intrekken van het verblijfsrecht. Thans zijn er geen rechtsregels waarmee dit verblijfsrecht kan worden beëindigd, terwijl uit de jurisprudentie van het HvJ EU kan worden afgeleid dat de derdelander ouder enkel een verblijfsaanspraak heeft totdat het minderjarige kind meerderjarig wordt. Met een passend regulier kader kan het verblijfsrecht worden ingetrokken, als niet langer sprake is van een afhankelijkheidsverhouding;
- Het bestendigen van het verblijfsrecht na een bepaalde periode. Dat de derdelander voor zijn verblijfsrecht afhankelijk is van (de leeftijd van) het kind betekent verblijfsonzekerheid voor de derdelander, maar heeft ook nadelige gevolgen voor de Nederlandse samenleving omdat de derdelander niet kan worden aangespoord tot inburgering. Middels het creëren van een zelfstandige verblijfsdoel in het reguliere verblijfskader, kan ook de bijbehorende mogelijkheid te opteren voor een vergunning voor onbepaalde tijd en zelfs naturalisatie worden ingesteld. De derdelander kan er vervolgens voor kiezen niet langer afhankelijk te zijn van dit afgeleide verblijfsrecht maar zijn verblijf te bestendigen middels een autonome verblijfstitel, mits hij aan de verblijfsvoorwaarden voldoet. Dan ontstaat een prikkel om in te burgeren omdat inburgering één van de voorwaarden zal zijn om in aanmerking te komen voor zowel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als voor naturalisatie. Het huidige verblijfsrecht biedt geen zicht op bestendig verblijf en de Afdeling heeft recentelijk nog geoordeeld dat deze groep niet in aanmerking komt voor duurzaam verblijf op grond van de Richtlijn Vrij Verkeer.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Algemene en  
Juridische Zaken

Maart 2019

Gelet op een ontbrekend regulier verblijfskader wordt momenteel inconsistent en al naar gelang de wenselijkheid of uitvoerbaarheid, analoog aan de Richtlijn Vrij Verkeer of aan het reguliere verblijfskader getoetst. Zo wordt dus een EU-verblijfsdocument afgegeven, maar wordt voor wat betreft het opleggen van een terugkeerbesluit of inreisverbod aangesloten bij het reguliere kader. Beide kaders sluiten echter niet aan bij dit type verblijfsrecht. Het doel van de Richtlijn Vrij Verkeer is immers het faciliteren van verblijf van EU-onderdanen en hun gezinsleden, die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer. In deze gevallen wordt impliciet voldaan aan de middeleneis en kunnen ook gezinsleden dus een meer bestendig (duurzaam) verblijfsrecht opbouwen. Bij de arresten over artikel 20 WVEU gaat het evenwel om faciliteren van verblijf van een derdelander om te voorkomen dat een EU onderdaan, die *geen gebruik heeft gemaakt van het vrij verkeer*, het grondgebied van de Unie moet verlaten. Door toepassing van het huidige reguliere kader wordt echter in sommige gevallen miskend dat het hier wel ouders van Unieburgers betreft. Kortom: **analoge toepassing van andere kaders past niet en toepassing daarvan gebeurt – naar gelang opportuniteit – weinig consequent. Dit maakt onze positie in juridische procedures niet sterk.**

Inmiddels is sprake van zo'n 4000 inwilligingen en daarmee ontstaat een steeds grotere groep die (nu of op termijn) voor een meer duurzaam verblijfsrecht en naturalisatie in aanmerking wil komen en daar procedures over voert. Op dit moment wordt het verblijf op grond van het arrest Chavez-Vilchez aangemerkt als tijdelijk van aard, zonder dat dit in regelgeving is neergelegd. Een aanvraag om duurzaam verblijfsrecht of naturalisatie wordt op grond van deze redenering afgewezen. Het is echter de vraag of dit standpunt de rechterlijke toets zal (blijven) doorstaan. **Het voorkomen van eventuele onwelgevallige jurisprudentie is eveneens thans reden om een passend regulier kader te adviseren.**

Met het in het leven roepen van een passend regulier kader voor het afgeleide VWEU-verblijfsrecht kan de 'rangorde' binnen de Vreemdelingenwetgeving ter zake van de positie van Unieburgers, langdurige ingezetenen, Turken die rechten ontleen aan het Associatieverdrag en (illegale) derdelanders bovendien in stand blijven. Op deze manier wordt bewerkstelligd dat vreemdelingen in het bezit zijn van de verblijfstitel die daadwerkelijk bij hun verblijfsstatus hoort en worden juridisch onzuivere verblijfstitels zoveel mogelijk voorkomen.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Algemene en  
Juridische Zaken

Maart 2019

#### *Ad 3 Rechtszekerheid voor begunstigden en maatschappelijke instanties*

Nu rechtsregels omtrent het verblijfsrecht op grond van het arrest Chavez-Vilchez ontbreken, is er sprake van rechtsonzekerheid bij de begunstigden van dit verblijfsrecht. Codificatie van de regels leidt tot meer duidelijkheid bij de begunstigden, maar ook bij veel overige maatschappelijke instanties waar deze begunstigden bij aankloppen voor bijvoorbeeld verstrekkingen of inburgering.

#### *Ad 4 Praktijk andere EU-landen*

Uit navraag door het EMN bij andere lidstaten is gebleken dat het beleid van het merendeel van de EU-landen niet wezenlijk wordt geraakt door het arrest Chavez-Vilchez. Enkel het Verenigd Koninkrijk heeft zijn beleid, net als Nederland, moeten aanpassen vanwege het verschijnen van dit arrest. In België, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Slowakije en Zweden heeft geen beleidswijziging plaatsgevonden. Deze landen kenden al nationaal beleid voor het verblijf van verzorgende ouders van kinderen met de nationaliteit van dat land. Nederland hanteerde tot voor kort als één van de weinige landen binnen de EU een stringenter beleid voor gezinshereniging bij eigen Nederlandse kinderen. Een nationaal regulier kader sluit dan ook beter aan bij het door andere Europese landen gevoerde beleid op dit punt.

#### *Ad 5 Toezegging aan Kamer over wetstraject*

Verder is van belang dat uw voorganger, in reactie op een advies van de Raad van State, in het nader rapport van 13 januari 2015 (Jaargang 2015, nr. 3096) al heeft aangegeven voornemens te zijn een separaat wetstraject op te starten dat zal voorzien in het in de wet opnemen van alle situaties waarin verblijfsrecht wordt ontleend aan het Unierecht. Met het invoeren van een regulier kader voor Chavez-gerechtigden in het Vb 2000 in plaats van in de Vw 2000 wordt aan deze toezegging tegemoet gekomen.

#### *Ad 6 Aandacht in diverse gremia voor dit onderwerp*

Eén van de aanbevelingen van de ACVZ in haar advies "Veranderd ouderschap en migratie" van februari 2019 is om het Vb 2000 aan te passen en verblijf van de ouder of gezagsdrager bij een Nederlands kind mogelijk te maken, met inachtneming van het belang van het kind en het IVRK, het Unierecht en het EVRM. Bij het opzetten van een regulier kader zal vanzelfsprekend met deze uitgangspunten rekening worden gehouden, waarmee dus (grotendeels) aan deze aanbeveling kan worden voldaan.

Vanuit de wetenschap en advocatuur wordt eveneens, bijvoorbeeld in opiniestukken, regelmatig de oproep gedaan tot het instellen van een passend juridisch kader. Zie in dit verband het bijgevoegde opiniestuk van universitair hoofddocent immigratierecht M. Klaassen, waarin uiteen wordt gezet dat de huidige situatie geen recht doet aan de aard van het afgeleide verblijfsrecht van de ouder. Ook deze auteur pleit voor het creëren van een kader in het Vb 2000,

waarmee meer rechtsbescherming voor de derdelander zou worden gecreëerd. Deze oproep wordt tevens regelmatig in bezwaar- en beroepschriften gedaan.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Algemene en  
Juridische Zaken

Maart 2019

### ***Het creëren van een nieuw regulier verblijfsdoel***

Een nieuwe reguliere verblijfsvergunning met eigen specifieke passende voorwaarden voor de groep derdelanders met een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU is in onze ogen de meest gewenste oplossingsrichting. Deze groep derdelanders zou dan een reguliere verblijfsvergunning krijgen, met als verblijfsdoel "verblijf als verzorgende ouder van een van hem/ haar afhankelijke minderjarige Nederlander". Dit verblijfsdoel wordt dan aan art. 3.4 Vb 2000 toegevoegd. De voorwaarden voor verlening, geldigheidsduur, redenen voor afwijzing, wijziging, verlenging en intrekking kunnen dan – voor zover afwijkend van het gebruikelijke reguliere kader – in het Vb 2000, dan wel het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden verankerd, afgestemd op de voorwaarden die het Hof van Justitie EU voor dit verblijfsrecht heeft gegeven. Bovendien kunnen zo procesmatige aspecten die een wettelijke grondslag behoeven, zoals de beslistermijn, worden geregeld.

Alleen op deze manier worden resttoetsen op basis van artikel 20 VWEU – met de onduidelijke kaders van dien – voorkomen. Om dat te bereiken, heeft de Vreemdelingenwet 2000 derhalve geen aanpassing. Wel zal ook het beleidskader in de Vreemdelingen-circulaire 2000 conform deze wijzigingen worden uitgebreid.

DWJZ plaatst hierbij de kanttekening dat er momenteel een aantal wetgevingstrajecten lopen die rechtstreeks voortvloeien uit het regeerakkoord of die om een andere reden prioriteit genieten (o.a. als gevolg van het arrest Gnandi en afschaffing discretionair). Zodra er ruimte vrij komt kan een aanvang worden gemaakt met een wijzigingstraject ten behoeve van een passend regulier verblijfskader in het Vreemdelingenbesluit 2000.

#### 4. Afstemming

IND, DWJZ, DMB/TRN en DMB/JAZ.

#### 5. Bijlagen

Uitgebreidere achtergrondinformatie bij ontwikkelingen rondom van artikel 20 VWEU afgeleid verblijfsrecht en wenselijkheid van het ontwikkelen van een reguliere beperking en opiniestuk uit de A&MR van M. Klaassen: 'Een helder kader voor het verblijfsrecht voor de derdelander ouders van een Nederlands kind'.



Aan: HIND

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus Postbus 16275  
2500 BG Den Haag

**Contactpersoon**

[Redacted]  
[Redacted]

# nota

Onderwerp: Onderzoeksvoorstel Analyse Chavez-Vilchez II

## 1. Doel nota

Het doel van deze nota is u te informeren over het onderzoeksvoorstel 'Analyse Chavez-Vilchez II'. Daarnaast vragen wij uw akkoord voor het onderzoeksvoorstel. Het onderzoeksvoorstel is door de afdeling Onderzoek & Analyse (SUA/O&A) opgesteld. Het onderzoek wordt in het tweede kwartaal van 2019 uitgevoerd en afgerond.

**Datum**  
3 mei 2019

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

## 2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

In januari 2019 is de eerste *Analyse Chavez-Vilchez* uitgebracht door de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de IND. De *Analyse Chavez-Vilchez* is een analyseproduct dat is uitgebracht naar aanleiding van het verzoek van de hoofddirecteur van de IND (HIND) om een onderzoek naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez van 10 mei 2017 uit te voeren.<sup>1</sup>

**Bijlage(n)**  
1. Onderzoeksvoorstel Analyse Chavez II

In de loop van het eerste kwartaal van 2019 is het onderzoek bij veel gremia gepresenteerd, zoals het MT IND, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het MDT Schijnerkenningen, Deelberaad Regulier, de Ketenbrede werkgroep gezinslocaties en de uitvoerende directies van de IND. Tijdens deze presentatierondes kwam naar voren dat er een zekere behoefte is binnen- en buiten de IND om een nieuw onderzoek over de gevolgen van het arrest uit te brengen, mede met het oog op dat de aantallen kunnen veranderen nu de nieuwe werkwijze langer van kracht is. Daarnaast werd de wens voor een vervolgonderzoek ook tijdens de voorbereiding van het jaarprogramma van de afdeling O&A opgeworpen.

Bijgevoegd onderzoeksvoorstel is een uitwerking van deze wens om het onderzoek in het tweede kwartaal van 2019 uit te voeren.

### *Gevraagde acties*

Wij verzoeken u **kennis te nemen** van de inhoud van het onderzoeksvoorstel 'Analyse Chavez-Vilchez II'.

Wij verzoeken u **het onderzoeksvoorstel te accorderen**.

<sup>1</sup> In het onderzoek zijn enerzijds de ontwikkelingen in aantallen van de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging) in kaart gebracht, en anderzijds is het profiel van de aanvragers op het arrest Chavez-Vilchez onderzocht. De meetperiode liep van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018; een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest.



### 3. Toelichting op het onderzoek

#### Doelstelling onderzoek

Het uitbrengen van de Analyse Chavez-Vilchez II heeft in hoofdzaak voorlopig het volgende doel: de Analyse Chavez-Vilchez II biedt een overzicht van recente ontwikkelingen in de cijfermatige instroom van vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen op basis van het arrest Chavez-Vilchez. Het doel hiervan is signaleren. Hiervoor zijn reeds data beschikbaar, zoals het eerdere onderzoek over de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez en de driemaandelijkse cijfer rapportages welke tot eind 2018 zijn uitgebracht (waarin aantal aanvragen en inwilligingen worden gerapporteerd). Tijdens de analyse die O&A zal uitvoeren, zal (anders dan bij de driemaandelijkse cijferrapportage) naast het rapporteren van de cijfers ook duiding worden gegeven aan de ontwikkelingen in de cijfers. Hierbij gaat het in ieder geval om het duiden van ontwikkelingen in de instroom van bepaalde nationaliteiten en inwilligingspercentages.

Voor de hoofd- en deelvragen van het onderzoek verwijzen wij naar pagina 7 van het onderzoek.

### 4. Toelichting op het advies

Niet van toepassing.

### 5. Communicatie en planning

Indien u het onderzoeksvoorstel vaststelt gaan wij door met het uitvoeren van het onderzoek. Het onderzoek heeft een doorlooptijd van 01-04-2019 tot 30-06-2019. Voor de precieze planning verwijs ik u naar pagina 10 in het onderzoeksvoorstel.

De betrokken (IND-)medewerkers bij dit onderzoek zijn reeds op de hoogte. Verdere communicatie komt bij publicatie van het uiteindelijke onderzoek pas aan de orde.

### 6. Afstemming

Het onderzoeksvoorstel is op de eerdere wens van de (IND-)collega's gebaseerd. Het onderzoeksvoorstel is afgestemd met de senior adviseur van de afdeling RVN binnen de directie SUA. Daarnaast is het onderzoeksvoorstel afgestemd met de betrokken medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (DMB) en de betrokken directies van de IND (RVN, A&B en JZ).

### 7. Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksvoorstel Analyse Chavez II

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
3 mei 2019

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**



Onderzoeksvoorstel  
**Analyse Chavez-Vilchez II**

Datum	6 mei 2019
Status	Definitief



## Informatie onderzoeksvoorstel

Onderzoeksvoorstel	Rapportage Chavez-Vilchez
Opdrachtgever:	MT RVN
Startdatum:	April 2019
Einddatum:	Juli 2019
Verantwoordelijke:	IND Directeur Strategie Uitvoeringsadvies
Productsoort:	Omgevingsanalyse
Contactpersoon:	[REDACTED]
	Wetenschappelijk medewerker
	[REDACTED]
	T [REDACTED]
	[REDACTED]
	Wetenschappelijk medewerker
	[REDACTED]
	T [REDACTED]
	Ministerie van Justitie en Veiligheid
	Immigratie- en Naturalisatiedienst
	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
	Afdeling Onderzoek en Analyse (IND O&A)
	Rijnstraat 8   2515 XP   Den Haag
	Postbus 16275   2500 BG   Den Haag

## Inhoud

<b>1</b>	<b>PROBLEEMOMSCHRIJVING.....</b>	<b>6</b>
1.1	AANLEIDING ONDERZOEK/ACHTERGROND .....	6
1.2	DOELSTELLING .....	8
1.3	VRAAGSTELLING .....	8
<b>2</b>	<b>ONTWERP .....</b>	<b>11</b>
2.1	ONDERZOEKSSUBJECT.....	11
2.2	ONDERZOEKSPERIODE .....	11
2.3	METHODE.....	11
2.4	BEGELEIDINGSCOMMISSIE .....	13
<b>3</b>	<b>RANDVOORWAARDEN .....</b>	<b>14</b>
3.1	MENSEN.....	14
3.2	MIDDELEN .....	14
3.3	TIJDPLANNING .....	16
<b>4</b>	<b>RAPPORTAGE.....</b>	<b>17</b>
4.1	STATUS .....	17
4.2	VERDERE VERSPREIDING.....	17
4.3	REPRO .....	17
4.4	VERTALING.....	17
4.5	PUBLICATIE .....	17
4.6	EVALUATIE .....	18

## Afkortingenlijst

BIC	Team Business Informatie Centrum (IND)
BV	Directie Bedrijfsvoering (IND)
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DMB	Directie Migratiebeleid
EU	Europese Unie
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
J&V	Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
O&A	Onderzoek en Analyse (IND)
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
Vw	Vreemdelingenwet
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

# 1 Probleemomschrijving

## 1.1 Aanleiding onderzoek en achtergrond

In januari 2019 is de eerste *Analyse Chavez-Vilchez* uitgebracht door de Afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). De *Analyse Chavez-Vilchez* is een analyseproduct dat is uitgebracht naar aanleiding van het verzoek van de hoofddirecteur van de IND (HIND) om een onderzoek naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez<sup>1</sup> van 10 mei 2017 uit te voeren. In het onderzoek zijn enerzijds de ontwikkelingen in aantallen van de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging) in kaart gebracht, en anderzijds is het profiel van de aanvragers op het arrest Chavez-Vilchez onderzocht. De meetperiode liep van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018; een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest.<sup>2</sup>

In de loop van het eerste kwartaal van 2019 is het onderzoek bij veel gremia gepresenteerd, zoals het MT IND, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het MDT Schijnerkenningen, de Ketenbrede werkgroep gezinslocaties, Deelberaad Regulier en de uitvoerende directies van de IND. Tijdens deze presentatierondes kwam naar voren dat er een zekere behoefte is binnen- en buiten de IND om een nieuw onderzoek over de gevolgen van het arrest uit te brengen, mede met het oog op de vraag of en hoe de aantallen veranderen. Actuele cijfers zijn mede relevant nu de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft ingestemd met het ontwikkelen van een nationaal, regulier beleidskader voor personen die aanspraken ontlenen aan het arrest. Daarnaast werd de wens voor een vervolgonderzoek tijdens de voorbereiding van het jaarprogramma van de afdeling O&A ook opgeworpen. Aangezien de afdeling O&A in het tweede kwartaal onverwachts ruimte heeft in de planning kan een vervolgonderzoek 'Chavez-Vilchez II' worden opgepakt en uitgevoerd.<sup>3</sup>

Naar aanleiding van deze signalen hebben de aangesloten O&A collega's bij dit onderzoek een uitvraag gedaan bij partners om te inventariseren welke vragen in dit onderzoek onderzocht kunnen komen. Zowel door de Directie Migratiebeleid (DMB) als door de afdeling binnen de IND die de aanvragen behandelt, is hierop aangegeven dat het zinvol is om in ieder geval de aantallen te blijven monitoren en duiden. Voor het vervolgonderzoek kan middels een statistische analyse (inclusief duiding) bekeken worden of er verschillen in de aantallen zijn tussen het eerste jaar na het arrest en het tweede jaar na het arrest.<sup>4</sup>

1 Vóór het arrest Chavez-Vilchez werd het verblijf van de derdelander op grond van op dat moment vigerende beleid geweigerd als er naast de vreemdeling ook een andere –Nederlandse- ouder bekend was, die in beginsel de dagelijkse en daadwerkelijke zorg voor het kind op zich zou kunnen nemen. Uit het arrest Chavez-Vilchez e.a. van 10 mei 2017 betreffende prejudiciële vragen over de uitlegging van artikel 20 VWEU inzake Unieburgerschap bleek dat dit beleid niet meer volstond. Daarmee moest de eerder door Nederland gegeven, restrictieve, uitleg van het arrest Zambrano worden verlaten.

2 In mei 2018 is een beleidsverduidelijking doorgevoerd. De effecten van deze beleidsverduidelijking zijn niet meegenomen in de eerste analyse, aangezien de verduidelijking na de onderzoeksperiode in werking is gesteld. Dit zal eventueel wel zichtbaar worden in de nieuwe analyse.

3 Wel met de kanttekening dat we voor dit onderzoek een kleinere vorm hanteren vanwege de beperkte tijd die er is, aangezien O&A alleen in het tweede kwartaal tijd heeft. Een grootschalig dossieronderzoek, met de lange lijst met onderzoeksvragen, is dan ook niet mogelijk in de vorm zoals in het vorige onderzoek.

4 In het de eerste *Analyse Chavez-Vilchez* is middels dossieronderzoek het profiel van de aanvrager bestudeert. Mocht uit de statistische analyse blijken dat de aantallen erg afwijken, kan eventueel bekeken worden of middels dossieronderzoek wederom een verdiepende slag gemaakt moet worden.

Allereerst komen in dit onderzoeksvoorstel de (mogelijke) doelen en de doelgroep van dit product aan bod. Vervolgens staan we stil bij de onderzoeksvragen en planning.

## 1.2 Doelstelling

Het uitbrengen van de Analyse Chavez-Vilchez II heeft in hoofdzaak voorlopig het volgende doel: de Analyse Chavez-Vilchez II biedt een overzicht van recente ontwikkelingen in de cijfermatige instroom van vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen op basis van het arrest Chavez-Vilchez. Het doel hiervan is signaleren. Hiervoor zijn reeds data beschikbaar, zoals het eerdere onderzoek over de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez en de driemaandelijke cijfer rapportages (waarin aantal aanvragen en inwilligingen worden gerapporteerd). Tijdens de analyse die O&A zal uitvoeren, zal (anders dan bij de driemaandelijke cijfer rapportage) naast het rapporteren van de cijfers ook duiding worden gegeven aan de ontwikkelingen in de cijfers. Hierbij gaat het in ieder geval om het duiden van ontwikkelingen in de instroom van bepaalde nationaliteiten en inwilligingspercentages.

## 1.3 Vraagstelling

### **Centrale onderzoeksvragen**

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

#### *Hoofdvraag*

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

#### *Deelvragen*

- a. Aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU:
  - a. Aantal inwilligingen<sup>5</sup> en afwijzingen
  - b. Nationaliteit van de derdelander ouder<sup>6</sup>
  - c. Geslacht van de derdelander ouder
- b. Aantal aanvragers die een beroep hebben gedaan op Chavez-Vilchez die eerder een andere aanvraag hebben ingediend:<sup>7</sup>
  - a. Aantal asielaanvragen als laatst voorafgaande aanvraag aan het beroep op Chavez-Vilchez
  - b. Aantal reguliere aanvragen als laatst voorafgaande aanvraag aan het beroep op Chavez-Vilchez

<sup>5</sup> In het jaar na het arrest incl. inwilligingen o.b.v. ambtshalve toets<sup>5.5</sup>

<sup>6</sup> Er zal zowel naar de ontwikkeling op landsniveau als naar de ontwikkeling per continent worden gekeken.

<sup>7</sup> In overleg met de afdeling Business Informatie Centrum (BIC) moet bekeken worden of deze gegevens zijn op te halen uit Metis, het datawarehouse van de IND.



## 2 Ontwerp

### 2.1 Onderzoeksubject

Object van onderzoek zijn de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging).

### 2.2 Onderzoekperiode

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van het arrest zal zowel naar de periode voor het arrest, als naar de periode na het arrest gekeken worden. Het arrest is van 10 mei 2017. De meetperiode loopt van 10 mei 2016 tot 10 mei 2019; een jaar voor het arrest en twee jaar na het arrest.

In de rapportage wordt ook nagegaan of er een trend is in de jaren na het arrest in aantallen aanvragen en de nationaliteit van de aanvragers.

### 2.3 Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zullen de onderstaande methoden van onderzoek worden gebruikt.

#### *Kwantitatieve analyse*

Voor het beantwoorden van een deel van onderzoeksvraag 1 (zie par. 1.3) zal kwantitatieve analyse worden gedaan. Hiervoor zullen databestanden worden opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC) en directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN). Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle aanvragen van derdelander ouders die zijn ingediend op grond van artikel 20 VwEU (10 mei 2016 tot 10 mei 2017) of waarbij een beroep is gedaan op het arrest Chavez-Vilchez (10 mei 2017 tot 10 mei 2019) of aanvragen die ambtshalve zijn ingewilligd op het arrest.

#### *Dossieronderzoek*

In het de eerste Analyse Chavez-Vilchez is middels dossieronderzoek het profiel van de aanvrager bestudeert. Mocht uit de statistische analyse blijken dat de aantallen erg afwijken, kan eventueel bekeken worden of middels dossieronderzoek wederom een verdiepende slag gemaakt moet worden. Met de klankbordgroep (zie paragraaf 2.4) kan worden besproken of en welke aanvullende vragen bestudeerd moeten worden. Indien dossieronderzoek nodig wordt geacht dan zal hiervoor een steekproef worden getrokken uit alle aanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op Chavez-Vilchez in de periode van 10 mei 2018 tot 10 mei 2019.<sup>8</sup>

### 2.4 Begeleidingscommissie

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

<sup>8</sup> In het eerste onderzoek Analyse Chavez-Vilchez is er in het dossieronderzoek van een steekproef uit de periode 10 mei 2017 t/m 10 mei 2018 gebruik gemaakt.

Met de klankbordgroep zal inhoudelijk over de rapportage gesproken worden. Voordat O&A de Analyse Chavez-Vilchez II publiceert, wordt het uiteindelijke onderzoeksvoorstel, en later de conceptversie van het onderzoek, voorgelegd aan de verschillende betrokken stakeholders. De klankbordgroep zal tenminste één keer om de resultaten en het conceptrapport te bespreken. Daarnaast zal de klankbordgroep gevraagd worden om schriftelijk input te leveren.

## 3 Randvoorwaarden

### 3.1 Mensen

Voor dit onderzoek is inzet nodig van medewerkers van verschillende directies:

- IND/SUA
  - Wetenschappelijk medewerkers van IND Onderzoek en Analyse (O&A) die het onderzoek verrichten
  - (senior) adviseurs die deelnemen aan de klankbordgroep
- IND/BV
  - Medewerker BIC voor het leveren van gegevensbestanden
- IND/JZ
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep
- IND/RVN
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep
- IND/A&B
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep
- DMB
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep

### 3.2 Middelen

Er zijn gegevensbestanden van BIC nodig om het onderzoek te kunnen verrichten.

### 3.3 Tijdplanning

Onderstaand verschaffen wij graag de voorlopige planning van de analyse Chavez-Vilchez II.

Activiteit	Medewerker	Startdatum	Einddatum
Onderzoeksvoorstel schrijven	O&A	15-04-2019	26-04-2019
Onderzoeksvoorstel met klankbordgroep bespreken	O&A, ARVN, RVN, JZ en DMB	15-04-2019	26-04-2019
Onderzoeksvoorstel akkoorderen	O&A, ARVN, DSUA, DRVN, DJZ, HIND	29-04-2019	03-05-2019
Deskresearch	O&A	29-04-2019	03-05-2019
Dataset opvragen en maken	O&A	03-05-2019	10-05-2019
Gegevens analyseren	O&A	10-05-2019	17-05-2019
Rapportage schrijven	O&A	17-05-2019	31-05-2019
Conceptrapportage bespreken met klankbordgroep	O&A, ARVN, RVN, JZ en DMB	31-05-2019	07-06-2019
Commentaar klankbordgroep verwerken	O&A	07-06-2019	21-06-2019

Aanbiedingsnota schrijven	O&A, ARVN, RVN	07-06-2019	21-06-2019
Rapport en nota de lijn door	O&A, ARVN, RVN	21-06-2019	28-06-2019
Nazorg	O&A	28-06-2019	28-07-2019

### 3.4 Aandachtspunten

Voor het ontwikkelen van de Analyse Chavez-Vilchez II zijn er verscheidene uitdagingen geïdentificeerd. Daar dient het projectteam rekening mee te houden. Hieronder volgt een opsomming:

- Voor cijferlevering is O&A afhankelijk van BIC. Hoe sneller de cijfers, hoe beter. Eventuele vertraging in de cijferlevering kan gevolgen hebben voor de snelheid waarmee het (eventuele) dossieronderzoek kan worden opgestart. De cijferaanvraag is reeds in gang gezet.
- Er bestaat de kans voor overlapping met andere rapporten en gremia, zoals de interne driemaandelijke rapportage van het aantal verblijfsaanvragen rondom Chavez-Vilchez. Hierover treedt het onderzoeksteam met de verschillende leveranciers van deze rapportages in contact.
- Het doel is om de rapportage niet te groot te maken. Om het uiteindelijke rapport goed leesbaar te houden, en binnen het uitgezette tijdsplan uit te voeren, zal beoordeeld worden welke informatie belangrijk en interessant is.
- Eventueel kan uit de statistische analyse blijken dat een verdiepende slag door middel van dossieronderzoek nuttig is. In dat geval zal de planning opnieuw bekeken moeten worden.

## 4 Rapportage

### 4.1 Status

- ☒ Openbaar
- ☐ Vertrouwelijk
- ☐ Departementaal vertrouwelijk

### 4.2 Verdere verspreiding

Een aantal partijen kunnen op basis van het eerdere onderzoek worden benoemd om het rapport verder te verspreiden: IND (SUA, RVN, JZ, A&B), ministerie van Justitie en Veiligheid, DT&V, RvdK en verdere belangstellenden.

### 4.3 Repro

Er zullen geen rapporten worden gedrukt. Het rapport zal digitaal worden verspreid.

### 4.4 Vertaling

Samenvatting vertalen in het Engels?

- ☐ Ja
- ☒ Nee

Gehele rapportage vertalen in het Engels?

- ☐ Ja
- ☒ Nee

### 4.5 Publicatie

Is het rapport – naast de medewerkers en organisaties die er beroepshalve over moeten beschikken (verspreidingslijst; zie hierna) – ook interessant / nieuwswaardig voor anderen? **Ja**

Zo ja, voor welke media is het interessant (kruis aan):

- ☒ IND Intranet
- ☐ Migratierecht-extra
- ☐ IND Context
- ☒ www.ind.nl
- ☐ Externe media

☒ Anders, namelijk O&A Pagina op INDaily

#### 4.6 **Presentatie**

Voor welke partijen kan het interessant zijn om het onderzoek te presenteren?

☐ MT KK

☐ MT M

☐ Deelberaad Asiel

☒ Deelberaad Regulier

☐ CheckBox23

☒ MT IND

☒ MT SUA

☒ SUA A&B/RVN

☐ DMR

☐ DRM

☐ Afdelingsoverleggen, namelijk

☐ Anders, namelijk

#### 4.7 **Evaluatie**

Is na afronding van het product een procesevaluatie nodig?

☐ Ja

☒ Nee

Er zal een gesprek plaatsvinden met de opdrachtgevers of het product voldoet aan de verwachting.

## 5 Bijlage I – Uitleg over het arrest Chavez-Vilchez

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

Eerder maakte het HvJ EU met het arrest Zambrano (C- 34/09) op 8 maart 2011 al duidelijk dat lidstaten het verblijfsrecht niet kunnen ontfemen 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 ontfemd van de belangrijkste aan hun status van EU-burger ontfemende 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, moet worden aangetoond dat de scheiding met de derdelander ouder geen negatieve gevolgen heeft voor het kind. De IND moet in alle gevallen een toets blijven uitvoeren 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. Alleen als derdelander ouder geen of slechts marginale daadwerkelijke zorg-en/of opvoedingsteken verricht, bestaat aanleiding de aanvraag af te wijzen.

De IND kan in geval van twijfel de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) vragen nader onderzoek te doen naar de afhankelijkheidsverhouding. De uitkomsten van het onderzoek naar de afhankelijkheidsverhouding zijn dan bepalend voor de beslissing of de derdelander ouder in aanmerking komt voor rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder e, Vreemdelingenwet (Vw). Na het arrest is in een pilot met de Raad voor de Kinderbescherming aan de hand van van te voren geformuleerde criteria een aantal zaken onderzocht. Uit de pilot kwam als conclusie dat het vooraf formuleren van criteria weinig meerwaarde had omdat de RvdK de aanwezigheid van de ouder in Nederland doorgaans in het belang van het kind acht. Besloten is de RvdK voortaan te betrekken als er twijfel of onduidelijkheid is over de invulling van de afhankelijkheidsverhouding.

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





de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

T

**Datum**  
29 april 2020

**Projectnaam**  
nvt

**Ons kenmerk**  
2899837

**Dossiernummer**  
nvt

# nota

Onderzoek en nationaal beleidskader Chavez-Vilchez

## 1. Doel nota

Ter informatie.

## 2. Aanleiding

Op 15 april jl. heeft overleg plaatsgehad met u over de onderzoeksresultaten van de tweede analyse n.a.v. het arrest Chavez-Vilchez, het beoogde vervolgonderzoek en het opstellen van een nationaal beleidskader voor de toelating van een ouder uit een derde land bij zijn/haar Nederlands kind.

Afgesproken is aan u een integrale planning voor te leggen voor de publicatie van deze analyse, het vervolgonderzoek en het opstellen van het beleidskader.

## 3. Planning

- Als besproken hebben wij gekeken of we de publicatie van de analyse kunnen koppelen aan het nationaal beleidskader voor de toelating van een ouder uit een derde land bij zijn/haar Nederlands kind waar momenteel aan gewerkt wordt.
- Daarnaast is een vervolgonderzoek in voorbereiding naar de duiding van de tijdelijke daling in de inwilligingen en naar de burgerlijke staat en de juridische relatie tussen ouders en kinderen.
- Ook hebben we besproken te kijken of deze duiding aan de analyse kan worden toegevoegd.
- Er is op dit moment geen jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de vraag of de beleidsverduidelijking van juli 2018 gezien zou moeten worden als een beleidswijziging.

### Vervolgonderzoek

Het vervolgonderzoek start in september 2020 en zal naar verwachting aan het eind van 2020 zijn afgerond.

### Nationaal beleidskader

Voor het kunnen invoeren van een nationaal beleidskader voor 'verblijf als verzorgende ouder van een van hem afhankelijke minderjarige Nederlander' is aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 noodzakelijk. Het betreft hier een AMvB waarvoor tevens een voorhangprocedure geldt in verband met het introduceren van een nieuwe mvv-vrijstellingsgrond voor deze groep (zie artikel 17, tweede lid, Vw 2000). Een concept van dit nationale beleidskader bevindt zich in de afrondende fase.

**29 april 2020**

**Ons kenmerk**  
2899837

U ontvangt binnen enkele weken een nota waarin nader wordt uitgelegd hoe met een nationaal beleidskader tegemoet kan worden gekomen aan uw bezwaren ten aanzien van mogelijk misbruik en gebrek aan handhaving.

Indien u instemt met de voorgenomen richting zal, zodra het stuk gereed is voor de lijn, tegelijkertijd nadere afstemming met SZW plaats gaan vinden over het kunnen opleggen van de inburgeringsplicht aan deze groep. Het eind-concept kan naar verwachting over twee maanden aan u worden voorgelegd om te bespreken en de vervolgstappen te bepalen.

Wanneer het besluit daadwerkelijk in werking kan treden is nog niet met zekerheid te zeggen. Wel kan ik de te zetten stappen schetsen. Na instemming van SZW en uw instemming met het eindconcept wordt het ontwerpbesluit voorgelegd aan de Ministerraad. Daarna kan de (internet)consultatie beginnen en zal de EAUT bij de IND worden uitgevoerd. De voorhangprocedure kan tegelijk met de (internet)consultatie worden gestart. Desgewenst kan hier politieke sondering aan vooraf gaan. Gelet op de verplichte voorhang bij de Eerste en Tweede Kamer is sondering van het ontwerpbesluit wel aan te raden. Wanneer het ontwerpbesluit dus in voorhang en (internet)consultatie kan worden gebracht is dus deels afhankelijk van sondering van het ontwerpbesluit.

De mogelijkheid bestaat om aan de Ministerraad – omwille van de voortgang – bij het verzoek om akkoord te gaan met het starten van de voorhangprocedure en (internet)consultatie, tevens direct akkoord te vragen voor voorleggen ter advisering aan de Raad van State. Dit is slechts mogelijk indien de consultatie en voorhang niet tot significante inhoudelijke aanpassingen van de amvb hebben geleid. Na de verwerking van de input uit de consultatie en de voorhangprocedure zal, indien sprake is van significante wijzigingen als gevolg van de (internet)consultatie en de voorhang, de Ministerraad alsnog moeten worden gevraagd in te stemmen met het voorleggen voor advies aan de Afdeling Advisering van de Raad van State. Na verwerking van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State kunnen – uiteraard afhankelijk van het dictum van de advisering - publicatie in het Staatsblad en inwerkingtreding volgen.

#### **4. Advies**

Advies is de publicatie van de eerste analyse, het vervolgonderzoek en die van de AMvB samen te nemen en daarover de Tweede Kamer te informeren.

#### **5. Toelichting**

In het voorjaar van 2019 heeft uw ambtsvoorganger groen licht gegeven voor het uitwerken van een nationaal beleidskader voor de toelating van de ouder bij het Nederlandse kind. In tegenstelling tot veel andere Europese landen kent Nederland hiervoor geen beleid. Andere Europese landen die wel nationaal beleid kennen werden dus ook veel minder door het arrest geraakt.

Momenteel ontstaat aanspraak op verblijf voor de derde lander ouder van rechtswege o.g.v. het arrest van het HvJEU. Het betreft een declaratoir recht dat geformaliseerd wordt in de afgifte van een verblijfsvergunning ex artikel 8

onder e van de Vreemdelingenwet (Vw). De IND toetst identiteit, afstamming, de afhankelijkheidsverhouding tussen ouder en kind en eventuele strijd met de openbare orde.

Het recht vervalt zodra de minderjarige meerderjarig wordt, of zodra de minderjarige (de Unieburger) niet meer afhankelijk is van de derdelander ouder.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
TR&N

**29 april 2020**

**Ons kenmerk**  
2899837

## **6. Politieke en bestuurlijke context**

Bij de minister van SZW en bij een deel van de Tweede Kamer leeft de wens om ook deze groep ouders te laten inburgeren en hen onder de Wet inburgering te brengen. In een Algemeen Overleg over inburgering met de Tweede Kamer heeft de minister laten weten dat JenV werkt aan een nationaal beleidskader voor Chavez-Vilchez zaken en dat bij de uitwerking daarvan rekening wordt gehouden met deze wens.

## **7. Communicatie**

Het ontwerpbesluit wordt openbaar met de start van de voorhang en (internet)consultatie.

## **8. Afstemming**

Deze nota is afgestemd met IND/O&A en SUA en DWJZ/SBR.

## **9. Bijlagen**

Geen.



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal**

**Migratie**

Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

jurist

T

**Datum**

17 juni 2020

**Ons kenmerk**

2947978

# nota

Uitgangspunten regulier verblijfskader Chavez

## 1. Doel nota

Ter besluitvorming.

## 2. Aanleiding

Op 15 april jl. vond overleg met u plaats over de tweede analyse van de voortgang van de aanvragen en de inwilligingen op grond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in de zaak Chavez-Vilchez.

Naar aanleiding daarvan ontving u een nota<sup>1</sup> waarin onder andere een planning voor een nationaal verblijfskader werd voorgesteld. In deze nota werd aangekondigd dat u een uiteenzetting zou ontvangen over de voordelen van een nationaal verblijfskader ten opzichte van het huidige verblijfsrecht dat op basis van het arrest wordt verleend. Een nationaal kader kan tegemoet komen aan de bezwaren die u heeft geuit ten aanzien van misbruikgevoeligheid en handhaving omdat in een nationaal kader meer controlemomenten kunnen worden ingebouwd.

## 3. Gevraagde beslissing

U wordt gevraagd een keuze te maken uit de mogelijke varianten voor een nationaal verblijfskader (zie variant 1 een niet-tijdelijk verblijfsrecht en variant 2 een tijdelijk verblijfsrecht). Graag lichten wij deze varianten tijdens een gesprek toe. Na uw keuze voor één van beide varianten zal het interne concept van het ontwerpbesluit worden afgerond en binnen een of twee maanden aan u worden voorgelegd. Dit wordt nader toegelicht onder het kopje 'Planning' verderop in deze nota.

## 4. Toelichting op het voornemen voor een nationaal beleidskader

In het voorjaar van 2019 heeft uw ambtsvoorganger groen licht gegeven voor het uitwerken van een nationaal beleidskader voor de toelating van de verzorgende ouder bij het Nederlandse kind. Anders dan de meeste (17) EU-lidstaten<sup>2</sup> kent Nederland geen nationaal beleidskader voor verblijf van derdelander ouders van een kind met de nationaliteit van de lidstaat. Nederland verleent verblijf aan de derdelander ouder van een Nederlands kind uitsluitend en rechtstreeks op basis van uitspraken van het Hof over de toepassing van artikel 20 WVEU, waarvan het arrest Chavez-Vilchez het meest ingrijpend is. Het ontbreken van een nationaal verblijfskader heeft onwenselijke gevolgen. Veel van de toepassing van het van

<sup>1</sup> Zie nota met kenmerk 2899837.

<sup>2</sup> België, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Slowakije en Zweden.

artikel 20 VWEU afgeleide verblijfsrecht wordt overgelaten aan de rechtspraak en dit leidt tot rechtsonzekerheid en onduidelijkheid. Daarbij komt dat het ontbreken van een nationaal beleidskader de handhaving ook lastig maakt. Dit wordt verderop in de nota uitgewerkt.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

Andere lidstaten die wel nationaal beleid kennen werden veel minder door het arrest geraakt. Bij het destijds inrichten van hun eigen beleidskader hadden zij daardoor meer speelruimte. Nederland heeft de randen van de eerdere jurisprudentie telkens opgezocht, wat heeft geleid tot het arrest Chavez-Vilchez. Het ontwikkelen van een nationaal kader zal daarom binnen de grenzen van het arrest moeten plaatsvinden. Er kunnen daarom geen nadere voorwaarden worden gesteld als bijvoorbeeld een middelenvereiste. Alleen op deze wijze is het mogelijk om de aanspraken in een nationaal kader te gieten. In het geval een nationaal kader ongunstiger is, zal veelal alsnog worden teruggevallen op en geprocedeerd over het rechtstreeks werkende artikel 20 VWEU.

**Datum**  
13 mei 2020

**Ons kenmerk**  
2947978

Bij de verankering van de voorwaarden is in het huidige concept uitgegaan van de voorwaarden die het Hof voor dit verblijfsrecht heeft gegeven. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt onder een beperking verband houdend met 'verblijf als verzorgende ouder van een van hem afhankelijke minderjarige Nederlander' verleend aan de vreemdeling die **aannemelijk heeft weten te maken, al dan niet samen met de andere ouder, daadwerkelijke, meer dan marginale, zorgtaken te verrichten ten behoeve van het minderjarige kind met de Nederlandse nationaliteit** en die daarnaast heeft **aangevoerd dat sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen hem<sup>3</sup> en dat kind, dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd.**

Voor het overige wordt grotendeels aangesloten bij de gebruikelijke voorwaarden en afwijzingsgronden die in het algemeen gelden voor verblijfsdoelen op reguliere gronden. Met een nationaal beleidskader ontstaan er verder bijvoorbeeld regels over de procedure voor het verkrijgen van verblijfsrecht, de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend, de vraag of de rechtsmiddelen schorsende werking hebben en welke beslistermijnen er gelden.

#### Misbruikgevoeligheid, controle- en handhavingsmogelijkheden

Een nationaal kader kan tegemoet komen aan de bezwaren die u heeft geuit ten aanzien van misbruikgevoeligheid en handhaving nu in een nationaal kader meer controlemomenten kunnen worden ingebouwd. Ten eerste zal het verblijfsrecht tussentijds verlengd moet worden, waardoor er meer momenten zijn om te toetsen of nog aan de voorwaarden wordt voldaan.

Door te kiezen voor een niet-tijdelijk verblijfsrecht (zie verderop in deze nota) kunnen er voorts extra controlemomenten worden ingebouwd om te bezien of nog aan de voorwaarden wordt voldaan.

Bij een tijdelijk verblijfsrecht zijn er in de regel nauwelijks tot geen controlemomenten omdat een tijdelijk verblijfsrecht veelal niet of slechts beperkt kan worden verlengd. De meeste bestaande tijdelijke verblijfsrechten verschillen

---

<sup>3</sup> Het is gebruikelijk te spreken over 'hem' in regelgeving, het betreft echter zowel vaders als moeders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez. Waar in deze nota wordt gesproken over 'hem' of 'hij' kan het eveneens gaan om de moeder van het minderjarige Nederlandse kind.

daarmee van het Chavez verblijfsrecht dat in feite bijna 18 jaar achter elkaar kan worden verlengd. Voor een langdurig verblijfsrecht recht als het Chavez verblijfsrecht zal dit dan moeten worden ingericht, maar eerst moeten worden onderzocht of en zo ja, hoe dit het beste vorm kan worden gegeven.

In geval van een niet-tijdelijk verblijfsrecht zijn het beoordelen van een recht op voortgezet verblijf en een vergunning voor onbepaalde tijd de 'natuurlijke' extra toetsmomenten waarmee beter dan thans het geval is kan worden gecontroleerd of nog wordt voldaan aan de voorwaarden. Indien sprake is van misbruik zal dit hierdoor beter dan op dit moment het geval is aan het licht komen en kan hier beter op worden gehandhaafd. Een nationaal beleidskader is daarmee instrumenteel aan het verminderen van misbruikgevoeligheid van de huidige zonder kaders omgeven resttoets.

Een groot voordeel is ook dat de vreemdeling die een beroep doet op Chavez niet zomaar ongetoetst naar Nederland kan afreizen om hier een aanvraag in te dienen. Door een nationaal kader te creëren en er de bijbehorende MVV procedure voor op te tuigen, kun je veel beter monitoren en handhaven wie er binnenkomt. Dit in plaats van de summere toets die thans bij de afgifte van faciliterende visa plaatsvindt. Ook gaat met een nationaal beleidskader de meldplicht in geval van wijzigingen gelden. Ouders worden dan verplicht te melden als ze verhuizen of bijvoorbeeld ophouden zorgtaken te verrichten. Momenteel is het intrekken van verblijfsrecht, bijvoorbeeld omdat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden, lastig omdat een nationaalrechtelijke grondslag ontbreekt om een verleend EU-document op grond van het arrest Chavez in te trekken. Met een nationaal beleidskader kan beter worden gehandhaafd in geval van misbruik en fraude.

#### *Handhaving op misbruik en fraude*

Uit vaste jurisprudentie van het Hof volgt dat in geval van fraude of misbruik geen beroep kan worden gedaan op bepalingen van het Unierecht. Dit is echter beperkt en leidt er toe dat in weinig gevallen het verblijfsrecht kan worden ingetrokken of beëindigd. Door middel van een nationaal beleidskader wordt het mogelijk de aanvraag (of de aanvraag voor verlenging) op meer gronden af te kunnen wijzen en in te trekken, bijvoorbeeld omdat de derdelander ouder niet in het bezit is van een geldige mvv, een geldig document voor grensoverschrijding, de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, de vreemdeling niet meewerkt aan een medisch onderzoek, zoals een verplicht TBC-onderzoek en tot slot de nu ook reeds bestaande mogelijkheid af te wijzen of in te trekken indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt of juist heeft achtergehouden.

#### *Handhaving op openbare orde aspecten*

De aanvraag kan worden afgewezen en de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken om redenen van openbare orde of nationale veiligheid, indien het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Op grond van het gemeenschapsrecht en vaste jurisprudentie<sup>4</sup> wordt aangesloten bij het communautaire openbare orde criterium.

#### De keuze voor een niet-tijdelijk of tijdelijk verblijfsrecht

<sup>4</sup> HvJ EU 13 september 2016, C-165/14 (Rendón Marin), JV 2016/301 en HvJ EU 13 september 2016, C-304/14 (CS), JV 2016/302.

Directoraat-Generaal  
Migratie  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

Datum  
13 mei 2016

Ons kenmerk  
2947978

Een belangrijke keuze die moet worden gemaakt is de keuze voor een tijdelijk of een niet-tijdelijk verblijfsrecht. Deze keuze is bepalend voor de verdere uitwerking van het beleidskader. Hoewel juridisch gezien nog helemaal niet evident is of het verblijfsrecht als tijdelijk of niet tijdelijk moet worden bestempeld en daar tal van procedures over lopen, wordt op dit moment – mede in verband met het feit dat het nu een resttoets is door ontbreken van een nationaal beleidskader – bepleit dat het gaat om een tijdelijk verblijfsrecht. Deze procedures vinden thans met name plaats op het gebied van naturalisatieverzoeken en aanvragen voor de status Langdurig Ingezetene (een EU verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd). Voor laatstgenoemde autonome aanspraken komt de vreemdeling immers alleen in aanmerking indien hij of zij in het bezit is van een niet-tijdelijk verblijfsrecht.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
13 mei 2020

**Ons kenmerk**  
2947978

De voorlopige keuze die n.a.v. overleg met uw ambtsvoorganger is gemaakt betreft een niet-tijdelijk verblijfsrecht, mede omdat daarmee verblijfsbestending mogelijk is en inburgering kan worden gevorderd. Een niet-tijdelijk verblijfsrecht biedt de meeste voordelen ten opzichte van de huidige situatie en biedt tevens meer mogelijkheden voor tussentijdse controle op het nog voldoen aan de voorwaarden. SZW hecht groot belang aan het kunnen opleggen van de inburgeringsplicht. Indien u echter kiest voor een beleidskader met een tijdelijk verblijfsrecht dan dient het ontwerpbesluit daar aan te worden aangepast en dient u eerst in overleg te treden met SZW<sup>5</sup>. Beide varianten worden hierna toegelicht.

#### *Variant 1 niet-tijdelijk*

Een niet-tijdelijk verblijfsrecht houdt in dat de inburgeringsplicht aan de houder van de verblijfsvergunning kan worden opgelegd omdat het verblijfsrecht na in beginsel vijf jaar kan leiden tot een autonoom verblijfsrecht om voor langere en zelfs onbepaalde tijd in Nederland te verblijven. De vergunninghouder moet dan wel tot aan het verlenen van de zelfstandige verblijfsvergunning aan de voorwaarden voor de verblijfsvergunning 'verblijf als verzorgende ouder van een van hem afhankelijke minderjarige Nederlander' blijven voldoen. Ook stelt een niet-tijdelijk verblijfsrecht de vreemdeling in staat om op enig moment te naturaliseren tot Nederlander.

**Belangrijke argumenten voor een niet-tijdelijk verblijfsrecht** zijn:

- dat de vergunninghouder dan niet wordt uitgesloten van voortgezet verblijf, een vergunning voor onbepaalde tijd, van naturalisatie en van de plicht tot inburgering;
- in de wetenschap<sup>6</sup> wordt het verblijfsrecht hoofdzakelijk als niet-tijdelijk gezien.
- dat het beoordelen van een recht op voortgezet verblijf en een vergunning voor onbepaalde tijd extra toetsmomenten zijn en dat dus beter kan worden gecontroleerd of nog wordt voldaan aan de voorwaarden dan indien sprake is van een tijdelijk verblijfsrecht. Het verblijfsrecht van tijdelijke aard volgt de leeftijd van het kind en in de regel wordt tussentijds alleen de geldigheidsduur van het verblijfsdocument verlengd. Van een standaardmatige toets op het nog voldoen aan de voorwaarden is daarbij echter geen sprake. Er zal hooguit bij een adreswijziging of een ander opvallend nieuw feit nader worden bezien of nog aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij een niet-tijdelijk verblijfsrecht zijn er meerdere momenten, zoals bij de verlenging, waarop opnieuw kan worden gecontroleerd of nog aan de voorwaarden wordt voldaan;

<sup>5</sup> In een AO Inburgering met de Tweede Kamer heeft de Minister, na afstemming met JenV laten weten dat JenV werkt aan een nationaal beleidskader voor Chavez-Vilchez zaken en dat bij de uitwerking daarvan rekening wordt gehouden met het kunnen opleggen van de inburgeringsplicht aan de betreffende groep ouders.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld noot Boelens (JV 2013/271).

- dat de derdelander ouder tijdens het langdurige verblijf wel in staat wordt gesteld verdere banden in en met Nederland op te bouwen. Terwijl de derdelander vergunninghouder bij een tijdelijke situatie, die wel 18 jaar kan duren, al die tijd geen mogelijkheid heeft het verblijfsrecht te bestendigen en er daarmee geen prikkel tot integratie is.
- dat het aanmerken van het verblijfsrecht als niet-tijdelijk van aard in lijn is met de in de TK, tijdens een AO Inburgering en in afstemming met JenV, uitgesproken toezegging dat inburgering voor een bestendiging van het verblijfsrecht een vereiste wordt. SZW wil dit ook graag, er is inmiddels een grote groep vergunninghouders (ruim 7.000) met een EU-document op grond van het arrest die niet hoeft in te burgeren.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
13 mei 2020

**Ons kenmerk**  
2947978

#### *Variant 2 tijdelijk*

Een tijdelijk verblijfsrecht houdt kort gezegd in dat de vergunninghouder slechts een beperkte tijd het recht krijgt in Nederland te verblijven. Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, een status Langdurig Ingezetene of de Nederlandse nationaliteit aanvragen behoort niet tot de mogelijkheden. Voorbeelden zijn verblijf als au pair of seizoensarbeider. Een Chavez verblijfsrecht zoals dat voortvloeit uit het arrest wordt op dit moment beschouwd als tijdelijk van aard. Dit recht kan tot in totaal 18 jaar verblijf oplopen, het is immers in beginsel aan de minderjarigheid van het kind gebonden. Het recht vervalt zodra de minderjarige meerderjarig wordt, of zodra de Unieburger niet meer afhankelijk is van de derdelander. In die zin loopt een tijdelijk verblijfsrecht uit de pas met de andere genoemde verblijfsdoelen van tijdelijk aard, een Chavez verblijfsrecht loopt in de regel immers langer door dan de eerder genoemde voorbeelden van verblijf als au pair of seizoensarbeider.

Belangrijke argumenten voor een tijdelijk verblijfsrecht zijn:

- Het Hof heeft in het arrest Chavez-Vilchez overwogen dat de Verdragsbepalingen inzake het Unieburgerschap geen autonome rechten aan de onderdanen van een derde land verlenen. De eventuele rechten van onderdanen van derde landen zijn immers geen persoonlijke of zelfstandige rechten, maar rechten die zijn afgeleid van die welke de burger van de Unie geniet. Diens verblijfsrecht beschermt niet de rechten van die derdelander ouder zelf, maar heeft louter tot doel het Unieburger kind te faciliteren in zijn of haar recht als Unieburger om op het EU-grondgebied te verblijven. Het afgeleide verblijfsrecht is in het leven geroepen om te voorkomen dat een minderjarige burger van de Unie geen gebruik kan maken van de rechten die horen bij het Unieburgerschap;
- Uit de jurisprudentie van het Hof kan worden afgeleid dat een Chavez-Vilchez verblijfsrecht kan worden beschouwd als een soort restcategorie;
- Als u de huidige situatie zoveel mogelijk wilt voortzetten ligt een verblijfsrecht van tijdelijke aard voor de hand. Dit betekent dan echter wel dat er geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd door de tijdelijke aard van de verblijfsvergunning en dat de derdelander ouder in beginsel niet voor een autonoom verblijfsrecht in aanmerking komt;
- Hierin verschilt het verblijfsrecht ook van bijvoorbeeld een verblijfsrecht op grond van artikel 8 EVRM. Dat is immers gebaseerd op eigen rechten die de vreemdeling zelf heeft op bescherming van het familie of gezinsleven. In het geval van Chavez-Vilchez rechten worden immers niet de eigen rechten van de vreemdeling beschermd, maar de rechten van de Unieburger. Artikel 8 EVRM beschermt het eigen recht van de vreemdeling op gezinsleven.

Risico op doorkruising door jurisprudentie



Bij beide varianten dient de kanttekening te worden geplaatst dat het aspect tijdelijk vs. niet-tijdelijk verblijfsrecht nog niet uitgekristalliseerd is. Met betrekking tot naturalisatie is er een aantal uitspraken bekend waarin de rechtbank het standpunt, dat het Chavez-verblijfsrecht een tijdelijk verblijfsrecht betreft, volgt. Met betrekking tot de aanvragen voor de status Langdurig ingezetene, zijn deze nog niet bekend, maar ook daar wordt volop over geprocedeerd. De door u te maken keuze voor de aard van het verblijfsrecht zou dus wel eens doorkruist kunnen worden door jurisprudentie. Bij de keuze voor een niet-tijdelijk verblijfsrecht lijkt het risico op doorkruising door jurisprudentie kleiner, omdat de meeste vreemdelingen immers procederen voor een sterker verblijfsrecht. Mogelijk gaan nog uitspraken volgen van het HvJ EU op dit punt. In het arrest Mangat Singh (C-502/10) van 18 oktober 2010, dat ziet op Richtlijn 2003/109 (langdurig ingezetene) is door het Hof aangegeven dat je een verblijfsrecht niet als tijdelijk of formeel beperkt kan bestempelen, als je dat verblijfsrecht in de werkelijkheid keer op keer of ongelimiteerd kan verlengen en de vreemdeling daarmee laat integreren. Advocaten wijzen veelvuldig naar het arrest Mangat Singh om te motiveren dat ook Chavez niet als tijdelijk beschouwd kan worden. Een Chavez verblijfsrecht kun je weliswaar niet ongelimiteerd verlengen, maar onder verwijzing naar het arrest Mangat Singh is moeilijk te weerleggen dat sprake is van een naar zijn aard tijdelijk verblijfsrecht indien bijvoorbeeld al sprake is van 18 jaar verblijfsrecht o.g.v. artikel 20 VWEU.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
13 mei 2020

**Ons kenmerk**  
2947978

#### Uitvoeringsconsequenties

De invoering van een regulier verblijfskader zal uitvoeringsconsequenties voor de IND hebben, ongeacht of voor een tijdelijk of niet-tijdelijk verblijfsrecht wordt gekozen. Veel van de gevolgen zijn echter nu nog ongewis en afhankelijk van de verdere invulling van het beleidskader. De gevolgen kunnen op dit moment dan ook slechts zeer globaal worden gedomd. Een nauwkeurigere analyse volgt, na uw keuze voor een van beide opties, in de vorm van een EAUT.

Als wordt gekozen voor een tijdelijk verblijfsrecht moet rekening worden gehouden met meer aanvragen waarmee vreemdelingen zullen proberen hun verblijfsrecht te bestendigen. Bijvoorbeeld via een beroep op artikel 8 EVRM, schrijnendheid of onevenredigheid. Voorts moet rekening gehouden worden met een groot risico op juridische procedures, bijvoorbeeld over de rechtmatigheid van het betitelen van het verblijfsrecht als tijdelijk of formeel beperkt (vergelijk hetgeen hiervoor is opgemerkt over het arrest Mangat Singh).

Wanneer er wordt gekozen voor een niet-tijdelijk verblijfsrecht, wordt een verblijfsrechtelijk en procedureel kader ingericht waarbinnen de vreemdeling bestendiging van het verblijfsrecht kan verkrijgen. Daardoor zullen de hiervoor genoemde rechtsvragen niet spelen en dus geen juridische procedures daarover tot gevolg hebben. Dit brengt naar verwachting meer rust in de uitvoering en lijkt daarmee de voor de uitvoering te prefereren optie. Voor het overige kan op dit moment nog geen uitspraak worden gedaan over de uitvoeringsconsequenties

#### Overige uitgangspunten

Naast de keuze voor variant 1 of 2 zal een beleidskader voorzien in de volgende uitgangspunten. Daar waar het uitgangspunt afhankelijk is van de keuze voor één van beide varianten wordt dit benoemd. In de overige gevallen heeft uw keuze voor één van beide varianten geen gevolgen voor het kunnen hanteren van het betreffende uitgangspunt.

### Daadwerkelijke zorgtaken en een onderhoudsplicht voor de derdelander ouder

U heeft eerder aangegeven, in navolging van de Belgen en Fransen, graag een onderhoudsplicht te willen voor de derdelander ouder. Ten aanzien van een onderhoudsplicht geldt dat als er familierechtelijke betrekkingen zijn, dat die onderhoudsplicht in Nederland een gegeven is. Het is hier zo geregeld dat de ouder (van een kind geboren staande huwelijk, het biologische kind van de moeder, of een kind dat erkend is voor de geboorte, bij de aangifte van geboorte of daarna) reeds op grond van het Burgerlijk Wetboek een onderhoudsplicht heeft voor het kind. Het is – gelet op de jurisprudentie van het Hof – geen mogelijkheid om een bepaalde mate van een geldelijke bijdrage van de derdelander ouder te verlangen. Staat vast dat er daadwerkelijke, meer dan marginale, zorgtaken worden verricht en dat er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding dan staat daarmee immers vast dat de derdelander ouder verblijf moet worden toegestaan om te voorkomen dat de minderjarige Nederlander de Unie dient te verlaten. Een en ander uiteraard behoudens het bestaan van eventuele contra-indicaties. Te denken valt aan openbare orde aspecten of verblijf in een andere EU-lidstaat. Daarnaast is een doorslaggevend argument dat onderhoudsplichten tussen een ouder en een kind worden geregeld in het Burgerlijk Wetboek en niet binnen het vreemdelingenrecht. Via de burgerlijke rechter kan de ouder die niet voldoet aan de onderhoudsplicht door de andere ouder hierop worden aangesproken, het vreemdelingenrecht gaat hier echter niet over. De onderhoudsplicht van de ouders is als gezegd een gegeven. Of de ouder de onderhoudsplicht naar behoren nakomt is echter dus niet iets dat binnen het vreemdelingrechtelijk kader kan worden beoordeeld.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
13 mei 2020

**Ons kenmerk**  
2947978

### MVV-vereiste

Als het reguliere toelatingsbeleid voor Chavez-verblijfsgerechtigden een feit is, dient de vreemdeling te beschikken over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Van het hebben van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf wordt de reeds in Nederland verblijvende vreemdeling vrijgesteld indien aan de overige verblijfsvoorwaarden wordt voldaan. Indien de derdelander ouder immers aannemelijk heeft weten te maken daadwerkelijke, meer dan marginale, zorgtaken te verrichten en er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding tussen hem en dat kind, kan niet meer van de derdelander ouder worden verlangd om vóór vergunningverlening te voldoen aan het mvv-vereiste. Dit kan er immers toe leiden dat de derdelander ouder geen daadwerkelijke zorgtaken kan verrichten en de Unieburger alsnog (tijdelijk) de Unie moet verlaten. Gelet op het arrest Chavez-Vilchez is dit in strijd met het Unierecht.

### Inburgering

In geval van de keuze voor een niet-tijdelijk verblijfsrecht (variant 1) wordt de derdelander ouder vrijgesteld van het basisexamen inburgering buitenland, maar zal hij wel moeten inburgeren na vergunningverlening en ten behoeve van een autonoom verblijfsrecht. Daarmee ontstaat een prikkel om in te burgeren omdat inburgering één van de voorwaarden is om in aanmerking te komen voor zowel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als voor naturalisatie. De derdelander ouder wordt vrijgesteld van het vereiste van basisexamen inburgering buitenland omdat ook hier geldt dat de derdelander ouder die aannemelijk heeft weten te maken daadwerkelijke zorgtaken te verrichten en dat sprake is van een afhankelijkheidsverhouding tussen hem en dat kind, niet kan worden gevraagd vóór vergunningverlening te voldoen aan dit vereiste omdat dit er immers toe leiden dat de Unieburger alsnog (tijdelijk) de Unie moet verlaten.

### *Het stellen van het paspoortvereiste*

Voortaan kan het paspoortvereiste worden gesteld. De vreemdeling dient te beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding of een geldige identiteitskaart of dient aan te tonen dat hij hiervan niet meer in het bezit kan worden gesteld. Momenteel wordt een ander criterium gehanteerd afkomstig uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, te weten: als de vreemdeling geen geldig document voor grensoverschrijding of een geldige identiteitskaart kan overleggen, moet hij zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig aantonen met andere middelen. Rechtbanken in Nederland bevestigen onder verwijzing naar de jurisprudentie van het Hof dat dit criterium dient te worden gehanteerd. Met de introductie van het huidige reguliere verblijfskader wordt het wel mogelijk het reguliere paspoortvereiste te gaan stellen. Zodoende kan de aanvraag worden afgewezen indien de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding en hij hiervan niet kan worden vrijgesteld. Er is niet veel verschil ten opzichte van de huidige situatie, maar het kunnen stellen van het paspoortvereiste zorgt voor een inspanningsverplichting van de vreemdeling om wel te voldoen aan het paspoortvereiste of anders aan te tonen dat hij dient te worden vrijgesteld.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
13 mei 2020

**Ons kenmerk**  
2947978

## **5. Planning**

U bent reeds per nota<sup>7</sup> geïnformeerd over de planning ten aanzien van het opstellen van het beleidskader. Deze nota is als bijlage bijgevoegd. Volledigheidshalve wordt hiernaar verwezen. **Afhankelijk van de door u gemaakte keuze voor variant 1 of variant 2 zult u het ontwerpbesluit inmiddels binnen ongeveer een maand kunnen ontvangen indien u kiest voor een verblijfsrecht met een niet-tijdelijk karakter (variant 1) en binnen twee maanden indien u kiest voor een tijdelijk verblijfsrecht (variant 2). In het geval van de keuze voor een tijdelijk verblijfsrecht zal het ontwerpbesluit immers deels moeten worden herschreven en dient eerst afstemming met SZW te worden gezocht omdat inburgering dan geen optie meer is en dit wel de sterke voorkeur heeft van SZW.**

## **6. Politieke en bestuurlijke context**

**Bij de minister van SZW en bij een deel van de Tweede Kamer leeft de wens om ook deze groep ouders te laten inburgeren en hen onder de Wet inburgering te brengen.** In een Algemeen Overleg over inburgering met de Tweede Kamer heeft de minister laten weten dat JenV werkt aan een nationaal beleidskader voor Chavez-Vilchez zaken en dat bij de uitwerking daarvan rekening wordt gehouden met het kunnen opleggen van de inburgeringsplicht aan de betreffende groep ouders. Deze toezegging is gedaan op basis van de met uw ambtsvoorganger afgestemde route. Indien dit het uitgangspunt blijft, zal naar verwachting bij deze groep minder weerstand bestaan tegen invoering van een nationaal regulier kader. **Er valt echter wel weerstand te verwachten bij degenen die een regeling waarbij het verblijf kan worden bestendig te vreemdelingvriendelijk vinden. Tijdens de sondering zal dan aandacht besteed moeten worden aan de vele onderdelen van het nieuwe verblijfskader die er juist aan bijdragen dat er beter kan worden gecontroleerd op het voldoen aan de voorwaarden en dat er beter kan worden gehandhaafd indien nodig.**

## **7. Communicatie**

---

<sup>7</sup> Zie nota met kenmerk 2899837, specifiek ten aanzien van de planning voor het op te stellen beleidskader.

Het ontwerpbesluit wordt openbaar met de start van de voorhang en (internet)consultatie.

#### **8. Afstemming**

Deze nota is afgestemd met IND, DMB/TR&N, DMB/JAZ en DWJZ/SBR.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
13 mei 2020

**Ons kenmerk**  
2947978



Onderzoeksvoorstel IND Onderzoek en Analyse  
**Analyse Chavez-Vilchez III**

Versie 0.1

Datum	10 September 2020
Status	Definitief



## Informatie onderzoeksvoorstel

Naam onderzoek: Analyse Chavez-Vilchez III  
Opdrachtgever:  
Startdatum: juli 2020  
Einddatum: februari 2021  
Verantwoordelijke: IND Directeur Strategie Uitvoeringsadvies  
Productsoort: Omgevingsanalyse  
Contactpersoon:

Wetenschappelijk medewerker

T

Wetenschappelijk medewerker

T

Wetenschappelijk medewerker

T

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies  
Afdeling Onderzoek en Analyse (IND O&A)  
Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag  
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

## Inhoud

Informatie onderzoeksvoorstel—3  
Afkortingenlijst—5

### **1 Probleemomschrijving—6**

1.1 Aanleiding onderzoek en achtergrond—6  
1.2 Doelstelling—7  
1.3 Vraagstelling—8

### **2 Ontwerp—10**

2.1 Onderzoeksubject—10  
2.2 Onderzoekperiode—10  
2.3 Methode—10  
2.4 Begeleidingscommissie—11

### **3 Randvoorwaarden—12**

3.1 Mensen—12  
3.2 Middelen—12  
3.3 Tijdplanning—12  
3.4 Aandachtspunten—13

### **4 Rapportage—14**

4.1 Status—14  
4.2 Verdere verspreiding—14  
4.3 Repro—14  
4.4 Vertaling—14  
4.5 Publicatie—15  
4.6 Evaluatie—16

### **5 Bijlage I - Uitleg over het arrest Chavez-Vilchez—17**



## Afkortingenlijst

BIC	Team Business Informatie Centrum (IND)
BV	Directie Bedrijfsvoering (IND)
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DMB	Directie Migratiebeleid
EU	Europese Unie
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
O&A	Onderzoek en Analyse (IND)
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
Vw	Vreemdelingenwet
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

# 1 Probleemomschrijving

## 1.1 Aanleiding onderzoek en achtergrond

In januari 2019 is de eerste Analyse Chavez-Vilchez uitgebracht door de Afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), welke werd opgevolgd door een tweede rapportage, Analyse Chavez-Vilchez II, in februari 2020. Chavez-Vilchez I is een analyse op verzoek van de hoofddirecteur van de IND (HIND) naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez<sup>1</sup> van 10 mei 2017. In het eerste onderzoek zijn enerzijds de ontwikkelingen in aantallen van de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging) in kaart gebracht, en anderzijds is het profiel van de aanvragers op het arrest Chavez-Vilchez onderzocht. De meetperiode van Chavez-Vilchez I liep van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018; een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest.

Naar aanleiding van Chavez-Vilchez I is binnen en buiten de IND de behoefte ontstaan naar actuele gegevens, met name omtrent de aantallen aanvragen en de aard van de beslissingen te kunnen volgen en om trends te signaleren. Hiertoe is Chavez-Vilchez II uitgebracht. Dit onderzoek rapporteerde over de periode van 10 mei 2018 tot 10 mei 2019; het tweede jaar na het arrest. Vanwege het gelimiteerde tijdsbestek van Chavez-Vilchez II, was gekozen om de verdiepende vragen over het profiel van de aanvrager (welke wel zijn onderzocht in het eerste onderzoek) niet in de tweede analyse op te nemen.

Tijdens het presenteren van de resultaten uit Chavez-Vilchez II – onder meer met de bewindspersoon – werd duidelijk dat een vervolgonderzoek noodzakelijk is. De wens tot het doen van vervolgonderzoek kwam in het bijzonder op om de tijdelijke daling van het inwilligingspercentage in de loop van 2018<sup>2</sup> nauwkeuriger te duiden aan de hand van dossierinformatie. Daarbij kwam de wens om het beeld over de derdelander ouders (de aanvragers) en de gezinssituatie van het Nederlandse kind te actualiseren.<sup>3</sup> In Chavez-Vilchez II was deze verdiepende analyse niet meegenomen. Ten derde is het vervolgonderzoek nodig om te zien of de trends die gesignaleerd zijn in het tweede onderzoek zich doorzetten. Het betreft in dit kader de constante hoeveelheid aanvragen (250-350 aanvragen per maand), het hoge percentage inwilligingen, de top 3 nationaliteiten van aanvragers (resp. de Marokkaanse, Surinaamse en Turkse nationaliteit) en in verhouding het hogere percentage van afgewezen mannen. Eveneens blijkt uit Chavez-Vilchez II dat sprake is van verschillen tussen de afwijzingspercentages van de top 3 nationaliteiten. Deze verschillen konden in Chavez-Vilchez II niet worden verklaard. In het vervolgonderzoek Chavez-Vilchez III zoeken wij verklaringen voor deze verschillen. Ten vierde zijn actuele data ondersteunend bij de ontwikkeling van een nationaal, regulier beleidskader voor personen die aanspraak maken op het arrest.

1 Vóór het arrest Chavez-Vilchez werd het verblijf van de derdelander op grond van op dat moment vigerende beleid geweigerd als er naast de vreemdeling ook een andere –Nederlandse- ouder bekend was, die in beginsel de dagelijkse en daadwerkelijke zorg voor het kind op zich zou kunnen nemen. Uit het arrest Chavez-Vilchez e.a. van 10 mei 2017 betreffende prejudiciële vragen over de uitlegging van artikel 20 VWEU inzake Unieburgerschap bleek dat dit beleid niet meer volstond. Daarmee moest de eerder door Nederland gegeven, restrictieve, uitleg van het arrest Zambrano worden verlaten.

2 Blijkens de resultaten van Chavez-Vilchez II is vanaf april 2018 tot februari 2019 het inwilligingspercentage gedaald (ook na het meetellen van de gegrond verklaarde bezwaarzaken), om vervolgens weer te stijgen. In de tweede rapportage staat de beleidsverduidelijking van juli 2018 genoemd als één van de mogelijke verklaringen voor deze tijdelijke daling – zie hiertoe de Nota SVJ aanbieding rapport Chavez-Vilchez II (pagina 4) – maar dat vervolgonderzoek nodig is om aan te tonen hoe de daling daadwerkelijk verklaard kan worden. Inmiddels heeft de Raad van State bij uitspraak van 20 mei 2020 (201905719/1/V2) geoordeeld dat het beleid, neergelegd in hoofdstuk B10/2 Vc, met de aanpassing van 1 juli 2018 (WBV 2018/4) conform het Unierecht is.

3 Dit in tegenstelling tot de eerste analyse, waar het beeld en de gezinssituatie wel zijn onderzocht, zodat er tot 10 mei 2018 (het eerste jaar na het arrest) wel een duidelijk profiel van de aanvrager bestaat.

In een overleg tussen O&A, Advies RVN (SUA/ARVN) en de Directie Migratie Beleid (DMB) is geïnventariseerd welke vragen in dit vervolgonderzoek aan bod moeten komen. Zowel door DMB, als door ARVN is aangegeven dat het nodig is om recente cijfers te genereren en te duiden, het profiel van de aanvragers en van de gezinssituatie van het kind te actualiseren en indien mogelijk de verschillen in inwilligingspercentages te beantwoorden. Voor het vervolgonderzoek maken we gebruik van een statistische analyse en dossieronderzoek. Zo zien we of er verschillen bestaan in de aantallen, profielen van de aanvrager en de gezinssituatie van het kind tussen de eerste twee jaren na het arrest en het derde jaar na het arrest. Door het doen van dossieronderzoek proberen we ook de vraag over het verschil in inwilligingspercentage tussen de top 3 nationaliteiten te beantwoorden.

De bewindspersoon heeft eerder besloten om passieve openbaarmaking uit te stellen totdat er nieuwe maatregelen kunnen worden aangekondigd (bijvoorbeeld t.a.v. het nationale beleidskader). Zodra dat is gebeurd kunnen beide rapporten (Analyse Chavez-Vilchez II en III) passief openbaar worden gemaakt.

Allereerst komen in dit onderzoeksvoorstel de doelstelling en de onderzoeksvragen aan bod. Vervolgens staan we stil bij de doelgroep van dit product en planning.

Dit onderzoeksvoorstel is afgestemd met SUA/ARVN, JZ en DMB.

## 1.2

### Doelstelling

Het uitbrengen van de Analyse Chavez-Vilchez III heeft drie doelen, te weten:

- 1) Het eerste doel van deze nieuwe analyse is het bieden van een overzicht van recente ontwikkelingen in de cijfermatige instroom van vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen op basis van het arrest Chavez-Vilchez. Tijdens de analyse die O&A zal uitvoeren, zal naast het rapporteren van de cijfers, ook duiding worden gegeven aan de ontwikkelingen in de cijfers. Dit is nodig om dat er vraag is vanuit de IND, maar ook van de buitenwereld naar cijfermatige ontwikkelingen van de verlening van vergunningen op grond van het arrest Chavez-Vilchez. Getuige hiervan zijn recente Kamervragen.<sup>4</sup>
- 2) Daarnaast worden met deze rapportage de onderzoeksvragen die in Chavez-Vilchez I zijn gesteld, maar niet in de tweede analyse zijn meegenomen, beantwoord voor het tweede en derde jaar na het arrest Chavez-Vilchez. Het doel is de ontwikkelingen en het profiel van de aanvragers te tonen.
- 3) Tenslotte heeft Chavez-Vilchez III tot doel het duiden van de ontwikkelingen in de inwilligingspercentages, welke naar voren zijn gekomen in de vorige analyse.

<sup>4</sup> Kamerstuk 19637, nr 2590 – Lijst van vragen en antwoorden Vreemdelingenbeleid. Beantwoording 22 juni 2020, kenmerk 2914974.

### 1.3

#### Vraagstelling

De volgende hoofd- en deelvragen zullen met de rapportage worden 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, 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 doen 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 verschillen in het inwilligingspercentage in de onderzochte periode?

##### Deelvragen

**Ad 1)** Aantal aanvragen van derdelander ouders die aanspraak maken op artikel 20 van het VwEU in het derde jaar na het arrest Chavez-Vilchez, 10 mei 2019 tot 10 mei 2020:

- Aantal inwilligingen<sup>5</sup> en afwijzingen;
- Nationaliteit van de derdelander ouder;
- Geslacht van de derdelander ouder; en

**Ad 2)** wie zijn de aanvragers?

Het tweede en derde jaar na het arrest: 10 mei 2018 tot 10 mei 2020.

- a. Wat is de leeftijd van derdelander ouder en die van het Nederlandse kind?
- b. Waar (Nederland, EU of derdeland) en bij wie wonen de kinderen?
- c. Wat is de gezinssamenstelling van derdelander ouders die een beroep doen op Chavez-Vilchez op het moment van aanvraag?
  - Wat is aard van de relatie tussen de derdelander ouder en de andere ouder van het kind?
  - Hoe zijn de zorgtaken verdeeld tussen de derdelander ouder en de andere ouder?
  - Indien de ouders geen relatie (meer) hebben: welk deel van het totaal aantal derdelander ouders heeft contact met het kind en welk deel van het totaal aantal Nederlandse ouders heeft contact met het kind?
- d. Is het kind erkend? Zo ja,
  - Was dit voor of na de geboorte?
  - Indien na de geboorte: Hoeveel jaar na de geboorte?
- e. Aantal aanvragers die een beroep hebben gedaan op Chavez-Vilchez die eerder een andere verblijfsaanvraag hebben ingediend:
  - Aantal asielaanvragen als laatst voorafgaande aanvraag aan het beroep op Chavez-Vilchez; en
  - Aantal reguliere aanvragen als laatst voorafgaande aanvraag aan het beroep op Chavez-Vilchez.

<sup>5</sup> In het derde jaar na het arrest incl. inwilligingen o.b.v. ambtshalve toets en beslissingen gegrond op bezwaarschriften. Beroepsprocedures worden niet meegenomen nu deze resulteren in of een nieuwe beslissing op bezwaar, of het blijft bij een afwijzing van de aanvraag.

**Ad 3)** Is er een verklaring voor de verschillen van het inwilligingspercentage na het eerste half jaar na het arrest: dus vanaf januari 2018 tot 10 mei 2020?

- a. Is er een verklaring voor de tijdelijke daling van het inwilligingspercentage in 2018 (januari 2018 tot en met december 2018)?
- b. Hoe ontwikkelt het inwilligingspercentage zich na 2018 (januari 2018 tot 10 mei 2020)?
- c. Indien het inwilligingspercentage daalt, wat zijn de afwijzingsgronden?
- d. Hoe ziet de populatie derdelander ouders eruit van wie de aanvragen zijn afgewezen?
  - o Nationaliteit derdelander ouder;
  - o Geslacht derdelander ouder;
  - o Leeftijd derdelander ouder;
  - o Leeftijd Nederlands kind;
  - o Waar (in Nederland of buitenland) en bij wie woont het Nederlandse kind?
  - o Wat is de gezinssamenstelling van de derdelander ouders?
    - Wat is de aard van de relatie tussen derdelander ouder en de andere ouder van het kind?
    - Hoe zijn de zorgtaken verdeeld tussen beide ouders?
    - Welk deel van het totaal aantal derdelander ouders heeft contact met het kind en welk deel van het totaal aantal Nederlandse ouders heeft contact met het kind?
  - o Is het kind erkend? Zo ja,
    - Wat dit voor of na de geboorte?
    - Indien na de geboorte: hoeveel jaar na de geboorte?
  - o Aantal aanvragers die een beroep hebben gedaan op Chavez-Vilchez die eerder een andere verblijfsaanvraag hebben ingediend:
    - Aantal asielaanvragen als laatst voorafgaande aanvraag;
    - Aantal reguliere aanvragen als laatst voorafgaande aanvraag.
- e. Zijn er verklaringen waarom aanvragen van mannen met de Marokkaanse nationaliteit procentueel gezien het meest zijn afgewezen?<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 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.

## 2 Ontwerp

### 2.1 Onderzoeksubject

Object van onderzoek zijn de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. inwilligingen na bezwaar en aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging).

### 2.2 Onderzoekperiode

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van het arrest zal, ten behoeve van hoofdvraag 1 en 2, zowel naar de periode voor het arrest, als naar de periode na het arrest gekeken worden. Het arrest is van 10 mei 2017. De meetperiode loopt van 10 mei 2016 tot 10 mei 2020; een jaar voor het arrest en drie jaar na het arrest.

Om inzicht te krijgen in de verschillen van het inwilligingspercentage na het eerste half jaar na het arrest (hoofdvraag 3) zal worden gekeken naar de periode na het arrest van 10 mei 2017 tot en met 10 mei 2020.

### 2.3 Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zullen de onderstaande methoden per hoofdvraag worden gebruikt.

#### Hoofdvraag 1

##### *Kwantitatieve analyse*

Voor het beantwoorden van hoofdvraag 1 (zie par. 1.3) zal kwantitatieve analyse worden gedaan. Hiervoor zullen databestanden worden opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle aanvragen van derdelander ouders die zijn ingediend op grond van artikel 20 VwEU (10 mei 2016 tot 10 mei 2017) of waarbij een beroep is gedaan op het arrest Chavez-Vilchez (10 mei 2017 tot 10 mei 2020) of aanvragen die ambtshalve zijn ingewilligd op het arrest. Daarbij zullen ook de aantallen gegrond bezwaar worden meegenomen van zaken die in deze periode in eerste aanleg zijn afgedaan.

#### Hoofdvraag 2:

##### *Dossieronderzoek*

De deelvragen van hoofdvraag 2 zullen aan de hand van dossieronderzoek beantwoord worden.<sup>7</sup> Om inzicht te kunnen krijgen in de ontwikkelingen en het profiel van de aanvragers na het arrest, zal hiervoor een steekproef worden getrokken uit alle aanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op Chavez-Vilchez in de periode van 10 mei 2018 tot 10 mei 2020 (het tweede en derde jaar na het arrest)<sup>8</sup>.

#### Hoofdvraag 3:

##### *Dossieronderzoek*

Om een verklaring te vinden voor de verschillen in de inwilligingspercentages, zal een separaat dossieronderzoek plaatsvinden naar de afwijzingsgronden en het profiel van de derdelander ouders van wie de aanvraag is afgewezen. Hiertoe zal een steekproef worden getrokken uit alle

<sup>7</sup> Uit de onderzoeken Chavez-Vilchez I en Chavez-Vilchez II is gebleken dat voor de beantwoording van de vragen die (in het huidige onderzoek Analyse Chavez-Vilchez III) onder hoofdvraag 2 vallen, de gegevens niet uit het systeem van de IND (INDiGO) gehaald kunnen worden.

<sup>8</sup> De vragen van hoofdvraag 2 zijn niet meegenomen in het vorige onderzoek Analyse Chavez-Vilchez II. In het eerste onderzoek Chavez-Vilchez I is in het dossieronderzoek gebruik gemaakt van een steekproef uit de periode 10 mei 2017 tot 10 mei 2018.

afgewezen aanvragen van derdelander ouders die een beroep deze op Chavez-Vilchez van 10 mei 2017 tot en met 31 december 2018.<sup>9</sup> Mocht blijken dat het dossieronderzoek onvoldoende informatie genereert, dan beziet O&A of en welke (aanvullende) vragen aan een aantal medewerkers (die werken met aanvragen op basis van art. 20 VwEU) kunnen worden gesteld om de resultaten te duiden. De klankbordgroep (zie paragraaf 2.4) wordt hierover geïnformeerd.

## 2.4

### **Begeleidingscommissie**

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

Met de klankbordgroep zal inhoudelijk over de rapportage gesproken worden. Voordat O&A de Analyse Chavez-Vilchez III publiceert, wordt de conceptversie van het onderzoek voorgelegd aan de verschillende betrokken stakeholders.

<sup>9</sup> Uit het vorige onderzoek Analyse Chavez-Vilchez II is gebleken dat de inwilligingspercentages in de loop van 2018 (in het laatste gedeelte van het eerste en het eerste gedeelte van het tweede jaar na het arrest) zijn gedaald. Om deze daling te kunnen duiden, zal ook moeten worden gekeken naar de aanvragen die vóór deze daling zijn afgewezen. Dit is het eerste gedeelte van het eerste jaar na het arrest, van 10 mei 2017 tot en met 31 december 2017).

### 3 Randvoorwaarden

#### 3.1 Mensen (Onderzoek en Analyse, andere afdelingen)

Voor dit onderzoek is inzet nodig van medewerkers van verschillende directies:

- IND/SUA
  - Wetenschappelijk medewerkers van IND Onderzoek en Analyse (O&A) die het onderzoek verrichten
  - (senior) adviseurs die deelnemen aan de klankbordgroep
- IND/BV
  - Medewerker BIC voor het leveren van gegevensbestanden
- IND/JZ
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep
- IND/RVN
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep
- IND/A&B
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep
- DMB
  - Medewerker die deelneemt aan de klankbordgroep

#### 3.2 Middelen

Er zijn gegevensbestanden van BIC nodig om het onderzoek te kunnen verrichten. Eveneens zal gebruik worden gemaakt van de resultaten uit de onderzoeken Analyse Chavez-Vilchez I en II.

#### 3.3 Tijdplanning

De voorbereiding van de rapportage is gestart in Q3 2020 en de rapportage wordt volgens onderstaande voorlopige planning opgeleverd in Q1 2021.

Activiteit	Medewerker	Startdatum	Einddatum
Onderzoeksvoorstel schrijven + KBG samenstellen	O&A	20 juli 2020	7 augustus 2020
Onderzoeksvoorstel bespreken met KBG	O&A, ARVN, JZ, DMB,	7 augustus 2020	11 september 2020
Onderzoeksvoorstel akkoorderen	O&A, ARVN, DSUA, DJZ, HIND	11 september 2020	18 september 2020
Dataset opvragen en maken	O&A, BIC	3 augustus 2020	2 oktober 2020
Dossieronderzoek (incl voorbereiden)	O&A	3 augustus 2020	16 oktober 2020
Gegevens analyseren	O&A	16 oktober 2020	9 november 2020
Rapportage schrijven	O&A	9 november 2020	18 december 2020



Conceptrapportage bespreken met KBG	O&A, ARVN, JZ, RVN, A&B, DMB	18 december 2020	15 januari 2020
Aanpassingen rapportage	O&A	15 januari 2020	22 januari 2020
Aanbiedingsnota schrijven	O&A, ARVN	15 januari 2020	22 januari 2020
Rapport en nota de lijn door	O&A, ARVN	22 januari 2020	8 februari 2021
Communicatie / Nazorg	O&A	8 februari 2021	8 maart 2021

### 3.4

#### Aandachtspunten

Voor het ontwikkelen van de Analyse Chavez-Vilchez III zijn er verscheidene uitdagingen geïdentificeerd, waar rekening mee dient te worden te gehouden. Hieronder volgt een opsomming:

- Voor cijferlevering is O&A afhankelijk van BIC. Eventuele vertraging in de cijferlevering kan gevolgen hebben voor de snelheid waarmee het (eventuele) dossieronderzoek kan worden opgestart. De cijferaanvraag is reeds in gang gezet.
- De rapportage bestaat uit het beantwoorden van 3 hoofdvragen, waarbij voor het beantwoorden van hoofdvragen 2 en 3 uitgebreid separaat dossieronderzoek nodig is. Daarmee is dit onderzoek (Analyse Chavez-Vilchez III) qua opzet groter dan de vorige analyses (Chavez-Vilchez I en II).
- Eventueel kan uit het dossieronderzoek blijken (noodzakelijk voor de hoofdvragen 2 en 3) dat een verdiepende slag door middel van (schriftelijke) interviews nodig is om de resultaten te duiden. In dat geval zal de planning opnieuw bekeken moeten worden.

## 4 Rapportage

### 4.1 Status

- ☒ Openbaar
- ☐ Vertrouwelijk
- ☐ Departementaal vertrouwelijk

### 4.2 Verdere verspreiding (wie dient het rapport te ontvangen)

### 4.3 Repro

Er zullen geen rapporten worden gedrukt. Het rapport zal digitaal worden verspreid.

### 4.4 Vertaling

Samenvatting vertalen in het Engels?

- ☐ Ja
- ☒ Nee

Gehele rapportage vertalen in het Engels?

- ☐ Ja
- ☒ Nee

### 4.5 Publicatie

Is het rapport – naast de medewerkers en organisaties die er beroepshalve over moeten beschikken (verspreidingslijst; zie hierna) – ook interessant / nieuwswaardig voor anderen?

Zo ja, voor welke media is het interessant (kruis aan):

#### Intern:

- ☒ O&A pagina
- ☒ IND Intranet (tekst op INDaily)
- ☐ InformIND
- ☐ Informatie & Kennis (IK Portaal)

☐ INDoor

☐ JZ nieuwsbrief

☐ IND context

☐ Directie pagina's,  
namelijk

☐ Anders, namelijk

### **Extern**

☒ Website IND

☐ Migratierecht

☐ Facebook

☐ Twitter

☐ VreemdelingenVisie

☐ Anders, namelijk

## **4.6**

### **Presentatie**

Voor welke partijen kan het interessant zijn om het onderzoek te presenteren?

☐ MT KK

☐ MT M

☐ Deelberaad Asiel

☐ Deelberaad Toezicht en Terugkeer

☒ Deelberaad Regulier

☐ Hoogambtelijk Taskforce

☐ MDT's (zoals MDT schijnerkenningen)

☒ MT's (zoals MT IND of MT SUA), namelijk

☐ Andere ketenpartners, namelijk

☒ SUA A&B/RVN

☐ DMR

☐ DRM

☐ Afdelingsoverleggen, namelijk

☐ Anders, namelijk

#### **4.7 Evaluatie**

Is na afronding van het product een procesevaluatie nodig?

☐ Ja

☒ Nee

Er zal een gesprek plaatsvinden met de opdrachtgevers of het product voldoet aan de verwachting.

## 5 Bijlage I – Uitleg over het arrest Chavez-Vilchez

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

Eerder maakte het HvJ EU met het arrest Zambrano (C- 34/09) op 8 maart 2011 al duidelijk dat lidstaten het verblijfsrecht niet kunnen onzeggen 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 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 onzegd 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.

Bovenstaande houdt in dat de IND in alle gevallen een toets moet 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. Alleen als er geen dusdanige afhankelijkheidsverhouding bestaat en/of de derdelander ouder geen of slechts marginale daadwerkelijke zorg- en/of opvoedingstaken verricht, bestaat aanleiding de aanvraag af te wijzen.

De IND kan in geval van twijfel de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) vragen nader onderzoek te doen naar de afhankelijkheidsverhouding. De uitkomsten van het onderzoek naar de afhankelijkheidsverhouding worden meegenomen in de beslissing of de derdelander ouder in aanmerking komt voor rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder e, Vreemdelingenwet (Vw).

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



Aan: HIND

Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies  
IND Onderzoek & Analyse

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus Postbus 16275  
2500 BG Den Haag

Contactpersoon

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

Datum  
18 september 2020

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Bijlage(n)  
1. Onderzoeksvoorstel Analyse Chavez-Vilchez III  
2. Oplegnota rapport Chavez-Vilchez II  
3. Rapport Analyse Chavez-Vilchez II  
4. Rapport Analyse Chavez-Vilchez I

# nota

Onderwerp: Onderzoeksvoorstel Analyse Chavez-Vilchez III

## 1. Doel nota

Via deze nota vragen wij uw akkoord op het onderzoeksvoorstel 'Analyse Chavez-Vilchez III'. Het onderzoek door de afdeling Onderzoek & Analyse (SUA/O&A) start in het derde tertaal van 2020 en wordt in het eerste tertaal van 2021 afgerond.

## 2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

In november 2018 heeft O&A de eerste *Analyse Chavez-Vilchez* uitgebracht welke werd opgevolgd door een tweede analyse in februari 2020. De twee analyses waren op uw verzoek uitgevoerd om de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez van 10 mei 2017 in kaart te brengen.<sup>1</sup> Op 15 april jl. vond overleg plaats met de Staatssecretaris van JenV over de onderzoeksresultaten van de tweede analyse. Afsproken was de analyse niet te publiceren. Het werd in dit gesprek duidelijk dat een vervolgonderzoek nodig is naar de duiding van de daling van het inwilligingspercentage<sup>2</sup> en naar de burgerlijke staat en de juridische relatie tussen ouders en kinderen.

Bijgevoegd onderzoeksvoorstel is een uitwerking van deze wens.

### Gevraagde acties

Wij verzoeken u:

1. **Kennis te nemen** van de inhoud van het onderzoeksvoorstel 'Analyse Chavez-Vilchez III'; en
2. Wij verzoeken u **het onderzoeksvoorstel te accorderen**.

## 3. Toelichting op het onderzoek

### Doelstelling onderzoek

Het uitbrengen van de *Analyse Chavez-Vilchez III* heeft drie doelen, te weten:

<sup>1</sup> In het onderzoek zijn enerzijds de ontwikkelingen in aantallen van de verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging) in kaart gebracht, en anderzijds is het profiel van de aanvragers op het arrest Chavez-Vilchez onderzocht. De meetperiode liep in Chavez-Vilchez I van 10 mei 2016 tot 10 mei 2018; een jaar voor het arrest en een jaar na het arrest. In Chavez-Vilchez II liep de meetperiode tot 10 mei 2019, twee jaar na het arrest.

<sup>2</sup> Te zien is dat na een periode met een hoog inwilligingspercentage, dit afneemt vanaf april 2018 tot februari 2019, om daarna weer toe te nemen.

1. De Analyse Chavez-Vilchez III biedt een kwantitatieve update van vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen op basis van het arrest Chavez-Vilchez;
2. Daarnaast actualiseert O&A door middel van dossieronderzoek het profiel van de aanvragers en van de gezinssituatie van het kind. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de ontwikkelingen en trends van het profiel van aanvragers en diens gezinnen die een beroep doen op het arrest Chavez-Vilchez; en
3. De Analyse Chavez-Vilchez heeft als derde doel het zoeken naar een verklaring voor de verschuivingen van inwilligingspercentages die naar voren kwamen in de vorige analyse. Omdat met de vorige analyse geen eenduidige verklaring gegeven kon worden voor de daling in inwilligingspercentages is het beantwoorden van deze vraag in dit vervolgonderzoek nodig.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
18 september 2020

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

Voor de hoofd- en deelvragen van het onderzoek verwijzen wij u naar pagina 8 van het onderzoeksvoorstel Analyse Chavez-Vilchez III.

#### 4. Toelichting op het advies

Niet van toepassing.

#### 5. Communicatie en planning

Indien u het onderzoeksvoorstel vaststelt, gaan wij door met het uitvoeren van het onderzoek. Het onderzoek heeft een doorlooptijd van het derde tertaal 2020 tot en met het eerste tertaal van 2021. Voor de precieze planning verwijs ik u naar pagina 12 in het onderzoeksvoorstel.

De betrokken (IND-)medewerkers bij dit onderzoek zijn reeds op de hoogte van dit onderzoeksvoorstel en de planning. De Staatssecretaris JenV heeft eerder besloten om passieve openbaarmaking uit te stellen totdat er nieuwe maatregelen kunnen worden aangekondigd, bijvoorbeeld ten aanzien van het nationale beleidskader. Zodra dat is gebeurd kunnen beide rapporten (Analyse Chavez-Vilchez II en III) passief openbaar worden gemaakt.

#### 6. Afstemming

in het bijgevoegde onderzoeksvoorstel is de eerdere wens van de Staatssecretaris JenV om verdieping meegenomen. Het onderzoeksvoorstel is afgestemd met de senior adviseurs van de afdeling RVN binnen de directie SUA. Daarnaast is het onderzoeksvoorstel afgestemd met betrokken medewerkers van JZ en DMB.

#### 7. Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksvoorstel Analyse Chavez III

Bijlage 2: Nota Staatsecretaris van JenV aanbieding rapport Chavez II

Bijlage 3: Rapport Analyse Chavez-Vilchez II

Bijlage 4: Rapport Analyse Chavez-Vilchez I



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal**

**Migratie**

Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

jurist

T

**Datum**

16 november 2020

**Ons kenmerk**

3097710

# nota

Regulier verblijfskader Chavez (vervolgoverleg)

## 1. Doel nota

Ter informatie.

## 2. Aanleiding

U heeft aangegeven opnieuw in gesprek te willen gaan over de zogenoemde Chavez zaken. Dit gesprek staat gepland op 24 november a.s. Over een betere handhaving bij Chavez zaken door middel van een nationaal beleidskader is reeds met u gesproken op 26 augustus jl<sup>1</sup>. U heeft toen onder meer aangegeven jurisprudentie over dit onderwerp te willen afwachten. Inmiddels is op 23 september 2020 uitspraak gedaan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) inzake het Chavez-verblijfsrecht in een naturalisatiezaak. Deze uitspraak blijkt echter niet richtinggevend te zijn voor de lopende discussie. Een andere, meer relevante uitspraak, wordt pas op langere termijn<sup>2</sup> verwacht. In deze nota treft u de laatste stand van zaken aan betreffende de (te verwachten) jurisprudentie, een analyse van de uitspraak van 23 september jl. en de gevolgen hiervan voor de huidige praktijk, alsmede passages over onder meer de voorwaarde van het verrichten van reële en daadwerkelijke zorgtaken uit het Informatiebericht van SUA met richtsnoeren voor de beoordeling van een Chavez-aanvraag.

## 3. Toelichting

De eerder bedoelde uitspraak van 23 september jl. is gunstig, maar niet richtinggevend voor de vraag of een nationaal kader tijdelijk of niet tijdelijk van aard zou moeten zijn. Daarbij past de kanttekening dat de Afdeling deze zaak heeft beoordeeld binnen het nationale kader van naturalisatie. Omdat verkrijging van het Nederlanderschap één van de weinige rechtsgebieden is die nog tot de exclusieve competentie van Nederland behoort heeft de Afdeling juist in deze naturalisatiezaak de vraag hoe dit past binnen de kader van het EU-recht achterwege kunnen

<sup>1</sup> Zie nota met kenmerk 2947978, zaaknummer 2899835 (bijgevoegd in DigiJust).

<sup>2</sup> De rechtbank Amsterdam heeft de IND geïnformeerd voornemens te zijn prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de EU. Uit de concept vragen die de IND onder ogen kreeg blijkt dat het specifieke vraagstuk over de tijdelijkheid van het verblijfsrecht aan de orde komt. De prejudiciële vragen zijn nog niet officieel gecommuniceerd aan de Nederlandse regering.



laten. De vraag die resteert is of we nationaal ook de bevoegdheid hebben om een EU-verblijfsrecht als tijdelijk of niet tijdelijk te bestempelen, dan wel of op EU niveau en dus door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) wordt bepaald.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

Uitspraak 23 september jl.

Het betrof een zaak van een vreemdeling die verblijft bij zijn minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit. De vreemdeling heeft sinds 29 juli 2014 een verblijfsdocument met de aantekening 'Familielid van een burger van de Unie', ontleend aan artikel 20 van het VWEU (een zgn. Chavez-verblijfsrecht). In deze procedure is het standpunt ingenomen dat dit verblijfsrecht een tijdelijk karakter heeft en om die reden bestaan er bedenkingen tegen naturalisatie.

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

De Afdeling oordeelt als volgt. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat een Chavez-Vilchez verblijfsrecht een afgeleid verblijfsrecht is dat als doel heeft om te voorkomen dat een burger van de Unie geen gebruik kan maken van de rechten die horen bij het Unieburgerschap. Het verblijfsrecht van de vreemdeling is daarmee alleen gebaseerd op de afhankelijkheidsrelatie met zijn minderjarige Nederlandse kind. Hoewel de vreemdeling terecht betoogt dat het verblijfsrecht lang kan voortduren, eindigt dit in beginsel zodra het kind meerderjarig wordt of zodra het kind niet langer afhankelijk is van de zorg van de vreemdeling. Op voorhand staat dus vast dat het verblijfsrecht een tijdelijk karakter heeft, zoals ook de rechtbank terecht heeft overwogen. De vergelijking met het verblijfsrecht voor de uitoefening van gezinsleven op basis van artikel 8 van het EVRM gaat niet op. Dat verblijfsrecht is, in tegenstelling tot een Chavez-Vilchez verblijfsrecht, gebaseerd op eigen rechten die de desbetreffende vreemdeling heeft op bescherming van het familie- of gezinsleven en heeft geen inherent tijdelijk karakter. Een Chavez-Vilchez verblijfsrecht strekt niet tot bescherming van het recht van de desbetreffende onderdaan van een derde land op eerbiediging van het familie- of gezinsleven, maar tot bescherming van de rechten van de Unieburger.

Door vreemdelingen met een tijdelijk Chavez-verblijfsrecht wordt veelvuldig geprocedeerd over verkrijging van het Nederlanderschap. Deze uitspraak geeft duidelijkheid voor dit deel van de huidige praktijk.

Gevolgen voor de praktijk/disclaimer

Een belangrijke disclaimer bij deze uitspraak is zoals aan het begin van de nota aangegeven wel op z'n plaats. Indien in de toekomst zou worden besloten het Chavez-verblijfsrecht op te nemen in ons nationale reguliere verblijfskader, is het met deze uitspraak in de hand nog geen gegeven dat ook dan kan worden gekozen voor een tijdelijk verblijfsrecht. Bij het opstellen van een nationaal kader moet de vraag opnieuw worden beantwoord of het wel binnen de systematiek van het EU-recht en van de Vreemdelingenwet 2000 past om een dergelijk verblijfsrecht blijvend als tijdelijk aan te merken. Met name is daarbij relevant dat de vreemdeling het verblijfsrecht bij wijze van spreken tot wel gedurende zelfs bijna 18 jaar kan en moet verlengen (zolang de

afhankelijkheidsrelatie tussen de vreemdeling en het minderjarige Nederlandse kind in stand blijft)<sup>3</sup>.

Voornemen prejudiciële vragen rechtbank Amsterdam

In deze zaak heeft verzoekster een aanvraag gedaan voor een Langdurige Ingezetene-status<sup>4</sup>, een EU verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op basis van Richtlijn 2003/109. Het betreft een moeder van een Nederlands kind (geboren in 2002). Moeder heeft een lange verblijfsrechtelijke (reguliere) voorgeschiedenis. In 2013 heeft moeder het Chavez (toen nog bekend als Zambrano) verblijfsrecht gekregen. Mevrouw heeft na verloop van tijd geprobeerd op meerdere manieren een meer bestendig verblijfsrecht te krijgen. Zo heeft zij onder meer om een artikel 8 EVRM verblijfsrecht gevraagd en om naturalisatie verzocht, beide zijn afgewezen.

De rechtbank trekt de insteek in naturalisatiezaken die door de Afdeling is geaccordeerd op 23 september jl. echter niet één op één door naar het Langdurig Ingezetene-kader. Deze zaak is dus zeer relevant. Ten eerste omdat door de rechtbank Amsterdam aan het Hof de algemene vraag wordt gesteld of Nederland zelf überhaupt wel bevoegd is dit verblijfsrecht als tijdelijk of niet-tijdelijk te bestempelen. Verder betreft de achtergrond van deze zaak weliswaar Richtlijn 2003/109, maar wordt ook in feite in het algemeen de vraag gesteld of een Chavez-verblijfsrecht op een zekere toekomstige datum eindigt (dat is onze premisse en dé reden om het huidige verblijfsrecht als tijdelijk te bestempelen) en of het verblijfsrecht, dat naar zijn aard afhankelijk is van het bestaan van een afhankelijkheidsrelatie tussen een derdelander en een Unieburger en dus eindig is, een tijdelijk verblijfsrecht is. De rechtbank vraagt ook naar de aard van verschillende andere afhankelijke EU-verblijfsrechten. Kortom, de vragen lijken aardig geabstraheerd van de casus en van het kader (Richtlijn 2003/109). Het Hof kijkt veelal ook over de kaders heen. De verwachting is dat deze vragen op korte termijn aan de Nederlandse regering zullen worden gecommuniceerd. Als de vragen worden gesteld dan zal de uitkomst overigens ook nog lange tijd op zich laten wachten, gemiddeld wel zo'n anderhalf jaar. We

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

<sup>3</sup> In het arrest Mangat Singh (C-502/10) van 18 oktober 2010, dat ziet op Richtlijn 2003/109 (langdurig ingezetene) is door het Hof aangegeven dat je een verblijfsrecht niet als tijdelijk of formeel beperkt kan bestempelen, als je dat verblijfsrecht in werkelijkheid keer op keer of ongelimiteerd kan verlengen en de vreemdeling daarmee laat integreren.

<sup>4</sup> De vreemdeling die in het bezit is van een verblijfsvergunning onbepaalde tijd of een verblijfsvergunning bepaalde tijd voor een niet-tijdelijk doel die in Nederland wil blijven wonen kan een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning EU-langdurig ingezetene. Met een verblijfsvergunning voor EU-langdurig ingezetene kan de vreemdeling makkelijker een verblijfsvergunning aanvragen in één van de andere EU-landen die ook dit type vergunning hebben. Voorwaarden zijn onder andere dat de vreemdeling reeds gedurende vijf jaar of langer in het bezit moet zijn van een geldige Nederlandse verblijfsvergunning en dat deze vergunning een niet-tijdelijk doel heeft. Verdere voorwaarden zijn een inschrijving in de BRP, een zelfstandig voldoende en duurzaam inkomen en een inburgeringsdiploma.

kunnen hier op wachten, maar of en hoe de vragen zullen worden gesteld is nog onzeker.

#### Grip op Chavez zaken

Het gebrek aan procedurele bepalingen is momenteel voor de IND een heikel punt. Een voorbeeld hiervan is momenteel het ontbreken van een wettelijke beslistermijn, hierdoor geldt de korte beslistermijn die volgt uit de Algemene wet bestuursrecht van 8 weken.

U heeft aangegeven het momenteel niet wenselijk te vinden indien een nationaal regulier verblijfskader er toe zal leiden dat het verblijfsrecht van het huidige afhankelijke verblijfsrecht omklapt naar een zelfstandig verblijfsrecht voor de derdelander ouder. Tijdens de vorige bespreking op 26 augustus jl. zijn de opties van een regulier nationaal verblijfskader met een tijdelijk en niet-tijdelijk verblijfsrecht met u besproken. Omdat dit niet wenselijk leek is in de afgelopen periode nagedacht over eventuele opties om dit te kunnen ondervangen, maar tegelijkertijd de uitvoering toch tegemoet te kunnen komen.

Vooropgesteld dient te worden dat er vijf opties zijn:

- 1) Het eerder voorgestelde nationale reguliere verblijfskader met de keuze voor een in eerste instantie tijdelijk-verblijfsrecht, dat na verloop van tijd alsnog omklapt in een niet-tijdelijk verblijfsrecht, gelet op de systematiek van de Vreemdelingenwet 2000;
- 2) Het eerder voorgestelde nationale reguliere verblijfskader met de keuze voor een niet-tijdelijk verblijfsrecht;
- 3) Het huidige kader handhaven en jurisprudentie afwachten (de prejudiciële vragen die de rechtbank Amsterdam voornemens is te stellen);
- 4) Het huidige kader handhaven waarbij zal worden ingezet op beter toezicht en meer mogelijkheden tot handhaving;
- 5) het Chavez-verblijfsrecht op te nemen in onze nationale regelgeving, waarbij tevens het afgeleide karakter van het verblijfsrecht in stand blijft. Dat kan wellicht door het verblijfsrecht op te nemen als EU-recht in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hoofdstuk 8).

De opties 1) en 2) zijn eerder uitgewerkt, zie daartoe de nota die is bijgevoegd<sup>5</sup>. Optie 3) is nieuw, de te verwachten prejudiciële vragen zijn hiervoor reeds toegelicht. De nieuwe opties 4) en 5) zullen hierna kort worden toegelicht. Deze opties zijn denkbaar en kunnen indien gewenst uitgewerkt worden en aan u worden voorgelegd.

#### Optie 4)

Wellicht zijn er meer mogelijkheden om onder het huidige kader beter grip te krijgen op deze zaken. Onder andere wordt hierbij momenteel gedacht aan de volgende mogelijkheden:

- in de inwilligende beschikking de datum aangeven tot wanneer er, bij ongewijzigde omstandigheden, sprake is van afgeleide verblijfsrechten

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

<sup>5</sup> Zie nota met kenmerk 2947978, zaaknummer 2899835 (bijgevoegd in DigiJust).

o.g.v. artikel 20 VWEU in geval het kind binnen vijf jaar na inwilliging 18 jaar wordt;

- een uitgebreide inhoudelijke toets bij verlenging van de geldigheidsduur van het verblijfsdocument;
- steekproeven één jaar na verlening van het verblijfsdocument;
- de werkwijze invoeren dat de beslisser bij twijfelachtige zaken een signaal aanmaakt in het geautomatiseerde systeem van de IND en één jaar na verlening checkt (door opvragen stukken bij klant) of nog aan de voorwaarden wordt voldaan.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

Indien u dit wenst zult u een nota ontvangen waarin deze en eventuele andere opties meer grip te krijgen op het huidige kader worden onderzocht op (juridische) haalbaarheid en de opties verder worden uitgewerkt.

#### Optie 5)

Onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is om het Chavez-verblijfsrecht op te nemen in onze nationale regelgeving, waarbij tevens het afgeleide karakter van het verblijfsrecht in stand blijft. Dat kan wellicht door het verblijfsrecht op te nemen als EU-recht in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hoofdstuk 8). Het voordeel van deze optie is dat er procedurele regels kunnen worden vastgelegd, die zorgen voor duidelijkheid, rechtszekerheid en efficiëntie. Als voorbeeld kunnen worden genoemd regels over het al dan niet bestaan van rechtmatig verblijf hangende de aanvraag en het bezwaar, over rechtsgevolgen van beslissingen tot ontzegging of beëindiging van verblijf op grond van het Chavez-arrest alsook over vertrektermijnen na verblijfsbeëindiging.

Indien u dit wenst zal deze optie op (juridische) haalbaarheid worden onderzocht en zal deze optie indien haalbaar nader in een nota worden uitgewerkt en aan u worden voorgelegd.

#### Passages uit het informatiebericht

Tijdens het eerdere overleg op 26 augustus jl. heeft u voorts nog aangegeven dat u graag informatie wenst inzake de wijze van beoordeling van de voorwaarden. Deze informatie treft u in de **bijlage** achter deze nota aan.

### **5. Planning**

De verdere planning is afhankelijk van de uitkomst van het overleg op 24 november a.s.

### **6. Politieke en bestuurlijke context**

Zoals eerder aangegeven leeft bij de minister van SZW<sup>6</sup> en bij een deel van de Tweede Kamer de wens om ook deze groep ouders te laten inburgeren en hen onder de Wet inburgering te brengen. Een andere keuze vergt dus uitleg waarom niet voor deze richting wordt gekozen.

---

<sup>6</sup> In een AO Inburgering met de Tweede Kamer heeft de Minister, na afstemming met JenV laten weten dat JenV werkt aan een nationaal beleidskader voor Chavez-Vilchez zaken en dat bij de uitwerking daarvan rekening wordt gehouden met het kunnen opleggen van de inburgeringsplicht aan de betreffende groep ouders.

## **7. Communicatie**

Het ontwerpbesluit wordt pas openbaar met de start van de voorhang en (internet)consultatie.

### **Directoraat-Generaal**

#### **Migratie**

Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

## **8. Afstemming**

Deze nota is afgestemd met IND, DMB/TR&N, DMB/JAZ en DWJZ/SBR.

### **Datum**

1613 mei 2020

### **Ons kenmerk**

3097710

## Bijlage

### **Passages uit het Informatiebericht van SUA (IB 2020/90 richtsnoeren inhoudelijke toetsing naar aanleiding van arrest Chavez-Vilchez) over reële en daadwerkelijke zorgtaken en een 'zodanige afhankelijkheid'.**

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

#### **4.3. Zorg- en opvoedingstaken**

- Het HvJ EU rept in het arrest Chavez-Vilchez alleen over zorgtaken. In B10/2.2 wordt onder zorgtaken ook opvoedingstaken verstaan. De bedoeling hiervan is duidelijk te maken dat het arrest Chavez-Vilchez ook ziet op minderjarige kinderen die (wat) ouder zijn, zoals pubers. Immers, naarmate een kind ouder wordt, verschuiven de zorgtaken naar opvoedingstaken.
- In het arrest Chavez-Vilchez oordeelt het HvJ EU dat alleen het verrichten van **daadwerkelijke** zorgtaken kan meetellen voor een geslaagd beroep op het arrest. Daaruit wordt afgeleid dat zorg- en opvoedingstaken die een marginaal karakter dragen niet daadwerkelijk zijn. Met marginale zorgtaken wordt niet voldaan aan de voorwaarde onder c in B10/2.2 Vc.

#### **4.4. Afhankelijkheidsverhouding**

- In B10/2.2 Vc zijn het verrichten van daadwerkelijke zorgtaken en de aanwezigheid van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd, twee separate verblijfsvoorwaarden. Het is dus mogelijk dat een ouder wel daadwerkelijk voor het kind zorgt, maar dat het desondanks niet aannemelijk is dat de afhankelijkheidsverhouding zodanig is dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd.
- De omstandigheid dat de andere ouder met de Nederlandse nationaliteit de daadwerkelijke zorg voor het kind kan en wil dragen, vormt een relevant gegeven in het kader van de toetsing aan het arrest. Maar deze omstandigheid betekent niet dat er reeds daarom tussen de vreemdeling en het kind geen sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het kind genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd. Of een zodanig afhankelijkheidsverhouding bestaat, zal moeten worden onderzocht. Als na onderzoek blijkt dat sprake is van een afhankelijkheidsverhouding als hiervoor bedoeld, komt de vreemdeling in aanmerking voor rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder e, Vw.

#### Belang van het kind

- Bij de beoordeling of sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd, betreft de IND het belang van het kind. De IND betreft daartoe in de beoordeling de onder paragraaf 3 onder d van dit informatiebericht genoemde omstandigheden, zoals zijn leeftijd, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling et cetera. Dit alles wil

echter niet zeggen dat als het in het belang van het kind is dat aan de ouder verblijf wordt toegestaan, er per definitie sprake is van een afhankelijkheidsverhouding als hiervoor bedoeld. Het belang van het kind is één factor die moet worden meegewogen bij de beoordeling van de afhankelijkheidsverhouding.

- Het belang van het kind kan indien noodzakelijk op verzoek van de IND worden onderzocht door de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK).

De RvdK wordt niet om een onderzoek gevraagd als aan één of meer van de voorwaarden onder a, b of c als genoemd in B10/2.2 niet wordt voldaan.

In geval de RvdK oordeelt dat het in het belang van het kind is dat er frequent contact en omgang tussen de derdelands ouder en het kind plaatsvindt of zal gaan plaatsvinden dan wil dat niet zeggen dat er reeds daarom verblijfsrecht op grond van het Chavez-arrest dient te worden toegestaan. Immers, doorslaggevend is of er een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen de ouder en het kind bestaat dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de ouder verblijfsrecht wordt geweigerd.

- In geval het Nederlandse kind meerderjarig is, is eenbelangenafweging waarin het belang van het kind een prominente rol speelt niet aan de orde. Dit blijkt expliciet uit het K.A.-arrest.<sup>5</sup>

5 Zie het arrest K.A., C-82/16, punt 76.

#### Derdelandse stiefouders

- Zoals hierboven onder paragraaf 4.2 is opgemerkt, kunnen ook stiefouders in beginsel verblijf ontleen aan het arrest Chavez-Vilchez mits wordt voldaan aan alle voorwaarden zoals genoemd in B10/2.2. In beginsel, want over het algemeen zal niet aangetoond (kunnen) worden dat tussen het kind en de stiefouder (de partner of echtgenoot van de moeder of vader) sprake is van een dusdanige afhankelijkheid dat verblijfsweigering aan de stiefouder er toe leidt dat het kind gedwongen wordt het gebied van de Unie te verlaten. Alleen in situaties waarin het Nederlandse kind geen andere keuze heeft dan de stiefouder die het verblijfsrecht wordt ontzegd te volgen omdat hij zodanig afhankelijk van hem/haar is, kan sprake zijn verblijf op grond van artikel 20 VWEU voor de stiefouder. Meestal is daarvan geen sprake. Daarbij is van belang dat de stiefouder niet de ouder is van het Nederlandse kind. De stiefouder draagt dan ook niet de ouderlijke verantwoordelijkheid en is, tenzij hij/zij is getrouwd of een geregistreerd partnerschap heeft met de andere ouder en daardoor juridisch stiefouder is, niet verantwoordelijk voor het levensonderhoud van het kind. Ook zal er vaak nog een andere (biologische) ouder van het Nederlandse kind in Nederland wonen die mogelijk welde wettelijke, financiële en affectieve last heeft.
- Niet uitgesloten kan worden dat de ouder van het Nederlandse kind besluit de nieuwe partner of echtgenoot te volgen naar het land van herkomst om de eenheid van het gezinsleven te behouden. Indien de ouder besluit om te vertrekken zal het Nederlandse kind geen andere keuze hebben dan het grondgebied van de Unie te verlaten en zal het bijgevolg het genot van de aan zijn status van burger van de Unie

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

ontleende rechten verliezen. Het kind zal dan echter het grondgebied van de Unie verlaten op grond van een vrije beslissing die de ouder heeft genomen om het gezinsleven in stand te houden en niet op grond van de toepassing van de nationale regelgeving. Dit levert geen schending van artikel 20 VWEU op.

- Ook als er sprake is van een onderhoudsplicht van de juridisch stiefouder ten aanzien van het kind, omdat hij/zij gehuwd is met de moeder of vader van het kind, dan is deze onderhoudsplicht van een andere (minder zwaarwegende) aard en omvang dan de wettelijke ouderlijke verantwoordelijkheid. Immers, deze onderhoudsplicht eindigt bij de ontbinding van het huwelijk of het geregistreerd partnerschap, terwijl die bij de wettelijke ouders blijft voortduren.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

#### Pleegouders en opvangouders

Ook ten aanzien van hen geldt dat de biologische moeder en vader van het kind, als zij het gezag hebben, als ouder wettelijk verantwoordelijk zijn voor de verzorging en opvoeding van het kind. Zij dragen de wettelijke en financiële last. Tussen de biologische ouders en het kind bestaat daarom een afhankelijkheidsverhouding die van een geheel andere aard en grotere omvang is dan die tussen een kind en een pleegvader zonder gezag, dan wel opvangouder. Een en ander kan anders zijn als het pleegouders betreft die de zorg over het kind volledig overgenomen hebben van de biologische ouder(s) en, sinds gedurende een tijd, exclusief en volledig voor het kind zorgen en dit in de (nabije) toekomst zullen blijven doen.

#### Meerderjarige kinderen en meerderjarige familieleden

- In het arrest Chavez-Vilchez ging het om minderjarige kinderen. Het Hof van Justitie heeft daarna in het K.A.-arrest de mogelijkheid open gelaten dat een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU ook kan bestaan bij meerderjarige kinderen of familieleden die Unieburger zijn. Zoals echter expliciet blijkt uit dit arrest kan wanneer de Unieburger, namelijk waarin de Unieburger *op geen enkele wijze kan worden gescheiden van het familielid* van wie hij afhankelijk is, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaan die kan rechtvaardigen dat aan het derdelands familielid een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU wordt toegekend. Zie ook paragraaf 4.2

#### **4.5. Risico op verlaten EU**

- Uit het Chavez-arrest volgt de voorwaarde dat de vreemdeling een derdelander dient te zijn. Dit betekent dat eenouder die Unieburger is buiten het toepassingsbereik van het arrest valt en een beroep op het arrest dan ook niet kan slagen.
- Het verblijfsrecht op grond van het arrest kan niet bestaan naast een ander verblijfsrecht op grond van artikel 8 onder a tot en met e, dan wel l, Vw. In dat geval is er immers geen sprake van dat het kind bij weigering van een verblijfsrecht aan de vreemdeling het effectieve genot van de essentie van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontzegd doordat het genoot zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten.
- Als de derdelands ouder rechtmatig verblijf heeft in een andere EU-lidstaat, kan evenmin een geslaagd beroep op het arrest Chavez-Vilchez



worden gedaan. De vreemdeling kan in dat geval samen met het Nederlandse kind in een andere EU-lidstaat verblijven. In dat geval is er dus geen sprake van dat het kind bij weigering van een verblijfsrecht aan de vreemdeling het effectieve genot van de essentie van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontnomen doordat het genoot zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten.

- Als de derdelands ouder stelt dat het verblijfsrecht in de andere lidstaat is komen te vervallen omdat hij/zij zijn/haarverblijfsvergunning regulier of asiel van die lidstaat heeft ingeleverd, dan is die enkele stelling onvoldoende. De derdelands ouder dient dan aan te tonen dat het verblijfsrecht in die andere lidstaat door de autoriteiten van die lidstaat daadwerkelijk is ingetrokken. Het enkel "inleveren" van de vergunning of het pasje of het uitdrukkelijk (in een verklaring bijvoorbeeld) afstand nemen van dat verblijfsrecht is onvoldoende.<sup>7</sup>
- Bij verblijfsrecht in een andere lidstaat zijn er drie factoren die in overweging moeten worden genomen. Dit zijn: (1) de aard van het verblijfsrecht, (2) de geldigheidsduur van het verblijfsrecht (met name als er geen sprake is van een declaratoir verblijfsrecht maar van een nationale verblijfsvergunning) en (3) de zelfstandigheid of afhankelijkheid van het verblijfsrecht.
- In geval het bij de aanvraag overgelegde verblijfsdocument van een andere lidstaat een geldigheidsduur vermeldt die op het moment van beslissen of vlak daarna is verlopen, dan leidt dat niet (op voorhand) tot de conclusie dat er geen sprake meer is van verblijfsrecht elders in de EU. Immers, uit het verlopen zijn van een verblijfsvergunning of een verblijfsdocument kan niet worden afgeleid dat de vreemdeling niet in het bezit is van een nieuw of verlengd verblijfsdocument dan wel hier niet van in het bezit gesteld kan worden. Dit geldt echter niet in het volgende geval. In geval de derdelands ouder een verblijfsrecht had in een andere lidstaat, maar dit verblijfsrecht was gebaseerd op Richtlijn 2004/38/EG (de Richtlijn voor vrij verkeer) en het betrof een afgeleid verblijfsrecht als familielid van de Nederlandse ouder die in de andere lidstaat gebruik maakte van het recht op vrij verkeer, dan geldt het volgende. In dat geval mag aangenomen worden dat, indien de Nederlandse ouder is teruggekeerd naar Nederland en het hoofdverblijf in Nederland heeft gevestigd, het afgeleid verblijfsrecht op grond van Richtlijn 2004/38/EG van de derdelands ouder in de andere lidstaat is komen te vervallen. Dat terugkeren en vestigen van het hoofdverblijf van die Nederlandse ouder kan worden afgeleid uit een nieuwe inschrijving in de BRP. Heeft de Nederlandse ouder zich nimmer uitgeschreven bij vertrek uit Nederland, dan kan gevraagd worden om een uitschrijving van die Nederlandse ouder in de woonplaats (in de andere lidstaat) waar het recht op vrij verkeer werd uitgeoefend. Let op. Het is goed mogelijk dat de derdelands ouder in dat geval in Nederland een afgeleid verblijfsrecht heeft op grond van artikel 21 VWEU (de Europa-route). Dan kan er geen verblijfsrecht op grond Chavez bestaan en dient op de grondslag van artikel 21 VWEU een EU-document te worden afgegeven.
- Heeft de vreemdeling de status van langdurig ingezetene in een andere lidstaat dan blijft deze status doorlopen. Het bezit van de status van langdurig ingezetene is dus niet afhankelijk van een

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

verblijfsdocument dat eventueel verlopen is. De aanvraag voor een EU-document kan dan worden afgewezen en de vreemdeling kan worden aangezegd te vertrekken naar de lidstaat waar hij/zij deze status heeft.

- Indien het Nederlandse kind altijd in het buitenland heeft verbleven en nimmer in Nederland is geweest, wil dat niet zeggen dat er geen risico kan bestaan op het moeten verlaten van de EU. Immers, het kind heeft altijd het recht om in Nederland te verblijven.

#### 4.6 Bewijslast

Het is aan de vreemdeling om, middels het overleggen van voldoende gegevens, aan te tonen dat aan de voorwaarden voor verblijf op grond van het arrest Chavez-Vilchez wordt voldaan. De vreemdeling moet alle relevante informatie (voorzien van onderbouwing/bewijs) overleggen waarover hij beschikt of redelijkerwijs kan beschikken om aan te tonen dat hij derdelander ouder is van een kind die hij verzorgt en waarvan het kind afhankelijk is. Staat vervolgens voldoende vast dat de vreemdeling niet meer informatie en bewijs kan overleggen, maar is er te weinig informatie voor een weloverwogen besluit, dan is het aan de IND om aan de hand van de verschaftte gegevens het nodige onderzoek te doen.

In geval de derdelands ouder betoogt dat de enkele omstandigheid dat die derdelander ouder zelf verblijfsrecht heeft in een andere lidstaat niet zonder meer betekent dat ook het Nederlandse kind duurzaam verblijfsrecht in een andere lidstaat kan genieten en dat het weigeren van het verblijfsrecht tot gevolg heeft dat het Nederlandse kind de EU moet verlaten, is het in eerste instantie aan die ouder om dat aan te tonen. Het enkele betoog is onvoldoende. De bewijslast ligt in dergelijke gevallen in de eerste plaats bij die ouder die dit stelt, niet bij IND.

#### Casusvoorbeelden m.b.t. zorgtaken en 'zodanige' afhankelijkheid

*In de casusvoorbeelden wordt gesproken over de voorwaarden a t/m d. Dit zijn:*

- a. De vreemdeling moet zijn identiteit en nationaliteit aannemelijk maken;*
- b. de vreemdeling heeft een Nederlands minderjarig kind (d.w.z jonger dan 18jaar);*
- c. de vreemdeling verricht al dan niet gezamenlijk met de andere ouder daadwerkelijke zorgtaken ten behoeve van het minderjarige kind; en*
- d. tussen de vreemdeling en het kind bestaat een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd.*

#### Casus 1

*De andere ouder met de Nederlandse nationaliteit kan of wil niet voor het kind zorgen. De daadwerkelijke verzorging komt voor rekening van de vreemdeling. Aan de voorwaarden a en b van B10/2.2 wordt voldaan. In dit geval zal in de regel ook worden voldaan aan de voorwaarden c en d van B10/2.2: er is sprake van daadwerkelijke verzorging en het is aannemelijk dat tussen de vreemdeling en het kind een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind gedwongen zou zijn het*

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

## **Casus 2**

*De vreemdeling en de andere ouder met de Nederlandse nationaliteit hebben een op één lijn met een huwelijk te stellen relatie en delen de daadwerkelijke zorg voor het kind. Aan de voorwaarden a en b van B10/2.2 wordt voldaan.*

In dat geval zal in de regel worden voldaan aan de voorwaarden c en d van B10/2.2: er is sprake van daadwerkelijke verzorging en het is aannemelijk dat tussen de vreemdeling en het kind een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd.

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

## **Casus 3**

*De vreemdeling en de andere ouder met de Nederlandse nationaliteit hebben geen op één lijn met een huwelijk te stellen relatie meer. De andere ouder met de Nederlandse nationaliteit heeft altijd vrijwel alleen gezorgd voor het kind – zowel voor als na de scheiding. De vreemdeling heeft zowel voor als na de scheiding geen of slechts marginale daadwerkelijke zorg- en/of opvoedingstaken jegens het kind verricht. Wel heeft de vreemdeling na de scheiding contact met het kind – al dan niet in het kader van een omgangsregeling – maar dit contact kan niet worden aangemerkt als daadwerkelijke zorg- en/of opvoedingstaken. Aan de voorwaarden a en b van B10/2.2 wordt voldaan.*

In dat geval wordt niet aan de voorwaarden c en d van B10/2.2 voldaan. De toets kan eventueel ophouden bij de vaststelling dat niet aan voorwaarde c wordt voldaan.

## **Casus 4**

*De vreemdeling en de andere ouder met de Nederlandse nationaliteit zijn gescheiden. Toen het huwelijk nog intact was, zorgden beiden voor hun Nederlandse kind. Sinds de scheiding zorgt alleen de andere ouder met de Nederlandse nationaliteit voor het kind. De vreemdeling zou wel voor het kind willen zorgen, maar dat lukt niet omdat zijn ex-partner niet wil meewerken: er is namelijk sprake van een vechtscheiding. Aan de voorwaarden a en b van B10/2.2 wordt voldaan.*

Als de vreemdeling kan aantonen dat de andere ouder de omgang met het kind frustreert, wordt aangenomen dat aan voorwaarde c van B10/2.2 wordt voldaan. Daarmee is echter nog niet gezegd dat ook aan voorwaarde d van B10/2.2 wordt voldaan. Dat zal per geval moeten worden gezien. Maar het feit dat de vreemdeling voor de scheiding heeft gezorgd voor het kind kan mogelijk een indicatie zijn dat de afhankelijkheids-verhouding zodanig is dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd.

## **Casus 5**

*De vreemdeling en de andere ouder met de Nederlandse nationaliteit hebben geen op één lijn met een huwelijk te stellen relatie meer. Toen de relatie nog intact was, zorgden beiden voor hun Nederlandse kind.*

*Sinds de scheiding zorgt alleen de andere ouder met de Nederlandse nationaliteit voor het kind. De vreemdeling laat het sindsdien afweten voor wat betreft de zorgtaken, zonder dat daarvoor een aanwijsbare reden bestaat – zoals de omstandigheid dat de ouder met de Nederlandse nationaliteit de omgang van de derdelands ouder met het kind aantoonbaar frustreert. Aan de voorwaarden a en b van B10/2.2 wordt voldaan.*

In dat geval wordt niet aan voorwaarde c van B10/2.2 voldaan. Overigens is evenmin waarschijnlijk dat aan voorwaarde d van B10/2.2 wordt voldaan.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710

### **Casus 6**

*De vreemdeling heeft nooit dan wel zeer sporadisch contact met zijn Nederlandse kind onderhouden. Het kind is feitelijk opgevoed door de andere ouder met de Nederlandse nationaliteit. Recent probeert de vreemdeling de banden met het kind aan te halen. De andere ouder met de Nederlandse nationaliteit staat toe dat de vreemdeling zich in meer of mindere mate met de opvoeding van het kind bemoeit. Aan de voorwaarden a en b van B10/2.2 wordt voldaan.*

Als de opvoedingstaken geen marginaal karakter dragen, wordt aan voorwaarde c van B10/2.2 voldaan. Het is echter niet op voorhand aannemelijk dat aan voorwaarde d van B10/2.2 wordt voldaan: het ligt niet in de rede dat de afhankelijkheidsverhouding tussen vreemdeling en kind zodanig is, dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd. Dit gelet op het recente aanhalen van de banden.

### **Casus 7**

*De vreemdeling woont samen met zijn Nederlandse partner. Deze partner heeft minderjarige Nederlandse kinderen uit haar eerdere huwelijk die bij hen inwonen. Die kinderen hebben ook nog contact met hun biologische vader die ze om het weekend zien. Aan de voorwaarden a en b van B10/2.2 wordt voldaan.*

Hoewel de vreemdeling als stiefvader zorgtaken verricht is niet aannemelijk dat de kinderen, bij de weigering hem verblijf toe te staan, gedwongen zullen worden het grondgebied van de EU te verlaten. Uit de casus blijkt namelijk niet dat de vreemdeling de wettelijke, financiële of affectieve last voor de kinderen draagt. Er wordt dus niet voldaan aan voorwaarde d van B10/2.2.

### **Casus 8**

*De vreemdelinge is gehuwd met een Nederlander. Staande het huwelijk worden drie Nederlandse kinderen geboren. De kinderen verblijven sinds hun geboorte met de vreemdelinge in Marokko en zijn nog nooit in Nederland geweest. De Nederlandse vader woont en werkt in Nederland. Dan overlijdt de vader. De moeder besluit zich met de minderjarige kinderen in Nederland te gaan vestigen. Aan de voorwaarden a en b van B10/2.2 wordt voldaan.*

In dat geval zal in de regel worden voldaan aan de voorwaarden c en d van B10/2.2: er is sprake van daadwerkelijke verzorging en het is aannemelijk dat tussen de vreemdeling en het kind een zodanige

afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de vreemdeling een verblijfsrecht wordt geweigerd. De vreemdelinge kan bij de ambassade een faciliterend visum aanvragen en daarna in Nederland een aanvraag voor een document EU/EER indienen.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Juridische en  
Algemene Zaken

**Datum**  
1613 mei 2020

**Ons kenmerk**  
3097710



Aan: De Hoofddirecteur van de IND

# oplegnota

Onderwerp: Onderzoek 'Analyse Chavez-Vilchez III'

## 1. Doel nota

Deze nota dient ter kennisname en besluitvorming.

## 2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

De afdeling Onderzoek & Analyse (SUA/O&A) heeft al eerder op uw verzoek onderzoek gedaan naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez van 10 mei 2017.<sup>1</sup> Dit resulteerde in 'Analyse Chavez-Vilchez I' (januari 2019) en 'Analyse Chavez-Vilchez II' (februari 2020). Beide rapporten heeft u reeds ter kennisname en besluitvorming ontvangen. O&A heeft het eerste rapport passief openbaar gemaakt. Het onderhavige rapport is het derde onderzoek naar de gevolgen van het arrest. Het voornemen bestaat dit onderzoek tezamen met de tweede analyse passief openbaar te maken. Dit is eerder besproken met de Staatssecretaris bij gelegenheid van de bespreking met haar van Chavez-Vilchez II.

Na de eerdere twee analyses was er zowel binnen als buiten de IND de behoefte om het aantal aanvragen<sup>2</sup> en de inwilligingspercentages te blijven monitoren. Daarbij is er de wens om inzicht te krijgen in eventuele ontwikkelingen in het profiel van de aanvragers.<sup>3</sup> De analyse Chavez-Vilchez III voorziet in de behoefte aan cijfers over het derde jaar na het arrest en de update (10 mei 2019 tot 1 februari 2021) en in de behoefte aan antwoorden op verdiepende vragen naar aanleiding van de analyse Chavez-Vilchez II. Er was o.a. behoefte aan verklaringen voor de tijdelijke daling van het inwilligingspercentage in 2018 en een update van de gegevens over de gezinssamenstelling uit Chavez-Vilchez I.

### Gevraagde acties

1. Wij verzoeken u **kennis te nemen** van en het rapport 'Analyse Chavez-Vilchez III' (met de aanvullingen) **vast te stellen**.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus Postbus 16275  
2500 BG Den Haag

### Contactpersoon

**Datum**  
11 oktober 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

### Bijlagen

1. Lijst ervaren knelpunten in beslisproces
2. Rapport Analyse Chavez-Vilchez III
3. Rapport Analyse Chavez-Vilchez II
4. Infographic Analyse Chavez-Vilchez II

<sup>1</sup> Het betreft aanvragen om verblijfsrecht als verzorgende ouder bij een minderjarig Nederlands kind o.g.v. art.20 VwEU. Vóór het arrest Chavez-Vilchez werd het verblijf van de derdelander ouder op grond 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 bleek dat dit beleid niet meer volstond. Daarmee moest de eerder door Nederland gegeven, restrictieve, uitleg van het arrest Zambrano worden verlaten. Het arrest heeft grote gevolgen voor de wijze waarop de IND toetst of een derdelander ouder recht heeft op verblijf bij zijn Nederlandse kind.

<sup>2</sup> Het gaat om verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging).

<sup>3</sup> Uit een analyse van het Europees Migratienetwerk (EMN, 2019) over de impact van het arrest Chavez-Vilchez in andere EU-lidstaten blijkt dat Nederland en het Verenigd Koninkrijk als enige Lidstaten hun beleid voor gezinsmigratie hebben aangepast na de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in de zaak Chavez-Vilchez. Bijna alle EU-lidstaten hadden al nationaal beleid voor verblijf van ouder bij kind, zodat de impact van het arrest Chavez-Vilchez daar kleiner was.

Voor dit onderzoek is gesproken met senior medewerkers uit IND beslisdirecties. Tijdens deze gesprekken noemden zij knelpunten bij de uitvoering van het beleid rondom het arrest Chavez-Vilchez. Deze knelpunten zijn niet direct gerelateerd aan de onderzoeksvragen en daarom niet in het rapport opgenomen. De uitvoering hecht er wel groot belang aan dat deze knelpunten met u worden gedeeld. Daarom zijn zij toegevoegd als bijlage aan deze nota. Wij verzoeken u kennis te nemen van deze knelpunten. Vanuit SUA is ook kort gereageerd op deze knelpunten.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
11 oktober 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

2. U wordt verzocht het rapport en de begeleidende nota daarna aan te bieden aan de Staatssecretaris van JenV en om toestemming te verzoeken om de Analyse Chavez III, samen met Analyse Chavez-Vilchez II, **passief openbaar te maken**. Hiervoor zal nog een aparte werkstroom voor u worden gemaakt in Digijust. Deze wordt gestart zodra u het rapport heeft vastgesteld. De rapporten worden in dat geval gedeeld met betrokken partijen/instanties (waaronder RvdK, DMB, DT&V en AVIM) en op de website van de IND geplaatst. Er vindt daarnaast geen extra communicatie plaats. Dit neemt niet weg dat het rapport vanzelf meer bekendheid gaat krijgen, doordat o.a. vanuit de advocatuur hier veel interesse voor is.

### 3. Toelichting op de methode van het onderzoek

De onderzoeksvragen zijn beantwoord d.m.v. kwantitatieve analyse en dossieronderzoek op gegevens uit het informatiesysteem van de IND (INDiGO). Wegens beperkte capaciteit en tijd is gekozen kleinere aantallen dossiers te onderzoeken dan in de analyses Chavez-Vilchez I en II. De uitkomsten van het dossieronderzoek ter verklaring van de tijdelijke daling in 2018 en als update van de gezinssamenstelling zijn niet representatief, maar slechts indicatief voor de populatie aanvragen. De uitkomsten m.b.t. de aantallen aanvragen, inwilligingspercentages en de profielkenmerken van de aanvrager zijn wel representatief, omdat hiervoor geen dossieronderzoek nodig was.

Om duiding en mogelijke verklaringen te kunnen geven voor de cijfermatige ontwikkelingen na het arrest is eveneens schriftelijke en mondelinge input opgehaald bij vier senior beslismedewerkers van de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) – klantgroepen Europese Unie (EU) en Familie en Gezin (F&G).<sup>4</sup> Dit zijn medewerkers 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. De medewerkers zijn gevraagd om de ontwikkelingen te duiden. Eveneens is gevraagd naar ervaren knelpunten in het beslisproces, waartoe ook input is opgehaald bij de IND Visadienst (Klantgroep EU). O&A heeft hiermee signalen opgehaald om een actueel en volledig beeld te geven van de ervaringen in de uitvoering, ondanks dat dit niet als doel van dit onderzoek was geformuleerd. Deze ervaren knelpunten moeten gezien worden als bijvangst van dit onderzoek. Ze hebben de aandacht van SUA, JZ en DMB, die hierover blijvend met de beslisdirectie in gesprek zijn. Dit rapport vormt

---

<sup>4</sup> 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.

aanleiding om die gesprekken te continueren, met daarbij specifieke aandacht voor de resultaten die uit dit onderzoek blijken. De ervaren knelpunten zijn genoemd in de bijlage bij deze nota.

#### 4. Belangrijkste inzichten uit het onderzoek

Voor een uitgebreid overzicht van alle uitkomsten uit het onderzoek verwijzen wij u naar het rapport (zie bijlage 1).

*Aantal aanvragen, behalve in de periode met Corona-maatregelen, is constant*  
Vanaf oktober 2017 (5 maanden na het arrest) ligt het aantal aanvragen structureel tussen de 250 en 335 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. Zo waren de IND-loketten (waar de aanvragen worden ingediend) en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland (waar facilitaire inreisvisa worden verstrekt) tijdelijk gesloten en waren reisrestricties van kracht. Vanaf mei 2020, met 131 aanvragen, steeg het aantal aanvragen tot 263 aanvragen in januari 2021.

#### *Hoger inwilligingspercentage voor vrouwen. Weinig verschil met mannen na gegrond bezwaarprocedure*

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 lag het inwilligingspercentage 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 meer tussen de inwilligingspercentages tussen mannen en vrouwen. Een mogelijke verklaring is dat mannen pas in de bezwaarfase kunnen aantonen dat zij zorgtaken verrichten. Zij zijn dan ook al langer in Nederland. Dit is echter niet onderzocht.

#### *Profielkenmerken van de aanvrager zijn stabiel*

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.

#### *Veranderingen in het type gezin van de aanvrager*

Er lijkt sprake van een verandering in het type gezin dat een aanvraag indient. In het eerste jaar ging het vaker om een derdelander ouder die eerder een aanvraag om verblijf in Nederland had gedaan. De jaren daarna hebben minder derdelander ouders een aanvraagshistorie. Ook ging het in het eerste jaar minder vaak 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. Ook komt het vaker voor dat de derdelander ouders voorafgaand aan de aanvraag met hun gezinnen in het buitenland woonden.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
11 oktober 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**



### *Meer aanvragen waarin kind geboren is uit een huwelijk*

Sinds het arrest ligt het percentage kinderen dat is erkend om en nabij de 95%. Het onderzoek laat zien dat in de verhouding tussen het automatisch ontstaan van familiebetrekkingen door het huwelijk (de "automatische" erkenning) en "niet-automatische" erkenning (erkenning ongeboren vrucht, erkenning bij geboorte of erkenning na geboorte) een lichte kanteling waarneembaar is.<sup>5</sup> 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%).

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
11 oktober 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

### 5. Geen aanknopingspunten voor vervolgonderzoek

Analyse Chavez-Vilchez III laat voor nu, op de lichte kanteling in het type gezin na, een overall constant en gestabiliseerd beeld zien van het aantal aanvragen, de inwilligingspercentages en de profielkenmerken van de aanvrager. De uitkomsten geven daarom momenteel geen aanleiding om een diepgravend en uitgebreid onderzoek als deze te continueren. Tijdens het deelberaad Regulier d.d. 28 september 2020 is de wens uitgesproken een dashboard te ontwikkelen om de aantallen aanvragen en de beslissingen erop te kunnen blijven monitoren.

Tijdens het dossieronderzoek is gekeken naar de aanwezigheid van fraude- en handhavingssignalen in de dossiers. Deze zijn niet aangetroffen. Het dossieronderzoek geeft geen aanleiding aan te nemen dat misbruik van de toelatingsprocedure structureel voorkomt. De Analyse Chavez-Vilchez III was echter niet opgezet om de prevalentie hiervan te onderzoeken.

### 6. Politieke en bestuurlijke context

Dit is een kwantitatief rapport. De cijfers laten, zoals hierboven al is beschreven, geen opvallende nieuwe trends zien. Het is derhalve niet de verwachting dat de resultaten van dit onderzoek gaan leiden tot commotie.

### 7. Communicatie

Indien u toestemming geeft, zal O&A dit onderzoek passief openbaar maken op de IND website. O&A zal in overleg met DMB en SUA/ARVN bezien hoe de resultaten het beste kunnen worden gecommuniceerd. Analyse Chavez-Vilchez I is in vele gremia gepresenteerd, zoals het MDT Schijnerkenningen, Deelberaad Regulier, het ministerie van JenV en de uitvoerende directies van de IND.

### 8. Afstemming

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een klankbordgroep waarin SUA, ARVN, JZ en DMB zijn vertegenwoordigd. De klankbordgroep is in totaal twee keer bijeen gekomen. Met de klankbordgroep is over de opzet van het onderzoek en inhoudelijk over de rapportage gesproken en afgestemd.

### 9. Bijlagen

Bijgevoegd bij deze nota vindt u de lijst met ervaren knelpunten in het beslisproces die tijdens de analyse Chavez-Vilchez III is opgehaald. De onderzoeksrapporten 'Analyse Chavez-Vilchez III' en 'Analyse Chavez-Vilchez II' (en bijbehorende infographic) zijn ook als bijlage toegevoegd.

---

<sup>5</sup> 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.



## Bijlage 1 Ervaren knelpunten in het beslisproces

Medewerkers vanuit twee reguliere klantgroepen van RVN van de IND hebben knelpunten genoemd die zij ervaren bij het beoordelen van aanvragen o.g.v. het arrest Chavez-Vilchez en knelpunten m.b.t. de verstrekking van een faciliterend visum. Deze knelpunten zijn hieronder opgesomd. Vanuit de uitvoering is meermaals de wens uitgesproken voor de snelle invoering van een nationaal beleidskader voor het beoordelen van aanvragen om verblijfsrecht als verzorgende ouder van een Nederlands minderjarig kind.

**1) De uitvoeringspraktijk wordt sinds het begin van het arrest grotendeels ingevuld door jurisprudentie.** Vanuit de uitvoering wordt dan ook dringend verzocht om een nationaal beleidskader met een helder toetsingskader. Ook al is een gedeelte van de jurisprudentie neergelegd in beleidsregels in de Vc, de beleidsregels zijn tot op heden niet geijkt in hogere (nationale) wetgeving. De Vc vindt zijn basis in jurisprudentie. Medewerkers vinden het hierdoor moeilijk om in bepaalde zaken eenduidig, zorgvuldig en efficiënt een aanvraag te beoordelen. Bijvoorbeeld omtrent de leeftijd van het kind op het moment van beslissen (grens minder-/meerderjarigheid); invulling van zorg-/opvoedingstaken; meewegen van het belang van het kind.

Een gevolg hiervan is dat continue afstemming nodig is tussen beslisafdelingen alsook met JZ, RVN, SUA en DMB om vervolgens zo nodig jurisprudentie af te wachten.

Een bijkomend probleem is dat rechtbanken soms een andere invulling aan de voorwaarden geven dan de IND. Bijvoorbeeld aan de onderzoeksplicht van de IND (bijvoorbeeld omtrent het aantonen van verblijfsrecht in een ander EU-land) en de afhankelijkheidsrelatie tussen derdelander ouder en het Nederlandse kind.

**2) Gemis van procedurele bepalingen.** Er bestaat bijvoorbeeld onduidelijkheid over de vraag of er rechtmatig verblijf is hangende de procedure. Ook is verlenging van het verblijfsrecht voor bepaalde of onbepaalde tijd nu niet mogelijk. Toekomstige jurisprudentie zal moeten uitwijzen of dit standhoudt.

**3) Onduidelijkheid over handhaving als niet meer aan voorwaarden wordt voldaan.** Het verblijfsrecht vervalt in beginsel wanneer het Nederlands kind meerderjarig wordt. Het is echter onduidelijk of dit standhoudt: dit zal toekomstige jurisprudentie moeten uitwijzen.

**4) Ervaren knelpunten aanvragen vanuit het buitenland wegens het ontbreken van een MVV-procedure:**

De toets o.g.v. het arrest, inclusief de openbare orde check, vindt pas plaats als de vreemdeling reeds toegang heeft gekregen tot Nederland (indien verplicht met een faciliterend visum<sup>1</sup>) en alhier de aanvraag heeft ingediend.

<sup>1</sup> Het "faciliterend" visum wordt op aanvraag verstrekt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Het is in feite een C-visum, oftewel een Schengenvisum en mag enkel verstrekt worden onder strikte voorwaarden die zien op kort verblijf in het Schengengebied (max 90 dagen). Conform afspraak kan BZ de visumaanvraag voorleggen aan de IND Visadienst voor advies. Inzake het faciliterend visum is dit niet verplicht. Bij een voorlegging beoordeelt de IND Visadienst de visumaanvraag en adviseert BZ om in te willigen of af te wijzen. De IND Visadienst behandelt alle bezwaarschriften inzake visumaanvragen. De huidige praktijk van afgifte van een faciliterend visum o.g.v. het arrest Chavez-Vilchez is in principe in strijd met EU-verordeningen (Schengengrens- en

Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies  
IND Onderzoek & Analyse

Error! Unknown document  
property name. Error!  
Unknown document property  
name.  
Error! Unknown document  
property name. Error!  
Unknown document property  
name.  
Postbus Error! Unknown  
document property name.  
Error! Unknown document  
property name. Error!  
Unknown document property  
name.

Contactpersoon

E  
T  
E  
T

Datum  
13 oktober 2021

Bij een ambtshalve toetsing in een andere verblijfsrechtelijke (MvV-TEV)<sup>2</sup> procedure wordt wel volledig getoetst ook al verblijft de derdelander ouder op dat moment in het buitenland.

De IND heeft daardoor geen inzicht in de soort en hoeveelheid aanvragen die op korte termijn o.g.v. het arrest Chavez-Vilchez worden ingediend en wordt hierdoor voor een voldongen feit geplaatst: de indicatie is dat meer dan de helft van de aanvragers direct voorafgaand aan de aanvraag in het buitenland verbleef.

Moeilijkheden bij samengestelde gezinnen. Het arrest geldt niet voor derdelander (half)broers/zussen van het Nederlandse kind. In deze ontstaat de situatie dat de derdelander ouder wél toegang krijgt tot Nederland voor het indienen van een aanvraag en het derdelander kind niet.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
13 oktober 2021

**Ons kenmerk**  
**Error! Unknown document  
property name.**

**Uw kenmerk**  
**Error! Unknown document  
property name.**

#### *Reactie SUA/ARVN op de knelpunten*

SUA/ARVN herkent de door de medewerkers gesignaleerde knelpunten. Ze hebben de aandacht van SUA/ARVN die hierover blijvend met de directie RVN in gesprek is. Veel van deze knelpunten zijn niet ongewoon bij de uitvoering en implementatie van een baanbrekend arrest van het HvJEU. Arresten van het HvJEU bevatten vrijwel altijd open normen die nadere invulling behoeven. Bij de implementatie van het arrest zijn de door het HvJEU in het arrest gebruikte termen overgenomen in de Vreemdelingencirculaire (Vc). Die termen worden door de jaren heen nader ingevuld door de Afdeling of – via prejudiciële vragen – door het HvJEU zelf. Die nadere invulling leidt vervolgens tot aanpassing van de Vc. Dit proces is nog steeds gaande. Maar dat dit lastig werken is voor een uitvoeringsorganisatie, hoeft geen betoog.

De wens om de verblijfsvoorwaarden en de procedurele regels die zien op Chavez vast te leggen in een nationaal, regulier beleidskader – bij voorkeur op het niveau van het Vreemdelingenbesluit – wordt onderschreven door SUA/ARVN. Deze wens is in een eerder stadium ook al voorgelegd geweest aan de Staatssecretaris. Zij heeft vooralsnog echter geen toestemming gegeven voor een nationaal beleidskader en heeft aangegeven aanvullende jurisprudentie te willen afwachten<sup>3</sup>. Nu geen sprake is van gewijzigde omstandigheden op dit front, acht SUA/ARVN het op dit moment niet opportuun om dit discussiepunt naar aanleiding van deze signalen opnieuw aan de Staatssecretaris voor te leggen. De demissionaire staat van het kabinet speelt hierin ook een rol. DMB steunt deze visie.

Een nationaal kader zal niet alle hierboven gesignaleerde problemen wegnemen. Ook met een dergelijk kader zal gewerkt moeten worden met open normen en is het wachten op jurisprudentiële opheldering onvermijdelijk. Ook bij een nationaal beleidskader zal steeds gekeken dienen te worden naar de feiten en omstandigheden van de specifieke zaak. Aan de hand van die feiten en omstandigheden moet worden beoordeeld of aan de voorwaarden wordt voldaan. Afstemming vindt plaats tussen de beslisafdelingen om te zorgen dat

---

Visumcode). Het enige alternatief voor een inreisvisum is een D-visum: het nationale visum dat Schengenlanden naar eigen inzicht kunnen invullen conform nationaal beleid – de MvV in NL.

<sup>2</sup> MvV-TEV staat voor machtiging tot voorlopig verblijf – toegang en verblijf en is de gecombineerde toegangs- en verblijfprocedure bij aanvragen die worden ingediend door de referent (verblijfgever) in Nederland.

<sup>3</sup> In 2020 is meermaals met de Staatssecretaris gesproken over de wens om de verblijfsvoorwaarden die gelden bij een Chavez-aanvraag vast te leggen in een nationaal regulier beleidskader. De Staatssecretaris heeft echter aangegeven het niet wenselijk te vinden indien een nationaal regulier verblijfskader er toe zal leiden dat het verblijfsrecht van het huidige afhankelijke verblijfsrecht omklapt naar een zelfstandig verblijfsrecht voor de derdelander ouder. Zij heeft aangegeven jurisprudentie (er zijn prejudiciële vragen gesteld of een Chavez-verblijfsrecht als een tijdelijk of een niet-tijdelijk verblijfsrecht moet worden gezien) hierover te willen afwachten.

gelijke zaken zo veel mogelijk gelijk worden behandeld. Afstemming vindt tevens plaats met SUA en JZST in bijzondere of afwijkende zaken. Waar afstemming wordt gezocht is dat onderdeel van een gangbaar, noodzakelijk en nuttig intern proces dat IND-breed toepassing vindt.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

Het primair proces heeft wel de nodige handvatten aangereikt gekregen. Naast de Vc heeft het primair proces de beschikking over een door SUA/ARVN opgesteld uitgebreid informatiebericht waarin alle werkafspraken zijn opgenomen. Dit informatiebericht wordt regelmatig geactualiseerd. Ook kan een medewerker beleidsmatige vragen stellen aan SUA/ARVN via de Q&A. Ten slotte wordt het primair proces ondersteund door interne overlegstructuren, zoals het Landelijk Overlegplatform Chavez.

**Datum**  
13 oktober 2021

**Ons kenmerk**  
**Error! Unknown document  
property name.**

**Uw kenmerk**  
**Error! Unknown document  
property name.**



Aan: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

# oplegnota

Onderwerp: Onderzoek 'Analyse Chavez-Vilchez III'

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus Postbus 16275  
2500 BG Den Haag

**Contactpersoon**



**Datum**  
22 november 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

1. Rapport Analyse Chavez-Vilchez III
2. Rapport Analyse Chavez-Vilchez II
3. Infographic Analyse Chavez-Vilchez II

## 1. Doel nota

Deze nota dient ter kennisname en besluitvorming.

## 2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

Op verzoek van de hoofddirecteur van de IND heeft de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de IND onderzoek gedaan naar de gevolgen van het arrest Chavez-Vilchez van 10 mei 2017.<sup>1</sup> Dit resulteerde in 'Analyse Chavez-Vilchez I' (januari 2019) en 'Analyse Chavez-Vilchez II' (februari 2020). Beide rapporten heeft u reeds ontvangen. O&A heeft het eerste rapport passief openbaar gemaakt. Het onderhavige rapport is het derde onderzoek naar de gevolgen van het arrest. Het voornemen bestaat dit onderzoek tezamen met de tweede analyse passief openbaar te maken. Dit is eerder met u besproken bij gelegenheid van de bespreking van Chavez-Vilchez II.

Na de eerdere twee analyses was er zowel binnen als buiten de IND de behoefte om het aantal aanvragen<sup>2</sup> en de inwilligingspercentages te blijven monitoren. Daarbij is er de wens om inzicht te krijgen in eventuele ontwikkelingen in het profiel van de aanvragers.<sup>3</sup> De analyse Chavez-Vilchez III voorziet in de behoefte aan cijfers over het derde jaar na het arrest en de update (10 mei 2019 tot 1 februari 2021) en in de behoefte aan antwoorden op verdiepende vragen naar aanleiding van de analyse Chavez-Vilchez II. Er was o.a. behoefte aan verklaringen voor de tijdelijke daling van het inwilligingspercentage in 2018 en een update van de gegevens over de gezinssamenstelling uit Chavez-Vilchez I.

De Hoofddirecteur IND heeft de inhoud van het rapport reeds vastgesteld. Zij biedt u hierbij het rapport ter kennisname aan en vraagt u hierbij om toestemming om het rapport, samen met Analyse Chavez-Vilchez II, passief openbaar te maken. De rapporten worden in dat geval gedeeld met betrokken partijen/instanties (waaronder RvdK, DT&V en AVIM) en op de website van de

<sup>1</sup> Het betreft aanvragen om verblijfsrecht als verzorgende ouder bij een minderjarig Nederlands kind o.g.v. art.20 VwEU. Vóór het arrest Chavez-Vilchez werd het verblijf van de derdelander ouder op grond 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 bleek dat dit beleid niet meer volstond. Daarmee moest de eerder door Nederland gegeven, restrictieve, uitleg van het arrest Zambrano worden verlaten. Het arrest heeft grote gevolgen voor de wijze waarop de IND toetst of een derdelander ouder recht heeft op verblijf bij zijn Nederlandse kind.

<sup>2</sup> Het gaat om verblijfsaanvragen van derdelander ouders die een beroep deden op het arrest Chavez-Vilchez (incl. aanvragen waarbij een ambtshalve toets heeft geleid tot een inwilliging).

<sup>3</sup> Uit een analyse van het Europees Migratienetwerk (EMN, 2019) over de impact van het arrest Chavez-Vilchez in andere EU-lidstaten blijkt dat Nederland en het Verenigd Koninkrijk als enige Lidstaten hun beleid voor gezinsmigratie hebben aangepast na de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in de zaak Chavez-Vilchez. Bijna alle EU-lidstaten hadden al nationaal beleid voor verblijf van ouder bij kind, zodat de impact van het arrest Chavez-Vilchez daar kleiner was.

IND geplaatst. Er vindt geen extra communicatie hierover plaats. Dit neemt niet weg dat het rapport vanzelf meer bekendheid gaat krijgen, doordat o.a. vanuit de advocatuur interesse is in dit onderwerp.

#### *Gevraagde acties*

Graag verzoek ik u:

- kennis te nemen van de inhoud van het rapport 'Analyse Chavez-Vilchez III';
- om toestemming om de rapporten Analyse Chavez-Vilchez II en III passief openbaar te maken.

Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies  
IND Onderzoek & Analyse

Datum  
22 november 2021

Ons kenmerk

Uw kenmerk

### 3. Toelichting op het onderzoek

#### *3.1 Methode*

De onderzoeksvragen zijn beantwoord d.m.v. kwantitatieve analyse en dossieronderzoek op gegevens uit het informatiesysteem van de IND (INDiGO). Wegens beperkte capaciteit en tijd is gekozen kleinere aantallen dossiers te onderzoeken dan in de analyses Chavez-Vilchez I 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 is eveneens schriftelijke en mondelinge input opgehaald (d.m.v. een groepsinterview) bij senior beslismedewerkers in de uitvoering van de IND. De medewerkers zijn tijdens deze interviews gevraagd om deze ontwikkelingen te duiden.

#### *3.2 Belangrijkste inzichten uit het onderzoek*

*Aantal aanvragen, behalve in de periode met Corona-maatregelen, is constant*  
Vanaf oktober 2017 (5 maanden na het arrest) ligt het aantal aanvragen structureel tussen de 250 en 335 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. Zo waren de IND-loketten (waar de aanvragen worden ingediend) en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland (waar facilitaire inreisvisa worden verstrekt) tijdelijk gesloten en waren reisrestricties van kracht. Vanaf mei 2020, met 131 aanvragen, steeg het aantal aanvragen tot 263 aanvragen in januari 2021.

#### *Hoger inwilligingspercentage voor vrouwen. Weinig verschil met mannen na gegrond bezwaarprocedure*

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 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. Een mogelijke verklaring is dat mannen pas in de bezwaarfase kunnen aantonen dat zij zorgtaken verrichten. Zij zijn dan ook al langer in Nederland. Dit is echter niet onderzocht.

### *Profielkenmerken van de aanvrager zijn stabiel*

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.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
22 november 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

### *Veranderingen in het type gezin van de aanvrager*

Er lijkt sprake van een verandering in het type gezin dat een aanvraag indient. In het eerste jaar ging het vaker om een derdelander ouder die eerder een aanvraag om verblijf in Nederland had gedaan. De jaren daarna hebben minder derdelander ouders een aanvraaghistorie. Ook ging het in het eerste jaar minder vaak 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. Ook komt het vaker voor dat de derdelander ouders voorafgaand aan de aanvraag met hun gezinnen in het buitenland woonden.

### *Meer aanvragen waarin kind geboren is uit een huwelijk*

Sinds het arrest ligt het percentage kinderen dat is erkend om en nabij de 95%. Het onderzoek laat zien dat in de verhouding tussen het automatisch ontstaan van familiebetrekkingen door het huwelijk (de "automatische" erkenning) en "niet-automatische" erkenning (erkenning ongeboren vrucht, erkenning bij geboorte of erkenning na geboorte) een lichte kanteling waarneembaar is.<sup>4</sup> 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%).

## 4. Geen aanknopingspunten voor vervolgonderzoek

Analyse Chavez-Vilchez III laat voor nu, op de lichte kanteling in het type gezin na, een overall constant en gestabiliseerd beeld zien van het aantal aanvragen, de inwilligingspercentages en de profielkenmerken van de aanvrager. De uitkomsten geven daarom momenteel geen aanleiding om een diepgravend en uitgebreid onderzoek als deze te continueren. De behoefte blijft bestaan aan actuele cijfers over de Chavez-Vilchez aanvragen, bijvoorbeeld in de vorm van een dashboard.

Tijdens het dossieronderzoek is gekeken naar de aanwezigheid van fraude- en handhavingssignalen in de dossiers. Deze zijn niet aangetroffen. Het dossieronderzoek geeft geen aanleiding aan te nemen dat misbruik van de toelatingsprocedure structureel voorkomt. De Analyse Chavez-Vilchez III was echter niet opgezet om de prevalentie hiervan te onderzoeken.

## 5. Politieke en bestuurlijke context

Dit is een kwantitatief rapport. De cijfers laten, zoals hierboven al is

---

<sup>4</sup> 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.

beschreven, geen opvallende nieuwe trends zien. Het is derhalve niet de verwachting dat de resultaten van dit onderzoek gaan leiden tot commotie.

#### 6. Communicatie

Indien u toestemming geeft, zal O&A dit onderzoek passief openbaar maken op de IND website. O&A zal in overleg met DMB en SUA/ARVN bezien hoe de resultaten het beste kunnen worden gecommuniceerd. Analyse Chavez-Vilchez I is in vele gremia gepresenteerd, zoals het MDT Schijnerkenningen, Deelberaad Regulier, het ministerie van JenV en de uitvoerende directies van de IND.

**Directie Strategie en  
Uitvoeringsadvies**  
IND Onderzoek & Analyse

**Datum**  
22 november 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**

#### 5. Afstemming

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een klankbordgroep waarin verschillende betrokken directies van de IND en DMB zijn vertegenwoordigd. De klankbordgroep is in totaal twee keer bijeengekomen. Met de klankbordgroep is over de opzet van het onderzoek en inhoudelijk over de rapportage gesproken en afgestemd.

Deze nota is afgestemd met DMB.

#### 6. Bijlagen

Bijgevoegd bij deze nota vindt u de onderzoeksrapporten 'Analyse Chavez-Vilchez III' en 'Analyse Chavez-Vilchez II' (en bijbehorende infographic).



# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Prejudiciële vragen Chavez

#### Vraag

Prejudiciële vragen betreffende Chavez-verblijfsrecht in reguliere procedure reden tot aanhouding naturalisatiezaken? De rechtbank Den Haag heeft op 24 november 2020 een tussenuitspraak (ECLI:NL:RBDHA:2020:11918) gedaan in een beroep betreffende een afwijzing van een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd / EU langdurig ingezetene. De rechtbank stelt aan het Hof een viertal prejudiciële vragen, die - kort gezegd - neerkomen op de vraag of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU tijdelijk of niet-tijdelijk van aard is. De verdere behandeling van die zaak wordt aangehouden totdat het Hof uitspraak heeft gedaan. In een hoger beroep betreffende afwijzing van een naturalisatieverzoek omdat de verzoeker Chavez verblijfsrecht heeft, en er dus bedenkingen zijn tegen het verblijf voor onbepaalde tijd (artikel 8 lid 1 b RWN), is verzocht om aanhouding van de zaak vanwege de prejudiciële vragen in voornoemde reguliere zaak. De hoger beroepszaak is bekend onder (RvS nummer 20200291 2/1/V6). Het beroep om aanhouding is vlak voor de zitting (op 10 december 2020) gedaan en de medewerker van JZ heeft de het verzoek om aanhouding ter zitting mondeling bepleit. Hij heeft tijdens de zitting aangegeven dat hij geen aanleiding ziet om de hoger beroepszaak aan te houden onder andere omdat de Afdeling op 23 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2272) al uitspraak heeft gedaan over de aard van het Chavez-verblijfsrecht in relatie tot naturalisatie, en omdat hij geen reden ziet om vooruit te lopen op de prejudiciële beslissing. Er komt nog een terugkoppelingsnotitie van het ter zitting besprokene in Indigo onder de hoger beroepszaak (■■■■■■■■■■). De overige inhoudelijke gronden staan in het verweerschrift onder de zaak. De uitspraak van de rechtbank wordt over zes weken verwacht en dan zal duidelijk zijn welk standpunt de Afdeling ten aanzien van het aanhoudingsverzoek inneemt. Voor vragen over de hoger beroepszaak kan contact worden opgenomen met de pleiter ■■■■■■■■■■ (JZ). De vraag is: kunnen wij in afwachting van de uitspraak van Afdeling in de hoger beroeps naturalisatiezaak en/of van de prejudiciële van het Hof in de reguliere beroepszaak langdurig ingezetene doorgaan met ons ingenomen standpunt dat Chavez-

verblijfsrecht een tijdelijk karakter heeft, en op alle zaken waarin dit speelt beslist? Of dienen wij die zaken aan te houden? In geval van aanhouding, tot welke uitspraak of beslissing (Afdeling of Hof), en wat kan hierover naar de klant worden gecommuniceerd? Het standpunt hierover zal ook gelden voor de klantgroepen die reguliere verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd behandelen. Afstemming hierover met de betreffende portefeuillehouder en klantgroepen is raadzaam.

## **Antwoord**

De prejudiciële vragen gesteld door de rechtbank zijn geen reden om beslissingen op naturalisatieverzoeken of aanvragen om een onbep of LTR-status aan te houden. Tot nader orde gaat de IND uit van het door de Afdeling gevolgde standpunt dat Chavez-verblijfsrecht tijdelijke verblijfsrecht is. Uiteraard kunnen rechtbanken of de Afdeling separaat van de IND wel besluiten om zaken aan te houden. Dit betekent echter niet dat de IND dat ook doet.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

(voor)kinderen Chavez naturalisatie

## Vraag

Betreft meerderjarige (voor)kinderen met een verblijfsvergunning voor 'verblijf bij ouder'. De ouder heeft verblijfsrecht ogv verblijf bij minderjarig Nederlands kind / Chavez-Vilchez. Dit wordt gezien als tijdelijk verblijfsrecht. De ouder zelf komt niet in aanmerking voor naturalisatie. Hoe zit het met de (voor)kinderen die in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning voor 'verblijf bij ouder' of 8EVRM? Kunnen deze kinderen na 5 jaar toelating en verblijf naturaliseren?

## Antwoord

Zoals staat aangegeven in bijlage 3 bij de toelichting op art 8, eerste lid onder b RWN in de Handleiding zijn er bedenkingen tegen het verblijf voor onbepaalde tijd bij een vvr ogv 8 EVRM (of gezinsmigratie in het algemeen) als de hoofdpersoon in het bezit is van een vergunning van tijdelijke aard. Dat is in deze situatie het geval.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

Hoe moeten wij rekening houden met het van rechtswege verblijfsrecht van VK-burgers in Ierland bij het toetsen van Europeesrechtelijke verblijfssoorten?

## Vraag

Binnen de Common Travel Area kunnen Britten en Ieren wonen, werken en stemmen zonder daar vergunningen voor aan te hoeven vragen. Hieruit concludeer ik dat Britten met volwaardig staatsburgerschap dus van rechtswege verblijf hebben in Ierland. Voor het toetsen van Chavez en andere verblijfssoorten op basis van het EU-recht levert dit een aantal vragen op. 1) Als alle volwaardige Britse staatsburgers altijd recht hebben om in Ierland te verblijven, zijn zij nooit gedwongen om de EU te verlaten (voorwaarde D van Chavez) wanneer er geen verblijf door ons wordt toegekend (omdat ze altijd recht hebben om in Ierland en dus ook binnen de EU te verblijven). Is het dan zo dat volledige Britse staatsburgers nooit aanspraak kunnen maken op verblijf op basis van het arrest Chavez-Vilchez? 2) Zo ja, welke consequenties heeft dit voor het toetsen van andere verblijfsrechten van volledige Britse staatsburgers die in Ierland hebben verblijven op basis van het EU recht? Kan een Brits staatsburger in Ierland, verblijvend in Ierland op basis van de bilaterale afspraken tussen het VK en Ierland, tegelijkertijd ook EU verblijfsrecht opbouwen in het geval hij/zij bij een familielid verblijft die wel een Europese nationaliteit heeft (Chen/Europaroute/etc)?

## Antwoord

We denken dat je bij aanvragen van Britse ouders die verblijf vragen bij een Nederlands kind verschillende situaties moet onderscheiden:

### 1. Vestiging vanuit Ierland:

- Een Brits staatsburger met een Nederlands kind verblijft voorafgaand aan de NL verblijfsaanvraag met het kind in Ierland en wil zich vanuit daar vestigen in

Nederland.

In dit geval hebben we te maken met een terugkerende Nederlander (het kind) en kan bij een verblijfsaanvraag in Nederland analoog worden getoetst aan Richtlijn 2004/38. Het verblijfsrecht ontleent de Britse ouder in dat geval aan art. 21 VWEU, als aan de voorwaarden wordt voldaan. Als niet aan de voorwaarden van Richtlijn 2004/38 wordt voldaan kun je verder kijken en komt Chavez in beeld.

Bij de Chavez-toets kun je het rechtmatig verblijf in een andere lidstaat tegenwerpen. Omdat de Britse burger in dit scenario een duidelijke link heeft met Ierland en men hier daadwerkelijk heeft verbleven, zouden we in dit geval het rechtmatig verblijf in Ierland bij de Chavez-toets wel willen tegenwerpen.

- Een Brits staatsburger met een Nederlands kind verblijft direct voorafgaand aan de NL verblijfsaanvraag zonder het kind in Ierland en wil zich vanuit daar voegen bij het kind in Nederland.

Het kind heeft geen gebruik gemaakt van zijn/haar recht op vrij verkeer. In dit geval hebben we sinds de Brexit te maken met een Chavez-situatie.

Omdat de Britse burger in dit scenario een duidelijke link heeft met Ierland en men hier daadwerkelijk heeft verbleven, zouden we in dit geval het rechtmatig verblijf in Ierland bij de Chavez-toets wel willen tegenwerpen.

## 2. Vestiging vanuit Groot-Brittannië:

- Een Brits staatsburger met een Nederlands kind verblijft direct voorafgaand aan de NL verblijfsaanvraag in **Groot-Brittannië** en wil zich vanuit daar vestigen in Nederland. Binnen dit scenario bestaan er twee sub-scenario's:
  - Het kind heeft met de Britse ouders verbleven in Groot-Brittannië. Deze migratie dateert van voor of op 31 december 2020.

In dit geval gaan de aparte regels voor de Brexit uit de VC op (B.10/2.2 Vc).

- Het kind heeft met de Britse ouder verbleven in Groot-Brittannië. Deze migratie dateert van na 31 december 2020.

In dit geval komt men onder voorwaarden in aanmerking voor een Chavez-verblijfsrecht. Zie laatste alinea van dit advies voor wat betreft het tegenwerpen van mogelijkheid verblijfsrecht in Ierland.

- Het kind heeft niet met de Britse ouder verbleven in Groot-Brittannië en heeft geen gebruik gemaakt van het recht op vrij verkeer.

Ook in dit geval kan er een Chavez-aanvraag worden gedaan. Zie hieronder voor advies over tegenwerpen van mogelijkheid verblijfsrecht in Ierland.

In zijn algemeenheid vinden we het, wanneer men zich vanuit Groot-Brittannië in Nederland wil vestigen, niet redelijk om in alle Chavez-zaken tegen te werpen dat men recht heeft op verblijf in Ierland. Die ruimte is er technisch misschien wel, maar tegelijkertijd is deze benadering in onze ogen te formalistisch en doet het geen recht aan de redelijkheid/menselijke maat. We zouden daarom niet sec willen uitgaan van de mogelijkheid van verblijf in Ierland, maar als voorwaarde willen stellen dat er ooit aldaar is verbleven. Als dat het geval is kun je het verblijfsrecht in Ierland tegenwerpen; is dat niet het geval, dan willen we voorstellen het niet tegen te werpen. Andere derdelanders moeten immers ook in het andere EU land voor korter of langere tijd hebben verbleven om aldaar een verblijfsrecht te kunnen hebben verkregen.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### IB 2022/49 Chavez en Terugkeerrichtlijn

#### Vraag

In IB 2022/49 staat dat bij Chavez aanvragen de Terugkeerrichtlijn altijd van toepassing is en er dus een terugkeerbesluit dient te worden opgelegd. In dit IB 2022/49 staat echter ook het volgende: Artikel 2, vijfde punt, Schengengrenscore definieert deze groep als de burgers van de Unie in de zin van artikel 20, eerste lid, VWEU en de in Verblijfsrichtlijn (2004/38/EG) bedoelde onderdanen van derde landen die familielid zijn van een Unieburger die zijn/haar recht van vrij verkeer uitoefent. De Chavez aanvragen zijn gebaseerd op artikel 20 VWEU. Waarom vallen vreemdelingen die een Chavez aanvraag hebben ingediend dan altijd onder de Terugkeerrichtlijn? Het IB geeft hier geen uitleg voor.

#### Antwoord

De reden dat Chavez ouders wel onder de Terugkeerrichtlijn vallen is omdat zij niet vallen onder de groep die is uitgesloten van de werkingssfeer van die richtlijn. In art. 2 (3) van de Terugkeerrichtlijn staat namelijk: *‘Deze richtlijn is niet van toepassing op personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen in de zin van artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscore.’*

In de Schengen Grenscore (Verordening 2016/399) staat in de in de Terugkeerrichtlijn aangehaalde passage, te weten art. 2 (5), het volgende: *‘personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen: a) de burgers van de Unie in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en de in Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad bedoelde onderdanen van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer uitoefent;’*

Passen we de definitie van art. 2 (5) Schengen Grenscore toe op Chavez-ouders dan kunnen we de volgende conclusie trekken:

1. Derdelands verzorgende ouders van Nederlandse kinderen zijn geen burger van de Unie in de zin van art. 20 (1) VWEU. Zij hebben namelijk niet de nationaliteit van een van de lidstaten van de EU. Dat zij een aan art. 20 VWEU afgeleid verblijfsrecht hebben is waar, maar dit maakt hen nog geen Unie-burgers in de zin van art. 20 (1) VWEU. Dit blijkt ook uit de tekst van art. 20 (1) VWEU: *‘Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit.’* Ook na het toekennen van een Chavez-verblijfsrecht zijn en blijven de betreffende ouders dus derdelanders, in de zin van het EU recht. Kortom, je moet hier onderscheid maken tussen het *zijn* van een Unie-burger en het *hebben* van een aan het Unieburgerschap van het kind afgeleid verblijfsrecht.
2. Derdelands verzorgende ouders van Nederlandse kinderen zijn ook geen familielid van een EU-burger in de zin van Richtlijn 2004/38. Zij vallen namelijk niet binnen de definitie van een familielid die in art. 2 (2) van de richtlijn staat opgenomen. Ouders van een Unieburger vallen namelijk alleen onder de definitie van een familielid als zij ten laste komen van de EU-burger (het kind) en daarvan is bij Chavez-ouders geen sprake.

Op basis hiervan vallen Chavez-ouders onder de Terugkeerrichtlijn.



# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Vraag over IB 2020/90

#### Vraag

Of systematisch mag worden beoordeeld of Chavez-verblijfsrechten zijn komen te vervallen, is (nog) niet bekend. In het kader van Richtlijn 2004/38/EG zijn systematische beoordelingen in ieder geval expliciet niet toegestaan. Besloten is daarom om de vaststellingsbesluiten voorlopig te beperken tot zaken waarin er sprake is van een concrete individuele indicatie of aanleiding, zoals bijvoorbeeld een uitschrijving BRP. Is een inwilliging van een aanvraag wijziging beperking een concrete individuele indicatie of aanleiding om vast te stellen dat het Chavez verblijfsrecht is vervallen? Maw voeren we in indigo dan dus een intrekkingprocedure op?

#### Antwoord

In het geval er sprake is van een inwilliging wijziging beperking in er sprake van een individuele indicatie en niet van systematische controle. In geval een onderzoek namelijk plaatsvindt op grond van een of meer indicatoren die een combinatie zijn van op de persoon toegespitste omstandigheden is er geen sprake van een systematische controle. Bij een aanvraag wijziging beperking bestaat er dus voldoende concrete aanleiding om het Chavez-verblijfsrecht van een ouder te beëindigen, zonder dat daarbij inbreuk gemaakt wordt op het verbod op stelselmatige controle (voor zover dat verbod al op Chavez-zaken van toepassing is, dat weten we niet vanwege gebrek aan jurisprudentie, zoals in de vraag terecht wordt aangehaald).

Het volgende moet daarbij wel in het achterhoofd worden gehouden:

Als een aanvraag wijziging beperking wordt ingewilligd, vervalt inderdaad het Chavez-verblijfsrecht. In dat geval wordt immers niet meer aan de Chavez-voorwaarden voldaan. De ouder in kwestie wordt dan namelijk op geen enkele manier meer gedwongen om het grondgebied van de Unie te verlaten.

Als gevolg van de declaratoire aard van het EU-verblijfsrecht, eindigt dit recht van rechtswege. De IND *hoeft* dat niet officieel vast te stellen, maar *mag* dit wel doen in de vorm van een vaststellingsbesluit (zie p. 21 en verder van het IB Chavez voor instructies). De vraag is echter, omdat het vaststellingsbesluit in dit geval niet leidt tot een beeindiging van het verblijfsrecht in NL en omdat het CHavez-recht bovendien al van rechtswege is komen te vervallen, of we daar onder de in de vraag geschetste omstandigheden voldoende aanleiding toe zouden. Het is aan RVN om hier een beslissing in te nemen.

Het IB CHavez wordt binnenkort herzien. In het kader van die herziening zullen we de passage over het intrekken van het CHavez-verblijfsrecht en het nemen van vaststellingsbelsuiten in het geval niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan nog eens goed tegen het licht houden. Die herziening staat gepland voor deze zomer (2022).

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Hoe om te gaan met premature Chavez aanvragen (nog ongebooren kinderen)**

## Vraag

Bij Chavez zien we langzaamaan een trend van aanvragen van aanstaande ouders, waarbij de referent dus een (nog) ongebooren kind is. In 1A worden deze afgewezen als zijnde prematuur – er is immers nog geen sprake van een Nederlands kind dat als referent kan optreden (ik weet dat deze redenatie onder vuur ligt en dat prejudiciële vragen zijn gesteld aan het HvJ EU in ECLI:NL:RBDHA:2021:13167 Rechtbank Den Haag , 29-11-2021 / NL18.4980, maar voor nu houden we gewoon de “oude” beleidslijn aan). In bezwaar komt de uitgerekende bevallingsdatum steeds dichterbij. Nu kunnen we deze zaken mijns inziens op twee manieren afdoen: 1. We beslissen de zaken voor de WBT en ook voor de bevalling. Er is nog geen Nederlands kind. Er wordt dan ook niet voldaan aan de vereisten van de gevraagde verblijfsvergunning. We doen de zaak af als KO. De kinderen zullen dan ten tijde van beroep geboren worden. Kan JZ deze lijn dan aanhouden in beroep als zijnde ex tunc? Dan maar een nieuwe aanvraag indienen als het kind wel geboren is? Of komen we dan toch in de problemen met de bestuurlijke lus, en krijgt beslis de zaken direct van JZ terug? 2. We vragen uitstel voor het beslissen van bezwaar. Er moet dan wel minimaal ecmaanden uitstel worden geboden na de bevallingsdatum, lijkt me, om mensen de mogelijkheid te geven zorgtaken aan te gaan tonen. Dit vind ik eigenlijk best ver gaan – het maakt de voorraad rood (voor langere tijd) omdat er aanvragen door betrokkene prematuur zijn ingediend. Is dit wenselijk?

## Antwoord

**Wat SUA betreft maken jullie binnen RVN op basis van onderstaande input werkafspraken die in elk geval binnen alle teams zoveel mogelijk op dezelfde manier worden toegepast. Daarbij is er (indien gewenst/mogelijk) ruimte om e.e.a. pragmatisch in te steken, maar ook om voor een meer strikte lijn te kiezen. Snel handelen is in het kader van het laatste vaak wel aangewezen om de aanpak tot een succes te maken. Wellicht vormt de tijd die nog verloopt tot de bevalling in het maken van de keuze ook nog een belangrijke**

**afweging. Echter: in bezwaarzaken waarin wordt voorzien dat het kind ten tijde van het dienen van het beroep wel geboren zal zijn, adviseren we wel een pragmatische lijn. In dat geval is immers te voorzien dat de zaak alsnog terugkomt in het proces.**

Toelichting op dit advies:

Zolang het kind niet is geboren kunnen we de Chavez-aanvraag niet inwilligen. We kunnen in dat geval immers de b- t/m d-grond niet toetsen.

Voor zaken in 1a waarin er sprake is van een ongeboren kind geldt het volgende advies: om te voorkomen (zeker in gevallen waarin de bevaldatum nog ver weg ligt!) dat er een grote voorraad zaken ontstaat die in het rood loopt, zouden wij willen adviseren om in 1a z.s.m. na het indienen van de aanvraag af te wijzen. Daarmee voorkom je mogelijk ook dat er een aanzuigende werking uitgaat van de gehanteerde lijn en dat er steeds vaker aanvragen worden ingediend waarin het NL kind nog niet is geboren. Een toename van dergelijke aanvragen levert procesmatig teveel zand in de motor op.

We hoeven daarbij niet vooruit de lopen op de prejudiciële vragen die zijn gesteld over dit thema in een Dublin-zaak. Nog daargelaten dat het inderdaad een Dublin zaak betreft (waarin het gaat om een asielachtergrond en de eenheid van het gezin in dat verband, hetgeen hier niet aan de orde is), wijken we nooit van ons standpunt af in geval van prejudiciële verwijzingen

Mocht het niet mogelijk zijn om de aanvraag kort na indiening al direct af te wijzen, dan zullen er procesmatige keuzes moeten worden gemaakt, die wellicht ook afhankelijk zijn van de vraag binnen welke termijn het kind wel wordt geboren. Zowel een strikte, als meer pragmatische lijn behoren daarbij juridisch en beleidsmatig tot de mogelijkheden. Wordt het kind binnen de wbt geboren (of kort daarna), dan *kan* RVN er bijvoorbeeld voor kiezen om de beslissing uit te stellen tot na de bevalling. Bij een verlopen wbt is wel overleg/afstemming met de gemachtigde nodig. Afwijzen voor de wbt kan echter ook, als dit het RVN-beslisproces meer ten goede komt.

Voor zaken in bezwaar geldt in beginsel dezelfde lijn:

Je kunt er voor kiezen om in het kader van een lik-op-stukbeleid voor de wbt af te wijzen. Advies is dan wel om dat z.s.m. na het indienen van bezwaar te doen, zodat er zo min mogelijk tijd verloopt in de zaak.

Lukt het voorgaande niet en/of is de bevalling sowieso al aanstaande en wordt het kind binnen de wbt geboren, dan kan het raadzaam zijn de beslissing nog even uit te stellen tot na de bevalling en om dus niet direct af te wijzen.

Wordt het kind niet binnen de wbt van het bezwaar geboren dan zou je kunnen beslissen om in overleg met de gemachtigde de beslistermijn wat op de rekken. Dit biedt waarschijnlijk met name uitkomst in zaken waarin het kind niet al te lange tijd na het verlopen van de wbt geboren wordt, waardoor zaken niet al te lang in het rood zullen staan.

Bij het maken van een keuze willen we er op wijzen dat die keuze gevolgen heeft voor de beroepsfase. Met het oog op het beroep kun je je soms afvragen hoeveel zin het heeft om veel werk te steken in een afwijzing, zeker in die gevallen waarin je al voorziet dat het kind hangende het beroep geboren wordt.

Wat betreft de handelswijze in beroep geldt namelijk het volgende: voor JZ is het in beroep niet opportuun om de zaak alsnog door te zetten als het kind inmiddels wel is geboren. Zij zullen in dat geval de zaak terugnemen, gezien het declaratoire karakter van het Unie-recht en de *ex nunc*-toetsing die hier uit voortvloeit. Dat terugnemen kan op verschillende manieren: 1) middels een intrekking, 2) middels een aanhouding waarin je gedurende beroep een nieuw/aanvullend besluit neemt o.g.v. 6:19 Awb, 3) dan wel via een bestuurlijke lus. Het is wat JZ betreft om het even voor welk van deze 3 opties wordt gekozen, maar duidelijk is wel dat het doorzetten van de zaak en een *ex tunc*-lezing in beroep niet haalbaar zijn.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Kwalificatie voor derdelands kinderen IB 2022/24**

## Vraag

Indien we deze toets doen voor derdelands kinderen welke kwalificatie in indigo gebruiken we dan 348 is voor de verzorgende ouder

## Antwoord

Vooralsnog kan kwalificatie 348 worden gebruikt. We kijken op dit moment naar mogelijkheden om voor deze categorie een aparte kwalificatie in te regelen.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## **Vraag (kort)**

**aanvraag duurzaam, maar verblijf ogv Chavez**

## **Vraag**

Op dit moment kunnen vreemdelingen die een verblijfsrecht hebben op grond van het arrest Chavez-Vilchez geen aanspraak maken op duurzaam verblijf. Ik heb vernomen dat waarschijnlijk dit voorjaar nog een uitspraak komt dat verblijf op basis van dit arrest alsnog tot duurzaam kan leiden. Vinden jullie dat dergelijke zaken moeten worden aangehouden (bijvoorbeeld drie maanden) of kunnen deze gewoon worden afgewezen totdat er een uitspraak is?

## **Antwoord**

Die zaken hoeven niet te worden aangehouden. Dat gebeurt in beginsel nooit in de aanloop naar een prejudiciële beslissing. Zo lang de uitspraak niet is gedaan handhaven we dus het Nederlandse standpunt dat het Chavez-verblijfsrecht een tijdelijk verblijfsrecht is.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Ophalen identiteitspapieren in land van herkomst

## Vraag

Betrokkene, een alleenstaande moeder, heeft haar identiteit niet aangetoond. Wel beschikt betrokkene over een nationaliteitsverklaring van de ambassade.

Betrokkene voert nu in bezwaar aan dat de gemeente in haar land van herkomst beschikt over documenten waarmee zij haar identiteit kan aantonen, maar dat die gemeente deze documenten niet aan haar familie daar mag afgeven, maar enkel aan betrokkene in persoon. Mag van betrokkene gevergd worden om deze documenten in haar land van herkomst op te halen, of is daarmee al sprake van schending van het arrest Chavez-Vilchez, omdat haar kind dan met haar mee moet reizen naar een land buiten de EU?

## Antwoord

### Antwoord:

Er is onlangs een uitspraak gedaan door de Afdeling over het aantonen van identiteit/nationaliteit ([ECLI:NL:RVS:2022:433](#)). Hierin stelt de Afdeling dat de nationaliteit en identiteit in Chavez-zaken niet meer ondubbelzinnig hoeven te worden aangetoond, maar wel aannemelijk moeten worden gemaakt. De gevolgen van die uitspraak en een handelswijze staan toegelicht in [IB 2022/22](#). In dit IB kun je lezen dat zaken waarin twijfels bestaan over de vraag of de identiteit en nationaliteit voldoende aannemelijk zijn gemaakt tot nader orde moeten worden aangehouden. Zaken die ook al voor de Afdelingsuitspraak voor inwilliging in aanmerking kwamen mogen ook nu nog gewoon worden afgedaan. Zie hiervoor de instructie in de toelichting op dit antwoord.

### Toelichting:

Om te beoordelen of zaken ook voor de Afdelingsuitspraak al voor inwilliging in aanmerking kwamen, kan worden opgemerkt dat het altijd belangrijk is om het ontbreken van bijvoorbeeld een paspoort af te wegen tegen andere factoren en omstandigheden die uit het dossier blijken. Ons advies is om bij het wegen van de ingediende stukken steeds toe te redeneren naar het doel dat wordt nagestreefd



met de eis dat de ID en nationaliteit aannemelijk moeten zijn gemaakt. Dat wil zeggen: 1) staat met de ingediende stukken de familierechtelijke band vast 2) ben je met de overgelegde stukken in staat om een OO toets te doen en om onderzoek te doen naar een mogelijk verblijfsrecht in een andere EU lidstaat.

Belangrijk is dan wel dat er geen contra-indicaties in het dossier zitten die doen twifelen aan de gestelde identiteit. Denk bijvoorbeeld aan het volgende:

- de verklaringen van de vreemdeling en/of referent over (het ontbreken van) officiële documenten zijn tegenstrijdig; of
- er zijn valse of vervalste documenten overgelegd; of
- er is anderszins onjuiste of misleidende informatie verstrekt.

Het is daarbij goed om ook te kijken of er mogelijk eerder een asielprocedure is gevoerd en hoe in die procedure met de identiteit en nationaliteit is omgegaan? Is er een taalanalyse uitgevoerd? Is er asiel onder andere personalia gevraagd in NL of andere landen? We zijn bij de Chavez toets natuurlijk niet gebonden aan de asielbeslissing, maar de informatie uit het asieldorfier kan wel informatie opleveren die je kunt meewegen bij het nemen van de beslissing die nu voorligt.

In elke individuele zaak zul je op basis van voorgaande uitgangspunten steeds de vraag moeten stellen of de identiteit en nationaliteit niet al voldoende blijken uit de stukken die wel zijn ingediend. Kom je tot de conclusie dat dit **niet** het geval is, dan mag je aan de vreemdeling vragen om naar het land van herkomst af te reizen om die stukken alsnog boven tafel te krijgen. Het maakt daarbij natuurlijk nog wel uit naar welk land de vreemdeling moet afreizen. Naar een ambassade in Brussel afreizen of reizen naar Turkije of Marokko is vanzelfsprekend heel wat anders dan naar Syrië of Afghanistan moeten afreizen.

Uit bovenstaande toelichting kun je afleiden dat veel uiteindelijk afhankelijk is van de individuele omstandigheden in een zaak. Het is aan de beslisser om alle bovenstaande factoren te wegen. Bij twijfel is het raadzaam de zaak met (senior) collega's te bespreken. Biedt dat geen uitkomst, dan mag er met SUA en/of JZ contact worden opgenomen voor advies.

N.B.: van een schending van de burgerschapsrechten van het NL kind is in het geval er gevraagd wordt naar het land van herkomst te reizen voor het afhalen van documenten geen sprake, zoals in de vraag wordt gesuggereerd. Hoewel het

natuurlijk wel gaat om een alleenstaande moeder en het kind mee zou moeten naar het land van herkomst. De afwezigheid is echter zeer tijdelijk van aard en daarbij wordt moeder op geen enkele wijze gehinderd in het weer terugreizen naar NL vanuit het land van herkomst nadat zij de papieren heeft verkregen. Van een inbreuk op art. 20 VWEU kan zodoende geen sprake zijn

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Kan verblijf op grond van Chavez, zonder dat daar ooit een aanvraag voor is ingediend geweest, met terugwerkende kracht worden vastgesteld (voordat de uitspraak Chavez er was) ?**

## Vraag

Betreft Nigeriaanse vrouw met 2 NL-se kinderen. Het gaat om een intrekking België-route en aansluitend intrekking EU-duurzaam omdat is gebleken dat (-) nooit in België heeft gewoond met haar NL-se echtgenoot en deze NL-se echtgenoot, werkzaam in Nigeria, ook niet in NL heeft gewoond aansluitend aan het verblijf in België. Advo stelt nu dat er in de periode van het verblijf in NL (België route) wel sprake was van verblijf op grond van Chavez. Ik vraag me af of we dit met terugwerkende kracht kunnen vaststellen. In het geval het antwoord ja is zal ik namelijk wel aan art 8 EVRM moeten toetsen omdat er dan wel ooit verblijfsrecht is geweest, in het andere geval niet. Er is dus nooit een aanvraag ingediend voor een Chavez vergunning, dat zij de verzorgende ouder is geweest van haar (inmiddels meerderjarige, maar wellicht nog één daarvan 'jongvolwassene') kinderen staat wel vast.

## Antwoord

Ons advies in deze zaak is om te toetsen of er in het verleden een verblijfsrecht heeft bestaan en om, indien op enig moment aan de voorwaarden werd voldaan, te bevestigen over welke periode er een Chavez verblijfsrecht bestond. Vervolgens kan ik de beschikking worden vastgesteld dat het verblijfsrecht inmiddels van rechtswege is komen te vervallen, gezien de meerderjarigheid van de kinderen. Aansluitend kan worden betoogd dat, omdat we in dit geval niet actief een bestaand Chavez-verblijfsrecht beëindigen, we bij de huidige stand van het recht ook niet aan 8 EVRM hoeven door te toetsen. Hiervoor kan de bouwsteen worden gebruikt die hiervoor beschikbaar komt. Zie in dit kader de toelichting op [deze](#) Q&A vraag.

Subsidiair kan ik de beschikking worden benoemd dat ondanks dat het verblijfsrecht op grond van art. 21 VWEU achteraf niet bleek te bestaan, we overwegen dat er destijds sprake was van een verblijfsdocument waardoor het NL kind niet gedwongen was de Unie te verlaten. Aanvullend kan worden aangegeven dat in het kader van artikel 8 EVRM het in het nadeel zal meewegen dat er sprake is geweest van fraude en dat het met terugwerkende kracht construeren van een Chavez-titel geen recht doet aan het doel en de strekking van dit arrest en de bescherming die daarmee beoogt wordt te geven. Dat het bovendien geen zelfstandig recht is en dat het daarom geen gewicht in de schaal legt m.b.t. 8 EVRM.

N.B.: hoewel we in algemene zin geen Chavez-verblijfsrechten in het verleden vaststellen (en het dus ook niet de boodschap van dit antwoord op de Q&A is om dat in het vervolg wel structureel te gaan doen!), zien we in de individuele omstandigheden van deze zaak reden om van die regel af te wijken. Dit gelet op de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2021 [ECLI:NL:RVS:2021:1145](#). Daarin wordt namelijk het volgende gesteld:

*[...]verplicht het Unierecht de staatssecretaris evenwel nog niet in algemene zin om de ingangsdatum van het rechtmatig verblijf steeds desgevraagd vast te stellen*

*De vreemdeling kan steeds beslissingen over aanspraken op rechten, waarvoor de ingangsdatum van het rechtmatig verblijf van belang is, laten toetsen bij de rechter. Zo kan een vreemdeling, in geval het desbetreffende bestuursorgaan ten onrechte heeft vastgesteld dat een vreemdeling in de periode waarover een vreemdeling stelt een financiële aanspraak te hebben, geen rechtmatig verblijf had, een rechtsmiddel aanwenden tegen deze beslissing. **Hetzelfde geldt als het vaststellen van de ingangsdatum van het rechtmatig verblijf van belang is voor een andere verblijfsaanspraak, zoals in het geval van een vreemdeling die in vervolg op een afgeleid verblijfsrecht op basis van artikel 20 van het VWEU een aanvraag op grond van artikel 8 van het EVRM indient.***

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Nieuw verblijfsdocument door wijziging grondslag

## Vraag

Wat doen we als er een verblijfsdocument op grond van Chavez is afgegeven en vervolgens wordt er binnen vijf looptijd van het verblijfsdocument een aanvraag ingediend op grond van de richtlijn, waarbij na beoordeling aan de voorwaarden wordt voldaan. Moeten we nu wel een nieuw EU document afgeven nu het huidige EU document nog geldig is? Zo ja: Moet het Chavez verblijfsrecht dan worden ingetrokken per datum inwilliging verblijfsrecht op grond van de richtlijn? Zo nee: hoe motiveren we dat dan nu er wel voldaan wordt aan de voorwaarden?

## Antwoord

Ons advies in deze kwestie luidt als volgt:

- we nemen de aanvraag om toetsing aan gemeenschapsrecht in behandeling en stellen vast of (-) aan de voorwaarden voor verblijf voldoet ogv het hebben van een duurzame relatie. Als dat het geval is stellen we verblijfsrecht op die grond vast.
- Vervolgens stellen we vast dat het Chavez-verblijfsrecht is vervallen op grond van de vaststelling van het NL kind niet langer het risico loopt om de Unie te moeten verlaten nu (-) verblijfsrecht heeft ogv de richtlijn. Dat kan gewoon in 1 beschikking.
- We zijn voorstander van het afgeven van een nieuw verblijfsdocument, ondanks dat het verblijfsdocument ogv de Richtlijn hetzelfde is als het reeds afgegeven document. Dat is Europeesrechtelijk in elk geval de meest zuivere weg. (-) heeft ogv de richtlijn namelijk recht op een verblijfsdocument met een looptijd van 5 jaar. De richtlijn stelt namelijk dat het verblijfsrecht van de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, binnen zes maanden na de datum van indiening van een aanvraag terzake wordt vastgesteld door de afgifte van een document (zie art. 10 (1) Richtlijn 2004/38). De geldigheidsduur van die verblijfskaart bedraagt vijf jaar vanaf de

datum van afgifte (zie art. 11 (1) Richtlijn 2004/38). We zouden dan wel vragen of het oude document ingeleverd kan worden.

N.B.: voldoet (-) niet aan de verblijfsgronden ogv duurzame relatie dan wijzen we de aanvraag natuurlijk af. In dat geval zal ook actief het Chavez-verblijfsrecht onderzocht moeten worden. Zo nodig moet worden vastgesteld dat dat is geëindigd.

N.B.: De reden dat we vinden dat de aanvraag toetsing aan het gemeenschapsrecht en de vraag of sprake is van een duurzame relatie eerst moet worden behandeld, is omdat het secundair Unierecht qua toetsingsvolgorde voor primair Unierecht (zoals art. 20 VWEU/Chavez verblijfsrechten) komt. Zie ook bijv. C-115/15 (NA). Rechten op grond van de Richtlijn 2004/38 zijn ook veel sterker, dus dat valt ook goed uit te leggen vinden we.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

Uitspraak Afdeling ECLI:NL:RVS:2022458 over meerderjarigheid

## Vraag

1. Moeten we wanneer er sprake is van een meerderjarig kind behalve aan KA ook altijd toetsen aan Chavez, of alleen in het geval het kind na het indienen van de aanvraag meerderjarig is geworden? 2. Wat zijn andere consequenties van de uitspraak van 14 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022458) over toetsen aan Chavez bij meerderjarigheid kind voor de wijze waarop wij moeten toetsen?

## Antwoord

In de Afdelingsuitspraak waarnaar in de vraag wordt verwezen was er sprake van een situatie waarin een vreemdeling meerderjarig werd hangende de beroepsfase. De Afdeling overweegt in die uitspraak, met verwijzing naar een eerdere uitspraak van 24 maart 2021, dat het, om te kunnen beoordelen of sprake is van een rechtmatig voortgezet verblijf op het moment dat die Unieburger meerderjarig is geworden, nodig is om in het beroep het bestaan van een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU ten tijde van de minderjarigheid van een Unieburger te beoordelen. De Afdeling besloot daarop het beroep niet niet-ontvankelijk te verklaren vanwege het meerderjarig worden hangende de beroepsfase.

In de uitspraak van 20 januari 2022 ECLI:NL:RVS:2022:187 is de Afdeling anderzijds ook heel duidelijk over het feit dat in de aanvraagfase het peilmoment het moment van beslissen is:

*2.4. Voor zover de vreemdeling aanvoert dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij zijn aanvraag voor een artikel 9 document heeft ingediend op het moment dat zijn jongste dochter nog net minderjarig was en dat de staatssecretaris dus had moeten beoordelen of hij gedurende die korte periode rechtmatig verblijf heeft ontleend aan het Unierecht, slaagt dit betoog niet. Zelfs als de vreemdeling gedurende de twee dagen dat zijn jongste dochter minderjarig was rechtmatig verblijf zou hebben gehad als bedoeld in het arrest Chavez-Vilchez, laat dit*

*onverlet dat de staatssecretaris in het besluit deugdelijk heeft gemotiveerd dat de vreemdeling, omdat zijn dochters inmiddels meerderjarig zijn, geen afgeleid verblijfsrecht kan ontlenen aan het arrest K.A. Hij heeft daaraan niet ten onrechte ten grondslag gelegd dat de vreemdeling voor zijn jongste dochter geen enkele omstandigheid heeft aangevoerd waaruit een zodanige afhankelijkheidsrelatie blijkt als bedoeld in dat arrest en dat voor de oudste dochter, die verstandelijk beperkt is, evenmin sprake is van een dergelijke afhankelijkheidsrelatie, omdat zij begeleiding en zorg krijgt vanuit een professionele organisatie en van de echtgenote van de vreemdeling. De vreemdeling heeft verder ook niet aangevoerd waaraan hij na het meerderjarig worden van zijn jongste dochter mogelijk nog een voortgezet verblijfsrecht zou ontlenen. De grief faalt in zoverre.*

De uitspraak maakt niet duidelijk wat voor consequenties we zouden moeten verbinden aan het feit dat een vreemdeling in bezwaar meerderjarig wordt. Dat zal toekomstige jurisprudentie moeten uitwijzen.

Vooralsnog zien we in de uitspraak geen aanleiding om van eerder vastgestelde handelswijzen bij het toetsen van Chavez-aanvragen (zowel in eerste aanleg als in bezwaar) af te wijken.

Dit betekent concreet dat als op het moment van toetsen de vreemdeling meerderjarig is er aan K.A. getoetst moet worden, terwijl er in het geval van minderjarigheid alleen aan Chavez getoetst hoeft te worden.



# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Toestemmingsverklaring

#### Vraag

In reguliere zaken en nareiszaken wordt een zogenoemde toestemmingsverklaring gevraagd om te voorkomen dat door de Nederlandse overheid wordt meegewerkt aan onrechtmatige onttrekking aan macht en gezag van degene aan wie het rechtmatig gezag over een buitenland kind toekomt (doorgaans de in het land van herkomst achterblijvende andere ouder). In Chavez-zaken wordt niet gevraagd om die toestemmingsverklaring. Niet ingeval de Nederlandse ouder buiten Nederland verblijft en ook niet ingeval van 'voorkinderen' met een niet Nederlandse ouder. Is het een bewuste keuze om in Chavez-zaken niet te vragen om een toestemmingsverklaring, of is dit een omissie en dient ook in Chavez-zaken te worden gevraagd om een toestemmingsverklaring?

#### Antwoord

Uit IB 2021/131 blijkt dat ook in Chavez zaken gewerkt moet worden met een toestemmingsverklaring als er sprake is van een voorkind dat vanuit een derde land wil inreizen en waarbij er sprake is van een achterblijvende (bio)ouder met gezag:

*De achterblijvende ouder met gezag, indien daarvan sprake is, geeft toestemming aan het derdelandse kind om naar Nederland te vertrekken. Met de toestemming van de daartoe competente buitenlandse autoriteiten wordt eveneens genoegen genomen als de achterblijvende ouder geen toestemming wil verlenen, onvindbaar is of is overleden;*

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Chavez en ambtshalve toets aan 8 EVRM

## Vraag

Bij uitspraak van 20 januari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:187) heeft de Afdeling een uitspraak gedaan over Chavez en het toetsen aan artikel 8 van het EVRM. Wat zijn de consequenties van deze uitspraak voor het beoordelen van aanvragen Chavez?

## Antwoord

In de aangehaalde uitspraak stelt de Afdeling vast dat door de staatsecretaris onvoldoende is gemotiveerd waarom er in Chavez zaken geen gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid onder art. 3.6b onder c Vb om ambtshalve door te toetsen aan art. 8 EVRM. Er komt een standaard bouwsteen beschikbaar die kan worden gebruikt om in beschikkingen deugdelijk te motiveren waarom in Chavez-zaken geen gebruik gemaakt wordt van die bevoegdheid. Die bouwsteen ligt nu bij de redactieraad. Zodra de bouwsteen beschikbaar is, wordt dat via de gangbare kanalen gecommuniceerd.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Uitspraak Afdeling ECLI:NL:RVS:2022:433 en toetsen identiteit en nationaliteit**

## Vraag

Wat zijn de consequenties van de uitspraak van de Afdeling van 10 februari 2022 over identiteit en nationaliteit (ECLI:NL:RVS:2022:433) voor de wijze waarop we voorwaarde A moeten toetsen en motiveren?

## Antwoord

De consequenties van die uitspraak en een (voorlopige) handelswijze, staan toegelicht in IB 2022/22.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Verblijf in het buitenland en aanvraag Chavez

## Vraag

Naar aanleiding van een gegrond beroep van een rechtbank in een zaak (Z1-120530479249) waarin was afgewezen, omdat die vreemdeling in het buitenland verblijft, is door JZ/SUA besloten niet in hoger beroep te gaan, maar is ook te kennen gegeven dat we wel moeten blijven afwijzen als een aanvrager van verblijfsrecht op grond van Chavez in het buitenland verblijft. In de TKM van die zaak staat dat SUA zich beraad over deze situatie. In een recentere uitspraak (Z1-130823147801) staat te lezen dat JZ zich op het standpunt heeft gesteld dat het enkele feit dat eiser buiten Nederland verblijft onvoldoende basis vormt voor de conclusie dat eiser buiten de reikwijdte van het arrest Chavez-Vilchez valt. Hoe moeten we nu toetsen wanneer de aanvrager zich in het buitenland bevindt?

## Antwoord

Het klopt dat we de lijn hebben losgelaten om verblijf in het buitenland *an sich* tegen te werpen bij een Chavez-aanvraag. Aanvragen die vanuit het buitenland zijn ingediend kunnen dan ook gewoon inhoudelijk worden getoetst.

Hierbij geldt de volgende werkwijze:

In het nieuwe IB wordt de volgende tekst waarschijnlijk opgenomen:

[1] De toets aan de genoemde omstandigheden vindt overigens niet alleen plaats in het kader van een aanvraag om een faciliterend visum. Ook als ten behoeve van het derdelandse kind een mvv- of EU-aanvraag is ingediend, wordt aan de genoemde omstandigheden getoetst. Als alle omstandigheden zich voordoen, wordt de ouder geadviseerd om bij de Nederlandse ambassade een kosteloos faciliterend visum aan te vragen voor het kind waarmee hij naar Nederland kan reizen. Gelet op het feit dat de verblijfsaanspraken reeds bij beschikking zijn vastgesteld, zal het faciliterend visum worden verstrekt, tenzij alsnog sprake blijkt te zijn van contra-indicaties. Bij aankomst in Nederland dient de vreemdeling bij

een van de IND-loketten een aanvraag om 'toetsing aan het EU-recht (bewijs van rechtmatig verblijf)' in te dienen. Hiervoor zijn leges verschuldigd. Verwezen wordt verder naar paragraaf 13.2 van IB 2020/90.

*We toetsen dus wel maar verlenen niet!*

Je kunt in de beschikking benoemen dat gelet op voortschrijdende inzicht (te weten ABRvS 10 september 2021 (202100961/1/V3, ECLI:NL:RVS:2021:2042) en 20 januari 2022 (202005866/1/V3, ECLI:NL:RVS:2022:188)) we op dit moment wel de aanspraken toetsen maar dat het verblijfsdocument waarop de aanvraag ziet nog steeds niet verleend kan worden. Feitelijk heeft de vreemdeling de verkeerde aanvraag ingediend. Als de vreemdeling in het buitenland verblijft dan heeft hij een document nodig om NL in te reizen. In dit geval een faciliterend visum. Het is dan ook niet onredelijk om als de vreemdeling voldoet naar die procedure te verwijzen (met de toezegging dat aan de voorwaarden voldaan wordt en dat het visum dus behoudens nieuwe feiten verleend zal worden).

N.B.: bovenstaande geldt als de aanvraag vanuit een derde land (lees: niet EU-land) is ingediend. Als de aanvraag vanuit een ander EU-land is ingediend wordt het verblijf aldaar in beginsel ook niet tegengeworpen. Zaak is dan wel om extra kritisch te kijken of er geen sprake is van een bestaand verblijfsrecht in die andere EU-lidstaat. Daarnaast zal natuurlijk ook aan alle andere voorwaarden voor verblijf ogv CHavez voldaan moeten zijn.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### DNA-onderzoek en identificatieplicht

#### Vraag

Als van een vreemdeling door Bureau Documenten of de KMAR is vastgesteld dat het door die vreemdeling gebruikte paspoort of ander id-bewijs niet kan worden gebruikt ter identificatie, bijvoorbeeld, omdat het vals of vervalst is, en datzelfde paspoort of id-bewijs is gebruikt ter identificatie bij een DNA-test verricht in een Nederlands laboratorium dat is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA), moet dan desondanks worden uitgegaan van de juistheid van het rapport van het DNA-onderzoek? En hoe verhoudt zich dit tot de uitspraak van de Afdeling van 30 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:233).

#### Antwoord

Een vals of vervals identiteitsdocument kan nimmer gelden als een geldig identiteitsdocument. Aan de uitslag van het DNA-onderzoek kan daarom niet de waarde worden gehecht die betrokkene daar aan toegekend wenst te zien. Het gebruikmaken van een vals of vervalst identiteitsdocument is zelfs strafbaar (art. 231 WvSr). De aangehaalde uitspraak kan niet tot een andere conclusie leiden. Daarin ging het over overgelegde, authentieke documenten. Er is dus geen sprake van een gelijke zaak. Bovendien, als de identiteit niet vaststaat vanwege het valse of vervalste paspoort, dan kan er sowieso geen Chavez-verblijfsrecht bestaan, omdat niet aan de eerste voorwaarde (de a-grond) wordt voldaan.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Kan een Chavez-verblijfsrecht herleven?**

## Vraag

CASUS: Een vreemdeling vangt haar verblijf in Europa in België aan als derdelands-familielid van een Nederlandse EU-onderdaan op grond van de Burgerschapsrichtlijn 2004/38 (Belgische F-kaart). Na twee jaar volgt inschrijving in Nederland met gelijktijdige aanvraag Chavez. Chavez wordt ingewilligd zonder nader onderzoek naar de verlening van een verblijfsdocument op grond van artikel 21 VWEU (Europaroute). Na ontvangst van het Chavez verblijfsdocument wordt vrij snel teruggekeerd naar België, om zich na ruim 2 jaar verblijf in België, weer met het gezin in te schrijven in Nederland. Door te vertrekken uit Nederland was het afgeleide verblijfsrecht op grond van Chavez vervallen. VRAGEN: 1) Kan een afgeleid verblijfsrecht Chavez herleven na terugkeer in Nederland? Zo ja, na welk tijdsverloop nu SUA reeds eerder heeft aangegeven dat art 8.15 Vb niet van toepassing is op Chavez? Met herleven wordt bedoeld dat het Chavez recht niet wordt ingetrokken, omdat weer aan de oude situatie (Chavez voorwaarden) wordt voldaan op moment van toetsing van de intrekking. Voorbeelden: (-) gaat op zakenreis voor 1 maand en keert daarna terug naar NL; (-) /ref is 1 jaar afwezig geweest en komt daarna terug; in casu betreft het zelfs een afwezigheid van 2 jr voordat men weer terugkeerde naar NL. 2) Kan na een intrekking van een afgeleid verblijfsrecht Chavez, alsnog ambtshalve vastgesteld worden dat er sprake is van een verblijfsrecht op grond van artikel 21 VWEU en de Burgerschapsrichtlijn 2004/38, als er indicaties zijn dat daaraan wordt voldaan (Europaroute)? Zo nee, mag in de bip zelf dan verwezen worden naar het indienen van een andere EU-aanvraag, omdat daar mogelijk voor in aanmerking gekomen wordt?

## Antwoord

1. Het Chavez-verblijfsrecht is een declaratoir verblijfsrecht, een verblijfsrecht van rechtswege. Het vervalt op het moment dat men niet meer aan de voorwaarden voldoet. Het ontstaat weer op het moment dat men weer aan de voorwaarden

voldoet. Daarin speelt geen tijdsverloop. Het kan in principe van de ene op de andere dag veranderen.

2. Het vervallen van het verblijfsrecht op grond van Chavez, bijvoorbeeld omdat men niet meer voor het kind zorgt, moet je wel onderscheiden van het intrekken/beëindigen van het verblijfsrecht. Bij vervallen bestaat het van rechtswege niet meer. Bij intrekken/beëindigen is het verblijfsrecht er nog wel maar beëindig je het, bijvoorbeeld om reden van openbare orde.

Een verblijfsrecht op grond van Chavez (op grond van artikel 20 VWEU) staat los van een verblijfsrecht op grond van de Richtlijn vrij verkeer of de België-route (artikel 21 VWEU). Het is wel zo dat als er sprake is van een verblijfsrecht op grond van artikel 21 VWEU, er geen sprake kan zijn van een Chavez-verblijfsrecht. Als je vaststelt dat er sprake is van een verblijfsrecht op grond van artikel 21 VWEU, moet je dat toekennen. Daarvoor hoeft geen aparte aanvraag te worden ingediend. Zie ook p. 14 van IB 2020/90 (IB Chavez): *"Het is goed mogelijk dat de derdelands ouder in dat geval in Nederland een afgeleid verblijfsrecht heeft op grond van artikel 21 VWEU (de Europa-route). Dan kan er geen verblijfsrecht op grond Chavez bestaan en dient op de grondslag van artikel 21 VWEU een EU-document te worden afgegeven."* En zie ook casus 11 in het IB



# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

toetsen aan 8 EVRM bij intrekken Chavez

## Vraag

Chavez is een resttoets die plaatsvindt als (-) niet voldoet aan de voorwaarden voor verblijf op grond van 8 EVRM. Bij intrekken van Chavez moeten we daarentegen blijkens het IB bericht wel toetsen aan artikel 8 EVRM. Is dit niet een beetje krom? Chavez is een resttoets waaraan wordt getoetst indien niet wordt voldaan aan artikel 8 EVRM, maar andersom moeten we wel toetsen aan 8 EVRM indien we het Chavez verblijfsrecht willen beëindigen middels een vaststellingsbesluit?

## Antwoord

In de vraag lijkt de conclusie besloten te liggen dat Chavez altijd als resttoets fungeert. Voordat we aan de feitelijk beantwoording van de vraag toekomen, moet echter worden benadrukt dat dit lang niet altijd het geval is. Als een vreemdeling namelijk aan aanvraag doet voor toetsing aan het EU-recht en daarbij aankruist dat hij/zij de ouder is van een minderjarig Nederlands kind, dan wordt alleen aan Chavez getoetst. Chavez fungeert dan niet als resttoets; aan art. 8 EVRM wordt in dat geval niet vooraf getoetst, noch wordt er aan art. 8 EVRM doorgetoetst als blijkt dat de vreemdeling niet voldoet aan de verblijfsvoorwaarden Chavez.

In andere aanvragen, namelijk die waarin een reguliere aanvraag wordt ingediend (bijvoorbeeld verblijf bij partner), wordt wel doorgetoetst aan 8 EVRM als men niet aan de voorwaarden van de reguliere aanvraag voldoet. Aansluitend wordt – indien aangewezen - dan ook nog eens aan Chavez getoetst. In dit scenario fungeert Chavez wel als resttoets. De reden waarom we in deze gevallen doortoetsen aan Chavez is overigens om er zeker van te zijn dat we alle mogelijke verblijfsgronden hebben afgelopen, omdat we anders geen terugkeerbesluit kunnen nemen.

Wat betreft de inhoudelijke behandeling van de vraag: bij het beëindigen of intrekken van een Chavez verblijfsrecht is het logisch om toch te kijken of art. 8 EVRM een verblijfsgrond oplevert. De reden hiervoor is enerzijds, dat in lang niet alle gevallen eerder aan art. 8 EVRM is getoetst. Dit werd zojuist al toegelicht. En zelfs in die gevallen waarin wel eerder is getoetst aan 8 EVRM is het goed om bij het intrekken of beëindigen van het Chavez-verblijfsrecht toch nog eens naar art. 8 EVRM te kijken. Het kan namelijk goed zijn dat - hoewel er in het verleden is getoetst aan 8 EVRM en er toentertijd is besloten tot een afwijzing - er nu - na het beëindigen/intrekken van het Chavez-verblijfsrecht - wel wordt voldaan aan 8 EVRM. Tussen het moment van toetsen aan art. 8 EVRM en het moment van intrekken of beëindigen van het Chavez-verblijfsrecht kan immers jaren zitten. Het toetsen van de objectieve belemmering, bijvoorbeeld, kan dan zomaar anders uitvallen, afhankelijk van de gegeven omstandigheden van het individuele geval. Je wilt daarom ook in deze situatie uitsluiten dat er op het moment van intrekken of beëindigen nog een verblijfsgrond bestaat. In die zin is het daarom logisch dat je doortoetst aan 8 EVRM als je het Chavez verblijfsrecht beëindigd of intrekt.

Dit antwoord is afgestemd met de dossierhouder 8 EVRM.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Consequenties intrekken verblijfsvergunning asiel door andere lidstaat vanwege verplaatsen hoofdverblijf**

## Vraag

Is het zo dat wanneer een verblijfsvergunning asiel (internationale bescherming) verleend door een andere EU-lidstaat, wordt ingetrokken door die andere lidstaat omdat, de vreemdeling zijn hoofdverblijf heeft verplaatst naar Nederland, dit niet tot gevolg heeft dat die vreemdeling geen verblijfsrecht meer heeft in die andere EU-lidstaat? En dat die vreemdeling zich dan dus nog altijd met het Nederlands kind in die andere lidstaat kan vestigen, zodat er dan geen sprake is van een situatie waarin het Nederlandse kind gedwongen wordt om het grondgebied van de Unie te verlaten? Dit omdat in artikel 14 van de Kwalificatierichtlijn<sup>7</sup> staat dat het verplaatsen van het hoofdverblijf geen van de gronden is op basis waarvan de vluchtelingenstatus kan worden ingetrokken. Zie de uitspraak van 17 juni 2021, van de rechtbank DH, zittingsplaats Middelburg (ECLI:NL:RBDHA:2021:6417)

## Antwoord

Als de intrekking in de andere lidstaat in rechte stand heeft gehouden heeft de vreemdeling geen verblijfsrecht meer in de EU. Wat hierbij wel van belang is, is om te onderzoeken of de intrekking onherroepelijk is. Als dat zo is, dan voldoet de vreemdeling kennelijk aan de voorwaarden. Dat onderzoek kan vorm krijgen door via de Dublin-unit een informatieverzoek naar de andere lidstaat te sturen. Dat is een art. 34 onderzoek.

Voor het art. 34 onderzoek is van belang daarin enerzijds te vragen of de verblijfsvergunning nog geldig is (of dus is ingetrokken), maar daarnaast ook of de status van internationale bescherming nog geldig is (of dus is ingetrokken). Indien er nog sprake is van een status, kan worden beargumenteerd dat de vreemdeling kan terugkeren naar de betreffende lidstaat en daar opnieuw een verblijfsvergunning kan verkrijgen.

N.B.: Het klopt dat verplaatsen hoofdverblijf formeel geen intrekingsgrond in de kwalificatierichtlijn richtlijn is. Desondanks gebruikt de IND dit ook wel als intrekingsgrond, maar we motiveren dan dat sprake is van een vervallen grond van verlening. Dit betekent dat het dus niet per definitie vaststaat dat de verblijfsvergunning in de voorliggende casus contra legem door de andere lidstaat is ingetrokken en dat we dus er vanuit moeten gaan dat de vreemdeling daar nog verblijfsrecht heeft.

Hoewel deze vraag zich heeft aangediend in het kader van een Chavez-aanvraag, ziet de vraag feitelijk toe op het intrekken van een vluchtelingenstatus o.g.v. de kwalificatierichtlijn. Zodoende is de vraag met SUA-A&B afgestemd.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

tekst verblijfsdocument verblijfsrecht Chavez

## Vraag

Er is geklaagd over de tekst van het verblijfsdocument dat wordt verstrekt bij het verblijfsrecht op grond van Chavez. Het verblijfsdocument bevat de tekst 'Fam. van een burger van de Unie conf. Art. 10 RL 2004/38/EG'. En dat wekt verwarring aangezien het verblijfsrecht Chavez is gestoeld op artikel 20 VWEU en het verblijfsrecht niet voortvloeit uit de Richtlijn. Waarom wordt bij het verblijfsrecht Chavez een verblijfsdocument afgegeven met deze tekst?

## Antwoord

Tot op heden ontbreekt een wettelijk kader voor verblijfsrechten op grond van artikel 20 VWEU. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 9 augustus 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:725) echter heeft overwogen, is in de Vreemdelingenwet 2000 wel de bevoegdheid tot afgifte van een document als bedoeld in artikel 9, eerste lid, Vw 2000 opgenomen. Volgens de Afdeling is dat document bedoeld voor en sluit het naar zijn aard het beste aan bij een rechtstreeks uit artikel 20 van de VWEU voortvloeiend verblijfsrecht.

Voorts is, hoewel de Chavez-verblijfsgerechtigden formeel geen gemeenschapsonderdanen zijn in de zin van artikel 1 Vw 2000, in de beleidsregels aansluiting gezocht bij de rechten van familieleden van Unieburgers op grond van Richtlijn 2004/38/EG, die in Nederland verblijf hebben op grond van artikel 8, onder e, Vw 2000. Om die redenen wordt aan vreemdelingen bij wie een afgeleid verblijfsrecht is vastgesteld op grond van artikel 20 VWEU een EU-document als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Vw 2000 verleend.

Dat daar thans de tekst op staat dat het document is verleend aan het familielid op grond van artikel 10 van Richtlijn 2004/38/EG vloeit voort uit Verordening 2019/1157, waarin dwingend is voorgeschreven wat er op de documenten vermeld moet staan.

Het type document en de daarop vermelde verblijfsgrond doen niet af aan de verblijfsrechten van een vreemdeling op grond van artikel 20 VWEU. Die verblijfsrechten zijn declaratoir van aard en vastgesteld in de door de IND verzonden beschikking. De verblijfsrechten ontstaan niet door verstrekking van het document. Een vreemdeling heeft door de verstrekking van het document dan ook niet de rechten van artikel 10 Richtlijn 2004/38 verkregen. Het verblijfsdocument is enkel een middel om in het maatschappelijk verkeer het rechtmatig verblijf op grond van het Werkingsverdrag aan te tonen.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Ambtshalve toetsing Chavez met zeer weinig informatie**

## Vraag

Ik wil een mvv 340 verblijf bij echtgenoot afwijzen op het middelenvereiste. Uit de aanvraag is niets gemeld over een kind, maar uit de BRP haal ik dat er sprake is van een NL kind (geboren okt-2020). Betrokkene woont in Pakistan en lijkt geen zorgdragende ouder te zijn. Uit IB 2020/90 paragraaf 13.2 maak ik op dat ik ambtshalve moet toetsen of betrokkene in aanmerking komt voor verblijfsrecht ogv Chavez. Moet ik nu HV bieden om tot een fatsoenlijke toetsing te komen? Of kan ik vrij kort door de bocht er vanuit gaan dat hij vanuit Pakistan geen zorgtaken heeft?

## Antwoord

In de specifieke omstandigheden van het geval, zoals je deze schetst, is het feitelijk onmogelijk om reële en daadwerkelijke zorgtaken te verrichten nu het gaat om een heel jong kind en de betrokkene in een ander land ver weg verblijft. Het bieden van HV kan in dit specifieke geval nimmer tot een andere uitkomst leiden. We adviseren je om dat zo te motiveren in de beschikking bij de overweging dat er weliswaar gebleken is dat er een Nederlands kind is maar niet aangenomen wordt dat er reële en daadwerkelijke zorgtaken worden verricht en er dus geen sprake is van een Chavez-verblijfsrecht.

Overigens denken we dat het in het algemeen procedureel gezien beter is om, voor de zekerheid, wel HV te bieden om de betrokkene een kans te geven informatie en eventueel bijzonderheden naar voren te brengen.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Faciliterend visum, NLse kinderen rechtmatig verblijf in België, vrije bewijsleer**

## Vraag

Het gaat om de aanvraag van een faciliterend visum. De derdelandse ouder is woonachtig in Marokko en wil zich vestigen met haar minderjarige Nederlandse kinderen in NL. Zij is gescheiden van de Nederlandse vader van de kinderen. De kinderen hebben bij de derdelandse ouder in Marokko gewoond. De kinderen zijn inmiddels woonachtig bij hun Nederlandse vader en stiefmoeder in België.

Gemachtigde verklaart dat de vader de omgang/het contact met de derdelandse ouder frustreert en dat de vader niet aan het bezwaar van van de derdelandse ouder wil meewerken. Er is daarom ook geen toestemmingsverklaring van de vader overgelegd. Vragen: 1. Kan er wel een faciliterend visum op grond van Chavez worden aangevraagd en evt worden afgegeven nu de kinderen in België wonen? Valt deze casus onder het toepassingsbereik van het arrest? Of dient de derdelandse ouder een EU RL aanvraag in te dienen in België? 2. Gemachtigde stelt dat de vader het contact tussen de derdelandse ouder en de Nederlandse kinderen frustreert. Hij heeft een video verklaring van de kinderen en verzoekt of hij dit bij ons kan indienen. Accepteren wij dit in het kader van de vrije bewijsleer? Of zou er dan gehoord moeten worden? Zo niet, hoe moet/kan aangetoond worden dat de vader de omgang tussen de kinderen en de derdelandse ouder frustreert?

## Antwoord

We vragen ons af waarom betrokkene een aanvraag in Nederland indient, als de kinderen hier niet woonachtig zijn.

Hoewel de beleidsregels alleen het criterium bevatten dat iemand ouder moet zijn van een kind met de Nederlandse nationaliteit en daarbij geen eisen stelt aan waar die kinderen moeten verblijven (in Nederland, of elders in de EU), heeft het Hof van Justitie van de EU in de zaak Dereci (C-256/11) expliciet het volgende geconcludeerd:



*Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat het recht van de Unie en meer bepaald de bepalingen inzake het burgerschap van de Unie, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet ertegen verzetten dat een lidstaat een staatsburger van een derde land het verblijf op zijn grondgebied ontzegt, terwijl deze staatsburger wil verblijven met een lid van zijn familie dat burger van de Unie is, dat verblijft in die lidstaat, waarvan het de nationaliteit bezit, en dat nimmer gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, mits een dergelijke ontzegging niet met zich meebrengt dat de burger van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten, hetgeen de verwijzende rechter moet nagaan.*

Ook het Chavez-arrest spreekt steeds over het feit dat het moet gaan om verblijf in de 'betrokken' lidstaat. Hieruit leiden we af dat een aanvraag voor een Chavez-verblijfsrecht alleen kan worden ingediend in de lidstaat waar het betreffende kind verblijft.

Daarbij ligt het naar onze mening geenszins in lijn der verwachting dat iemand aan de c- en d-grond kan (gaan) voldoen als hij/zij niet verblijft in de lidstaat waar zijn/haar kind(eren) verblijven. Bij verblijfsweigering zal er zodoende ook geen sprake zijn van een situatie waarin de kinderen worden gedwongen de Unie te verlaten.

Moeder kan twee dingen doen:

- Langs juridische weg via de Belgische rechter proberen de kinderen naar Nederland te krijgen. De uitkomst van die procedure is ongewis en daar gaan we ook niet op wachten alvorens een beslissing te nemen op de aanvraag om een faciliterend visum.
- Een verblijfsaanvraag in België indienen.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**uitzonderingsregel marginale zorgtaken partnerrelaties zonder erkenning**

## Vraag

Geldt de uitzonderingsregel dat marginale zorgtaken niet worden tegengeworpen indien is aangetoond dat de andere ouder de omgang frustreert indien er sprake is van ongehuwde partners, waarbij het kind niet is erkend? In de casus betreft het een Nederlandse moeder en een derdelands vader. Zij hebben een relatie gehad, niet getrouwd en de kinderen zijn niet voor geboorte erkend. De vader heeft 20 dagen na de geboorte voor de kinderen gezorgd. Nadien frustreert de moeder de omgang.

## Antwoord

Als we inzoomen op de vraag of het verrichten van slechts marginale zorgtaken aan betrokkene kan worden tegengeworpen, dan geldt het volgende: er is in deze zaak waarschijnlijk geen sprake van frustratie van de omgang, aangezien een vader die slechts een biologische band heeft met een kind geen automatisch recht op omgang met het kind heeft. Dat recht heeft alleen de erkenner/juridische vader. De moeder hoeft zodoende helemaal niet mee te werken aan de omgang. De bio-vader kan wel aan de rechter vragen of hij omgang met het kind mag hebben, maar daar lijkt in deze casus geen sprake van te zijn (?). Mocht dat wel het geval zijn dan is het goed om te weten dat rechters in de regel niet zomaar mee te gaan in dit type verzoeken als de vader het kind niet heeft erkend. Dan moet je namelijk wel aan de volgende criteria voldoen:

- een nauwe band met je kind kunnen aantonen
- de omgang moet in het belang van het kind zijn.
- er moeten geen andere bezwaren voor omgang bestaan

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Meerderjarig worden Nederlands kind na indienen aanvraag**

## Vraag

Bij uitspraak van 24 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:645) heeft de Afdeling een uitspraak gedaan over het meerderjarig worden van een Nederlands kind nadat een aanvraag is ingediend. 1. Wat zijn precies de consequenties van deze uitspraak voor toetsing aan het arrest Chavez-Vilchez, in zaken waarin het Nederlandse kind na het indienen van de aanvraag meerderjarig is geworden? 2. Gelden deze consequenties ook wanneer het Nederlandse kind meerderjarig is geworden, voordat een aanvraag is ingediend? En wat is daarvan de ratio? 3. Zal het IB aangepast worden als gevolg van deze uitspraak?

## Antwoord

Het IB zal worden aangepast. We stellen de volgende werkwijze voor:

Werkwijze wanneer het Nederlandse kind in ieder geval t.t.v.de BIP nog minderjarig is:

### **1. Chavez (artikel 20 WEU) inhoudelijk toets per datum BIP**

Gewoon toetsen aan de voorwaarden van B.10/2.2 Vc (verblijf van verzorgende ouder bij Nederlands minderjarig kind), maar dan met als peilmoment datum BIP.

### **2. Vervolgens in bezwaar een toets aan K.A. (C-82/16) omdat het inmiddels gaat om meerderjarige familieleden.**

Beoordelen of er sprake is van een situatie waarin betrokkenen op geen enkele wijze van elkaar kunnen worden gescheiden. Zo ja, dan kan een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU worden vastgesteld.

Uitgangspunt is de toetsingsdatum BIP. Wanneer het kind op dat moment meerderjarig is, wordt direct getoetst aan K.A. Dit is dus zeker het geval als het kind bij de ontvangst van de aanvraag al meerderjarig was.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Bewijslast t.a.v. verblijfsrecht in andere EU-lidstaat

## Vraag

Bij uitspraak van 16 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:789) heeft de Afdeling een uitspraak gedaan over de bewijslast met betrekking tot verblijfsrecht in een andere EU-lidstaat. De afgesproken werkwijze nu (ook bevestigd door o.a. de rechtbank uitspraak (ECLI:NL:RBDHA:2020:1623) is dat ook wanneer een verblijfsdocument van een andere lidstaat is overgelegd, waarvan de geldigheidsduur is verstreken, het in beginsel aan betrokkene is om aan te tonen dat betrokkene geen verblijfsrecht meer heeft in die andere lidstaat. vraag 1: Moet uit de uitspraak van de afdeling geconcludeerd worden dat de bewijslast bij de IND ligt wanneer betrokkene een verblijfsdocument heeft overgelegd waarvan de geldigheidsduur is verstreken? vraag 2: Heeft de uitspraak van de Afdeling andere consequenties voor de bewijslast of de wijze waarop we moeten toetsen?

## Antwoord

1. Zie het Informatiebericht Richtsnoeren Chavez p. 13. Er zal meer bewijs overgelegd moeten worden dan een verlopen verblijfsdocument alvorens er een onderzoeksplicht ontstaat voor de IND. Zoals bijvoorbeeld een verklaring van de autoriteiten van de betreffende lidstaat waaruit blijkt dat het verblijfsrecht is geëindigd, of een onderbouwde weergave van de feiten waaruit dit blijkt (bijvoorbeeld omdat men verblijfsrecht had bij echtgenoot X terwijl men inmiddels al weer gehuwd is met echtgenoot Y). Er moet voldoende informatie worden overgelegd voor de IND om daar conclusies aan te verbinden.

2. De uitspraak heeft geen consequentie

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Chavez intrekking toetsing aan 8.15 Vb

## Vraag

Er staat standaard in een intrekkingsbeschikking EU de volgende zinsnede vermeld: In artikel 8.15 van het Vb staat beschreven in welke situaties het verblijfsrecht niet eindigt. In uw geval is niet gebleken dat een van de genoemde situaties van toepassing is. Ik vraag me af of deze zinsnede ook van toepassing is op intrekkingen Chavez, of dat er bij een Chavez intrekking niet aan 8.15 Vb wordt getoetst.

## Antwoord

Nee, anders dan bij Richtlijn 2004/38/EG is er, in het geval van een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU, geen grondslag voor voortgezet verblijf wanneer de vreemdeling niet meer in aanmerking komt voor het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU. Het gaat bij Chavez-zaken/artikel 20 VWEU niet om het recht van de derdelander ouder zelf dat de kern vormt, maar om het recht van het kind om op het grondgebied van de Unie te mogen verblijven. Als men niet (meer) aan de voorwaarden voldoet voor dat afgeleide verblijfsrecht, is er geen link meer met artikel 20 VWEU. Zie IB 2020/90, p. 23-24. Er hoeft om die reden ook geen belangenafweging te worden gemaakt.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

mag iemand met een vergunning van Buitenlandse zaken een aanvraag Chavez indienen.

## Vraag

Vrouw heeft vergunning van Buitenlandse zaken en haar werk in Nederland stopt. Mag zij de aanvraag chavez indienen.? Dit ivm het rechtmatig verblijf ( m.i niet volgens de vreemdelingenwet) in Nederland

## Antwoord

Het indienen van een aanvraag mag altijd. Of de aanvraag ook wordt ingewilligd hangt onder meer af van de vraag of het kind gedwongen wordt het grondgebied van de EU te verlaten als aan de ouder het verblijf wordt geweigerd. Dat is niet het geval indien er op een andere grond verblijfsrecht bestaat. Het maakt niet op welke grondslag dat verblijfsrecht rust. Als het andere verblijfsrecht is geëindigd en aan de voorwaarden voor Chavez wordt voldaan dan zal de aanvraag (mits geen contra-indicatie aanwezig) kunnen worden ingewilligd.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Onderscheid dagelijkse zorg en daadwerkelijke (meer dan marginale) zorg- en opvoedingstaken**

## Vraag

In de uitspraak van 15 jul 2019, van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2019:2409) staat onder meer dat de in het arrest Chavez-Vilchez bedoelde onderzoeksplicht ontstaat in de situatie dat de staatssecretaris een verblijfsrecht weigert aan een derdelander die ouder is van een kind dat Unieburger is en die de dagelijkse zorg voor dat kind heeft. In de (nog) niet gepubliceerde uitspraak van 24 december 2020, van de zittingsplaats Rotterdam (AWB 19/8270) staat in r.o. 4.2.2 dat dit betekent dat de onderzoeksplicht voor verweerder eerst ontstaat nadat de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij/zij daadwerkelijke zorgtaken verricht ten behoeve van zijn/haar minderjarige kind dat Unieburger is. Vraag: Is het daadwerkelijk (meer dan marginale) zorg- en of opvoedingstaken verrichten inderdaad hetzelfde als de dagelijkse zorg hebben? Of ligt de lat voordat sprake is van het hebben van de dagelijkse zorg nog weer (wat) hoger dan voor het verrichten van daadwerkelijke (meer dan marginale) zorgtaken?

## Antwoord

In het geval van mevrouw Chavez en de andere moeders op wie het arrest ziet, gaat het om alleenstaande ouders die de enige verzorgende ouder zijn. In hun geval was er sprake van dagelijkse verzorging. Voor de Nederlandse praktijk leggen we het wat ruimer uit. Ook bij gescheiden ouders die co-ouderschap hebben, nemen we aan dat er sprake kan zijn van het verrichten van reële en daadwerkelijke zorgtaken, terwijl er dan geen sprake zal zijn van dagelijkse verzorging. We leggen de lat dus wat lager...

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Geldigheid verblijfsdocument wanneer het Nederlandse kind volwassen wordt**

## Vraag

Indien een Nederlands kind bijvoorbeeld 16 of 17 jaar oud is (adolescent) en de derdelander ouder voldoet aan de voorwaarden uit paragraaf B10/2.2 Vc, dan wordt een verblijfsdocument voor 5 jaar afgegeven. Echter, het onderliggend verblijfsrecht vervalt van rechtswege wanneer het kind 18 jaar wordt. Dit haal ik uit IB 2020/90. Het afgegeven verblijfsdocument is dan nog niet verlopen. Is er al meer duidelijkheid over hoe wij hiermee omgaan? En kan in de beschikking worden opgenomen dat het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU en het arrest Chavez-Vilchez vervalt zodra het kind meerderjarig wordt?

## Antwoord

Vandaag is in het Lico besloten dat het EU-document voor Chavez-zaken met een kortere geldigheidsduur kan worden afgegeven, indien het Nederlandse kind binnen vijf jaar de 18-jarige leeftijd bereikt. De werkwijze is dan als volgt:

- Op het document dient een geldigheidsduur te worden vermeld tot de dag dat het kind 18 jaar wordt.
- In de beschikking wordt opgemerkt dat er een afgeleid verblijfsrecht o.g.v. Chavez is vastgesteld, dat in ieder geval eindigt op datum X (X = de dag voordat het kind 18 jaar wordt).

Overigens, zoals in IB 2020/90 wordt opgemerkt, heeft het EU-document een louter declaratoire werking. Het is slechts een bevestiging van een status die al eerder van rechtswege kan zijn verkregen. Het al dan niet bestaan van een declaratoir verblijfsrecht staat los van de geldigheid van zo'n EU-document.



# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Legalisatie brondocumenten i.v.m. corona

#### Vraag

Ik kom regelmatig aanvragen tegen waar het probleem ontstaat dat er wel een geboorteakte van het kind wordt overgelegd, echter deze niet voorzien is van de nodige legalisaties of dat de geboorteakte wel is voorzien van een legalisatie door de lokale autoriteiten, maar er een legalisatie door de Nederlandse autoriteiten ontbreekt. Klanten geven aan dat het niet mogelijk is vanwege corona om de legalisaties in orde te maken. Omdat de geboorteakte niet is gelegaliseerd worden de kinderen vaak ook niet door de gemeente ingeschreven onder de ouders, waardoor we ook niet van de BRP-gegevens kunnen uitgaan voor het vaststellen van de familierechtelijke relatie. Zo behandel ik momenteel een zaak van betrokkene met de Braziliaanse nationaliteit. Betrokkene krijgt het niet voor elkaar om de legalisatie van de geboorteakte in orde te maken. Naar Brazilië afreizen voor de legalisatie gaat helaas ook niet vanwege corona. De geboorteakte is dus wel overgelegd, alleen de legalisatie ontbreekt. Wel is er een Braziliaans paspoort van het kind overgelegd met daarop de oudergegevens vermeld. Vraag 1: hoe gaan we nu, gelet op corona en dat veel instanties nog gesloten zijn of de werkzaamheden langzamerhand uitgebreid worden, om met legalisaties en daarmee het vaststellen van de familierechtelijke relatie? Vraag 2: kunnen we op basis van een Braziliaans paspoort van het kind waar de oudergegevens en dus ook dat betrokkene de moeder van het kind is, de familierechtelijke relatie tussen betrokkene en het kind aannemen?

#### Antwoord

Corona is geen reden om af te wijken van de beleidsregel dat de juridische band tussen ouder en kind wordt aangetoond door middel van een gelegaliseerde geboorteakte. De ouders zullen dus moeten wachten totdat de situatie is genormaliseerd.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Procedureel verblijfsrecht NL / EU-lidstaat

#### Vraag

Bij het beoordelen of een kind genoodzaakt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan betrokkene het verblijfsrecht wordt geweigerd, komt het regelmatig voor dat een betrokkene een procedureel verblijfsrecht heeft in een andere EU-lidstaat in afwachting van een aanvraag voor een verblijfsvergunning (zie ook FAQ vraag 6-7-2020) of het in procedure zijn voor verlenging van een verblijfsrecht. Het komt ook met enige regelmaat voor dat een vreemdeling in Nederland meerdere procedures heeft lopen. In dat geval heeft een vreemdeling vaak in beginsel in Nederland een procedureel verblijfsrecht op grond van artikel 8 onder f Vw. In IB 2020/90 staat daarover beschreven dat het verblijfsrecht op grond van het arrest niet kan bestaan naast een ander verblijfsrecht op grond van artikel 8 onder a tot en met e, dan wel l, Vw. Daarmee omvat dit niet artikel 8 onder f Vw: De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist. Betekent voorgaande dat in voorkomende gevallen een procedureel verblijfsrecht van een vreemdeling in Nederland niet tegengeworpen kan worden bij de beoordeling of er sprake is van een risico op het verlaten van de Europese Unie, maar dat een procedureel verblijfsrecht in een andere EU-lidstaat wel tegengeworpen kan worden in diezelfde beoordeling?

#### Antwoord

Dat klopt.

Om een beroep te kunnen doen op chavez moet de vreemdeling een verblijfsaanvraag indienen. Hierdoor ontstaat procedureel rechtmatig verblijf. Als dit procedurele rechtmatige verblijf een reden zou zijn om het beroep op chavez af te wijzen, dreigt een onredelijke uitkomst. Immers, dan zou een geslaagd beroep

op chavez per definitie illusoir worden.

Die onredelijke uitkomst dreigt niet als de vreemdeling procedureel rechtmatig verblijf geniet in een andere lidstaat. In dat geval is het redelijk om te betogen dat - althans tijdens de behandeling van de aanvraag - geen risico bestaat dat de minderjarige EU-burger/Nederlander het grondgebied van de EU moet verlaten. Als de aanvraag in de andere lidstaat wordt afgewezen, staat het de vreemdeling vrij om opnieuw in Nederland een beroep te doen op chavez.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**Chavez verblijfsdocument verlopen/ aanvraag 8 EVRM**

## Vraag

Wat doen we als iemand met een verlopen verblijfsdocument (Chavez) een aanvraag wijziging beperking 8 EVRM indient. Een verlopen verblijfsdocument betekent immers niet meteen dat het EU verblijfsrecht ook is vervallen (declaratoir karakter). In het geval we uitgaan van het EU verblijfsrecht ondanks het verlopen verblijfsdocument wijzen we de aanvraag 8 EVRM af omdat uitzetting niet aan de orde is. Wat doen we in dat geval richting de klant met de omstandigheid dat het EU verblijfsdocument niet meer geldig is?

## Antwoord

Als er geen aanleiding bestaat om het chavez-verblijfsrecht vervallen te verklaren of te beëindigen, kan de 8 EVRM-aanvraag worden afgewezen onder verwijzing naar dit verblijfsrecht. Van schending van 8 EVRM kan dan immers geen sprake zijn. De vreemdeling kan er in dat geval op worden gewezen dat hij een EU-aanvraag kan indienen, opdat hij weer beschikt over een geldig EU-document

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### Procedure in andere lidstaat

## Vraag

Een vreemdeling stelt in Nederland te verblijven en beroept zich op Chavez. Gebleken is dat in een andere EU/EER lidstaat de vreemdeling een asielprocedure heeft lopen. Heeft dit gevolgen voor de vraag of de vreemdeling en het kind de EU/EER moeten verlaten bij weigeren verblijf op grond van Chavez in Nederland?

## Antwoord

Er mag vanuit worden gegaan dat de vreemdeling de asielprocedure in de andere lidstaat mag afwachten. Gelet hierop is geen sprake van een risico dat het minderjarige Nederlandse kind van de vreemdeling het grondgebied van de Unie moet verlaten. Er wordt dus geen verblijf op grond van Chavez toegestaan.

Bij de beantwoording van de vraag is er vanuit gegaan dat het hier geen Dublin-zaak betreft. In dat geval zou de werkwijze anders zijn. Zie werkinstructie 2019/8 - 'het belang van het kind in de Dublinprocedure'

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

Chavez toegekend aanvraag vvr zonder mvv

## Vraag

Indien aan iemand een bewijs van rechtmatig verblijf is verleend (Chavez) en deze persoon dient een aanvraag in voor een sterker verblijfsrecht (verblijf als familie of gezinslid bij) welke rol speelt deze omstandigheid dan bij de toetsing aan artikel 8 EVRM. In WI 2019/111 onder 15 geeft de toetsvolgorde aan maar in deze gevallen is er dus eerder al aan het arrest Chavez getoetst.

## Antwoord

Als een vreemdeling met een verblijfsrecht op grond van Chavez een aanvraag indient voor verblijf op grond van 8 EVRM komt deze aanvraag niet voor inwilliging in aanmerking zo lang de aanvrager zijn verblijfsrecht op grond van Chavez behoudt. In dat geval kan van schending van het recht om familie- of gezinsleven uit te oefenen op grond van artikel 8 EVRM immers geen sprake zijn omdat de gezinsleden niet van elkaar worden gescheiden.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

**meerderjarigheid Chavez en meerderjarigheid EU B**

## Vraag

Er kan alleen een geslaagd beroep op het arrest Chavez gedaan worden indien er sprake is van een minderjarig Nederlands kind. Volgens de Vc is dit het geval indien het kind nog geen 18 jaar is. Waarom is hier gekozen voor de leeftijd van 18 jaar en niet aangesloten bij de leeftijd van 21 jaar zoals deze in richtlijn 2004/38/EG geldt?

## Antwoord

Er is gekozen voor 18 jaar omdat dat de meerderjarigheidsgrens is. De leeftijd van 21 jaar is geen meerderjarigheidsgrens in het EU-recht.

# SUA Q&A vraag (4. Beantwoord)

## Vraag (kort)

### verplaatsing hoofdverblijf B

## Vraag

Zojuist stelt iemand de vraag wanneer een verblijfsvergunning op grond van Chavez kan worden ingetrokken ivm verplaatsing hoofdverblijf. In casu gaat het om een Mexicaan die nog zijn bedrijf in Mexico behoudt. Hij zal dan van april tot juli aaneengesloten buiten Nederland verblijven. Daarnaast zal het in het najaar een aantal weken zijn. Is dit een reden om de vergunning in te trekken?

## Antwoord

Over afwezigheid/verplaatsing hoofdverblijf zijn in het kader van het verblijf op grond van Chavez nog geen beleidskaders bepaald.

Ook is er nog geen beslissing genomen over wel of niet analoge toepassing van Richtlijn 2004/38/EG.

In ieder geval wordt op dit moment niet gehandhaafd op afwezigheid/verplaatsing hoofdverblijf.

Zodra hierover wel beleidskader worden vastgesteld, zal dat uiteraard breed worden gecommuniceerd





> Retouradres Postbus 11 9560 AA Ter Apel

Centrale Raad van Beroep  
Postbus 16002  
3500 DA UTRECHT

Alleen per fax: 088 - 361 00 50

**Jurdische Zaken**  
ST1

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus Postbus 11  
9560 AA Ter Apel

**Informatielijn**

werkdagen van 9.00 tot 17.00  
[www.ind.nl](http://www.ind.nl)

**Contactpersoon**

[Redacted]  
[Redacted]

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**  
CRvB 21/1692 t/m 1694 PW  
R004 93

**Bijlage(n)**

Geachte heer/mevrouw,

Bij brief van 14 oktober 2021 heeft u de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (verder: de Staatssecretaris) verzocht om in het kader van artikel 8:45 Awb de Raad schriftelijk inlichtingen te geven. U heeft daarbij verzocht om beantwoording van een drietal vragen met subvragen.

Alvorens in te gaan op deze vragen acht de Staatssecretaris het van belang om aan te geven dat de voorwaarden zoals genoemd in paragraaf B10/2.2 van de Vreemdelingencirculaire (verder: Vc), cumulatieve voorwaarden betreffen. Als aan een van de voorwaarden niet voldaan wordt, dan bestaat er geen verblijfsrecht als bedoeld in artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese unie (verder: VWEU).

**1) a. Indien in een procedure over een afgeleid verblijfsrecht door een deskundige een rapport is uitgebracht over de ontwikkeling van het kind en de affectieve relatie tussen het kind en de ouder/derdelander, welk gewicht wordt dan toegekend aan de conclusies van de deskundige?**

Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven. Het belang van het kind/de affectieve relatie wordt beoordeeld bij voorwaarde d die ziet op de afhankelijkheidsrelatie. Daarbij worden alle relevante omstandigheden betrokken, meer in het bijzonder:

- de leeftijd van het kind;
- zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling; en
- de mate van zijn affectieve relatie zowel met de Nederlandse ouder als met de vreemdeling, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan als het van deze laatste zou worden gescheiden.

Ingevolge artikel 3:2 van de Algemene Wet Bestuursrecht (verder: Awb) moet een deskundigenbericht bij totstandkoming zorgvuldig en naar inhoud inzichtelijk en concludent zijn. Hieraan zal het rapport dan ook moeten voldoen. Verder is een en ander ook afhankelijk van de conclusie die door de deskundige wordt getrokken. Als die conclusie inhoudt de wens om met beide ouders op te groeien, dan is dat onvoldoende. Dit volgt uit het arrest van het Hof van Justitie EU (verder: HvJ EU) van 6 december 2012 inzake O.S en L met kenmerk C-356/11 en 357/11, punt 52:

*"Het enkele feit dat het misschien wenselijk is – om economische redenen of om de eenheid van het gezin op het grondgebied van de Unie te bewaren – dat leden van een gezin dat is samengesteld uit onderdanen van derde landen en een jong kind dat burger van de Unie is met die burger op het grondgebied van de Unie kunnen verblijven in de lidstaat waarvan deze laatste de nationaliteit bezit, betekent echter nog niet dat deze burger het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten indien een dergelijk verblijfsrecht niet werd toegekend (zie in die zin arrest Dereci e.a., punt 68)."*

**Juridische Zaken**  
ST1

**Datum**  
10 november 2021

**Ons kenmerk**

Ook elders in het vreemdelingenrecht blijkt dat orthopedagogische rapporten niet van doorslaggevend belang zijn maar altijd samen met andere factoren worden meegewogen. Zie bijvoorbeeld:

**Uw kenmerk**  
CRvB 21/1692 t/m 1694 PW  
R004 93

De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: ABRvS) van 24 augustus 2016, 201601113/1/V1, ECLI:NL:RVS:2016:2382, r.o. 5 en 5.1

*"(...) Voorts betoogt zij dat blijkens de door haar overgelegde orthopedagogische rapportage terugkeer naar Irak niet in het belang is van haar kinderen, zij en haar kinderen zullen worden gescheiden van haar hulpbehoevende ouders, haar echtgenoot zal worden gescheiden van zijn meerderjarige zoon uit een eerder huwelijk en van zijn in Nederland wonende broer en ten slotte dat haar echtgenoot medische problemen heeft.*

*(...) Voorts heeft de staatssecretaris zich rekenschap gegeven van de belangen van de kinderen van de vreemdeling en in dat verband niet ten onrechte van betekenis geacht dat zij nog jong zijn, gezamenlijk met de vreemdeling en haar echtgenoot naar Irak moeten terugkeren en aldaar door hen kunnen worden ondersteund en begeleid en is hij, gelet op 2.4., terecht voorbij gegaan aan het gestelde uiteenvallen van het gezin in Irak als gevolg van het gemengde huwelijk en aan de veiligheidssituatie in dat land."*

En de uitspraak van de ABRvS van 9 november 2015, 201503312/1/V1, ECLI:NL:RVS:2015:3566, r.o. 5.2

*5.2. Gelet op de onder 5.1. weergegeven motivering heeft de staatssecretaris het orthopedagogisch rapport bij zijn besluitvorming betrokken. Hoewel volgens dit rapport de terugkeer van de vreemdelingen naar Armenië waarschijnlijk een negatief effect zal hebben op de ontwikkeling van de kinderen, heeft de staatssecretaris niet ten onrechte geen grond gevonden voor het oordeel dat dit dusdanig bijzondere en individuele omstandigheden zijn die maken dat het onmogelijk is voor de kinderen om samen met hun moeder terug te gaan naar Armenië. Voorts heeft de staatssecretaris onderkend dat de kinderen schoolopleidingen volgen op verschillend niveau met een verschillend toekomstperspectief. Hij heeft hierin echter niet ten onrechte geen aanleiding gezien voor een ander oordeel, nu deze verschillen evenmin kunnen leiden tot de conclusie dat sprake is van bijzondere omstandigheden. In het licht van het voorgaande heeft de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat de belangenafweging in het kader van artikel 8 van het EVRM in het nadeel van de vreemdelingen uitvalt en het besluit op dit punt van een deugdelijke motivering voorzien."*

**b. Zijn deze leidend voor de beoordeling van de afhankelijkheidsverhouding tussen de ouder/derdelander en het minderjarige Nederlandse kind in het licht van de betekenis van het arrest Chavez-Vilchez e.a.?**

**Juridische Zaken**  
ST1

**Datum**  
10 november 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**  
CRvB 21/1692 t/m 1694 PW  
R004 93

Deze conclusies zijn niet leidend. Zoals hiervoor al is aangegeven gaat het om alle relevante omstandigheden. Het HvJ EU verwijst in het arrest Chavez-Vilchez e.a. in punt 68 naar het hiervoor genoemde arrest inzake O.S en L van 6 december 2012:

*"68 In dit verband zij in herinnering gebracht dat het Hof het in het arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punten 51 en 56) voor de bepaling of de weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan de ouder, onderdaan van een derde land, van een kind, burger van de Unie, voor dat kind zou meebrengen dat het de voornaamste aan zijn status verbonden rechten niet kan uitoefenen, relevant heeft geacht wie het gezag over het kind heeft en of de wettelijke, financiële of affectieve last van dat kind berust bij de ouder die onderdaan van een derde land is."*

In punt 69 overweegt het HvJ EU dat het de afhankelijkheidsverhouding is die het nuttig effect van het burgerschap van de Unie in het geding kan brengen, aangezien die afhankelijkheid ertoe zal leiden dat de burger van de Unie als gevolg van die weigering gedwongen zal zijn het grondgebied van de Unie te verlaten.

In punt 70 en 71 van het arrest Chavez-Vilchez e.a. geeft het HvJ EU aan wat er verder bij de beoordeling betrokken moet worden.

*"70 In het onderhavige geval moet, voor de beoordeling van het risico dat het betrokken kind, burger van de Unie, genoopt zal zijn het grondgebied van de Unie te verlaten en hem dus het effectieve genot van de essentie van de rechten die artikel 20 VWEU hem verleent, zal worden ontzegd indien aan zijn ouder, onderdaan van een derde land, een verblijfsrecht in de betrokken lidstaat werd geweigerd, voor elk van de hoofdgedingen worden bepaald welke ouder de daadwerkelijke zorg over het kind heeft en of er een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het kind en de ouder die onderdaan is van een derde land. In het kader van die beoordeling dienen de bevoegde autoriteiten rekening te houden met het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij dat artikel moet worden gelezen in samenhang met de verplichting tot inachtneming van het in artikel 24, lid 2, van dat Handvest erkende hogere belang van het kind."*

*71 Voor die beoordeling vormt de omstandigheid dat de andere ouder, burger van de Unie, daadwerkelijk alleen de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind kan en wil dragen, een gegeven dat relevant is, maar dat op zich niet volstaat om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die onderdaan van een derde land is en het kind niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan die onderdaan van een derde land een verblijfsrecht werd geweigerd. Om tot een dergelijke vaststelling te komen moeten immers, in het hogere 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 ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is,*

*evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden."*

**Jurdische Zaken**  
ST1

**Datum**  
10 november 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**  
CRvB 21/1692 t/m 1694 PW  
R004 93

Naast de omstandigheden die dus "meer in het bijzonder" worden benoemd zijn er ook nog tal van andere omstandigheden die volgens het HvJ EU een rol (kunnen) spelen bij de beoordeling van de afhankelijkheidsrelatie. Naast de ontwikkeling van het kind en de affectieve relatie met de ouder, zijn dat de leeftijd van het kind, de gezagsverhouding, de wettelijke last, de financiële afhankelijkheid, de duur van de afhankelijkheidsrelatie en ook eventuele overige bijzondere omstandigheden. Zelfs ook de aanwezigheid van een andere ouder met Nederlandse nationaliteit of permanent verblijfsrecht is nog altijd een factor die, hoewel daar sinds het arrest Chavez geen doorslaggevend gewicht meer aan mag worden gehecht, nog altijd wel mag worden betrokken bij de beoordeling van de afhankelijkheidsverhouding. Derhalve zal het steeds om een individuele afweging gaan van alle van belang zijnde omstandigheden.

**c. Is voor een zorgvuldig voorbereide en voldoende gemotiveerde en onderbouwde weerlegging van een dergelijk rapport van een deskundige vereist dat u zich eveneens voorziet van een advies van een deskundige?**

Nee, dat is niet altijd vereist. Als niet voldaan wordt aan een van de andere voorwaarden als genoemd onder a t/m c in het beleid zal geen advies van een deskundige worden gevraagd. Er zijn dan immers al andere afwijzingsgronden aanwezig. Zoals bij vraag 1a al even is aangestipt kan het ook zo zijn dat een rapport geen verdere conclusies trekt dan dat het in het belang van het kind is om met beide ouders op te groeien. Een dergelijke conclusie behoeft doorgaans geen weerlegging van een deskundige. Ook kan het zo zijn dat de conclusies in het rapport afgezet tegen de overige omstandigheden die worden meegewogen onvoldoende gewicht in de schaal leggen. In een dergelijk geval is evenmin een tegen advies noodzakelijk.

**2) a. In welke mate is, gelet op het hoger belang van het kind, de (beperkte) intensiteit van de zorg- en opvoedingstaken van (doorslaggevend) belang indien de conclusie van de deskundige is dat het weigeren van verblijfsrecht aan de ouder/derdelander zou leiden tot ontwrichting van de ontwikkeling van het kind?**

Zoals in de inleiding op deze vragen al is opgemerkt betreffen de vier voorwaarden uit het beleid cumulatieve voorwaarden. Het verrichten van zorg- en opvoedingstaken (voorwaarde c) is dan ook een zelfstandige voorwaarde. Het gaat erom dat indien slechts sprake is van marginale zorg- en opvoedingstaken, geen daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat en het kind door weigering van verblijf aan dat familielid niet het risico loopt feitelijk te worden gedwongen het grondgebied van de Unie te verlaten. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: ABRvS) heeft dit standpunt bevestigd. Zie de uitspraak van 16 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:790, r.o. 4.2:

*"4.2. Eén zo'n zeer bijzondere situatie is de situatie dat tussen een familielid dat dergelander is en het desbetreffende kind dat Unieburger is een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat (zie het arrest, punt 70). Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat de staatssecretaris hiervoor in overeenstemming met artikel 20 van het VWEU en het arrest vereist dat dat familielid meer dan marginale zorg- en*

*opvoedtaken verricht voor dat kind. Als dat familielid slechts zorg- en opvoedtaken met een marginaal karakter verricht, of alleen omgang heeft met dat kind, dan bestaat geen daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding en loopt dat kind door weigering van verblijf aan dat familielid niet het risico feitelijk te worden gedwongen het grondgebied van de Unie te verlaten (zie de uitspraak van de Afdeling van 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1235, onder 7 en 7.1)."*

**Juridische Zaken**  
ST1

**Datum**  
10 november 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**  
CRvB 21/1692 t/m 1694 PW  
R004 93

Zie ook de uitspraak van de ABRvS van 17 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1821, r.o. 3.1:

*"3.1. In de uitspraak van 20 mei 2020 heeft de Afdeling onder 7.1 overwogen dat, als een ouder die onderdaan is van een derde land slechts zorg- en/of opvoedingstaken met een marginaal karakter verricht of alleen omgang heeft met het kind dat Unieburger is, dat kind door weigering van verblijf aan deze ouder niet het risico loopt feitelijk te worden gedwongen het grondgebied van de Unie te verlaten. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, kan daaruit niet worden afgeleid dat als een derdelander ouder daadwerkelijke zorgtaken verricht, zijn kind dat Unieburger is in beginsel het risico loopt om gedwongen het grondgebied van de Unie te verlaten."*

**b. Is daarbij van belang of het feit dat de actuele intensiteit van de zorg- en opvoedingstaken door de ouder/derdelander beperkt is, een gevolg is van het feit dat aan deze ouder, enkel vanwege het vermeende ontbreken van een verblijfsrecht, bepaalde voorzieningen zijn geweigerd, terwijl die ouder bereid en in staat is om een intensievere bijdrage aan de verzorging en opvoeding te leveren als deze voorzieningen wel worden verstrekt? Kan in een dergelijke situatie het marginale karakter van de zorgen opvoedingstaken aan de ouder/derdelander worden toegerekend?**

Ja dit kan worden toegerekend. Het gaat bij het Chavez-Vilchez arrest om een bijzonder verblijfsrecht. Een aanspraak op artikel 20 VWEU bestaat alleen wanneer de Unieburger wordt gedwongen het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de derdelander geen verblijfsrecht wordt toegekend en hem ook niet krachtens het nationale recht een verblijfsrecht kan worden toegekend. Zie de uitspraak van het HvJ EU van 27 februari 2020, inzake R.H, C-836/18, punt 42. Het gaat derhalve om een feitelijke situatie en niet een (gewenste) toekomstige situatie. Als de derdelands ouder beperkte zorgtaken verricht betekent dat, dat bij vertrek van deze ouder de zorg voor het Nederlandse kind ongestoord kan worden voortgezet waardoor dit kind niet gedwongen wordt het grondgebied van de Unie te verlaten. Daarnaast is het de Staatssecretaris ook niet direct duidelijk hoe basale zorg- en opvoedtaken (denk aan voeden en verschonen van een kind, naar bed brengen, naar school brengen, samen eten etc) beïnvloed worden door het weigeren van bepaalde voorzieningen.

**3) De grondslag voor een verblijfsrecht als verzorgende ouder bij een Nederlands minderjarig kind is het verblijfsrecht van dit kind op het grondgebied van de Europese Unie.**

**a. Mag aan een persoon van wie in rechte vaststaat dat hij de ouder is van het kind, een dergelijk verblijfsrecht worden geweigerd op de grond dat deze persoon niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding of een geldige identiteitskaart, en evenmin zijn identiteit ondubbelzinnig kan aantonen met andere middelen?**

Jurdische Zaken  
ST1

Datum  
10 november 2021

Ons kenmerk

Uw kenmerk  
CRvB 21/1692 t/m 1694 PW  
R004 93

Ja, dat mag het is geen onevenredig bezwarend vereiste. Volgens het Unierecht en volgens vaste rechtspraak van het HvJ EU mag een lidstaat een bewijs van identiteit en nationaliteit verlangen van de vreemdeling, die op zijn grondgebied wenst te verblijven, met als doel te onderzoeken of een vreemdeling aan de relevante voorwaarden voldoet voor erkenning van zijn verblijfsrecht. Zie in dit verband bijvoorbeeld punt 21 en 22 van het arrest Oulane van 17 februari 2005 (C-215/03) en Brax van 25 juli 2002 (C-459/99). Uit het arrest Oulane volgt dan ook dat een lidstaat niet mag verlangen dat er een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort wordt overgelegd wanneer het bewijs van de identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig met andere middelen kan worden geleverd.

Daarnaast is er ook een sterk belang aan de zijde van de lidstaat om de identiteit en nationaliteit aangetoond te zien. Zo is het allereerst volstrekt legitiem voor een lidstaat om door middel van voorwaarden te zorgen dat de juiste identiteit kan worden vastgesteld, nu het verblijfsrecht verknocht is aan die persoon. Het moet vast staan, ook gelet op de gevolgen daarvan voor het maatschappelijk verkeer, aan wie precies een verblijfsrecht toekomt. Verder is van belang dat een verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU alleen kan toekomen aan een derdelander. Het is derhalve van belang om de nationaliteit vast te stellen teneinde uitgesloten te zien dat sprake is van een persoon met een nationaliteit van een EU-lidstaat. Voorts kan alleen aan de hand van een vastgestelde identiteit worden bepaald of sprake is van een ander verblijfsrecht in Nederland of elders in de Unie. Ook is het van belang om vast te stellen of de betrokken persoon een gevaar vormt voor de openbare orde. Het zijn van een reëel en actueel gevaar voor de openbare orde of het reeds hebben van een verblijfsrecht in Nederland of elders in de Unie is immers een reden om een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU te weigeren.

Zie de arresten van het HvJEU van 13 september 2016 inzake Rendon Marin (C-165/14), van juni 2016 inzake N.A. (C-115/15) en van 27 februari 2020 inzake RH. (C-836/18) met betrekking tot de openbare orde en over het al bestaan van secundaire Unierecht-aanspraken.

Zie verder de uitspraken van de AbRS van 24 februari 2021 ECLI:NL:RVS:2021:356, r.o. 3.5, en 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2159, r.o. 8.1. over het identiteits- en nationaliteitsvereiste.

en de uitspraak van de AbRS van 16 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:789 over het weigeren van een verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU wegens verblijfsrecht in een andere lidstaat.

Daarnaast is het vaststellen van de identiteit in veel zaken van belang voor het vaststellen van een gezinsband. Zie ook het eerder genoemde arrest in zake Brax:

**Juridische Zaken**  
ST1

“Zonder geldige identiteitskaart of zonder geldig paspoort, die de houder ervan in staat moeten stellen zijn identiteit en zijn nationaliteit te bewijzen (zie in die zin met name arrest van 5 maart 1991, Giagounidis, C-376/89, Jurispr. blz. I-1069, punten 14 en 15), kan de betrokkene immers in beginsel niet geldig zijn identiteit bewijzen, en dus evenmin zijn gezinsbanden.”

**Datum**  
10 november 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**  
CRvB 21/1692 t/m 1694 PW  
R004 93

**b. Kan het onder omstandigheden ook voldoende zijn als deze persoon zijn identiteit en nationaliteit aannemelijk maakt in de mate waarin dat in de omstandigheden van het concrete geval in redelijkheid van hem kan worden verlangd?**

Voor de beantwoording van de vraag of een persoon zijn identiteit en nationaliteit aannemelijk heeft gemaakt is aangesloten bij de rechtsregel die volgt uit jurisprudentie van het HvJ EU, zoals eerder genoemd, onder verwijzing naar de arresten Oulane en Brax. Er zijn echter wel situaties denkbaar waarbij er minder van de vreemdeling verwacht kan worden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarvan de paspoorten en identiteitskaarten niet erkend worden. De Staatssecretaris verwijst naar paragraaf B1/4.2 Vc.

*"Conform paragraaf B1/4.2 Vc kunnen Somalische paspoorten en identiteitskaarten, zolang er geen internationaal erkend centraal gezag is in Somalië en Nederland de Somalische autoriteiten en door hen uitgegeven documenten niet erkent, niet als bewijs dienen voor de identiteit en nationaliteit. Het zal daarnaast voor een Somalische onderdaan (in principe) niet mogelijk zijn om zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig aan te tonen met andere middelen. Wel kan eventueel gevraagd worden naar ondersteunend bewijs waarmee de vreemdeling zijn identiteit en Somalische nationaliteit kan aantonen. Ook consistente en concludente verklaringen, afgelegd tijdens de asielprocedure, kunnen als bewijs gelden. In geval er echter sprake is geweest van twijfel aan de gestelde Somalische nationaliteit tijdens een eerdere procedure en deze twijfel wordt in de huidige procedure niet afdoende weerlegd, dan heeft de vreemdeling niet dan wel niet voldoende aangetoond Somaliër te zijn en geldt onverkort de eis om de identiteit en nationaliteit op ondubbelzinnige wijze anderszins aan te tonen."*

Hieruit volgt dat het niet altijd eenvoudig is om met minder genoegen te nemen. Bijvoorbeeld in het geval dat er in het dossier van een vreemdeling wisselende verklaringen aanwezig zijn over zijn identiteit en nationaliteit. Het is echter niet ondenkbaar dat de vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig aantoont met andere middelen.

**c. Indien u de vorige vraag ontkennend beantwoordt: waarom weegt in uw visie het belang van een met zekerheid kunnen vaststellen van de identiteit en nationaliteit van de ouder van het kind zwaarder dan het grondrecht van het kind op verblijf op het grondgebied van de Unie en het in het Unierecht en internationale recht breed als zwaarwegend erkende belang van het kind?**

**Jurdische Zaken**  
ST1

**Datum**  
10 november 2021

**Ons kenmerk**

**Uw kenmerk**  
CRvB 21/1692 t/m 1694 PW  
R004 93

De conclusie dat een vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit niet aannemelijk kan maken zal niet snel getrokken kunnen worden. De Staatssecretaris ziet zich bij dergelijke zaken ook vaak voor de vraag gesteld of de vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit niet kan of niet wil aantonen. Bij vraag 3a is al op de volgende belangen gewezen:

- het belang om vast te stellen of de vreemdeling een nationaliteit van een andere lidstaat heeft of een verblijfsrecht heeft in een andere lidstaat;
- het beschermen van de openbare orde en veiligheid;
- Tot slot dient de vaststelling van de identiteit en nationaliteit ook ter voorkoming van een situatie waarin een vreemdeling die in het geheel geen familierechtelijke relatie heeft met een Nederlands kind een verblijfsrecht weet te verkrijgen en daarmee dus feitelijk misbruik maakt van de minderjarige.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben voorgelicht.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
Namens deze,

*Deze brief is automatisch verstuurd, daarom staat er geen handtekening onder.*





# Beleidsaanscherping WBV 2018-4?

Dit bericht ziet op zaken waarin wordt betoogd dat sinds juli 2018 sprake is van een aanscherping van het Chavez-beleid, meer in het bijzonder met betrekking tot de voorwaarde die ziet op de zorgtaken.

Heb je een artikel 20 VWEU/Chavez-zaak waarin wordt betoogd dat met WBV 2018/4 per juli 2018 sprake is van een beleidsaanscherping, meer in het bijzonder een aanscherping van de voorwaarden uit het beleid met betrekking tot vereiste zorgtaken en afhankelijkheidsverhouding (voorwaarde c en d uit B.10/2.2. Vc)? Graag deze zaak melden bij ST1 door middel van een e-mail aan portefeuillehouder Linda van Es of diens achtervang in geval van afwezigheid.

Indien de aanvraag van de vreemdeling dateert van ná juli 2018, derhalve van ná de inwerkingtreding van het WBV, kan het betoog dat sprake is van een beleidsaanscherping reeds daarom niet slagen. Op het moment van het indienen van de aanvraag was de vreemdeling immers bekend met WBV 2018/4 en de daarin opgenomen toetsingscriteria t.a.v. Chavez, althans kon hij daarmee bekend zijn. Er kan in dat geval bovendien geen enkele discussie bestaan over een andersluidende Vc ten tijde van de aanvraag ten opzichte van ten tijde van het besluit. Wees daarop alert bij bestudering van de zaak.

De meeste rechtbanken, behoudens rechtbank Arnhem, verklaarden het beroep omwille van dit punt gegrond. Op 20 mei 2020 heeft de Afdeling echter een positieve uitspraak (ECLI:NL:RVS:2020:1235) gewezen op een door de SvJ ingediende hoger beroep. Kort gezegd overweegt de Afdeling dat de SvJ geen declaratoire verblijfsrechten kan bevestigen middels de afgifte van een artikel 9 doc, als die verblijfsrechten niet daadwerkelijk bestaan. Alleen de rechtspraak van het HvJ EU is leidend. Artikel 3.103 Vb is niet van toepassing, aldus de Afdeling. Tot slot overweegt de Afdeling dat met de aanpassing in WBV 2018/4 inhoudende dat opvoedingstaken met een marginaal karakter niet worden aangemerkt als daadwerkelijke zorgtaken het beleid meer in lijn is gebracht met het arrest Chavez-Vilchez.

Het HBI-schrift in dit soort zaken is wel handig en te vinden op de site JZ HB schriften. Naast uiteraard een verwijzing naar voornoemde uitspraak van de Afdeling kan uit dit HBI-schrift kan worden geput t.b.v het standpunt. Er staan namelijk meerdere argumenten in verwerkt. In geval een nieuw HBI en een nieuw verweerschrift zou het standpunt uit voornoemd HBI-schrift d.d. 29 juli 2019 nog op twee punten extra kunnen worden aangevuld:

- M.b.t. punt 4.2 uit het HBI-schrift en het betoog dat artikel 3.103 Vb in een geval als het onderhavige niet van toepassing is, zou aanvullend kunnen worden verwezen naar de uitspraken van de AbRS d.d. 16 december 2019 (201900120/1) en AbRS d.d. 3 maart 2010 (ECLI:NL:RVS: 2010:BL6214)
- M.b.t. punt 4.4 en 4.5 uit het HBI-schrift d.d. 29 juli 2019 zou aanvullend kunnen worden verwezen naar HvJ EU Diallo (C-246/17), meer in het bijzonder de beantwoording van de vijfde prejudiciële vraag (r.o. 44-56).

In geval van een HBI wordt tevens geadviseerd een vovo hangende dat HBI te vragen zodat niet op korte termijn een nieuwe beslissing hoeft te worden genomen. Deze vovo's worden ook geregeld toegewezen.

# Chavez tijdelijk verblijfsrecht?

JS ST ziet steeds vaker de vraag voorbij komen of een Chavez verblijfsrecht een tijdelijk of niet tijdelijk verblijfsrecht is. Deze vraag is met name relevant bij een toetsing van autonome aanspraken als een status Langdurig ingezetene ex Richtlijn 2003/109 of naturalisatie. Hieronder wordt het standpunt en de argumenten daartoe uiteengezet

De vraag of Chavez een tijdelijk of niet-tijdelijk verblijfsrecht is, is met name relevant bij een toetsing van autonome aanspraken als een status Langdurig ingezetene ex Richtlijn 2003/109 of naturalisatie. JZ ST ziet hier steeds vaker vragen over langskomen. Vooropgesteld zij dat, zoals bij zoveel onderwerpen inzake Chavez, de vraag of een afgeleid verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU een tijdelijk of niet tijdelijk, nog niet is uitgekristalliseerd en dit vooralsnog pionieren blijft. Er is voor gekozen het afgeleid verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU aan te merken als een tijdelijk verblijfsrecht. Die keuze is aanvankelijk gemaakt op het beleidsterrein naturalisatie, maar heeft uiteraard ook consequenties buiten dat beleidsterrein. Derhalve dient ook in andere zaken, bijvoorbeeld in geval van aanvragen tot Langdurig Ingezetene-status, te worden bepleit dat sprake is van een tijdelijk verblijfsrecht.

Een aanvraag tot Langdurig Ingezetene-status bijvoorbeeld zal op dit moment dan ook worden afgewezen op grond van artikel 45b, lid 1 onder a Vw. Voor het kiezen van deze grondslag (in plaats van 45b lid 1 onder b Vw) is van belang hetgeen de Nederlandse wetgever heeft voorstaan blijkens de Memorie van Toelichting. Kort gezegd blijkt uit deze Mvt dat volgens de Nederlandse wetgever de in artikel 3 lid 2 onder e RL 2003/109 genoemde opsomming van tijdelijke verblijfsrechten niet limitatief is alsmede dat van een formeel beperkt verblijfsrecht (als bedoeld in RL 2003/109 en 45b lid 1 onder b Vw) slechts sprake kan zijn in geval van procedureel rechtmatig verblijf. Daarnaast spreekt 45b lid 1 onder a van een verblijfsrecht van tijdelijk aard op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 Vw. Van dit laatste (onderstreept) is natuurlijk ook geen sprake. Een Chavez verblijfsrecht moet evenwel met een tijdelijke verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 3.5 Vb worden gelijkgesteld.

Voor het standpunt dat een Chavez verblijfsrecht een tijdelijk verblijfsrecht is, is het volgende van belang:

- Het Chavez verblijfsrecht is een afgeleid verblijfsrecht gebaseerd op de afhankelijkheidsverhouding met een minderjarige, welke per definitie tijdelijk en precair is. Dit recht kan tot in totaal maximaal 18 jaar verblijf oplopen. Het is immers in beginsel aan de minderjarigheid van het kind en de zorg voor het minderjarige kind gebonden. Het recht vervalt zodra de minderjarige meerderjarig wordt, of zodra de Unieburger niet meer afhankelijk is van de derdelander.
- Afgeleide verblijfsrechten ex artikel 20 VWEU o.b.v. het arrest Chavez-Vilchez zijn geen persoonlijke of zelfstandige rechten, maar rechten die zijn afgeleid van die welke de burger van de Unie geniet. Diens verblijfsrecht beschermt niet de rechten van die derdelander ouder zelf, maar heeft louter tot doel het Unieburger kind te faciliteren in zijn of haar recht ex artikel 20 VWEU om als Unieburger op het EU-grondgebied te mogen verblijven. Het afgeleide verblijfsrecht is in het leven geroepen om te voorkomen dat een minderjarige burger van de Unie geen gebruik kan maken van de rechten die horen bij het Unieburgerschap zoals het recht van vrij verkeer van de burger van de Unie.
- Hierin verschilt het verblijfsrecht ook van bijvoorbeeld een verblijfsrecht op grond van artikel 8 EVRM. 8 EVRM beschermt het (1) eigen recht van de vreemdeling op (2) gezinsleven. Die twee bestendige kenmerken heeft een Chavez verblijfsrecht niet. En daarom kun je het daarvan onderscheiden. Dit wordt ook bevestigd door de uitspraak van de Raad van State d.d. 23 september 2020 (202000248/1), r.o. 4.2. Zie verder ook het arrest Ymeraga (C-86/12) r.o. 39.
- Er zou kunnen worden verwezen naar de uitspraak van de Afdeling d.d. 2 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1490 ), waarin is geoordeeld dat een vreemdeling met een Chavez verblijfsrecht niet in aanmerking kan worden gekomen voor een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 RL 2004/38. Uit die uitspraak kan op zich niet zonder meer worden afgeleid dat een Chavez-verblijfsrecht tijdelijk van aard is, maar het illustreert wel het aparte en uitzonderlijke kader van Chavez verblijfsrechten.
- Zoals aangegeven wordt op een ander beleidsterrein (naturalisatie) ook bepleit dat Chavez een tijdelijk verblijfsrecht betreft. Het is van belang in lijn te blijven met dit standpunt en dit ook naar andere terreinen door te trekken. Bij naturalisatie wordt dit standpunt tot nu toe ook met succes bepleit. Zie de uitspraak van de Raad van state d.d.

- Veelal wordt door advocaten gewezen op het arrest Mangat Singh (C-502/10). Hoewel dit een sterk argument is voor het standpunt van de vreemdeling dat het om een niet-tijdelijk verblijfsrecht gaat, zou hiertegen in kunnen worden gebracht dat een Chavez verblijfsrecht juist niet ongelimiteerd verlengd kan worden nu de afhankelijkheidsverhouding en zorg voor minderjarige per definitie tijdelijk van aard is. Dit kan uit jurisprudentie van het HvJ EU worden afgeleid. Betoogd kan worden dat in dit verband moet worden gekeken naar de jurisprudentie die ziet op artikel 20 VWEU zelf en dat uit die jurisprudentie (hoewel het HvJ EU dat nooit expliciet heeft overwogen ) wel kan worden afgeleid dat Chavez als een tijdelijk verblijfsrecht moet worden beschouwd.

- Ook bepleiten advocaten geregeld dat Chavez niet genoemd wordt onder de tijdelijke verblijfsrechten in artikel 3.5, tweede lid, Vb. Hier kan echter tegenin worden gebracht dat dit een puur nationaal verhaal betreft, daar waar Chavez een declaratoir EU-verblijfsrecht is. Omdat artikel 3.5 Vb ziet op verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 Vw (regulier) is het logisch dat Chavez daar niet in is opgenomen (is namelijk geen reguliere vergunning, maar een EU-declaratoir verblijfsrecht). Het niet noemen van dit verblijfsrecht in artikel 3.5, tweede lid, Vb maakt echter niet dat je dit verblijfsrecht niet als tijdelijk kan aanmerken en niet zou kunnen afwijzen op 45 b, eerste lid, onder a Vw. De strekking van 45 b, eerste lid, onder a Vw en 3 lid 2 onder e RL blijft namelijk dat verblijfsrechten van tijdelijke aard niet voor deze definitieve vergunning in aanmerking kunnen komen. Chavez verblijfsrechten dienen daarom met de in artikel 3.5, tweede lid, Vb genoemde tijdelijke verblijfsrechten gelijk te worden gesteld.

Nogmaals; we weten dat dit geen gelopen race is en dat het standpunt helemaal lastig te bepleiten is in zaken waarin bijvoorbeeld 18 jaar lang sprake is geweest van een Chavez-verblijfsrecht. Een uitspraak van nevenzittingsplaats Amsterdam (VK 19/1669) is op dit punt ook geen gunstig voorteken, maar dit zal begrijpelijkerwijs uitgeprocedeerd moeten worden. Overigens is de tijdelijke aard van het Chavez-verblijfsrecht veelal niet de enige afwijzingsgrond, maar wordt vaak evenmin voldaan aan het middelenvereiste of integratie.

Over dit onderwerp zijn in het kader van Richtlijn 2003/109 inmiddels prejudiciële vragen gesteld door MK Amsterdam (C-624/20). Zie Vk 20/172. Hoewel het in eerste instantie gelet op de hierboven genoemde uitspraak van de AbRS vreemd lijkt dat Amsterdam overgaat tot het stellen van prejudiciële vragen (omdat het gaat om een kwalificatie van

een en hetzelfde recht), legt de AbRS in haar uitspraak van 24 februari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:395) uit waarom de prejudiciële verwijzing haar rechtspraak inzake het Chavez-verblijfsrecht i.k.v. RWN niet raakt. Kort gezegd meent de AbRS dat de twee elkaar niet raken, omdat het om twee hele verschillende kaders gaat waarbij naturalisatie/RWN een puur nationaal kader is en de vraag wie Nederlander wordt tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort (anders dan RL 2003/109 natuurlijk). Zie ook nogmaals de uitspraak van de AbRS in haar uitspraak van 28 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:921).

C-624/20 is in Luxemburg behandeld op 7 december 2021. AG De La Tour heeft inmiddels conclusie in deze zaak genomen en geconcludeerd dat het verblijfsrecht inzake Chavez/ 20 VWEU tijdelijk van aard is en daarom geen recht geeft op een status als langdurig ingezetene. Het is nu wachten op het arrest van het HvJ EU.

Opvallend is dat nevenzittingsplaats Den Haag op haar beurt niets gelegen laat liggen aan deze prejudiciële verwijzing en een zorgelijk beroep van de vreemdeling ongegrond vaerklaard. Zie VK 19/9892. Ook opvallend is deze uitspraak van Rb. Amsterdam (VK 21/4913) waarin een rechter van dezelfde zittingsplaats als de verwijzingsuitspraak (VK 20/172) onder verwijzing naar voornoemde conclusie van de AG De La Tour overweegt dat het verblijfsrecht inzake 20 VWEU tijdelijk van aard is.

# Chavez vragen CRvB 14 oktober 2021

De CRvB heeft in een aantal zaken, die gaan over een beroep op een uitkering, de Staatssecretaris verzocht inlichtingen te verschaffen o.g.v. artikel 8:45 AwB. Er zijn een drietal vragen met subvragen gesteld over het beleid inzake Chavez

Inmiddels wordt in een aantal vreemdelingrechtelijke zaken een beroep gedaan op deze vragen. De vragen zijn op dit moment nog niet beantwoord. De deadline voor beantwoording is 11 november 2021. Omdat de antwoorden onderling afgestemd moeten worden kan er op dit moment nog niet vooruit gelopen worden op deze antwoorden. Bij de rechtbank kan dan ook aangegeven worden dat we niet willen dat er verschillende antwoorden in omloop raken en dat de pleiter daarom niet vooruit kan lopen op het antwoord op deze vragen. De antwoorden zullen in lijn zijn met de huidige jurisprudentie en het beleid.

 [vragen CRvB.pdf](#)

En hierbij de antwoorden zoals verzonden op 10 november 2021  [antwoord brief 10 november 2021.pdf](#)

In april 2022 heeft de CRvB wederom de termijn voor het doen van uitspraak opgeschort. In een van de zaken wordt nog nader onderzoek gedaan.

In een andere zaak heeft de CRvB op 24 februari 2022 wel een uitspraak gedaan over het ID en nationaliteitsvereiste in Chavez zaken ECLI:NL:CRVB:2022:482, Centrale Raad van Beroep, 19/5104 AKW (rechtspraak.nl). Deze uitspraak volgen wij niet. Mocht er een beroep op gedaan worden dan kan verwezen worden naar de uitspraak van 10 februari 2022 van de ABRvS. zie over die uitspraak IK | Uitspraak AbRS 10-2-22 (202003677-1) over verlaten criterium ondubbelzinnig aantonen identiteit en nationaliteit - MELDVERZOEK (ind.nl).

# Kan een derdelands voorkind aanspraak maken op een afgeleid verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU (update)

Heb je een zaak waarin een derdelands (voor)kind betoogt dat hij aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU in verband met een Nederlands minderjarig (half) broertje of zus en wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 10 september 2021?

## Hierbij wat informatie en een meldverzoek

Tot nu toe verlenen we Chavez alleen aan de derdelands (verzorgende) ouders van Nederlandse minderjarige kinderen. In een aantal gevallen hebben die verzorgende ouders echter, naast het Nederlandse minderjarige kind of kinderen, ook nog derdelands (voor)kind(eren). Bijvoorbeeld uit een eerder huwelijk. Er liep een zaak bij de Afdeling (RVS nr. 202002038/1) die ging over de vraag of deze voorkinderen op grond van het arrest Chavez in aanmerking kunnen komen voor een afgeleid verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU. Het hoger beroep heeft de vreemdeling ingetrokken wegens ontbreken procesbelang nadat zijn reguliere aanvraag alsnog werd ingewilligd.

Wij hebben tot nu toe altijd het standpunt ingenomen dat deze broertjes/zusjes niet onder Chavez vallen, omdat geen sprake is van zorgtaken en een (directe) afhankelijkheidsrelatie tussen het Nederlandse kind en deze derdelands broertjes en zusjes. Mogelijk biedt 8 EVRM of de Gezinsherenigingsrichtlijn een oplossing, maar niet artikel 20 VWEU, aldus ons standpunt. Dit zijn echter lastige en weinig sympathieke zaken, omdat de moeder uiteindelijk toch een keuze moet maken tussen verblijven in het land van herkomst met al haar kinderen, of een komst naar Nederland alleen met het Nederlandse kind. En wordt hierdoor het Nederlandse kind uiteindelijk toch niet gedwongen de Unie te verlaten? Deze vraag ligt nu in meerdere zaken voor bij de Afdeling.



Reden voor dit strakke standpunt tot nu toe is – naast een zeer letterlijke uitleg van het Chavez arrest –het domino-effect geweest. In veel van dit soort zaken hebben de derdelands voorkinderen op hun beurt weer een derdelands vader in het land van herkomst. Wat doe je daar dan mee? En wat doe je dan vervolgens weer met familieleden die weer aan die vader vasthangen? Kunnen die allemaal (indirect) onder artikel 20 VWEU vallen?

Op 10 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2042](#) heeft de Afdeling een eerste uitspraak gedaan.

De zaak gaat over een Marokkaanse moeder met drie kinderen. Het eerste kind is in 2010 in Marokko geboren voordat de vader de Nederlandse nationaliteit verkreeg. Vervolgens zijn er nog twee kinderen geboren (in 2012 en 2013) die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen. Vader is in 2014 in Marokko overleden. Moeder en haar drie kinderen verblijven in Marokko. Moeder heeft een faciliterend visum aangevraagd en in eerste instantie een mvv voor haar oudste kind. Het visum is verleend maar de mvv-aanvraag is afgewezen. Vervolgens heeft moeder opnieuw een visum aangevraagd en nu ook voor het oudste kind. Wederom is aan haar een visum verleend en niet aan het oudste kind. Dit omdat volgens de IND het Chavez arrest niet van toepassing is op de broer/zus van een kind met de Nederlandse nationaliteit.

Ondanks het appelverbod in visumzaken wordt een hoger beroep ingediend nadat de IND bij de rechtbank in het gelijk is gesteld. De Afdeling oordeelt dat het hoger beroepschrift wel ontvankelijk is.

*6.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 84 van de Vw 2000 (zie Kamerstukken II 1998-1999, 26 732, nr. 3, blz. 81), volgt dat de reden van de wetgever om geen hoger beroep open te stellen tegen een uitspraak van de rechtbank over een visum voor kort verblijf is gelegen in de aard en korte duur van het voorgenomen verblijf. Deze reden gaat niet op bij het aanvragen van een faciliterend visum op de grond dat zich een situatie voordoet als bedoeld in het arrest Chavez-Vilchez. Dat visum strekt evident niet tot kort verblijf, maar tot een verblijf voor meer dan drie maanden. Daarom moet artikel 84, aanhef en onder b, van de Vw 2000 zo worden uitgelegd dat dit appelverbod niet van toepassing is op uitspraken over een faciliterend visum dat is aangevraagd met het oog op een verblijf op grond van het Unierecht voor langer dan drie maanden.*

Kennelijk komt de Afdeling hiermee terug op haar eerdere standpunt in de uitspraak van 7 december 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:3282](#)). In die uitspraak ging het om een faciliterend visum voor verblijf bij Ghanese moeder die weer verblijf had bij een Unie burger. Daar oordeelde de afdeling nog:

*3. Onder verwijzing naar de uitspraak van 14 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT1936, overweegt de Afdeling dat de vreemdeling voor de toepassing van de Nederlandse vreemdelingenwetgeving wordt gelijkgesteld met een familielid van een burger van de Unie in de zin van Richtlijn 2004/38/EG (PB 2004 L 158) en dat aldus de bepalingen over binnenkomst uit deze Richtlijn naar analogie van toepassing zijn.*

*Volgens artikel 5, tweede lid, van deze Richtlijn, voor zover thans van belang, mag de vreemdeling slechts aan de inreisvisumplicht worden onderworpen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 (PB 2001, L 81). Uit artikel 1, eerste lid, gelezen in samenhang met bijlage I, van deze Verordening volgt dat de vreemdeling bij het overschrijden van de buitengrens van Nederland in het bezit van een visum moet zijn. Uit artikel 2 van deze Verordening, gelezen in samenhang met artikel 2, tweede lid, onder a, van Verordening (EG) nr. 810/2009 (PB 2009 L 243), volgt, voor zover thans van belang, dat voormeld visum een visum is voor een voorgenomen verblijf van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.*

*4. Ingevolge artikel 84, aanhef en onder b, van de Vw 2000, voor zover thans van belang, staat in afwijking van artikel 8:104, eerste lid, van de Awb geen hoger beroep open tegen een uitspraak van de rechtbank over een visum voor een verblijf van 90 dagen of minder. Nu het hoger beroep zich richt tegen een zodanige uitspraak is de Afdeling kennelijk onbevoegd van het hoger beroep kennis te nemen.*

De afdeling komt dus vervolgens toe aan de inhoud van de zaak en oordeelt als volgt:

*9.3. Uit de inwilliging van de beide aanvragen van de moeder om een faciliterend visum, volgt dat de staatssecretaris heeft erkend dat een afwijzing van deze aanvragen zou leiden tot een rechtstreekse aantasting van het aan het Unieburgerschap ontleende recht van vrij verkeer en verblijf van haar twee kinderen, die de Nederlandse nationaliteit hebben. Gelet op hun leeftijd zijn zij zonder hun moeder namelijk niet in staat om gebruik te maken van hun recht op vrij verkeer en verblijf.*

*Het op deze wijze verzekeren van de nuttige werking van artikel 20 van het VWEU brengt ook mee dat de vreemdeling de toegang tot het grondgebied van*

*Nederland niet kan worden ontzegd, omdat van de moeder als alleenstaande ouder redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat zij moet kiezen tussen haar Marokkaanse kind en haar Nederlandse kinderen.*

*9.4. De weigering om de vreemdeling een faciliterend visum te verlenen heeft daarom tot gevolg dat het recht van vrij verkeer en verblijf van haar zus en broer wordt aangetast en doet daarmee afbreuk aan de nuttige werking van artikel 20 van het VWEU.*

De Afdeling voorziet vervolgens zelf in de zaak en verleent een visum.

Met SUA en DMB zullen we verder bespreken hoe nu verder omgegaan moet worden met de derdelands voorkinderen. De Afdeling is er duidelijk in dat zij onder omstandigheden eveneens onder de werking van het arrest Chavez Vilchez vallen.

Verrassend aan de uitspraak is daarnaast dat de Afdeling in het verlenen van een faciliterend visum het erkennen van een verblijfsrecht ziet. Dit terwijl bij een faciliterend visum slechts marginaal wordt getoetst en bovendien de toets door BuiZa wordt verricht. Dit hebben we in een hoger beroepschrift met kenmerk 202103692/1 bij de Afdeling onder de aandacht gebracht. In die zaak hebben we eveneens uitgelegd dat het faciliterend visum slechts ziet op kort verblijf. Tot slot hebben we uitgelegd dat een vreemdeling eerst rechtmatig verblijf kan hebben als hij/zij in NL is (onder verwijzing naar artikel 8 aanhef en onder e Vw). De bovengenoemde uitspraak doet vermoeden dat de Afdeling ons niet zal volgen in dit hoger beroep. Verschil tussen beide zaken is dat deze zaak gaat over een mvv-aanvraag. Overigens hebben we bij dit hoger beroepschrift wel uitgebreid stil gestaan of het een gewenste situatie is dat je een moeder feitelijk dwingt om te kiezen tussen haar kind met de Nederlandse nationaliteit en haar kind met een derdelands nationaliteit.

In de zaak met nummer 202005866/1 heeft de Afdeling ons gevraagd te reageren n.a.v. de uitspraak van 10 september 2021. Vooralsnog bekijken we elke zaak individueel. In deze zaak heeft de moeder in het verleden al een keus gemaakt om haar derdelands kind achter te laten. We hebben dan ook betoogd dat in deze zaak de moeder niet voor een onmogelijke keuze wordt gesteld.

We hopen begin november 2021 met een beleidslijn te komen.

Om een beeld te krijgen van de hoeveelheid zaken waarin dit aan de orde is, graag deze zaken via sharepoint melden bij de portefeuillehouder [REDACTED] of diens achtervang in geval van afwezigheid. Graag de feiten schetsen zoals leeftijd van het kinderen, informatie over alle ouders (zijn zij nog in leven, hebben zij contact met de kinderen etc), bij wie verblijven de kinderen en sinds wanneer etc.

# **Nieuw rapport Migration Law Clinic november 2020 verschenen**

Het nieuwe rapport heet 'Reviewing the application of Chavez Vilchez in the Netherlands'.

Het betreft een rapport over de toepassing en implementatie van de Chavez-jurisprudentie in de Nederlandse regelgeving en praktijk. De meeste (sub) conclusies uit het rapport kunnen worden weerlegd onder verwijzing naar jurisprudentie van de AbRS en het HvJ EU.

Uitspraken die zien op dit rapport graag melden bij de portefeuillehouder.

# Nieuwe gunstige uitspraak AbRS over verblijfsaanspraken in andere lidstaten

In deze uitspraak van 16 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:789) komen drie belangrijke aspecten aan de orde:

- 1) Mogen we in artikel 20 VWEU-zaken tegenwerpen dat het Uniekind niet wordt gedwongen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten indien sprake is van verblijfsaanspraken in andere EU-lidstaten van de derdelander ouder?
- 2) Op wie rust in dat verband de bewijslast, bijvoorbeeld om aan te tonen dat die verblijfsaanspraak in die andere lidstaat niet meer geldig is?
- 3) Maakt het dan nog uit dat het gaat om derdelander ouder die de verzorger is en ten opzichte van wie een afhankelijkheidsverhouding bestaat?

Wat ons betreft een gunstige uitspraak, omdat "verblijfsaanspraken in andere EU-lidstaten" een veelvuldig gehanteerde afwijzingsgrond in Chavez-zaken is! Zie hieronder de betreffende rechtsoverwegingen. Overigens is ook meer recentelijk een uitspraak gedaan door de AbRS waarin deze lijn over verblijfsaanspraken in andere lidstaten wordt bevestigd. Zie AbRS 14 januari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:101) en 12 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1049)

4. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin aan een onderdaan van een derde land die familielid is van een burger van de Unie een verblijfsrecht moet worden toegekend, omdat anders aan het Unieburgerschap de nuttige werking zou worden ontnomen indien, als gevolg van de weigering om een dergelijk recht te verlenen, deze burger feitelijk verplicht is het grondgebied van de gehele Unie te verlaten en hem zo het effectieve genot van de essentie van de aan die status ontleende rechten worden ontzegd (zie het arrest, punt 63, en de daar aangehaalde rechtspraak).

4.1. Zoals het Hof heeft benadrukt, gaat het hierbij om situaties dat de burger van de Unie feitelijk wordt verplicht om het grondgebied van niet alleen de lidstaat waarvan hij staatsburger is, maar ook dat van de Unie als geheel te verlaten (zie in het bijzonder het arrest van 15 november 2011, Dereci, ECLI:EU:C:2011:734, punt 66).

Dit betekent dat de onderdaan van een derde land geen aanspraak heeft op een afgeleid verblijfsrecht als hij zich met de burger van de Unie naar een andere lidstaat kan begeven (zie het arrest van 10 oktober 2013, Alokpa en Moudoulou, ECLI:EU:C:2013:645, punten 34 en 35, en het arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, punt 79). Hoewel in deze arresten het mogelijke verblijfsrecht in een andere lidstaat van de ouder afgeleid was van het verblijfsrecht van het kind als onderdaan van die andere lidstaat, is de Afdeling van oordeel dat deze regel ook op gaat als het gezamenlijke verblijf in een andere lidstaat mogelijk wordt gemaakt door een verblijfsrecht aldaar van de ouder. Het Hof baseert deze regel immers in algemene bewoordingen op het gevolg van een gezamenlijk verblijfsrecht in een andere lidstaat: dat het kind als Unieburger niet het grondgebied van de Unie als geheel hoeft te verlaten (punt 79 van het arrest Rendón Marín).

Op wie rust de bewijslast?

5. Over de bewijslast heeft het Hof in het arrest overwogen dat de onderdaan van een derde land die de erkenning van een op artikel 20 van het VWEU gebaseerd afgeleid verblijfsrecht wenst te verkrijgen, alle gegevens moet verschaffen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of aan de voorwaarden voor toepassing van die bepaling is voldaan. Het gaat vooral om de gegevens die aantonen dat het kind bij een weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan de ouder die onderdaan van een derde land is, het effectieve genot van de essentie van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontzegd doordat het genoot zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten (punt 75).

Het is volgens het Hof vervolgens aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat om aan de hand van de door de onderdaan van een derde land verschaft gegevens het nodige onderzoek te doen om, gelet op alle omstandigheden van het geval, te kunnen beoordelen of een weigering dergelijke gevolgen zou hebben (punt 78).

5.1. Dit betekent dat het in de eerste plaats aan de vreemdeling is om bij de aanvraag alle gegevens te verschaffen die aantonen dat hij of zij niet met de burger van de Unie in de tweede lidstaat kan verblijven, zodat die burger van de Unie verplicht zou zijn het grondgebied van de Europese Unie in zijn geheel te verlaten. Als de vreemdeling betoogt dat het verblijfsrecht in de tweede lidstaat niet meer bestaat of dat de burger van de Unie daar niet kan verblijven omdat deze niet aan de vereisten van de Verblijfsrichtlijn voldoet, is het dus in eerste instantie aan de vreemdeling om dat aannemelijk te maken. Dit zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn als uit het verblijfsdocument, of andere overgelegde stukken, volgt dat het verblijfsrecht door de autoriteiten van de betreffende lidstaat is beëindigd. Pas als de vreemdeling dit aannemelijk heeft gemaakt, moet de staatssecretaris aan de hand van het betoog van de vreemdeling en de eventueel overgelegde stukken onderzoeken en deugdelijk motiveren of een weigering van een verblijfsrecht tot gevolg heeft dat de burger van de Unie verplicht is het grondgebied van de Unie te verlaten.

#### Beoordeling in deze zaak

6. De rechtbank heeft, gelet op wat onder 4 tot en met 5.1 is overwogen, terecht geoordeeld dat het in de eerste instantie aan de vreemdeling is om de gegevens te verschaffen die aantonen dat het weigeren van een verblijfsrecht in Nederland tot gevolg heeft dat haar dochter de Europese Unie moet verlaten en dat het dus in de eerste instantie aan de vreemdeling is om aan te tonen dat zij niet langer een verblijfsrecht in Spanje heeft.

6.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdeling daarin niet is geslaagd. De vreemdeling is in het bezit van een Spaans verblijfsdocument voor duurzaam verblijf als familielid van een burger van de Unie. Dit verblijfsdocument is geldig tot 3 mei 2021. Dat dit verblijfsdocument, zoals de vreemdeling aanvoert, declaratoir van aard is, neemt niet weg dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat het verblijfsrecht op grond waarvan dit verblijfsdocument is verleend, is geëindigd. Over het betoog van de vreemdeling dat het verblijfsrecht volgens artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn (PB 2004, L 158, met rectificatie in PB 2004, L 229) is geëindigd omdat zij al sinds 2014 in Nederland verblijft, heeft de staatssecretaris in zijn verweerschrift en zijn aanvullend verweerschrift terecht het standpunt ingenomen dat aan dit betoog afbreuk wordt gedaan doordat de vreemdeling pas op 18 juni 2018 in de BRP is geregistreerd en dat zij bovendien tussen 23 mei 2019 en 5 september 2019 stond geregistreerd als niet-ingezetene wegens verblijf in Spanje. Daarbij heeft de rechtbank terecht overwogen dat de vreemdeling haar standpunt dat het voor haar dochter niet mogelijk is om in Spanje bij haar te verblijven, op geen enkele manier heeft geconcretiseerd.



6.2. Het betoog dat de rechtbank er ten onrechte geen belang aan heeft gehecht dat de vreemdeling sinds het overlijden van haar partner op 5 september 2019 als enige verzorgende ouder de daadwerkelijke zorg- en opvoedtaken voor haar dochter op zich heeft genomen, faalt ook. De vraag of sprake is van daadwerkelijke zorg- en opvoedtaken, speelt namelijk in het kader van de beoordeling of er een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding als bedoeld in het arrest is (zie daarover de uitspraak van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2020:790](#)). De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de beroepsgronden die hierover gaan in dit geval geen bespreking meer hoeven, omdat van de vreemdeling en haar dochter niet wordt verwacht dat zij het grondgebied van de Europese Unie verlaten, gelet op het verblijfsrecht in Spanje. Daarnaast is in deze zaak ook niet in geschil dat de vreemdeling daadwerkelijke zorg- en opvoedtaken voor haar dochter verricht

# Nieuwe prejudiciële MK Utrecht Chavez

## Op 10 september 2020 heeft MK Utrecht prejudiciële vragen gesteld over Chavez, inreizen vanuit het buitenland en de rol van factoren gezag en dagelijkse zorg

I. Moet artikel 20 van het VWEU aldus worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een derdelander, wanneer die zijn minderjarige kind, burger van de Unie, ten laste heeft en wanneer die minderjarige zich ten opzichte van die derdelander in een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bevindt, het recht van verblijf ontzegt in de lidstaat waar de minderjarige Unieburger de nationaliteit van bezit, terwijl de minderjarige Unieburger zich buiten het grondgebied van die lidstaat dan wel de Unie bevindt en/of zich nooit op het grondgebied van de Unie heeft bevonden, waardoor de minderjarige Unieburger feitelijk de toegang tot het grondgebied van de Unie wordt ontzegd?

II.

(a) Moeten (minderjarige) Unieburgers een belang bij de uitoefening van de rechten die zij hebben op grond van het burgerschap van de Unie stellen of aannemelijk maken?

(b) Kan in dit verband een rol spelen dat minderjarige Unieburgers in de regel niet zelfstandig hun rechten kunnen doen gelden en zelf geen zeggenschap hebben over hun verblijfplaats, maar daarin afhankelijk zijn van hun ouder(s) en dat dit met zich mee zou kunnen brengen dat namens een minderjarige Unieburger aanspraak wordt gemaakt op de uitoefening van zijn rechten als Unieburger, terwijl dat misschien in strijd zou zijn met zijn andere belangen zoals bedoeld in onder meer het arrest Chavez-Vilchez?

(c) Zijn die rechten absoluut, in die zin dat daartegen geen belemmeringen mogen worden opgeworpen of dat voor de lidstaat waarvan de (minderjarige) Unieburger de nationaliteit bezit zelfs een positieve verplichting bestaat om de uitoefening van die rechten mogelijk te maken?

III.

(a) Komt bij de beoordeling of sprake is van een afhankelijkheidsrelatie zoals in I. is bedoeld, doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of de ouder, derdelander, vóór de aanvraag of vóór het besluit waarbij hem verblijfsrecht wordt geweigerd dan wel vóór het moment waarop een (nationale) rechterlijke instantie moet beslissen in een vanwege die weigering gevoerde juridische procedure, wel of niet de dagelijkse zorg had voor de minderjarige Unieburger, en of er anderen zijn die deze zorg in het verleden op zich hebben genomen en/of deze op zich kunnen (blijven) nemen?

(b) Kan in dit verband van de minderjarige Unieburger worden verlangd dat hij, teneinde zijn Unierechten daadwerkelijk uit te kunnen oefenen, zich op het grondgebied van de Unie vestigt bij zijn andere ouder, die burger is van de Unie, die mogelijk niet langer het gezag heeft over de minderjarige?

(c) Zo ja, maakt het hierbij verschil of die ouder wel of niet het gezag en/of de wettelijke, financiële of affectieve last heeft (gehad) over de minderjarige en wel of niet bereid is deze last(en) en/of de zorg voor de minderjarige op zich te nemen?

(d) indien zou komen vast te staan dat de ouder, derdelander, het eenhoofdig gezag heeft over de minderjarige Unieburger, betekent dit dan dat minder gewicht toekomt aan de vraag naar de wettelijke, financiële en/of affectieve last?

De zaak is bij het HvJ EU bekend onder C-459/20. De zaak is op 23 februari 2022 behandeld op zitting. Op 16 juni 2022 neemt de AG conclusie. Vervolgens is het wachten op het arrest.

# Nieuwe prejudiciële vragen door MK Amsterdam Chavez en RL 2003-109

Op 24 november 2020 heeft MK Amsterdam prejudiciële vragen gesteld aan het HvJ EU. De strekking van de vragen is of het afgeleide Chavez verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU, moet worden aangemerkt als een tijdelijk verblijfsrecht in de zin van Richtlijn 2003/109 waardoor het niet in aanmerking kan worden genomen voor een status als Langdurig Ingezetene. Het Betreft C-624/20.

Het betreft VK 20/172.

De gestelde vragen luiden als volgt:

*1. Behoort het tot de bevoegdheid van de lidstaten om te bepalen of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU op zichzelf tijdelijk of niet-tijdelijk van aard is of dient dit Unierechtelijk te worden ingevuld?*

*2. Indien unierechtelijke uitlegging van toepassing is, bestaat er bij de toepassing van Richtlijn 2003/109/EG onderscheid tussen de verschillende afhankelijke verblijfsrechten die aan derdelanders toekomen op grond van het Unirecht, waaronder het afhankelijke verblijfsrecht dat wordt toegekend aan een familielid van de burger van de Unie op grond van de Verblijfsrichtlijn en het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU?*

*3. Is het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU, dat naar zijn aard afhankelijk is van het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander en de Unieburger en dus eindig is, tijdelijk van aard?*

*4. Indien het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU tijdelijk van aard, is, moet artikel 3, tweede lid onder e, van Richtlijn 2003/109 zo worden uitgelegd dat die in de weg staat aan een nationale regeling die slechts nationaalrechtelijke verblijfsvergunningen uitsluit van het verkrijgen van een status als langdurig ingezetene, zoals bedoeld in de Richtlijn?*

Zoals gebruikelijk, vormen de gestelde vragen op voorhand geen aanleiding om een ander standpunt in te nemen over de (temporele) aard van het Chavez-verblijfsrecht.

C-624/20 is in Luxemburg behandeld op 7 december 2021. De AG heeft op 17 maart 2022 conclusie genomen, waardoor we positief zijn verrast. De AG komt tot de volgende conclusie:

*74. Gelet op de specifieke aard van het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU en in aanmerking genomen dat dit verblijf niet bewijst dat er sprake is van een bedoeling tot duurzame vestiging, zodat het kan worden aangemerkt als een verblijf om redenen van tijdelijke aard die een uitsluiting van de werkingssfeer van voornoemde richtlijn rechtvaardigen, ben ik van mening dat dit afgeleide verblijfsrecht, wegens het tijdelijke karakter ervan, geen recht geeft op de status van langdurig ingezetene als bedoeld in artikel 4 van deze richtlijn.*

# Toets aan artikel 8 EVRM in geval eerder verleend verblijfsrecht op Chavez (artikel 20 VWEU)

## Richtlijn voor 8 EVRM-zaken waarin sprake is van een eerder verkregen verblijfsrecht op artikel 20 VWEU (Chavez)

We zien steeds vaker zaken waarin de vreemdeling reeds een afgeleid verblijfsrecht heeft op grond van artikel 20 VWEU (Chavez), maar daarna toch weer (in een nieuwe procedure) om toetsing aan artikel 8 EVRM vraagt. Dit houdt natuurlijk verband met het feit dat het heel lastig is om bestendig verblijfsrecht te krijgen op basis van een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU.

Conform werkinstructie 2020/16 is in de 8 EVRM-beschikking - als het goed is - overwogen dat er geen inbreuk zal worden gemaakt op het familie- of gezinsleven zoals verwoord in artikel 8 van het EVRM indien de aangevraagde verblijfsvergunning op grond van 8 EVRM wordt geweigerd, aangezien die weigering niet tot het gevolg heeft dat de familieleden van elkaar zullen worden gescheiden. Er is immers reeds sprake van rechtmatig verblijf.

Het is de bedoeling aan dit standpunt vast te houden.

Zie ter illustratie van het standpunt het hoger beroepsschrift tegen de uitspraak van rechtbank Amsterdam van 8 maart 2021 (VK 20/6839).

Tevens een positieve uitspraak van de meervoudige kamer van de rechtbank Arnhem van 2 augustus 2021 (AWB 21/993)

In de situatie dat een 8 EVRM aanvraag is ingediend, maar ambtshalve een Chavez verblijfsrecht is vastgesteld, kan je - indien in bezwaar erover wordt geklaagd dat ten onrechte de 8 EVRM aanvraag is afgewezen - wel inhoudelijk toetsen aan 8 EVRM (volledige heroverweging).

# **Uitspraak AbRS 10-2-22 (202003677-1) over verlaten criterium ondubbelzinnig aantonen identiteit en nationaliteit - MELDVERZOEK**

De AbRS is in haar uitspraak van 10 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:433) expliciet teruggekomen van de door de AbRS eerder bevestigde lijn dat een vreemdeling die verzoekt om een verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU (Chavez) - bij gebrek aan een geldig grensoverschrijdingsdocument of een geldige identiteitskaart - ondubbelzinnig zijn identiteit en identiteit moet aantonen

De AbRS komt terug op de uitspraak van 24 februari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:356](#). In deze uitspraak heeft de AbRS het volgende overwogen:

*3.3. De vreemdeling voert terecht aan dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, uit het arrest Oulane niet volgt dat een vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit pas met andere documenten mag staven als hij in bewijsnood verkeert met het overleggen van een paspoort of een geldig document voor grensoverschrijding. Uit punten 25 en 26 van dat arrest volgt juist dat een lidstaat niet mag verlangen dat een vreemdeling een geldig identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt als die vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig aantoont met andere documenten. Daaruit volgt dat een vreemdeling niet eerst in bewijsnood hoeft te verkeren voordat hij zijn identiteit en nationaliteit met andere documenten mag aantonen.*

Hoewel bewijsnood niet eerst hoeft te worden aangetoond en de vreemdeling meteen ieder andere passend bewijsmiddel of document ter staving van de identiteit en nationaliteit mocht inbrengen, bevestigde de AbRS hier wel de lijn dat in dat geval de

identiteit en nationaliteit wel ondubbelzinnig moet worden aangetoond met die andere documenten. De AbRS oordeelt daar nu anders over. Daarbij verwijzen ze naar de uitspraak van 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2159 . In die uitspraak had de AbRS overwogen dat in het kader van een beroep op het arrest Chavez van een vreemdeling mag worden verlangd dat hij zijn identiteit en nationaliteit aannemelijk maakt. In dat specifieke geval was daaraan niet voldaan, aldus de AbRS. Weliswaar levert een echt bevonden paspoort een weerlegbaar bewijsvermoeden op voor de identiteit, nationaliteit en afkomst, maar dat als:

- de vreemdeling niet altijd consistent heeft verklaard over identiteit en nationaliteit;
- vaststaat dat het authentieke paspoort is afgegeven op basis van een door de IND vals bevonden document (i.c. een geboorteakte);
- en er bovendien ook anderszins aanleiding bestaat een de gestelde nationaliteit te twijfelen (taalanalyse, weinig kennis van het gestelde land), toch mag worden geconcludeerd dat met het paspoort de identiteit en nationaliteit niet aannemelijk zijn gemaakt.

De AbrS oordeelt nu dat de vreemdeling die een beroep doet op het arrest Chavez zijn identiteit en nationaliteit niet ondubbelzinnig hoeft aan te tonen met andere documenten

*3.2 Anders dan de Afdeling in de uitspraak van 24 februari 2021 heeft overwogen en onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2159 onder 8.1, overweegt de Afdeling nu dat een vreemdeling die een beroep doet op het arrest Chavez-Vilchez zijn identiteit en nationaliteit niet ondubbelzinnig hoeft aan te tonen met andere documenten. Als een vreemdeling geen geldig document voor grensoverschrijding of een geldig identiteitsbewijs heeft overgelegd om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen, kan hij zijn identiteit en nationaliteit met alle andere middelen, waaronder zijn verklaringen, aannemelijk maken. De staatssecretaris moet vervolgens beoordelen of de vreemdeling daarin is geslaagd. Daarbij moet hij alle door de vreemdeling aangedragen middelen afzonderlijk en in onderlinge samenhang kenbaar bezien. De staatssecretaris mag in dat verband - gemotiveerd - aan de aangedragen middelen een verschillende bewijswaarde toekennen en belang hechten aan verklaringen die een vreemdeling voor het ontbreken van een geldig document voor grensoverschrijding of een geldig identiteitsbewijs heeft gegeven.*



Het criterium wordt dus minder streng, van ondubbelzinnig aantonen naar aannemelijk maken. Met de verwijzing naar de uitspraak van 29 september 2021 maakt de afdeling wel duidelijk dat we contra-indicaties mogen tegenwerpen.

Tot slot is wel positief dat de AbRS in r.o. 3.3 de door ons geschetst belangen van het aantonen van de identiteit en nationaliteit bevestigt, te weten:

*De staatssecretaris voert in reactie op de overweging van de rechtbank dat het dossier een duidelijke aanwijzing bevat dat de vreemdeling een derdelander is, terecht aan dat het aannemelijk maken van de identiteit en nationaliteit verder strekt dan de beantwoording van de vraag of aannemelijk is dat een vreemdeling derdelander is. Hierdoor kan de staatssecretaris bijvoorbeeld identiteitsfraude tegengaan, de gestelde juridische gezinsbanden verifiëren, effectief onderzoek doen naar strafrechtelijke antecedenten en controleren of een vreemdeling geen verblijfsrecht heeft in een andere lidstaat.*

De uitspraak heeft uiteraard de nodige gevolgen voor zaken waarin een aanvraag om een verblijfsrecht op grond van het arrest Chavez is afgewezen op het identiteit- en nationaliteitsvereiste (voorwaarde a uit B.10/2.2 Vc). SUA en JZ beraden zich op dit moment over de gevolgen van deze uitspraak.

Recentelijk is deze uitspraak van de AbRS opnieuw bevestigd, zie de uitspraak d.d. 21 maart 2022 (IK | AbRS | 21-3-2022 | 202101098/1 (ind.nl)) en 25 maart 2022 (IK | AbRS | 25-3-2022 | 202100286/2 (ind.nl)).

Heb je een zaak waarin een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU (Chavez) is afgewezen op louter het identiteit- en nationaliteitsvereiste? Dan graag deze middels een ingevuld Sharepointformulier (vragen en advies) melden, zodat kan worden gezien voor hoeveel zaken dit een probleem vormt en hoe die concrete zaak tot aan de vastgestelde definitieve werkwijze kan worden opgelost. In verband met dit laatste doel graag een vermelding van de feiten en overleegde documenten m.b.t. voorwaarde a (aannemelijk maken identiteit en nationaliteit) in het Sharepointformulier.

# **Uitspraak AbRS 20-1-22 (202100279) over peilmoment toets 20 VWEU én ambtshalve toets ex 3.6b Vb aan 8 EVRM**

Op 20 januari 2022 heeft de AbRS uitspraak gedaan in een artikel 20 VWEU-zaak. De uitspraak ziet op twee aspecten. Allereerst het peilmoment van toetsing in geval het Nederlandse kind meerderjarig is geworden t.t.v. de beschikking. Daarnaast gaat de uitspraak in op de mogelijkheid tot ambtshalve toetsing aan artikel 8 EVRM op grond van artikel 3.6b, aanhef en onder c, Vb in dit soort zaken. Zie hieronder voor een samenvatting van de zaak.

## **Casus**

De vreemdeling, met de Somalische nationaliteit, beoogt verblijf bij zijn twee biologische dochters, die de Nederlandse nationaliteit hebben. De staatssecretaris heeft zijn aanvraag voor een document als bedoeld in artikel 9, eerste lid, Vw 2000 afgewezen, omdat zijn dochters op het moment van toetsing meerderjarig waren, zodat niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor verblijf op grond van het arrest Chavez-Vilchez van het Hof van Justitie van 10 mei 2017, ECLI:EU:C:2017:354. Ook bestaat volgens de staatssecretaris tussen de vreemdeling en zijn dochters geen zodanige afhankelijkheidsrelatie als bedoeld in het arrest K.A. van het Hof van Justitie van 8 mei 2018, ECLI:EU:C:2017:821. Verder heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat het beroep van de vreemdeling op artikel 8 EVRM niet slaagt, omdat dat beroep nooit kan leiden tot de afgifte van het verblijfsdocument waar de vreemdeling om heeft verzocht.

In hoger beroep klaagt de vreemdeling, onder verwijzing naar AbRS 21 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:567](#), dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 3.6b, aanhef en onder c, Vb 2000 de staatssecretaris de mogelijkheid biedt om hem ambtshalve een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM te verlenen, maar dat dit niet betekent dat de staatssecretaris in de nu voorliggende procedure verplicht is om een afweging in dat kader te verrichten.

## **Bevoegdheid ambtshalve vergunning 8 EVRM ex 3.6b onder c Vb**

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de staatssecretaris de bevoegdheid en niet de plicht heeft om krachtens artikel 3.6b, aanhef en onder c, Vb 2000 de vreemdeling ambtshalve een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM te verlenen. Dat neemt niet weg dat de staatssecretaris deugdelijk moet motiveren waarom hij geen gebruik maakt van die bevoegdheid, die in algemene zin "onverminderd artikel 3.6 en 3.6a" van toepassing is (vgl. AbRS 21 februari 2019 onder 3 en 3.1). De staatssecretaris moet dit motiveren, als een vreemdeling impliciet of, zoals in dit geval, expliciet een beroep doet op artikel 8 EVRM. De staatssecretaris kan voor die motivering verwijzen naar het toepasselijk beleid als daarin is toegelicht waarom in bepaalde gevallen geen gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid of, als dat beleid ontbreekt, in het individuele geval toelichten waarom van deze bevoegdheid geen gebruik wordt gemaakt. Vanzelfsprekend kan de staatssecretaris er ook voor kiezen zonder een daartoe strekkende aanvraag inhoudelijk te beoordelen of er aanleiding is van deze bevoegdheid gebruik te maken.

In de nu voorliggende zaak heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat de aanvraag van de vreemdeling ziet op het vaststellen van rechtmatig verblijf op grond van het EU-recht en dat hij geen geslaagd beroep op artikel 8 EVRM kan doen, omdat een beroep op artikel 8 EVRM nooit kan leiden tot de afgifte van het verblijfsdocument waar de vreemdeling om heeft verzocht. In zijn nadere reactie heeft de staatssecretaris desgevraagd toegelicht dat hij geen beleid heeft ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheid in artikel 3.6b, aanhef en onder c, Vb 2000 en verder dat hij overeenkomstig Werkinstructie 2020/16 alleen ambtshalve doortoetst aan artikel 8 EVRM, als er geen EU verblijfsrecht meer bestaat, omdat het in het verleden van rechtswege is geëindigd, of als de staatssecretaris een EU verblijfsrecht per heden beëindigt en een vreemdeling zich impliciet of expliciet beroept op zijn recht om zijn of haar gezins- of privéleven hier te lande uit te oefenen.

Met deze motivering en nadere reactie heeft de staatssecretaris niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij, ondanks de hem toekomende bevoegdheid in artikel 3.6b, aanhef en onder c, Vb 2000, in de nu voorliggende zaak geen afweging heeft gemaakt om ambtshalve een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM te verlenen. De verwijzing van de staatssecretaris naar de Werkinstructie laat namelijk onverlet dat, ook als hij vaststelt dat een vreemdeling van rechtswege geen EU-verblijfsrecht meer heeft, hij die vreemdeling alsnog ambtshalve een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM kan verlenen, terwijl die vreemdeling daar, net als in de nu voorliggende zaak,

geen aanvraag voor heeft ingediend. Dat verder, zoals de rechtbank heeft overwogen, uit AbRS 29 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:278](#), volgt dat toetsing aan het EU-recht te onderscheiden is van het bepaalde in artikel 8 EVRM, is eveneens geen afdoende verklaring waarom de staatssecretaris geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid die artikel 3.6b aanhef en onder c, Vb 2000 hem geeft, zoals de vreemdeling terecht aanvoert. Ook overigens heeft de staatssecretaris niet toegelicht waarom hij in een geval als dit volgens de Werkinstructie geen gebruik maakt van de bevoegdheid ambtshalve te beoordelen of een vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM. Daarbij komt dat in de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van 17 december 2013 (stroomlijning toelatingsprocedures; Stb. 2013, 580) in de beknopte passage over artikel 3.6b wordt gewezen op het belang dat door een ambtshalve toets aan een aantal humanitair-reguliere gronden - waaronder die van artikel 8 EVRM - direct duidelijk wordt of er een reden is om op die gronden verblijf in Nederland toe te staan. Niet valt in te zien waarom dat belang in een geval als dit niet geldt en een vreemdeling dan alsnog een aparte aanvraag moet indienen voor de beoordeling van een impliciet of expliciet beroep op artikel 8 EVRM. De rechtbank heeft dit niet onderkend. De grief slaagt in zoverre.

### **Ontbreken Chavez-verblijfsrecht, peilmoment toetsing 20 VWEU i.g.v. meerderjarigheid**

Voor zover de vreemdeling aanvoert dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij zijn aanvraag voor een artikel 9-document heeft ingediend op het moment dat zijn jongste dochter nog net minderjarig was en dat de staatssecretaris dus had moeten beoordelen of hij gedurende die korte periode rechtmatig verblijf heeft ontleend aan het Unierecht, slaagt dit betoog niet. Zelfs als de vreemdeling gedurende de twee dagen dat zijn jongste dochter minderjarig was rechtmatig verblijf zou hebben gehad als bedoeld in het arrest Chavez-Vilchez, laat dit onverlet dat de staatssecretaris in het besluit deugdelijk heeft gemotiveerd dat de vreemdeling, omdat zijn dochters inmiddels meerderjarig zijn, geen afgeleid verblijfsrecht kan ontlenen aan het arrest K.A. Hij heeft daaraan niet ten onrechte ten grondslag gelegd dat de vreemdeling voor zijn jongste dochter geen enkele omstandigheid heeft aangevoerd waaruit een zodanige afhankelijkheidsrelatie blijkt als bedoeld in dat arrest en dat voor de oudste dochter, die verstandelijk beperkt is, evenmin sprake is van een dergelijke afhankelijkheidsrelatie, omdat zij begeleiding en zorg krijgt vanuit een professionele organisatie en van de echtgenote van de vreemdeling. De

vreemdeling heeft verder ook niet aangevoerd waaraan hij na het meerderjarig worden van zijn jongste dochter mogelijk nog een voortgezet verblijfsrecht zou ontlelen. De grief faalt in zoverre.

### **Wat te doen m.b.t. een verwijzing naar de uitspraak m.b.t. 3.6b onder c Vb?**

Op 24 februari 2022 heeft de AbRS opnieuw eenzelfde oordeel gegeven over artikel 3.6b onder c Vb. Zie [Uitspraak 202104106/1/V3 - Raad van State](#).

Hoewel een meer zaaksgerichte in plaats van aanvraaggerichte benadering van casussen wenselijk is, is dit helaas niet binnen een korte termijn geregeld en kunnen daar dus ook nog in het geheel geen toezeggingen over worden gedaan. Daarom wordt voor nu gekozen om te motiveren waarom er geen gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid in 3.6b Vb en niet ambtshalve wordt getoetst aan artikel 8 EVRM. We hebben hier een opzet voor gemaakt:

*Er is betoogd dat verweerder op grond van artikel 3.6b, aanhef en onder c, Vb de mogelijkheid heeft om ambtshalve een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM te verlenen en verzocht om van die bevoegdheid gebruik te maken [OPMERKING: EVT OMBUIGEN NAAR DE EXPLICIETE BEROEPSGROND VAN EISER/EISERES].*

*Thans is echter de onderhavige aanvraag ingediend, waarmee eiser/eiseres in beginsel afgeleide aanspraken op grond van artikel 20 VWEU vastgesteld wil zien. Dat betreffen van het burgerschap van de Unie afgeleide rechten, om te verzekeren dat die Unieburger het effectief genot van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten niet wordt ontzegd. Uit rechtspraak van het HvJ EU (zie bijvoorbeeld de arresten NA (C-115/15) en RH (C-836/18)) volgt dat een derdelander alleen aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU indien zowel deze derdelander als de Unieburger, die een familielid is, gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten wanneer geen verblijfsrecht wordt toegekend. Bijgevolg kan de toekenning van een dergelijk afgeleid verblijfsrecht slechts worden overwogen wanneer de derdelander die familielid van een Unieburger is, niet voldoet aan de voorwaarden om op grond van andere bepalingen – met name de nationale regels en het secundair Unierecht inzake gezinshereniging alsmede 8 EVRM – een verblijfsrecht te krijgen in de lidstaat waarvan deze burger onderdaan is. Gelet op de aan onderhavige aanvraag onderliggende vooronderstelling dat geen andere verblijfsaanspraken van toepassing zijn, zal verweerder in deze procedure niet overgaan tot toetsing en vergunningverlening aan andere aanspraken, waaronder artikel 8 EVRM.*

*Bovendien is middels de onderhavige aanvraag tot toetsing aan artikel 20 VWEU gekozen voor een specifieke procedure ter vaststelling van artikel 20 VWEU, met de daar bijhorende (lagere) legeskosten. Een toetsing aan artikel 8 EVRM kent een ander kader en vergt daardoor een ander aanvullend grondig onderzoek (bijvoorbeeld naar een objectieve belemmering in het land van herkomst). Door een bijkomende toets aan artikel 8 EVRM wordt de procedure derhalve veel bewerkelijker en vergt deze meer tijd en capaciteit. Daar is de procedure niet op ingericht en dit is niet meer in verhouding tot de voor deze procedure betaalde leges. Het belang van verweerder om in algemene zin niet aan 8 EVRM te toetsen in deze procedures is daardoor naar de huidige stand van de uitvoeringspraktijk groter dan uw belang om deze aanspraken wél in de onderhavige procedure getoetst te zien. In dat kader is van belang dat het voor een vreemdeling altijd mogelijk is om artikel 8 EVRM-aanspraken te laten toetsen. Het zal alleen niet nu en in deze procedure plaatsvinden. Indien u toch van mening bent dat u aanspraken ontleent aan het recht op gezinsleven en in verband daarmee in aanmerking komt voor een vergunning, kunt u immers altijd nog een daartoe strekkende aanvraag in te dienen.*

### **Let wel!**

--> Er dient in beroep wel een punt te zijn gemaakt van het niet gebruik maken van deze ambtshalve toets en bevoegdheid.

--> Er dient ingevolge de uitspraak in de besluitvormingsfase impliciet of expliciet een beroep te zijn gedaan op artikel 8 EVRM danwel het recht op gezinsleven. Artikel 3.6 b Vb is namelijk een *bestuurlijke* bevoegdheid. Als er in de bestuursfase of besluitvormingsfase geen beroep op het recht op gezinsleven is gedaan, kan de IND bezwaarlijk worden verweten dat niet van die bevoegdheid gebruik is gemaakt, niet aan 8 EVRM te hebben getoetst danwel niet hebben gemotiveerd waarom daaraan niet is getoetst. Die kans hebben we dan niet gehad. Een dergelijk impliciet of expliciet beroep op het recht op gezinsleven is in Chavez-zaken natuurlijk al heel snel aan de orde. .

--> Het standpunt is dat een toets aan artikel 3.6b onder c Vb niet van toepassing is in geval van een toegangsvraagstuk (mvv/visum/faciliterend visum). Dit kan worden gemotiveerd aan de hand van de letterlijke tekst van artikel 3.6b onder c Vb:

*Onverminderd de artikelen 3.6 en 3.6a kan de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ambtshalve worden verleend:*

*c.aan de vreemdeling wiens uitzetting in strijd zou zijn met artikel 8 van het Verdrag tot*

*bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.* (ONDERSTREPINGEN NIET IN ARTIKEL ZELF)

Dit artikel spreekt over de verlening van een verblijfsvergunning en over uitzetting die in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM. Dat gaat dus over vreemdelingen die zich in Nederland bevinden. In de zaak die voorlag bij de Afdeling en leidde tot de uitspraak van 20 januari 2022 ging het ook om een vreemdeling die zich in Nederland bevond en vroeg om een artikel 9 Vw document.

Ter achtergrond kan daarbij worden verwezen naar de WBV 2013/580 Besluit van 17 december 2013 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (stroomlijning toelatingsprocedures), waarbij dit artikel in de huidige versie in werking is getreden: in de Nota van Toelichting daarbij staat (p. 14) dat het gaat om onnodig lang verblijf zonder perspectief tegengegaan. De vreemdeling die vraagt om toegang, verblijft niet in Nederland, het is daar dus niet op gericht.

# Uitspraak AbRS art. 20 VWEU over verloop minder- naar meerderjarigheid gedurende besluitvormingsprocedure (update)

De AbRS heeft op 24 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:645 en 20190683/1) uitspraak gedaan in een Chavez-zaak (ex artikel 20 VWEU) waarin het verblijfgevende Unieburgerkind gedurende de besluitvormingsprocedure meerderjarig wordt. Wat zijn de gevolgen voor de beoordeling van een dergelijke zaak en wat geldt als peilmoment?

Het betrof een zaak waarin het Unieburgerkind bij de aanvraag én BIP nog minderjarig was, maar gedurende bezwaar meerderjarig was geworden. In de BOB was de aanvraag afgewezen omdat het kind meerderjarig was geworden en er geen sprake was van een situatie waarin de familieleden *op geen enkele wijze van elkaar gescheiden konden worden* (zie K.A. vs België; C-82/16).

Onsympathieke aan deze zaak was wel dat de aanvraag in de BIP buiten behandeling was gesteld omdat de leges niet betaald waren. Dit bleek achteraf niet juist (waren wel betaald, maar er was een verkeerd kenmerk vermeld waardoor het niet te traceren viel), maar een inhoudelijke beoordeling van artikel 20 VWEU ontrabk daarom in de BIP. In bezwaar werd het kind alsnog meerderjarig.

De AbRS overweegt als volgt:

2. *In haar tweede grief klaagt de vreemdeling onder meer dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij en haar minderjarige kind niet in aanmerking komen voor een aan artikel 20 van het VWEU ontleend afgeleid verblijfsrecht. Daarover voert zij aan dat referent op het moment van de aanvragen nog minderjarig was en zij en haar minderjarige kind daarom op dat moment in aanmerking kwamen voor de vaststelling van zo'n afgeleid verblijfsrecht. Een afgeleid verblijfsrecht vervalt volgens de vreemdeling bovendien niet automatisch*



wanneer een Unieburger meerderjarig wordt. Zij wijst daarbij op beleid van de staatssecretaris waaruit volgens haar volgt dat zij een afgeleid verblijfsrecht kan behouden op het moment dat referent meerderjarig wordt en haar aanwezigheid als verzorgende ouder voor referent nodig is om een opleiding voort te kunnen zetten of af te kunnen ronden (paragraaf B10/2.3 van de Vc 2000). Verder voert de vreemdeling aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat artikel 20 van het VWEU conform het EU Handvest uitgelegd moet worden, waarbij zij zich beroept op artikel 7 van het EU Handvest, artikel 8 van het EVRM en de jurisprudentie en het beleid inzake familie- en gezinsleven voor jongvolwassenen (paragraaf B7/3.8.1 van de Vc 2000).

2.1. Niet is uitgesloten dat als de aanvraag van de vreemdeling inhoudelijk was beoordeeld in het besluit van 14 juni 2018, dus op het moment dat referent nog minderjarig was, de staatssecretaris een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU had vastgesteld. Tegen die achtergrond en het beroep van de vreemdeling op de hiervoor genoemde paragrafen in de Vc 2000 lag het op de weg van de staatssecretaris om in bezwaar alsnog duidelijkheid te bieden over het al dan niet bestaan van zo'n afgeleid verblijfsrecht ten tijde van het besluit van 14 juni 2018 en ook over de gevolgen daarvan voor de situatie van de vreemdeling en haar kind ten tijde van de besluiten op bezwaar van 30 augustus 2018 toen referent net meerderjarig was. De staatssecretaris heeft die duidelijkheid niet geboden. Daarbij overweegt de Afdeling dat de rechtbank onbestreden heeft overwogen dat de vreemdeling 'in principe' voorafgaand aan de besluiten op bezwaar een verblijfsrecht had op grond van artikel 20 van het VWEU. De staatssecretaris heeft zich ook desgevraagd door de Afdeling niet concreet uitgelaten over de vraag of de vreemdeling ten tijde van het nemen van het besluit van 14 juni 2018 voldeed aan de voorwaarden voor een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU. Daardoor heeft hij in de besluiten op bezwaar ten onrechte ook niet beoordeeld of de vreemdeling in geval van een rechtmatig verblijf ten tijde van het besluit van 14 juni 2018 na meerderjarigheid van referent een voortgezet verblijfsrecht zou kunnen ontleenen aan artikel 20 van het VWEU, bijvoorbeeld volgens de hiervoor genoemde paragrafen in de Vc 2000. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de ex nunc-beoordeling in bezwaar (artikel 7:11 van de Awb) daaraan in de weg staat. Dat de heroverweging in bezwaar ex nunc moet worden verricht, belet niet dat in een geval als dit alsnog wordt beoordeeld of er ten tijde van het primaire besluit bij minderjarigheid van referent rechtmatig verblijf bestond. Die beoordeling is in dit geval nodig om te kunnen beoordelen of de vreemdeling ten tijde van het besluit op bezwaar rechtmatig voortgezet verblijf heeft. Nationale procedurevoorschriften mogen bovendien geen afbreuk doen aan de nuttige werking van artikel 20 van het VWEU (zie de arresten van het Hof van Justitie

van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, punt 76, en 8 mei 2018, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, punt 54). Gelet hierop heeft de rechtbank niet onderkend dat de staatssecretaris de besluiten van 30 augustus 2018 niet deugdelijk heeft gemotiveerd.

Behoudens een paar uitzonderingen worden inmiddels de meeste zaken doorgezet en wordt daarin geen navolging gegeven aan bovengenoemde uitspraak van de AbRS. Dit omdat in de meeste zaken die wij zien geldt dat er op de valreep een aanvraag is ingediend. In de meeste zaken was men derhalve reeds een aantal dagen na de aanvraag, maar op zijn minst t.t.v. de BIP, meerderjarig. Dat maakt die zaken wat ons betreft anders dan de zaak bij de Afdeling. Daar heeft de Afdeling immers overwogen in r.o. 2.1: *"Niet is uitgesloten dat als de aanvraag van de vreemdeling inhoudelijk was beoordeeld in het besluit van 14 juni 2018, dus op het moment dat referent nog minderjarig was, de staatssecretaris een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU had vastgesteld. (...) Daarbij overweegt de Afdeling dat de rechtbank onbestreden heeft overwogen dat de vreemdeling 'in principe' voorafgaand aan de besluiten op bezwaar een verblijfsrecht had op grond van artikel 20 van het VWEU"*. Daarbij komt dat een bijzondere omstandigheid zoals aan de orde in de uitspraak van de AbRS (te weten een onjuiste/abusievelijke buiten behandelingstelling), niet speelt in de meeste zaken die we tot nu toe zien.

Dat in algemene zin onze toetsingssystematiek nog klopt, te weten dat het peilmoment voor toetsing aan 20 VWEU ligt op datum beschikking en niet op datum aanvraag, is recentelijk nog bevestigd in een uitspraak van de AbRS d.d. 20 januari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:187). Het moment van de beschikking is derhalve bepalend voor de vraag of sprake is van een minder- of meerderjarig kind en welk toetsingskader van artikel 20 VWEU van toepassing is (Chavez (C-133/15) resp. K.A (C-82/16):

2.4. Voor zover de vreemdeling aanvoert dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij zijn aanvraag voor een artikel 9 document heeft ingediend op het moment dat zijn jongste dochter nog net minderjarig was en dat de staatssecretaris dus had moeten beoordelen of hij gedurende die korte periode rechtmatig verblijf heeft ontleend aan het Unierecht, slaagt dit betoog niet. Zelfs als de vreemdeling gedurende de twee dagen dat zijn jongste dochter minderjarig was rechtmatig verblijf zou hebben gehad als bedoeld in het arrest Chavez-Vilchez, laat dit onverlet dat de staatssecretaris in het besluit deugdelijk heeft gemotiveerd dat de vreemdeling, omdat zijn dochters inmiddels meerderjarig zijn, geen afgeleid verblijfsrecht kan ontlenen aan het arrest K.A. Hij heeft daaraan niet ten onrechte ten grondslag gelegd dat de vreemdeling voor zijn jongste dochter geen enkele omstandigheid heeft aangevoerd waaruit een zodanige afhankelijkheidsrelatie blijkt als bedoeld in dat arrest en dat voor de oudste dochter, die verstandelijk beperkt is, evenmin sprake is van een dergelijke

*afhankelijkheidsrelatie, omdat zij begeleiding en zorg krijgt vanuit een professionele organisatie en van de echtgenote van de vreemdeling. De vreemdeling heeft verder ook niet aangevoerd waaraan hij na het meerderjarig worden van zijn jongste dochter mogelijk nog een voortgezet verblijfsrecht zou ontlenen. De grief faalt in zoverre*

Zie ook het informatiebericht op de IK-pagina over de uitspraak van 20 januari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:187).

Heb je een zaak waarin wel sprake is van een van de volgende bijzondere omstandigheden zoals aan de orde in uitspraak van 24 maart 2021:

- Was het Nederlandse kind in ieder geval t.t.v. de BIP nog minderjarig? *(ratio: hiermee haal je de echte op de valreep-aanvragen eruit! We zien bijvoorbeeld geregeld zaken waarin de aanvraag slechts een week voor 18-jarige leeftijd is ingediend)*
- Was niet uitgesloten dat, als de aanvraag van de vreemdeling inhoudelijk was beoordeeld in de BIP, dus op het moment dat referent nog minderjarig was, de SvJ een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU had toegekend *(ratio: hiermee haal je de zaken eruit waarin t.t.v. de BIP – hoewel het Nederlandse kind minderjarig was – er anderszins sprake was van een evidente afwijzing (bijv. ouderschap niet aangetoond). Het moet hierbij wel gaan om evidente uitsluitingen; er moet in dit kader niet reeds worden getreden in de toetsing aan voorwaarden als zorgtaken/afhankelijkheid)*
- Was sprake van een fout/omissie in de besluitvormingsfase, waardoor bepaalde inhoudelijke rechten eerder (t.t.v. de BIP) niet zijn getoetst of niet juist zijn getoetst. *(ratio; dit volgt uit de in principe-overweging van de AbRS. Van enige omissie t.t.v. de BIP zal overigens in de meeste situaties waarin men t.t.v. de BIP minderjarig wel sprake zijn, anders was e.e.a. bij BIP wel toegekend. Hiermee worden ook de situaties eruit gefilterd waarin de afwijzende BIP echt enkel en alleen voor rekening en risico van de vreemdeling komt, bijvoorbeeld omdat hij e.e.a. niet had aangetoond)*

**Dan deze graag melden bij de dossierhouder.**

Voorzover er in lopende zaken een beroep wordt gedaan op B10/2.3 Vc

*"Het verblijfsrecht van de burger van de Unie die de verzorgende ouder is van een minderjarig kind, eindigt bij de meerderjarigheid van het kind, tenzij de aanwezigheid van de verzorgende ouder nodig is om de opleiding te kunnen voortzetten en voltooien."*

Dan geldt dat deze passage niet van toepassing is bij artikel 20 VWEU rechten. Het staat eigenlijk al in de Vc dat het moet gaan om een *burger van de Unie*. In deze situaties gaat het juist om een derdelander die de verzorgende ouder was van een minderjarig kind. Het kind is wel een kind van een Unieburger (Nederlandse vader), maar het moet gaan om een Unieburger die verzorger is en hier gaat het om een derdelander die verzorger is. Afgaande op de letterlijke tekst van het beleid, maakt al dat dit niet van toepassing is. Reeds daarom kan deze grond nooit zien op Chavez-ouders omdat dit per definitie om verzorgende derdelander ouders gaat.

# **Uitspraak Afdeling over niet hoeven vaststellen verblijfsrecht in het verleden en adviespraktijk voor andere bestuursorganen**

De vreemdeling heeft verzocht de ingangsdatum van haar Chavez verblijfsrecht te bepalen. De ABRvS heeft in deze zaak vragen gesteld over het adviseren door de IND aan verstreckende instanties over EU-verblijfsaanspraken in het verleden ten behoeve van de door deze instanties te verlenen verstrekkingen met terugwerkende kracht. De afdeling heeft overwogen dat er geen wettelijke grondslag is om het verblijfsrecht in het verleden vast te stellen en dat de huidige adviespraktijk volstaat.

Op 28 mei 2021 heeft de Afdeling een gunstige uitspraak gedaan [ECLI:NL:2021:1145](#).

De zaak gaat over een vreemdeling die verzocht heeft haar een artikel 9 document te verstrekken omdat zij een afgeleid verblijfsrecht als bedoeld in het arrest Chavez-Vilchez (ECLI:EU:2017:354) heeft. Tevens heeft zij verzocht de ingangsdatum van haar rechtmatig verblijf vast te stellen. Het verzochte document is verstrekt. Daarnaast heeft de IND zich op het standpunt gesteld dat gelet op de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2011 [ECLI:NL:2011:BP5947](#) er geen bevoegdheid is om de ingangsdatum van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling vast te stellen.

De genoemde uitspraak van 21 februari 2011 ging over de verblijfsrichtlijn, deze uitspraak gaat over een afgeleid verblijfsrecht aan artikel 20 VWEU. De Afdeling overweegt dat dat geen verschil maakt omdat ook dit verblijfsrecht van rechtswege ontstaat en onafhankelijk is van de toestemming van de nationale autoriteiten. De Afdeling wijst er nogmaals op (zoals ook in de uitspraak van 21 februari 2011) dat de verblijfsrichtlijn en in dit geval artikel 20 VWEU er niet aan in de weg staan om in het nationale recht te regelen dat de ingangsdatum van het gemeenschapsrecht kan worden

vastgesteld. Dat de Afdeling eerder heeft overwogen dat in de VW2000 geen bevoegdheid is opgenomen om de ingangsdatum vast te stellen betekent niet dat de Afdeling geen oog had of heeft voor de voordelen van een nationale wettelijke grondslag voor een dergelijke bevoegdheid. **Ondanks de voordelen verplicht het Unierecht de IND niet om een ingangsdatum vast te stellen.** De Afdeling overweegt dat het belang van de vreemdeling om in een zo vroeg mogelijk stadium de ingangsdatum van zijn rechtmatig verblijf te kennen, niet opweegt tegen het extra werk dat de Staatssecretaris dan moet verrichten. Tegen deze achtergrond is het aan de wetgever om desgewenst te voorzien in een nationale bevoegdheid om de ingangsdatum van het rechtmatig verblijf vast te stellen bij een aanvraag om een artikel 9 document.

De uitspraak is gemeld bij de directie wetgeving. De afdeling is er echter duidelijk over dat wij niet verplicht zijn om een wettelijke grondslag te regelen.

Verder blijkt uit de uitspraak duidelijk dat wij, in tegenstelling tot hetgeen de rechtbank heeft overwogen, de ingangsdatum ook intern niet vaststellen.

#### EERDER BERICHT:

De AbRS heeft op 13 februari 2020 vragen gesteld over het adviseren door de IND aan verstreckende instanties over EU-verblijfsaanspraken in het verleden ten behoeve van de door deze instanties te verlenen verstrekkingen met terugwerkende kracht. Zie bijgaande brief. De vragen zijn gesteld in een zaak die ziet op artikel 20 VWEU (Chavez), maar heeft o.i. ook gevolgen voor overige EU aanspraken (bijv. RL 2004/38). Dit omdat al deze EU-aanspraken worden bevestigd met een document zoals bedoeld in artikel 9 Vw 2000, in al deze zaken hetzelfde standpunt wordt uitgedragen en daarin dezelfde adviespraktijk is ontstaan. Het standpunt van de IND in dit soort zaken (behoudens toetsingen EU-duurzaam uiteraard) is dat de IND in haar beschikkingen geen verblijfsaanspraken in het verleden gaat vaststellen. Daar waar de vreemdeling belang heeft bij vaststelling van aanspraken in het verleden, kan hij/zij deze beoordeeld krijgen. Zo kan een vreemdeling in de procedure die ziet op de verstrekking van een bepaalde uitkering/toeslag, beoordeeld krijgen of in het verleden sprake was van rechtmatig verblijf en - daarmee - recht bestond op verstrekkingen in het verleden. De betreffende verstreckende instantie zal in dat kader, na een verzoek daartoe aan de IND, vervolgens door de IND worden geadviseerd over eventuele aanspraken in het verleden.

De AbRS stelt nu vragen over deze adviespraktijk en het lijkt er op dat de AbRS deze praktijk aan het inventariseren en evalueren is. De uitkomst van deze zaak kan derhalve mogelijk in de toekomst gevolgen hebben voor toetsingen van EU-aanspraken in het verleden alsmede voor de huidige geconstrueerde adviespraktijk. Dit betreft echter een eerste inschatting. Vooralsnog blijft het standpunt van de IND, zoals hiervoor verwoord, onveranderd. Op dit moment is JZ in samenwerking met SUA de vragen aan het beantwoorden. Op 18 augustus 2020 zal de zitting bij de AbRS plaatsvinden. Deze wordt bepleit door de landsadvocaat.

# Afgeleid verblijfsrecht art. 20 VWEU vs. duurzaam verblijfsrecht ex art. 16 Richtlijn vrij verkeer - MELD VERZOEK

Een veelvoorkomende vraag is of je met een afgeleid verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU in aanmerking kan komen voor een duurzaam verblijfsrecht ex artikel 16 Richtlijn vrij verkeer

Bij uitspraak d.d. 2 mei 2018 heeft de Afdeling bepaald dat een vreemdeling met een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU niet, na verloop van tijd, in aanmerking kan komen voor een duurzaam verblijfsrecht als bedoeld in artikel 16 RL 2004/38. Vermeldenswaardig is wel dat deze vreemdelingen niet aan het middelenvereiste (artikel 7 Richtlijn 2004/38) voldeden. Hierdoor kan uit de uitspraak niet zonder meer worden afgeleid dat een vreemdeling met een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU überhaupt niet in aanmerking komt voor een duurzaam verblijfsrecht. Het niet voldoen aan het middelenvereiste in die zaak, maakt dat er niet zonder meer een zuivere rechtsregel uit kan worden afgeleid. Het blijft de vraag wat de Afdeling zou doen in een geval waarin een vreemdeling met een afgeleid verblijfsrecht ex artikel 20 VWEU wél vijf jaar aan artikel 7 RL 2004/38 voldoet en de aanvraag om een duurzaam verblijfsrecht is afgewezen. In een dergelijke zaak komt het immers echt enkel en alleen aan op de vraag of de *grondslag van het verblijfsrecht* problematisch is voor de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht. Mocht je een dergelijke zaak hebben, dan graag melden bij portefeuillehouder Linda van Es of diens achtervang in geval van afwezigheid. Het officiële standpunt blijft evenwel dat het afgeleide verblijfsrecht van de vreemdeling krachtens artikel 20 van het VWEU niet kan worden aangemerkt als rechtmatig verblijf dat in aanmerking kan worden genomen voor de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht. De grondslag blijft derhalve het probleem. Zie in dit verband ook de uitspraak van de meervoudige kamer van rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam d.d. 28 september 2018. In laatstgenoemde uitspraak speelden overigens nog twee andere rechtsvragen die in positieve zin voor verweerder zijn beantwoord: te weten de reikwijdte van het Chavez Vilchez arrest voor de situatie waarin de verblijfgevende Unieburger een meerderjarige zus is alsmede de



vraag of in dat geval - waarin reeds een afgeleid verblijfsrecht o.g.v. 20 VWEU aan moeder resp. een VVR familie en gezinsleven aan zus was verstrekt - sprake kan zijn van (proces)belang.

# Algemene introductie EU-verdrag

Herbij een algemene introductie over het EU-verdrag en Unieburgers

## Wie zijn Unieburgers?

- Iedereen die de nationaliteit van een EU lidstaat heeft, is daarmee ook een Unieburger
- Het EU-burgerschap is een aanvulling op het nationale burgerschap en geen vervanging daarvan (artikel 20 VWEU)
- Het HvJ EU heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van lidstaten moet zijn

## Welke rechten hebben Unieburgers?

- Recht van vrij verkeer en verblijf à *artikel 20 en 21 VWEU en Richtlijn 2004/38*
- Te stemmen en zich kandidaat te stellen voor het Europees Parlement en gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden onder dezelfde voorwaarden als onderdanen van die staat à *artikel 22 VWEU en Richtlijn 94/80 en Richtlijn 93/109*
- Consularie en diplomatieke bescherming op grondgebied van derde landen, waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd zijn à *artikel 23 VWEU*
- Verzoekschriften te richten tot het Europees Parlement en de nationale ombudsman (recht van petitie) à *artikel 24 VWEU*
- Zich in de talen van de lidstaat te richten tot de instellingen en de organen van de Unie en in die taal antwoord te krijgen à *24 lid 4 VWEU*;

## Uit welke bronnen volgt het recht op vrij verkeer en verblijf?

- Primair Unierecht --> bijvoorbeeld artikel 20 en 21 VWEU
- Secundair Unierecht; nadere regelgeving voortkomend uit VWEU --> Richtlijn 2004/38 (vrij verkeer)
- Jurisprudentie Hof van Justitie EU

De verblijfsgrond op grond van artikel 20 VWEU/Chavez-verblijfsrecht zoals we dat kennen is gestoeld op primair Unierecht (artikel 20 VWEU) en uitgekristalliseerd in hofjurisprudentie. Voor het eerst in het arrest Zambrano (C-34/09).

Let op voor wat betreft de toetsingsvolgorde! Je begint met secundair Unierecht en valt daarna evt terug op het primair Unierecht (artikel 20 VWEU). Zie het arrest Alokpa (C-86/12)

## Ontwikkeling en achtergrond van de verblijfsgrond op artikel 20 VWEU

- Zuivere interne situaties vielen voorheen altijd buiten het EU-recht. Er moest altijd sprake zijn van een grensoverschrijdende beweging. Nederlanders die altijd in Nederland hebben verbleven konden daar derhalve geen beroep op doen. Tot aan het arrest HvJ EU Zambrano d.d. 8 maart 2011 (C-34/09). In dit arrest beslist het HvJ EU dat er, ondanks dat er geen sprake is van een uitoefening van het recht op vrij verkeer en grensoverschrijding, wel een aanknopingspunt was met het EU-recht. Voor het eerst wordt het aanknopingspunt rechtstreeks gevonden in het burgerschap van de Unie (Art 20 VWEU). Hiermee heeft het HvJ EU een geheel nieuwe rechtregel voor verblijfsrechten geschapen, waarvoor het HvJ EU dus een haakje vond in artikel 20 VWEU
- Toen dus het *arrest Zambrano* (C-34/09). Een arrest dat in de kern gaat om het verblijf in de EU op basis van de feitelijke afhankelijkheid van het kind – de Unieburger – van een derdelander. Het rechtmatig verblijf in België (procedure liep via werkvergunning) mocht niet worden ontzegd aan de Colombiaanse ouders van onder meer 2 Belgische minderjarige kinderen. Dat zou er toe leiden dat de kinderen *feitelijk gedwongen* worden het grondgebied van de EU te verlaten. Hiermee zou hun het effectieve genot worden ontnomen van de *belangrijkste aan hun status als burger van de Unie ontleende rechten*. Het ging om de bewerkstelling van afgeleide verblijfsrechten door het HvJ EU zelf voor derdelanders in geval van afhankelijke minderjarige Unieburgers
- Vervolgens tot aan het arrest Chavez-Vilchez (C-133/15); een restrictieve uitleg. De situatie zoals die zich voordeed in het arrest Zambrano

(twee derdelander ouders met Unieburger kinderen), kon zich in Nederland eigenlijk niet voordoen omdat de Nederlandse nationaliteit in de via één van de ouders werd verworven. In Nederlandse casussen met Nederlandse kinderen was derhalve in de regel nog een andere oude aanwezig met Nederlandse nationaliteit die de zorgt voor het Nederlandse kind op zich kon nemen. De vreemdeling (derdelander ouder) mo het tegendeel bewijzen (ouder overleden, ernstig ziek of in detentie en daarom niet in staat om de zorg voor de Nederlandse kind(eren) op z nemen. Als de vreemdeling daar niet toe in staat was, werd uitgegaan van de theoretische mogelijkheid dat een andere Nederlandse ouder staat was om de zorg voor het Uniekind op zich te nemen en dat kind daarmee niet werd gedwongen het grondgebied van de Unie te verlat zoals verboden door artikel 20 VWEU. Deze uitleg werd gevolgd door de Raad van State.

- Rechtspraak in de tussentijd tot aan het arrest Chavez-Vilchez (C-133/15): *HvJ EU Dereci (C-256/11), O, S en L (C-356/11) en Alokpa (C-8*

- Toen het arrest Chavez-Vilchez d.d. 10 mei 2017 (C-133/15). Betrof geen vreemdelingrechtelijke zaak, maar een zaak via de CRvB. Het H' EU geeft in dit arrest criteria voor de beoordeling van het risico dat het kind wordt gedwongen om het EU-grondgebied te verlaten. De omstandigheid dat er een Nederlandse ouder is die (theoretisch gezien) in staat is om de zorg voor het Uniekind op te nemen is een omstandigheid die je mag betrekken, maar daar mag je - anders dan Nederland deed - niet uitsluitend naar kijken en geen doorslaggevend gewicht aan toekennen. Wat dan wel? *Er moet worden beoordeeld welke ouder de daadwerkelijke zorg over het kind heeft en of er eer daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het kind en de ouder die onderdaan is van een derde land. Voor de beoordeling van die afhankelijkheidsverhouding is de aanwezigheid van een andere ouder van belang maar, in het hogere belang van het alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden betrokken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelij en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste o zou worden gescheiden.*

### Zijn er nog andere verblijfsgronden die uit het primaire Unierecht (artikel 20 of 21 VWEU) voortvloeien?

Jazeker! Dus ook in die situaties opletten!

- **Terugkerende Nederlanders/ Belgie route:** Nederlanders die reeel en daadwerkelijk in een andere EU-lidstaat hebben verbleven en alda hun gezinsleven hebben bestendigd, mogen bij terugkeer hun derdelander gezinsleden meenemen (arresten Singh (C-370/90), Eind (C-291/0 en O en B(C-456/12))

- **Dienstenverrichters en hun familieleden** (arrest Carpenter, C-60/00)

- **(Niet Nederlandse) Unieburger kinderen** kunnen onder Richtlijn 2004/38 niet als verblijfgever optreden. Zij kunnen niemand ten laste het en niet voor middelen zorgen. Het HvJ EU heeft gezord dat zij wel als verblijfgevers kunnen optreden (arrest Zu en Chen (C-200/02)

- **Schoolgaande kinderen van (voormalige) EU-werknemers en hun verzorgende ouders** (arrest Ibrahim en Teixeira (C-480/08) en NA 115/15))

#### Publicatiedatum

16-4-2021

#### JZ Info Thema

Regulier EU Verdrag

#### Hoofdtaken

Regulier

#### Onderwerpen

burgers van de EU / EER en Zwitserse onderdanen

#### Informatietype

Informatie voor uitvoering

#### Documentsoort

Themainformatie

#### Landen

#### Talen

**Organisatie**

IND / Juridische Zaken (JZ)

**Geldig vanaf**

16-4-2021

**Geldig tot en met**

30-12-2022

# Verschil declaratoir en constitutief; aanspraken bij externe instanties

Er bestaan declaratoire aanspraken en constitutieve aanspraken. In dit artikel wordt uitgelegd wat het verschil is tussen beide aanspraken.

Er bestaan declaratoire aanspraken en constitutieve aanspraken.

Constitutieve aanspraken zijn terug te vinden in ons nationale vergunningenstelsel. Je hebt bv rechtmatig verblijf gedurende de geldigheidsduur van je verblijfsvergunning. Een nationale verblijfsvergunning verliest zijn geldigheid tijdens de geldigheidsduur daarvan alleen door (actieve) intrekking.

Daarnaast bestaan in het Unierecht declaratoire aanspraken. Die heb je van rechtswege en je verliest ze (meestal) van rechtswege. Dit wordt bepaald door de vraag of je voldoet aan de voorwaarden.

Enkel bij beslissingen waar de overheid ingrijpt op een bestaand Unierechtelijk verblijfsrecht (ivm openbare orde, dan wel een beroep op de publieke kas) wordt het verblijfsrecht (actief / constitutief) **Beëindigd**. Indien iemand gewoon ophoudt te voldoen aan de voorwaarden van bv het zijn van werknemer omdat hij vrijwillig ontslag neemt, komt daar geen actief ingrijpen van de overheid aan te pasen vervalt het verblijfsrecht van rechtswege (het verblijfsrecht is dan **Geëindigd**). We kunnen dan enkel – indien nodig- een vaststellingsbesluit (declaratoir besluit) slaan.

Van belang is te weten dat declaratoire EU-aanspraken dus los staan van het nationale vergunningenstelsel in Nederland. Het artikel 9-document is ook geen vergunning die je na toetsing krijgt, maar een bewijs van rechtmatig verblijf (op dit moment). Het document dat je krijgt is vijf jaar geldig maar is dus GEEN vergunning.

Declaratoire aanspraken zijn enkel 2004/38-aanspraken en VWEU- aanspraken (Zambrano/Chavez, Carpenter, België-route) en verblijf ogv de Vo 1612/68 of Vo 492/2011. Al deze aanspraken zijn vrij verkeersaanspraken, BEHALVE

Zambrano/Chavez. Deze laatste aanspraken zijn niet afgeleid van 21 VWEU maar van 20 VWEU. Dit betreft dus een andere grondslag. Desalniettemin zijn het allemaal declaratoire aanspraken. Je hebt ze of je hebt ze niet.

Deze declaratoire aanspraken kunnen ook in het verleden al hebben bestaan (AbRS 21/2/2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5947). Dit betekent echter niet dat we met terugwerkende kracht iets kunnen 'vergunningen'. Een toets over het verleden kan enkel en alleen indien er een retrospectieve toets is voorgeschreven; bv had je de afgelopen 5 jaar rechtmatig verblijf ogv de richtlijn? Dit doe je echter ten behoeve van een beoordeling van aanspraken in het heden, bv voor de afgifte van een EU-document duurzaam. De bewijslast ligt bij de vreemdeling voor wat betreft zijn aanspraken.

### *Vaststelling declaratoir verblijfsrecht*

Alle instanties zullen (zelf) moeten beoordelen of er declaratoire aanspraken zijn/waren al naar gelang de soort toets. De uitspraken van de CRvB van 17 december 2012 ECLI:NL:CRVB:2012:BY6416 (r.o. 4.6.); ECLI:NL:CRVB:2012:BY6418; ECLI:NL:CRVB:2012:BY5173 (die in 2014 bekrachtigd zijn door de HR: ECLI:NL:HR:2014:276; ECLI:NL:HR:2014:225; ECLI:NL:HR:2014:277) betroffen gestelde Zambrano aanspraken en de vraag of de SVB moest uitkeren. SVB had tegen betrokkene gezegd; ga eerst maar langs IND voor vaststelling van verblijfsaanspraken. De CRvB heeft vervolgens geoordeeld dat dit niet mocht en dat de SVB zelf - doch in afstemming met de IND - moet kijken of er aanspraken zijn die maken dat een uitkering verstrekt dient te worden. Immers, nu het een declaratoir recht betreft is geen vergunningverlening door de IND vereist.

### *Verblijfsbeëindiging en vaststelling beëindigd verblijfsrecht*

De uitspraak van de CRvB van maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3853 is van geheel andere orde. Uitgangspunt daar was rechtmatig verblijf ex artikel 8, onder e, Vw. Daar moest de SVB uitkeren doch zij besloten dit niet te doen omdat **ZIJ** van oordeel waren dat het verblijfsrecht door het gedane beroep op de publieke kas beëindigd was. Daarop oordeelt de CRvB dat dit niet de bevoegdheid is van de SVB en dat verblijfsbeëindiging alleen voor de IND is weggelegd zoals ook neergelegd in wet- en regelgeving. Hierbij is voor de verstreckende instanties van belang dat de CRvB al heeft gezegd (13/06/2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY3868) dat men bovendien niet enkel op titelcodes mag afgaan! Nog los van het feit dat ook zij een vergewisplicht hebben, staan veel declaratoire aanspraken niet vermeld in het overzicht. Enkel vanaf het moment dat iemand getoetst is, en zelfs dan zegt het nog niets. Immers, een dag later kan iemand ophouden aan de voorwaarden te voldoen. Daarnaast is er met het afschaffen van de meldplicht voor Unieburgers een grote groep ongetoetsten ontstaan die mogelijk in het

geheel niet bekend is bij de IND. Hoe dan ook mogen andere instanties dan de IND het verblijfsrecht niet zelfstandig beëindigen (CRvB 18/3/2013, [ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3853](#), r.o. 4.13. Zie tevens [ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3854](#) en [ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3855](#)).

### *Samenwerking van verstreckende instanties met de IND*

Naar aanleiding van de uitspraken van de Hoge Raad die de uitspraken van de CRvB van december 2012 hebben bekrachtigd ([ECLI:NL:HR:2014:276](#); [ECLI:NL:HR:2014:225](#) en [ECLI:NL:HR:2014:277](#)) hebben de verstreckende instanties aan de IND gevraagd om in samenspraak te komen tot een afhandeling van de Zambrano-gevallen die stellen recht te hebben op een verstrekking. Afgesproken is dat dit in de vorm van een advies plaatsvindt, waarbij de IND een advies geeft over de aanspraken in het verleden/de in het geding zijnde tijdvakken.

### *Geen verlening van declaratoire verblijfsrechten met terugwerkende kracht*

**LET WEL:** De IND stelt in beschikkingen enkel declaratoire verblijfsaanspraken in het heden vast. Zie uitspraak AbRS 21 februari 2011 ([ECLI:NL:RVS:2011:BP5947](#)). Volgens de AbRS is er geen wettelijke grondslag om een ingangsdatum aan het verblijfsrecht in het verleden toe te kennen. Alhoewel deze uitspraak ziet op een declaratoir verblijfsrecht van een Unieburger, valt niet in te zien waarom deze niet ook van toepassing is op een declaratoir verblijfsrecht van een derdelands ouder van een Nederlands kind dat aanspraken kan ontlenen aan 20 VWEU gelet op haar uitspraak van 9 augustus 2013 ([ECLI:NL:RVS:2013:725](#)).

### *Wel verlening van verstrekkingen met terugwerkende kracht*

De wettelijke kaders van de SVB gaan tot een jaar voorafgaand aan het verzoek tot verstrekking van de kinderbijslag terug en in bijzondere gevallen zelfs verder. Door de SVB wordt aangenomen dat Zambrano-gevallen in de ogen van de CRvB bijzonder zullen zijn nu lang niet iedereen bekend was met de jurisprudentie van het HvJEU. Kortom, daar waar de IND in het kader van de vreemdelingenwet geen mogelijkheden heeft om met terugwerkende kracht verblijfsaanspraken te beoordelen, bieden de wettelijke kaders van de SVB deze mogelijkheden wel. Sterker nog, zij zullen zich hierover moeten uitlaten, al dan niet op basis van een advies van ons.

Veel verstrekkingen werken op deze manier en het verschilt per wettelijk kader tot hoe ver terug men kan gaan.

### *Vaststelling van verblijfsrechtelijke aanspraken in het verleden tbv verstrekkingen*

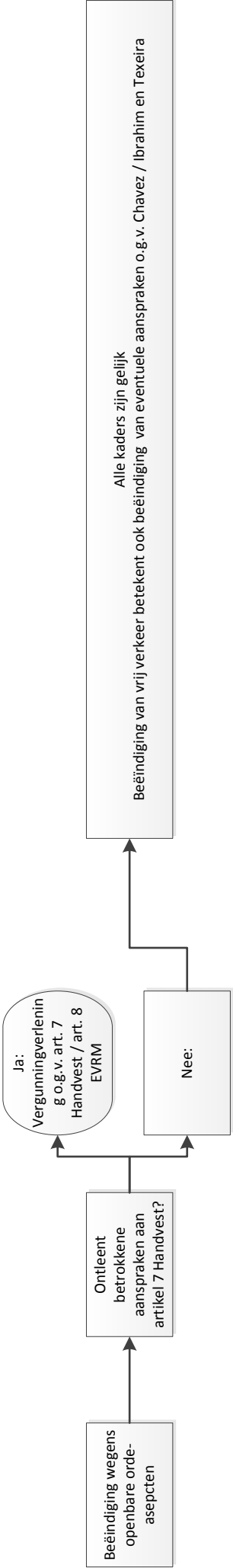
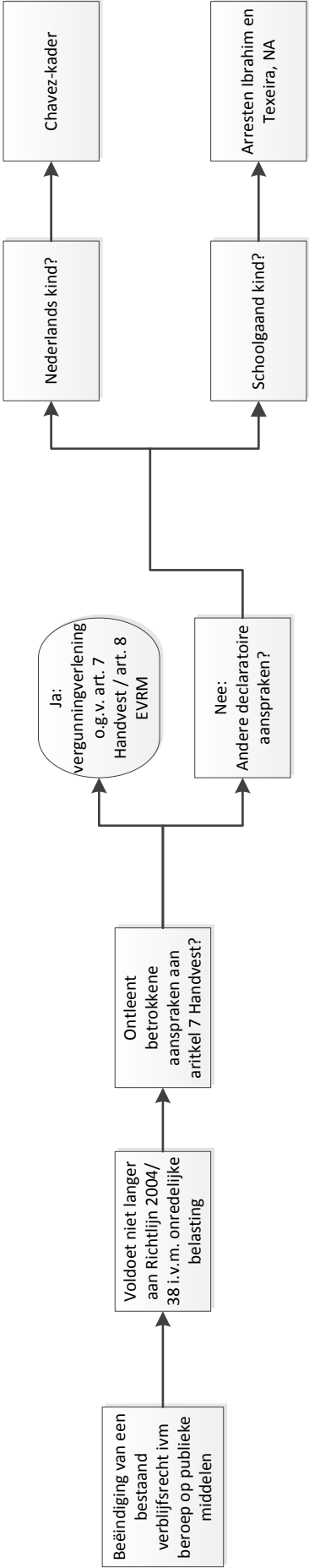
In het geval de inzet van een procedure de vaststelling van een verblijfsrechtelijke aanspraak in het verleden is tbv verstrekkingen **in het verleden**, is van belang te wijzen op voornoemde uitspraken van de CRvB, en de AbRS. De CRvB en AbRS hebben het gat geprobeerd te dichten, door te wijzen op de bevoegdheid/verplichting om zelfstandig verblijfsaanspraken te toetsen ten behoeve van verstrekkingen en bij twijfel te rade gaan bij de IND. De IND is namelijk wel de deskundige als het aankomt op verblijfsaanspraken. In geval van gestelde declaratoire aanspraken volstaat een uitdraai van de coderingen echter niet als onderbouwing omdat je als instantie niet mag varen op die uitdraai. De IND heeft al lange tijd een mailbox ingericht voor externe instanties om verzoeken tot vaststelling van declaratoire aanspraken in het verleden advies te verkrijgen. Deze mailbox wordt steeds vaker gebruikt.

*\*Het kan zijn dat er een besluit voorligt waarin we in de beschikking op bezwaar wel een ingangsdatum voor het verblijfsrecht hebben genoemd. Dit komt enkel voor in een soort besluiten, te weten beëindigingsbesluiten omwille van de publieke kas/het niet langer voldoen aan de voorwaarden en waarbij iemand gedurende de bezwaarfase alsnog weer gaat voldoen. Indien je in een dergelijke beëindigingsprocedure nog een discussie krijgt over de vaststelling in het besluit dat iemand per datum arbeidscontract in de bezwaarfase is gaan voldoen aan de voorwaarden voor verblijfsrecht en het ontbreken van de bevoegdheid om met ingang van die datum een artikel 9-document te verlenen, wijs je op de verschillen tussen de zaak bij de AbRS destijds en de kwestie nu. Anders dan in deze zaak, zag de uitspraak van de AbRS van 21 februari 2011 op de situatie waarin geprocedeerd werd voor een eerdere ingangsdatum dan de datum van de uitgifte van het pasje. Hoewel de Afdeling procesbelang heeft aangenomen, heeft zij gewezen op gebrek aan bevoegdheid om met terugwerkende kracht een declaratoir verblijfsrecht toe te kennen. Alleen de aanspraken van heden kunnen worden bevestigd. Dit heeft (-) gekregen, ook in deze zaak. Dit laat onverlet dat ten behoeve van verstrekkingen / uitkeringen wel de bevoegdheid bestaat om deze met terugwerkende kracht toe te kennen. Het is echter aan de verstrekende instanties om dergelijke aanspraken vast te stellen. Vgl. CRvB 17 december 2012, [ECLI:NL:CRVB:2012:BY6416](#), r.o. 4.9; CRvB 17 december 2012, [ECLI:NL:CRVB:2012:BY6418](#); CRvB 17 december 2012, [ECLI:NL:CRVB:2012:BY5173](#). In deze zaak is de feitelijke gang van zaken anders*

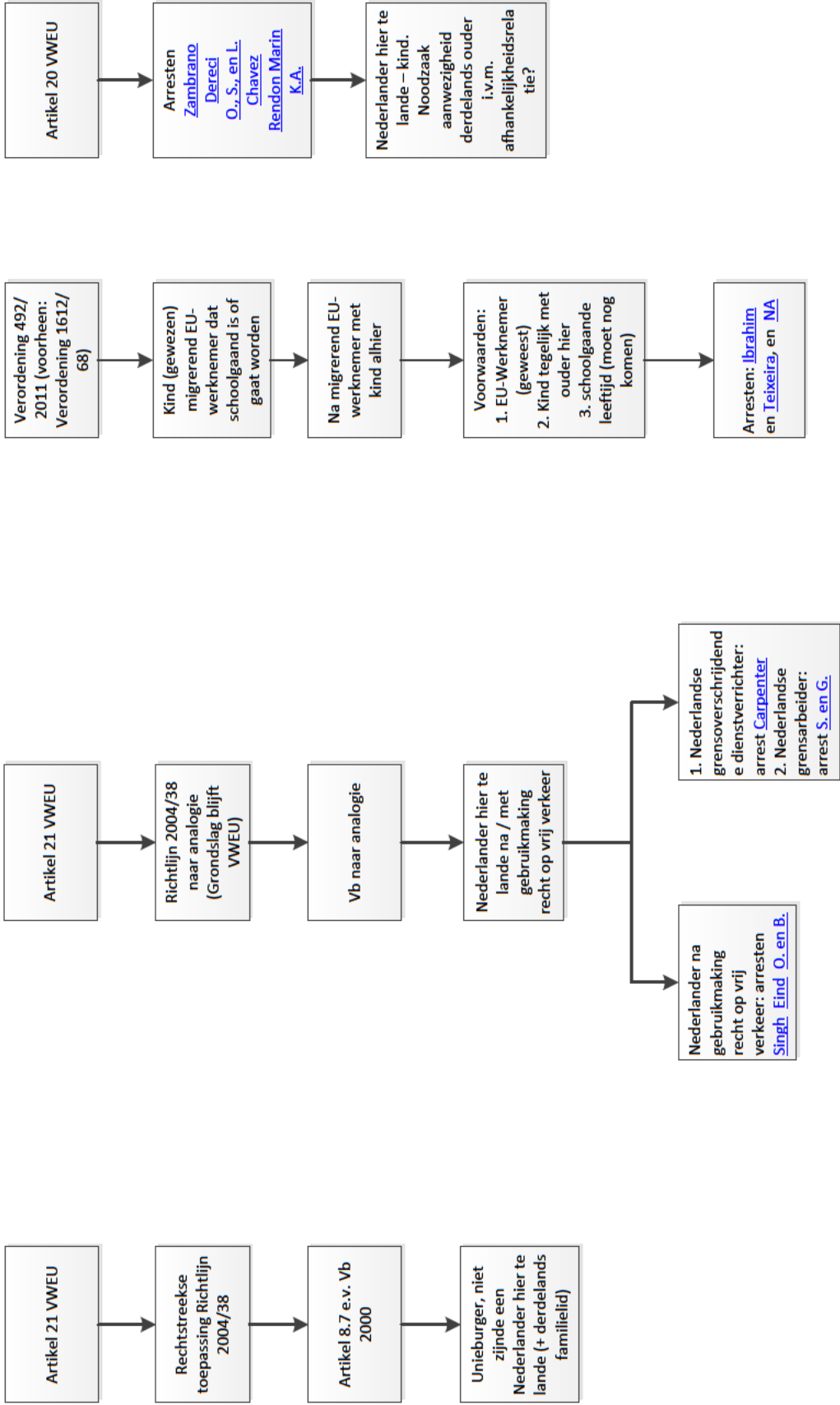


*dan in de aan de uitspraak van de AbRS van 21 februari 2011 ten grondslag liggende casus, omdat we in deze zaak bezig waren vast te stellen dat betrokkene geen aanspraken had (zo luidde ook de BIP) en omdat betrokkene alsnog in bezwaar per datum arbeidscontract is gaan voldoen, wordt de datum wel genoemd.*

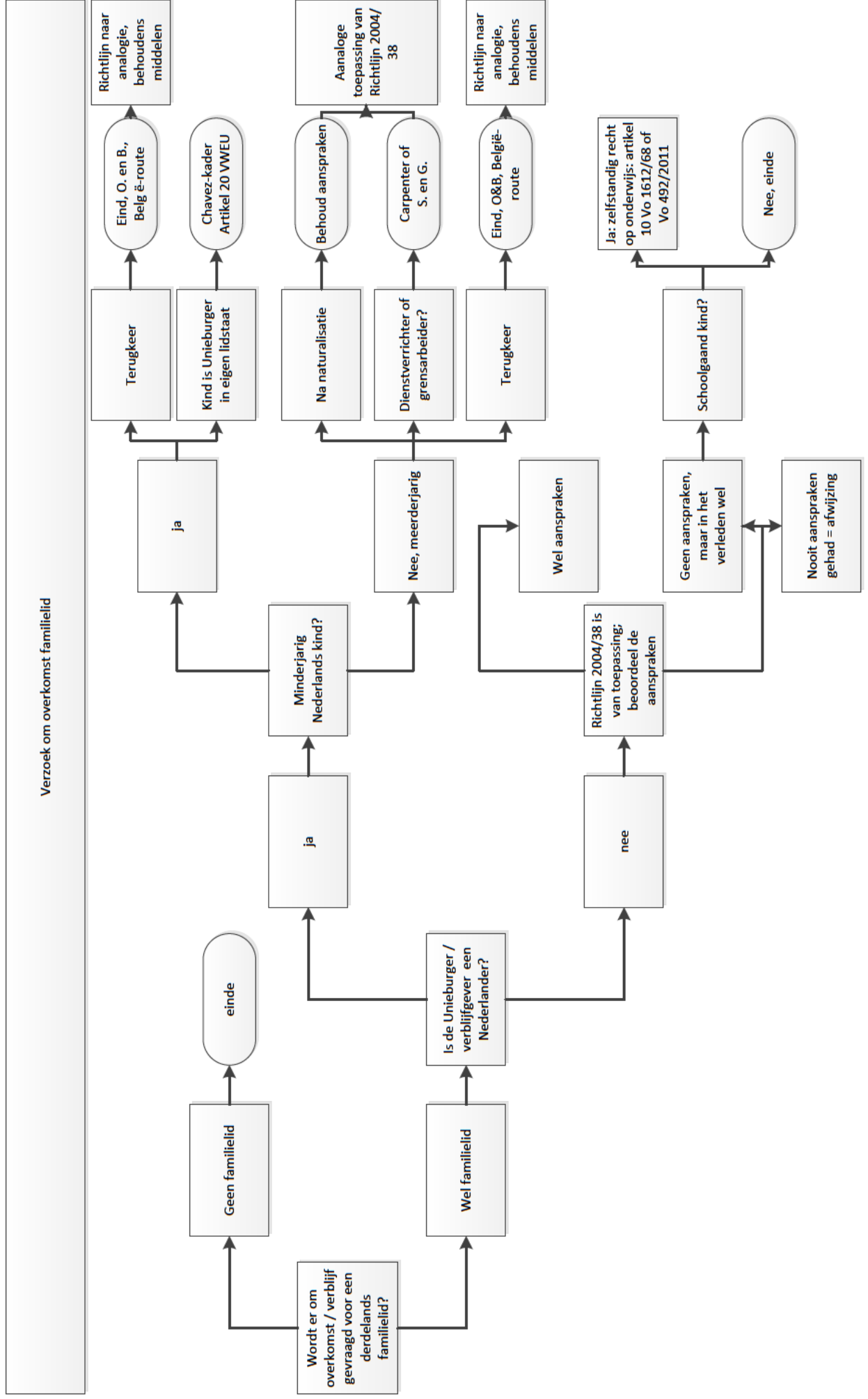
Constitutieve besluiten: Beëindiging bestaand EU-verblijf



VRIJ VERKEER VAN UNIEBURGERS; OVERZICHT VERSCHILLENDE GRONDSLAGEN VAN VERBLIJFSRECHT



NB: Let op de beoordelingsvolgorde! Het HvJ EU beoordeelt allereerst of artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 (analoog) van toepassing zijn. Vervolgens dient de vraag of rechten kunnen worden ontleend aan Vo. 492/2011. Is dat niet het geval, dan fungeert artikel 20 VWEU als resttoets. Zie ook het jurisprudentieoverzicht Hofjurisprudentie inzake het vrij verkeer van Burgers van de Unie





## Informatiebericht SUA

Van	IND / SUA – Afdeling RVN
Nummer & Titel	IB 2022/24 Gevolgen afdelingsuitspraak over arrest Chavez en derdelandse kinderen
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Regulier / Toegang en Visum kort verblijf
InformIND Thema	toegang toezicht en terugkeer (Vc A)/ A1/5 – regulier (Vc B)/ B10/2.2 Vc – informatie voor de uitvoering
Relatie met	A1/5 - B10/2.2 Vc
Geldig vanaf	03-03-2022
Geldig tot en met	05-05-2022

### **Disclaimer**

*Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingencirculaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.*

### **1. Aanleiding**

Op 10 september 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gewezen (202100961/1/V3, ECLI:NL:RVS:2021:2042) in een zaak waarin een faciliterend visum was aangevraagd voor een derdelands kind in het kader van het arrest Chavez. In informatiebericht 2021/131 bent u op de hoogte gesteld van de gevolgen van deze uitspraak voor de uitvoeringspraktijk.

Inmiddels heeft de AbRS op 20 januari 2022 opnieuw een uitspraak gewezen die noopt tot aanpassing van IB 2021/131 (202005866/1/V3, ECLI:NL:RVS:2022:188). De gevolgen van deze nieuwe uitspraak voor de uitvoeringspraktijk worden hieronder verder in kaart gebracht.

### **2. Verwachting**

Er bestaat al een algemeen en uitgebreid informatiebericht met richtsnoeren voor de inhoudelijke toetsing aan het arrest Chavez – IB 2020/90. Hoewel er veel voor te zeggen valt om alle informatie over de toepassing van het arrest Chavez zo veel mogelijk te bundelen in IB 2020/90 is er toch voor gekozen om aan de gevolgen van voornoemde afdelingsuitspraken een separaat informatiebericht te wijden. Het onderwerp van de derdelandse kinderen van ouders met een Chavez-verblijfsrecht is namelijk nog volop in ontwikkeling. Pas als deze ontwikkelingen meer tot rust zijn gekomen, zal een en ander worden overgeheveld naar IB 2020/90.

### **3. Inhoud/Toelichting**

#### **Samenvatting uitspraak 10 september 2021**

Een Marokkaanse moeder woont in Marokko met haar drie minderjarige kinderen. De kinderen hebben allen dezelfde vader. Twee kinderen hebben de Nederlandse nationaliteit omdat ze zijn geboren na de naturalisatie van de vader; één kind heeft de Marokkaanse nationaliteit omdat het al geboren was voor de naturalisatie en niet is meegenaturaliseerd omdat het niet in Nederland verbleef ten tijde van de verlening van de Nederlandse nationaliteit aan de vader. De Nederlandse vader van de kinderen is inmiddels overleden.

Op grond van het arrest Chavez is aan de moeder een faciliterend visum verleend zodat zij met haar Nederlandse kinderen naar Nederland kan reizen. Omdat de moeder haar Marokkaanse kind niet wilde achterlaten, is ook voor dit kind een faciliterend visum aangevraagd. Na een aanvankelijke weigering om deze aanvraag in te willigen, heeft de AbRS geoordeeld dat ook aan het Marokkaanse kind een faciliterend visum moet worden verstrekt.

Uit de inwilliging van de aanvraag van de moeder om een faciliterend visum, volgt namelijk de erkenning dat een afwijzing zou hebben geleid tot een rechtstreekse aantasting van het aan het Unieburgerschap ontleende recht van vrij verkeer en verblijf van haar twee Nederlandse kinderen. Gelet op hun leeftijd zijn zij zonder hun moeder namelijk niet in staat om gebruik te maken van hun recht op vrij verkeer en verblijf.

Omdat van de moeder als alleenstaande ouder redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat zij moet kiezen tussen haar Marokkaanse kind en haar Nederlandse kinderen moet ook aan het Marokkaanse kind een faciliterend visum worden verleend. Alleen zo kan de nuttige werking van artikel 20 VWEU (wat de basis vormt van het arrest Chavez – zie voor meer informatie IB 2020/90 'Richtsnoeren inhoudelijke toetsing naar aanleiding van arrest Chavez-Vilchez') voor de twee Nederlandse kinderen worden verzekerd.

#### **Samenvatting uitspraak 20 januari 2022**

Een Dominicaanse vrouw verblijft sinds 2015 in Nederland op basis van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Zij heeft haar minderjarige Dominicaanse zoon (geboren in 2007) in het land van herkomst achtergelaten. In 2016 bevalt de vrouw van een zoon die de Nederlandse nationaliteit heeft. Zij is degene die het Nederlandse kind verzorgt – de vader speelt geen rol in de verzorging. In 2019 vraagt de vrouw een mvv aan voor haar in de Dominicaanse Republiek achtergebleven kind. Daarbij heeft zij een beroep gedaan op artikel 20 VWEU (arrest Chavez-Vilchez).

Volgens de AbRS is het Nederlandse kind gelet op zijn leeftijd niet in staat om zonder zijn moeder gebruik te maken van zijn recht op vrij verkeer en verblijf. Elke beslissing die zijn moeder feitelijk zou dwingen om het grondgebied van de Unie te verlaten, zou daarom aan zijn Unieburgerschap de nuttige werking ontnemen.

De staatssecretaris had moeten beoordelen of de weigering om een mvv te verlenen, de moeder en haar Nederlandse zoon feitelijk zou dwingen om het grondgebied van de Europese Unie in het geheel te verlaten. Gelet hierop wordt het besluit tot weigering van de mvv vernietigd.

#### **4. Hoe te handelen**

Gelet op de uitspraken van 10 september 2021 en 20 januari 2022 kan worden vastgesteld dat een derdelands kind een verblijfsrecht ontleent aan artikel 20 VWEU (arrest Chavez-Vilchez) als sprake is van de volgende cumulatieve omstandigheden:

- - De derdelandse ouder van het derdelandse kind ontleent een verblijfsrecht aan artikel 20 VWEU (arrest Chavez-Vilchez) en draagt alleen de zorg over een minderjarig Nederlands kind. Dat sprake is van een artikel 20 VWEU-verblijfsrecht kan blijken uit de verlening van een faciliterend visum dan wel de afgifte van een document als bedoeld in artikel 9, eerste lid, Vw waaruit rechtmatig verblijf als gemeenschapsonderdaan blijkt; of
- De derdelandse ouder van het derdelandse kind beschikt over een geldige

Nederlandse verblijfsvergunning en draagt alleen de zorg over een minderjarig Nederlands kind;

- Het derdelandse kind is het biologische of juridische kind van de derdelandse ouder. De IND beschouwt in ieder geval een geboorteakte als bewijsmiddel dat sprake is van juridisch ouderschap;
- Het derdelands kind is minderjarig;
- De verzorgende ouder heeft het rechtmatige gezag over het derdelandse kind;
- De identiteit en nationaliteit van het derdelandse kind moet zijn aangetoond conform de regels die gelden in alle Chavez-zaken;
- Het derdelandse kind behoort feitelijk tot het gezin van de ouder met verblijf als genoemd in de eerste bullet. Dit wordt aangenomen als tussen het kind en de ouder sprake is van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM (zie B7/3.8.1); en
- De achterblijvende ouder met gezag, indien daarvan sprake is, geeft toestemming aan het derdelandse kind om naar Nederland te vertrekken. Met de toestemming van de daartoe competente buitenlandse autoriteiten wordt eveneens genoeg genomen als de achterblijvende ouder geen toestemming wil verlenen, onvindbaar is of is overleden.

Alleen als alle genoemde omstandigheden zich voordoen, kan aan het derdelandse kind een faciliterend visum worden verstrekt<sup>1</sup>. Een weigering van het visum zou namelijk de nuttige werking van artikel 20 VWEU frustreren.

Zaken waarin zich niet alle genoemde omstandigheden voordoen, maar waarin een weigering van een faciliterend visum aan een derdelands kind mogelijk wél de nuttige werking van artikel 20 VWEU kan frustreren, kunnen worden voorgelegd aan de dossierhouders Chavez van SUA. Hier wordt bedoeld op situaties waar de derdelandse ouder ondanks het niet voldoen aan de genoemde criteria feitelijk toch gedwongen wordt te kiezen tussen het Nederlandse kind en het derdelandse kind. Over door de Consulaire Service Organisatie (CSO) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de IND Visadienst voorgelegde visumaanvragen kan eventueel contact worden opgenomen met SUA.

Na verlening van het visum dient de vreemdeling bij aankomst in Nederland bij een van de IND-loketten een aanvraag om 'toetsing aan het EU-recht (bewijs van rechtmatig verblijf)' in. Hiervoor zijn leges verschuldigd. Verwezen wordt verder naar paragraaf 13.2 van IB 2020/90.

## **5. Afstemming**

Dit informatiebericht is afgestemd met DMB, directie RVN en BZ.

<sup>1</sup> De toets aan de genoemde omstandigheden vindt overigens niet alleen plaats in het kader van een aanvraag om een faciliterend visum. Ook als ten behoeve van het derdelandse kind een mvv- of EU-aanvraag is ingediend, wordt aan de genoemde omstandigheden getoetst. Als alle omstandigheden zich voordoen, wordt de ouder geadviseerd om bij de Nederlandse ambassade een kosteloos faciliterend visum aan te vragen voor het kind waarmee hij naar Nederland kan reizen. Gelet op het feit dat de verblijfsaanspraken reeds bij beschikking zijn vastgesteld, zal het faciliterend visum worden verstrekt, tenzij alsnog sprake blijkt te zijn van contra-indicaties. Bij aankomst in Nederland dient de vreemdeling bij een van de IND-loketten een aanvraag om 'toetsing aan het EU-recht (bewijs van rechtmatig verblijf)' in te dienen. Hiervoor zijn leges verschuldigd. Verwezen wordt verder naar paragraaf 13.2 van IB 2020/90.



## Informatiebericht SUA

Van	IND / SUA
Auteur(s)	[naam]
Telefoonnummer	[telefoonnummer]
Nummer & Titel	IB 2021/132 Rechtmatig verblijf hangende de EU-verblijfsprocedure & arbeidsrechten
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Regulier
InformIND Thema	Regulier (Vc B) – Vc B10 EU-recht en internationale verdragen – B10/2.2 – informatie voor de uitvoering
Relatie met	B10/2.2 Vc
Geldig vanaf	09-12-2021
Geldig tot en met	09-06-2022

### Disclaimer

*Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingencirculaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.*

### 1. Aanleiding

Op 12 november 2021 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) uitspraak gedaan in een bewaringszaak.<sup>1</sup>

Hoewel de uitspraak zelf niet direct toeziet op dit onderwerp, heeft de zaak wel gevolgen voor de arbeidsrechten die vreemdelingen hangende een EU-aanvraag hebben. Dat wil zeggen, een vreemdeling die een aanvraag voor toetsing aan het EU-recht heeft ingediend, komt standaard het recht toe om gedurende de procedure arbeid te verrichten. Eerder kon het recht op het vrij verrichten van arbeid nog aan specifieke categorieën vreemdelingen worden onthouden<sup>2</sup>. Die praktijk kan (vooralsnog) niet langer toepassing vinden in geval een aanvraag om toetsing aan het EU-recht is ingediend.

N.B.: de uitspraak van de Afdeling heeft ook gevolgen voor andere aspecten die raken aan de IND-beslispraktijk. Die gevolgen worden nog bestudeerd en in kaart gebracht. Zo nodig volgt op een later moment nadere berichtgeving.

### 2. Verwachting

Dit informatiebericht zal worden meegenomen bij de volgende actualisering van de WI Het recht van de Europese Unie en het IB Chavez.

Dit IB geldt nadrukkelijk als tijdelijke werkwijze. Over de mogelijkheid, dan wel de wens om hangende de aanvraagprocedure alsnog arbeid vrij te onthouden aan specifieke categorieën EU-burgers of (derdelands) familieleden van EU-burgers wordt nog overleg gevoerd tussen DMB, SZW en IND. Voor zover nu kan worden overzien zal dat vragen om een aanpassing van de Vc en het Voorschrift

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2021:2530.

<sup>2</sup> Overeenkomstig de beleidsregels in B10 2.2 Vc. Deze beleidsregels moeten op basis van deze Afdelingsuitspraak worden aangepast.



Vreemdelingen (VV). Tot nader orde geldt de handelswijze die hieronder staat beschreven.

### **3. Inhoud**

De zaak die aanleiding gaf tot de uitspraak van de Afdeling betrof een vreemdeling die in bewaring was gesteld. Vanuit die bewaring diende hij vervolgens een aanvraag voor een Chavez-verblijfsrecht in. De vraag die de Afdeling onder meer moest beantwoorden was wat het indienen van die aanvraag betekende voor de rechtmatigheid van de bewaring. Heeft de vreemdeling tijdens de behandeling van zijn aanvraag om toetsing aan het EU recht rechtmatig verblijf en zo ja op welke grond? De nuttige werking van het Unierecht vereist dat een vreemdeling rechtmatig verblijf heeft nadat een aanvraag om toetsing EU-recht heeft ingediend. Omdat al snel werd geconcludeerd dat een rechtstreekse grondslag voor dat rechtmatig verblijf hangende een EU-aanvraag in de wet ontbreekt, moest de Afdeling zich buigen over de vraag welke grond naar zijn aard het beste aansluit bij de situatie. Daarbij werden twee opties behandeld: analoge toepassing van art. 8 (e) Vw (rechtmatig verblijf als gemeenschapsonderdaan), of analoge toepassing van art. 8 (f) Vw (rechtmatig verblijf hangende een (reguliere) procedure). De Afdeling is tot het oordeel gekomen dat aansluiting bij artikel 8 (f) Vw een uitleg contra legem inhoudt nu dit artikel beperkt is tot een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 en 28 Vw en een verblijfsvergunning bovendien een materieel verblijfsrecht dat niet declaratoir, maar constitutief is inhoudt. Een contra legem uitleg van het nationale recht in het licht van het Unierecht, is niet toegestaan (HvJEU Dominguez d.d. 24 januari 2012, C-282/10). In de uitspraak heeft de Afdeling daarom geoordeeld dat art 8 (e) zo kan worden uitgelegd dat deze bepaling de grondslag is voor procedureel rechtmatig verblijf tijdens een aanvraag om toetsing aan EU recht.

### **4. Hoe te handelen**

Nu er hangende een EU-aanvraag altijd sprake is van procedureel rechtmatig verblijf onder art. 8 (e) Vw betekent dit dat er per direct alleen nog maar de sticker Gemeenschapsonderdaan mag worden afgegeven. Die sticker geeft recht op arbeid vrij hangende de procedure. Het afgeven van de verblijfssticker Algemeen, arbeid niet toegestaan, behoort niet langer tot de mogelijkheden. In art. 3.2 Voorschrift Vreemdelingen (VV) staat namelijk dat op documenten waaruit verblijf op grond van artikel 8 (e) Vw blijkt, altijd de volgende aantekening wordt gesteld: 'arbeid toegestaan; tewerkstellingsvergunning niet vereist'.

Deze werkwijze beperkt zich nadrukkelijk niet tot Richtlijn 2004/38 zaken, maar is van toepassing op alle EU-aanvragen, aanvragen voor een Chavez-verblijfsrecht daarbij inbegrepen.

Bovendien geldt deze handelswijze niet alleen voor zaken in eerste aanleg, maar ook voor zaken in bezwaar en beroep. Daar waar eerder in de procedure een verblijfssticker Algemeen is afgegeven, moet nu alsnog een verblijfssticker Gemeenschapsonderdaan worden afgegeven.

### **5. Afstemming**

DMB, JZST, DV en RVN.