

Eindrapport

Gezinsmigratie 3.0

Projectnummer 3428

Opdrachtgever:



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Datacentrum
Kennisinstituut voor de rechtsstaat

Dr. mr. Nadia Ismaïli

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Privaatrecht,
sectie familierecht

Prof. dr. mr. Betty de Hart

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Staats- en
Bestuursrecht, sectie migratierecht

Daan de Bruijn

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Staats- en
Bestuursrecht, sectie migratierecht



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Lijst van afkortingen	4
Samenvatting	6
Aanleiding, onderzoeksvragen en methode	6
Bevindingen	6
Conclusies en aanbevelingen	8
Afsluitend	10
1 Introductie	11
1.1 Onderzoeksvragen	12
1.2 Methode	13
Literatuuronderzoek	13
Rechtspraakonderzoek	13
Expertmeeting	13
1.3 Definities en leeswijzer	14
2 Het gezin vanuit maatschappelijk perspectief	15
2.1 Demografische en maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van gezinsvormen	15
Het nieuwe vaderschap	17
Een groeiende rol voor grootouders	19
2.2 Zorg en de welvaartstaat	20
De opkomst van de participatiesamenleving	21
Toename familiale mantelzorg	22
Jongeren wonen langer thuis	23
2.3 Transnationale families en zorg	24
2.4 Concluderende opmerkingen	27
3 Ontwikkelingen gezinsvormen in het familierecht	28
3.1 Partnerrelaties	28
Huidige vereisten voor het aangaan van een huwelijk of geregistreerd partnerschap	28
De formalisering van relaties tussen gelijkgeslachtelijke paren	32
Informeel samenleving	33
Echtscheiding en ontbinding van geregistreerd partnerschap	35
3.2 De relatie tussen ouders en kinderen	36
Huidig afstammings- en gezagsrecht	36
Gezamenlijk gezag	37
Ouderschap en gezag van paren van gelijk geslacht	40
Onderhoudsverplichtingen	41

3.3 Overige gezins- of familieleden	43
Juridische positie van grootouders.....	43
Meerderjarigenbescherming.....	45
Rechten en plichten voor sociale ouders.....	46
3.4 Meerouderschap, -gezag en draagmoederschap	48
Meerouderschap en meeroudergezag	48
Draagmoederschap	50
3.5 Concluderende opmerkingen	52
4 Ontwikkelingen in gezinsnormen in het gezinsmigratierecht	53
4.1 Historische ontwikkeling gezinsmigratiebeleid	53
4.2 Partnerrelaties	56
Schijnhuwelijken	58
Verblijfsrechtelijke gevolgen van een verbroken partnerrelatie en echtscheiding	59
4.3 De relatie tussen ouders en kinderen: achtergebleven minderjarige kinderen en de feitelijke gezinsband.....	61
4.4 Een toenemend restrictief gezinsmigratiebeleid.....	63
4.5 Stratificatie van gezinsherenigingsrechten	65
4.6 Concluderende opmerkingen	70
5 Verschillende definities van het gezin in het gezinsmigratierecht.....	71
5.1 Partnerrelaties	71
Schijnhuwelijken en -relaties	72
Polygame huwelijken	73
5.2 De relatie tussen ouders en minderjarige kinderen	75
Biologische vaders en hun achtergebleven minderjarige kinderen	75
Verblijf van derdelander ouders bij minderjarige Nederlandse kinderen: 8 EVRM	78
Afhankelijkheid en verblijf op grond van de Unieburgersrichtlijn.....	80
Chavez-verblijfsrechten voor ouders van minderjarige Nederlandse kinderen	81
5.3 Overige gezins- of familieleden	85
Jongvolwassenenbeleid	86
Pleegkinderen.....	88
Grootouders en kleinkinderen	90
Ouderenbeleid: relatie ouders en hun volwassenen kinderen	92
Visum voor familiebezoek	94
5.4 Nareis.....	94
5.5 Concluderende opmerkingen	100
6 Discrepanties in de gehanteerde definities van gezin	101

6.1 Bevindingen	101
Bescherming van ontwikkeling gezinsbanden versus bescherming bestaande gezinsbanden ...	101
Discrepantie jongvolwassenbeleid en ouderenbeleid.....	102
Stratificatie van en procedures in het gezinsmigratiebeleid	103
Wisselwerking familierecht, migratierecht en sociale zekerheid	104
6.2 Aanbevelingen	105
6.3 Tot slot: bevordering van een cultuuromslag in het gezinsmigratierecht	108
Summary	112
Background, research question and methodology	112
Findings	112
Conclusions and recommendations	113
Recommendations.....	115
To conclude.....	116
Dankwoord	117
Bronnenlijst	118
Bijlage 1. Samenstelling begeleidingscommissie.....	137
Bijlage 2. Aanwezigen expertmeeting	138

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (thans Adviesraad Migratie)
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BRP	Basisregistratie Personen
CBM	Curatele, Beschermingsbewind en Mentorschap
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EMN	European Migration Network
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
EU-Handvest	Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie
Gri	Gezinsherenigingsrichtlijn
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
ILO	Internationale Arbeidsorganisatie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVRK	Internationaal verdrag inzake de Rechten van het Kind
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsverplichtingen
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex
LHBTI	Lesbisch, Homoseksueel, Biseksueel, Transgender, Intersekse
Mtnet	More than normal emotional ties
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
NJI	Nederlands Jeugdinstuut
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
Uri	Unieburgersrichtlijn
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SIS	Schengen Informatie Systeem
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw	Vreemdelingenwet
Wib	Wet Inburgering in het Buitenland
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek - en Datacentrum

Samenvatting

Aanleiding, onderzoeksvragen en methode

Hoe het gezin wordt gedefinieerd, is altijd aan verandering onderhevig geweest en zal ook altijd in ontwikkeling blijven. In de afgelopen decennia zijn gezinnen steeds diverser geworden. Hierbij valt onder meer te denken aan afgenomen geboortecijfers, het toegenomen aantal echtscheidingen, het toenemend aantal kinderen geboren buiten het huwelijk, samengestelde gezinnen en gezinnen die niet zijn gebaseerd op biologische afkomst maar bijvoorbeeld op adoptie, pleegouderschap of surrogaatouderschap. Daarnaast is de wereld geglobaliseerd waarbij familierelaties in toenemende mate ‘transnationaal’ zijn geworden en worden onderhouden over landsgrenzen heen. Deze gezinnen hebben in juridische zin niet alleen met het familierecht, maar ook met het gezinsmigratierecht te maken, dat tot doel heeft familierelaties over de grenzen heen te reguleren.

Meerdere auteurs hebben betoogd dat de gezinsnormen in het migratiebeleid uit de pas lopen met de verscheidenheid aan gezinsvormen in de maatschappelijke werkelijkheid. Tevens wijzen zij op de discrepantie in de manieren waarop het familierecht en het gezinsmigratierecht reageren op de toenemende verscheidenheid aan gezinsvormen. Er lijkt kortom sprake van een spanning tussen de maatschappelijke ontwikkelingen in gezinsvormen, ontwikkelingen in het familierecht en de belangen van een restrictief migratiebeleid. Ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in deze spanning is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre verschilt de maatschappelijke en familierechtelijke perceptie van de samenstelling van het (kern)gezin met de wijze waarop dit is vastgelegd in migratierechtelijke wet- en regelgeving en beleid én bestaat in dat licht behoefte aan of noodzaak tot aanpassing van de invulling van het begrip “gezin” in het migratiebeleid, hoe luidt die eventuele aanpassing en welke mogelijke consequenties zijn daaraan verbonden?

Voor dit onderzoek zijn verschillende methoden gebruikt. Allereerst is een literatuurstudie verricht, waarvoor wetenschappelijke literatuur, juridische vakliteratuur en ‘grijze’ literatuur is verzameld. In ieder geval is meegenomen nationale en internationale familierechtelijke literatuur over de toegenomen diversiteit van gezinsvormen alsmede nationale en internationale literatuur over de reflectie van deze toegenomen diversiteit in het Nederlandse en Europese gezinsmigratiebeleid. Tevens zijn sociologische literatuur en rapporten over de groeiende diversiteit van gezinsvormen en gezinsmigratiebeleid meegenomen. Daarnaast is een rechtspraakonderzoek uitgevoerd, gericht op migratierechtelijke rechtspraak. Deze rechtspraak bepaalt mede de concrete invulling van het concept gezin in het gezinsmigratiebeleid. Tevens laat deze rechtspraak zien hoe het gezinsmigratiebeleid wordt gevormd door de wisselwerking tussen internationale en Europese verplichtingen en nationaal recht. Tot slot heeft een expertmeeting plaatsgevonden die heeft bijgedragen aan het aanscherpen van de conclusies en aanbevelingen.

Bevindingen

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering in de relaties die onder de definitie van het gezin worden geschaard. Een belangrijke ontwikkeling betreft allereerst de emancipatie van vrouwen, wat onder meer heeft geleid tot een veranderde positie van vaders, van kostwinner naar zorgende ouder (al blijven vrouwen het merendeel van de zorgtaken op zich nemen). Daarnaast hebben, doordat nu vaak beide ouders werken en ouderen langer in relatief goede gezondheid verkeren, grootouders een steeds grotere rol waar het de zorg voor kinderen betreft, met als gevolg dat zij ook in het leven van hun kleinkinderen een prominentere positie innemen.

Deze veranderingen hangen sterk samen met de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt en de vormgeving van de verzorgingsstaat. De toegenomen economische zelfstandigheid van vrouwen en veranderde opvattingen over de zorg voor ouderen, mede mogelijk gemaakt door de opkomst van sociale voorzieningen, hebben in eerste instantie gezorgd voor defamiliarisering. Vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw en zeker na eeuwwisseling is echter juist weer sprake van refamiliarisering, waarbij de overheid zich terugtrekt en weer een grotere rol aan familieleden wordt toegedicht in de zorg voor elkaar. De toegenomen familiale afhankelijkheid is met name zichtbaar bij ouderen en jongvolwassenen. Jongeren wonen inmiddels weer langer met hun ouders in gezinsverband en omdat ouderen langer thuis dienen te wonen is het bevorderen van mantelzorg een expliciete doelstelling in het overheidsbeleid geworden. Ook transnationale families onderhouden gezinsbanden over de grens en bieden grensoverschrijdende ondersteuning en zorg. Mobiliteit of het gebrek daaraan als gevolg van migratiebeleid bepaalt in sterke mate hoe transnationale gezinnen deze onderling steun en zorg aan elkaar kunnen verlenen of ontvangen.

Het Nederlandse familierecht is in reactie op deze maatschappelijke ontwikkelingen, in lijn met internationale ontwikkelingen, de afgelopen decennia sterk veranderd en geliberaliseerd. Dit is gebeurd onder invloed van het toenemend belang van het gelijkheidsbeginsel en de wens ruime juridische bescherming te geven aan een ruimere groep van gezinsleden. Wel is de vormgeving van deze wet- en regelgeving soms zeer complex gebleken en lijken er aanwijzingen te zijn dat de kans op conflicten en de juridisering van die conflicten is vergroot. Ook is het de vraag of formele gelijkheid resulteert in materiële gelijkheid. Hoewel het recht de gelijkwaardigheid van vaders en moeders heeft verankerd, nemen vrouwen nog altijd de meeste zorgtaken op zich, ook wat betreft mantelzorg. In recente jaren lijkt de ontwikkeling van steeds verdergaande liberalisering die in Europa in de jaren zeventig van de twintigste eeuw was ingezet tanende. Ook doorgaans liberale landen, zoals Nederland, hebben te maken met een toenemend conservatief gedachtegoed dat zich vertaalt of zich mogelijk nog zal vertalen in deliberalisering van het familierecht. De belangrijkste voorbeelden in de afgelopen jaren zijn het verbod op het neef/nicht-huwelijk en beperking van de huwelijksleeftijd tot achttien jaar, in reactie op de 'vreemde' gezinsvormen die migranten meenemen. Mogelijk wijst het stilzwijgen van het Regeerakkoord van kabinet Schoof I over meeroudergezinnen en draagmoederschap op stagnatie op dit terrein.

Het gezinsmigratiebeleid is vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw eveneens liberaler geworden, met name door de gelijkstelling van man en vrouw, door gezinshereniging open te stellen voor niet-huwelijkse relaties en voor LHBT-paren. Deze ontwikkelingen sloten aan bij die in het familierecht. Gezinsmigratie werd in deze periode gezien als een middel om de integratie van migranten te bevorderen. Vervolgens, vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw, is het gezinsmigratiebeleid echter steeds restrictiever geworden, met introductie van striktere voorwaarden waaronder een strikte interpretatie van het begrip gezin. Die keuze voor een restrictiever beleid werd met name ingegeven door de heersende gedachte bij politiek en beleidsmakers dat gezinsmigratie een hindernis vormt voor integratie. Hierdoor hebben mannen en vrouwen, hetero- en homoparen en gehuwden en samenwonenden weliswaar gelijke aanspraken op gezinshereniging, maar onder striktere voorwaarden. Toch geldt dat niet voor iedereen in gelijke mate. Het gezinsmigratiebeleid is door de verschillende toepasselijke juridische kaders gestratificeerd geraakt, zodat er verschillende voorwaarden en gezinsdefinities gelden voor verschillende groepen referenten en hun gezinsleden. Artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is daarmee steeds meer als humanitaire ondergrens gaan gelden voor gezinsleden en gezinsvormen die buiten het beleid vallen.

Het begrip gezin in het huidige gezinsmigratierecht wordt gekenmerkt door een grote complexiteit. Hoewel er deels een verruiming van het begrip heeft plaatsgevonden, ook recent nog, met het beleid voor jongvolwassenen, blijft het beleid sterk gekenmerkt door restrictieve tendensen. Het meest valt op de hantering van het begrip feitelijke gezinsband door de tijd heen, naast het begrip gezinsleven. Duidelijk is ook dat maatschappelijke ontwikkelingen niet volledig zijn verdisconteerd in het gezinsmigratierecht, met name waar het de rol van vaders, de zorgtaken van grootouders en mantelzorg voor ouderen betreft.

Conclusies en aanbevelingen

De bevindingen in het onderzoek hebben bevestigd dat sprake is van discrepanties in de definitie van het gezin in de maatschappelijke perceptie, het familierecht en het migratierecht die ontstaan door hoe het begrip gezin of familie in het migratierecht wordt ingevuld.

Bescherming ontwikkeling versus bestaand gezinsleven

Ten eerste worden in het familierecht niet alleen bestaande relaties beschermd, maar juist ook relaties in ontwikkeling, terwijl in het gezinsmigratierecht vooral de bescherming of het herstel van bestaande gezinsbanden centraal staat en veel minder de ontwikkeling van gezinsbanden. Zelfs al bestaand gezinsleven wordt niet altijd beschermd doordat met de toets aan de feitelijke gezinsband in het kader van artikel 8 EVRM – met name bij nareis en biologische vaders - nog altijd een nadere toetsing en inhoudelijke beoordeling van gezinsbanden plaatsvindt. Het gezinsmigratiebeleid veronderstelt een bestaande en bijzonder sterke mate van onderlinge afhankelijkheid van de gezinsleden, waarbij weinig ruimte bestaat voor het geven van een eigen invulling aan het gezinsleven of de erkenning van het dynamische karakter van gezinsleven. Het strikte beleid en de langdurige aanvraagprocedures hebben consequenties voor de manier waarop gezinsbanden kunnen worden onderhouden, wat vervolgens aan aanvragers wordt tegengeworpen. Met name bij vluchtelinggezinnen kan dit grote consequenties hebben. Het uitgangspunt van herstel van de gezinsband is onvoldoende als in de uitvoeringspraktijk en jurisprudentie geen rekening wordt gehouden met veranderde omstandigheden van gezinsleden.

Weging belangen van het kind

In het familierecht is een concrete afweging van het belang van het kind leidend om afwijking van het uitgangspunt van gezamenlijke zorg door beide ouders te kunnen rechtvaardigen. In het migratierecht daarentegen worden, zowel in wetgeving, uitvoering als rechtspraak, aan door ouders gemaakte keuzes groter gewicht wordt toegekend dan aan het belang dat een kind kan hebben bij de aanwezigheid van een ouder. Het handelen van ouders staat centraal en daarmee wordt verondersteld dat aan de belangen van het kind afdoende tegemoet wordt gekomen. Het migratierecht gaat er nog altijd vanuit dat de normale gang van zaken is dat een kind hoort bij de ouder en dus de ouder volgt en niet andersom. De verschillende weging van het belang van het kind in beide rechtsgebieden wordt versterkt doordat het familierecht werkt met open normen, die ruimte laten aan de rechter voor een individuele beoordeling waarin rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsbehoeften van een kind en met het gegeven dat omstandigheden kunnen wijzigen. Hoewel ook het gezinsmigratiebeleid normen bevat die open staan voor interpretatie wordt in het beleid strikter uitgewerkt welke concrete omstandigheden mogen of moeten worden meegewogen bij de vaststelling van gezinsleven.

Discrepantie jongvolwassenenbeleid en ouderenbeleid

Bij het jongvolwassenen- en het ouderenbeleid bestaat er een discrepantie tussen de maatschappelijke perceptie en het familierecht enerzijds en het gezinsmigratierecht anderzijds. Het vereiste van *'more than normal emotional ties'* dat van toepassing is in het gezinsmigratiebeleid voor deze groepen, die vallen buiten de leden van het kerngezin, veronderstelt een zeer sterke mate van afhankelijkheid tussen

meerderjarige gezinsleden die niet op afstand kan ontstaan. Hiermee wordt genegeerd dat met verloop van tijd nieuwe zorgbehoeften kunnen ontstaan. Daarmee wordt in het ouderen- en jongerenbeleid onvoldoende verdisconteerd wat in het algemene overheidsbeleid wel geldt: het zichtbaar waarderen en erkennen van de rol van mantelzorgers en grootouders enerzijds en de toegenomen afhankelijkheid van de langer thuiswonende jongvolwassenen anderzijds. In het algemene overheidsbeleid wordt de wederkerigheid van zorgrelaties tot uitgangspunt genomen, terwijl in het gezinsmigratiebeleid meerderjarigen uitsluitend worden gezien als risicogroep die ten laste zal komen van de Nederlandse staat.

Stratificatie van en procedures in het gezinsmigratiebeleid

Een belangrijke bevinding van dit onderzoek is de geconstateerde stratificatie van het gezinsmigratiebeleid. Deze stratificatie is deels het gevolg van het Unierecht zelf, dat verschillende aanspraken op gezinshereniging voor Unieburgers en derdelanders bevat, maar is in de eerste plaats een keuze van de Nederlandse overheid. Door het steeds restrictievere gezinsherenigingsbeleid is het verschil tussen Unieburgers enerzijds en derdelanders en Nederlanders anderzijds steeds groter geworden. Gezinsleden buiten het kerngezin kunnen alleen op grond van artikel 8 EVRM aanspraak maken op verblijf. Artikel 8 EVRM is daardoor niet langer een middel om in bijzondere gevallen een uitzondering op het beleid te maken, maar is verworden tot beleid waaronder steeds meer categorieën gezinsmigranten worden gevat. Waar in het familierecht (formele) gelijkheid een leidend beginsel is, mede onder invloed van 8 EVRM jurisprudentie, leidt de steeds verdergaande stratificatie van het recht op gezinsmigratie tot toenemende ongelijkheid tussen Unieburgers, Nederlanders en derdelanders. De stratificatie leidt tevens tot toenemende complexiteit en duur van besluitvorming en juridische procedures. Uit onderzoek is bekend dat langdurige scheidingen het voor migranten moeilijk maakt zicht te richten op studie, werk en hun integratieproces. Dat heeft ontegenzeggelijk ook gevolgen voor de samenleving als geheel.

Wisselwerking familierecht, migratierecht en sociale zekerheid

Het familierecht heeft niet slechts het migratierecht beïnvloed, maar omgekeerd ook het migratierecht het familierecht. Restrictieve tendensen in het migratierecht hebben geleid tot een zekere mate van deliberalisering van het familierecht, zoals blijkt uit de invoering van de Wet voorkoming Schijnhuwelijken en de Wet voorkoming huwelijksdwang. Daarnaast is een van de redenen voor terughoudendheid bij de erkenning van sociaal ouderschap door invoering van meerouderschap en/of -gezag gelegen in de vrees wat dat zou betekenen voor het recht op gezinshereniging. De discrepantie tussen beide rechtsgebieden wordt aldus verminderd door het familierecht restrictiever te maken. Aan geen van deze wetswijzigingen lagen echter empirische onderzoeken van de omvang van het verschijnsel ten grondslag en in evaluaties achteraf wordt aan de effectiviteit ervan getwijfeld. De wisselwerking met het sociale zekerheidsrecht is in dit onderzoek slechts zijdelings aan de orde gekomen. Wel is gebleken dat de rechten die worden toegekend – of juist ontzegd – in het kader van de bescherming van de welvaartstaat van invloed zijn op de invulling van het begrip gezin in zowel het familie- als het gezinsmigratierecht.

Aanbevelingen

Bovengenoemde resultaten vormen aanleiding om tot de volgende aanbevelingen voor wetgever, uitvoeringsinstanties en de rechtspraak te komen.

Ten eerste is gezinsleven een dynamisch begrip, dat daarom ook als zodanig dient te worden geïnterpreteerd. Langs de weg van het begrip feitelijke gezinsband wordt in het Nederlandse recht aangenomen dat de band tussen ouders en kinderen als verbroken kan worden beschouwd, zodat gezinshereniging kan worden geweigerd. Het EHRM heeft zich over dit begrip in het verleden kritisch uitgelaten, terwijl ook betwist wordt of de huidige invulling in overeenstemming is met de

Gezinsherenigingsrichtlijn. In recente jurisprudentie heeft het HvJEU invulling gegeven aan het begrip werkelijk gezinsleven, dat ruimte laat voor de dynamische opvatting die wij bepleiten: het omvat niet alleen bestaand gezinsleven, maar ook de ontwikkeling van het gezinsleven. Het gezinsleven kan daarnaast door middel van juridische, materiële, financiële en emotionele afhankelijkheid worden ingevuld. Een dergelijke dynamische opvatting van het begrip gezinsleven zou niet alleen beter aansluiten bij de huidige maatschappelijke en familierechtelijke opvattingen, maar ook resulteren in een minder strikte interpretatie van het gezinsbegrip.

In het verlengde daarvan dient de stratificatie van het gezinsmigratiebeleid door de wetgever te worden heroverwogen. Deze stratificatie leidt tot een ongelijke behandeling van verschillende groepen migranten en maakt de besluitvorming door de IND complex en langdurig. Het dient aanbeveling over te gaan tot een meer uniforme interpretatie van het begrip gezinsleven in het gezinsmigratierecht, waarbij aansluiting gezocht kan worden bij de interpretatie van werkelijk gezinsleven in het Unierecht.

De gezinsdefinitie bij gezinshereniging met jongvolwassenen en ouderen dient tevens te worden aangepast. Aanbevolen wordt om de specifieke regelgeving voor jongvolwassenen te behouden en voor ouderen opnieuw in te voeren, waarbij deze regelgeving niet dusdanig strikt moet worden opgesteld en toegepast dat uitwijken naar het kader van artikel 8 EVRM alsnog noodzakelijk is.

Ook wordt aanbevolen het belang van het kind bij de vaststelling van gezinsleven te versterken. De wetgever kan de algemene norm van artikel 3 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) vastleggen in het nationale recht. Ook kan overwogen worden verblijf bij kind als verblijfgrond op te nemen. Tevens zou de wetgever meer procedurele rechten, zoals geldend in het familierecht, kunnen vastleggen. Hierbij kan worden gedacht aan het recht te worden gehoord of toewijzing van een bijzondere curator. Daarnaast dient bij de IND en in de migratierechtspraktijk meer expertise te worden opgebouwd over het familierecht en pedagogiek. Het is van belang dat bij het vaststellen van gezinsleven wordt onderzocht hoe het met kind gaat, wat de gezinsbanden van het kind zijn en wat de effecten van een bepaalde beslissing zijn op de ontwikkeling van het kind. Ingezette initiatieven om het belang van het kind beter te wegen dienen te worden uitgebreid naar de gehele gezinsmigratiecontext.

Tot slot wordt aanbevolen terughoudend te zijn met de vertaling van migratierechtelijke doelen in het familierecht. De discrepantie tussen beide domeinen kan beter worden voorkomen en vermindert door bij de vormgeving van het gezinsmigratiebeleid, dat is gericht op de gezinseenheid, meer oog te hebben voor de familierechtelijke doelen van ontwikkeling van gezinsleven, gelijkheid, emancipatie en bescherming van de zwakkere partij. Vervolgonderzoek naar de wisselwerking tussen het familierecht, gezinsmigratierecht en sociale zekerheid is daarnaast gewenst. Dat onderzoek zou zich kunnen richten op de rol van de staat in de sociale zekerheid en het gezinsmigratiebeleid.

Afsluitend

De lange periode die in dit rapport is beschreven overziend, stellen wij vast dat er een al langer bestaande tendens is tot strikte regelgeving en strikte toepassing in het gezinsmigratierecht. Er lijkt sprake van een geïnstitutionaliseerd wantrouwen - dat zich ten aanzien van de gezinsdefinitie uit in onder andere schijnnerkenningen en schijnhuwelijken. Dit wantrouwen is echter niet op feiten gebaseerd. De nadruk op fraude staat, zoals bleek naar aanleiding van de Toeslagenaffaire, op gespannen voet met de menselijke maat en het toegenomen belang van het evenredigheidsbeginsel voor wetgever en rechter: de toets van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de gekozen middelen. Zowel de wetgever, de vreemdelingenrechter als de IND als uitvoerder van het strikte beleid spelen een belangrijke rol in een cultuurverandering. Meer categorieën gezinsmigranten verplaatsen naar het juridische kader van 8 EVRM is geen oplossing voor het steeds restrictievere beleid dat we in dit rapport beschreven.

1 Introductie

Het is inmiddels gemeengoed om te stellen dat gezinnen zijn veranderd en steeds diverser zijn geworden. Zo stelt de Staatscommissie die de Nederlandse regering adviseerde over - onder andere- ouderschap, meeroudergezinnen en draagmoederschap:

*Het gezin in de samenleving is in de afgelopen decennia veranderd: van het kerngezin met vader, moeder en kinderen in de jaren vijftig naar een veelheid van samenlevingsvormen nu.*¹

Om deze groeiende diversiteit van gezinsvormen te kenschetsen, wordt onder meer gewezen op afgenomen geboortecijfers, het toegenomen aantal echtscheidingen, het toenemend aantal kinderen geboren buiten het huwelijk, op samengestelde gezinnen en gezinnen die niet zijn gebaseerd op biologische afkomst maar bijvoorbeeld op adoptie, pleegouderschap of surrogaatouderschap.² Zo is in de EU-lidstaten sinds 1965 het huwelijkpercentage gedaald met meer dan 50% en het aantal kinderen dat buiten huwelijk wordt geboren, is in sommige lidstaten meer dan 50%.³

Deze diversiteit van gezinsvormen is des te meer van belang wanneer we ons niet beperken tot de nationale context, maar onze blik verruimen naar Europese en internationale ontwikkelingen. De wereld is geglobaliseerd, met als gevolg grote aantallen mensen die over de hele wereld reizen voor werk, studie, of als vluchteling, en familierelaties over de grenzen heen aangaan en onderhouden. Familierelaties zijn daarmee 'transnationaal' geworden en spelen zich af over landsgrenzen heen.⁴ Dit betekent tevens dat veel van deze gezinnen in juridische zin niet alleen met het familierecht, maar ook met het gezinsmigratierecht te maken hebben, dat tot doel heeft familierelaties over de grenzen heen te reguleren.⁵ Deze beide rechtsgebieden zijn niet slechts nationaal, maar worden in aanzienlijke mate beïnvloed door het internationale en Europese recht. In dat internationale en Europese recht heeft de definitie van het gezin zich sterk ontwikkeld, met mensenrechten en -normen zoals anti-discriminatie als drijvende krachten.⁶ Tegelijkertijd lijken staten er belang bij te hebben het familierecht en gezinsmigratierecht 'nationaal' te houden en het te beschermen tegen gezinsvormen en gezinsnormen die als afwijkend, vreemd en soms onwenselijk worden beschouwd, of zelfs als een bedreiging voor de natie en de nationale gemeenschap.⁷ Hierbij kan worden gedacht aan aanscherpingen van beleid ten aanzien van kindhuwelijken of polygamie, maar ook schijnhuwelijken.

Meerdere auteurs hebben betoogd dat de gezinsnormen in het migratiebeleid uit de pas lopen met de verscheidenheid aan gezinsvormen in de maatschappelijke werkelijkheid. Tevens wijzen zij op de discrepantie in de manieren waarop het familierecht en het gezinsmigratierecht reageren op de

¹ Rapport herijking ouderschap, p. 52.

² Sobotka, T. & Toulemon, L. (2008). Overview Chapter 4: Changing family and partnership behaviour: Common trends and persistent diversity across Europe. *Demographic research*, 19, 85-138.

³ 42% of births in the EU are outside marriage - Products Eurostat News - Eurostat (europa.eu).

⁴ Zie onder meer Van Walsum, S.K. (2005). *Transnationale gezinnen in Nederland*. Boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek, No. MI 99. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

⁵ McGlynn, C. (2006). *Families and the European Union: Law, Politics, and Pluralism*. New York City: Cambridge University Press.

⁶ Banda, F. & Eekelaar, J. (2017). International conceptions of the family. *International & Comparative Law Quarterly*, 66(4), 833-862, en Kofman, E., Buhr, F. & Fonseca, M. L. (2022). Family migration. In: Scholten, P. (Ed.) *Introduction to Migration Studies*, 137-149. IMISCOE Research Series. Cham: Springer.

⁷ Harding, M. (2013). Does Transnational Family Law Exist? Should Adult Relationships be Freed from National Protective Norms? In: Juncys, P. & Klaerm, P. (Eds.), *Regulatory hybridization in the transnational sphere*, 263-280. Leiden: Nijhoff.

toenemende verscheidenheid aan gezinsvormen.⁸ Met andere woorden, er lijkt sprake van een spanning tussen de maatschappelijke ontwikkelingen in gezinsvormen, ontwikkelingen in het familierecht en de belangen van een restrictief migratiebeleid.

1.1 Onderzoeksvragen

Ten behoeve van het onderzoek naar de spanning tussen de maatschappelijke ontwikkelingen in gezinsvormen, ontwikkelingen in het familierecht en de belangen van een restrictief migratiebeleid is de probleemstelling als volgt geformuleerd:

In hoeverre verschilt de maatschappelijke en familierechtelijke perceptie van de samenstelling van het (kern)gezin met de wijze waarop dit is vastgelegd in migratierechtelijke wet- en regelgeving en beleid én bestaat in dat licht behoefte aan of noodzaak tot aanpassing van de invulling van het begrip “gezin” in het migratiebeleid, hoe luidt die eventuele aanpassing en welke mogelijke consequenties zijn daaraan verbonden?

Daarbij horen de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe wordt het begrip ‘gezin’ vanuit maatschappelijk perspectief gedefinieerd en wie wordt daarbij tot het gezin gerekend?
2. Hoe heeft het begrip ‘gezin’ zich in de afgelopen decennia ontwikkeld in het Europese en Nederlandse familierecht en wat zijn actuele ontwikkelingen?
3. Hoe heeft het begrip ‘gezin’ zich in de afgelopen decennia ontwikkeld in het gezinsmigratiebeleid en welke definities van gezin worden gehanteerd in vigerend beleid en wet- en regelgeving inzake gezinsmigratie?
4. In welke mate bestaan er discrepanties in de gehanteerde definities van “gezin” vanuit het familierecht, het maatschappelijk perspectief en het gezinsmigratierecht?
5. Indien er zulke discrepanties worden geïdentificeerd, zijn er redenen om de invulling van het begrip ‘gezin’ in het migratiebeleid en bijbehorende wet- en regelgeving aan te passen en waaruit zou die aanpassing bestaan?
6. Wat zijn de potentiële gevolgen voor het vaststellen en uitvoeren van het beleid inzake gezinsmigratie, indien in het gezinsmigratiebeleid meer wordt aangesloten bij de huidige familierechtelijke en maatschappelijke betekenis van het begrip gezin?

⁸ Van den Eeckhout, V., Forder, C.J., Hooghiemstra, E., Nicolai, E. & Van Walsum, S.K. (2005). *Transnationale gezinnen in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, Van den Eeckhout, V. (2005). Meten met twee maten: het spanningsveld tussen verschillende rechtsgebieden. In: Weijers, M. & Hooghiemstra, E. (red.), *Allochtone gezinnen. Juridische Positie*, 41-54. Den Haag: Nederlandse Gezinsraad, Van Walsum, S.K. (2008a). *The family and the nation: Dutch family migration policies in the context of changing family norms*. Cambridge Scholars Publishing, Ismaili, N. (2019a). *Who cares for the child? Regulating custody and access in family and migration law in the Netherlands, the European Union and the Council of Europe*. PhD thesis: Vrije Universiteit Amsterdam, Ismaili, N. (2019b). Fysieke nabijheid versus gezinsleven middels Skype: Een vergelijking van familie- en migratiezaken. *FJR*, (7/8), 161-166, Ismaili, N. (2019c). Kreeg het Kinderrechtenverdrag daadwerkelijk tanden? Met de kennis van nu. *A&MR*, (6/7), 259-264, De Hart, B. (2017b). *Modern Family, Transnational Families in Nationality Law and Migration Law. Preadvies Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*. Den Haag: T.M.C. Asser Press, en De Hart, B. (2015). Superdads: Migrant fathers’ right to family life before the European Court of human rights. *Men and Masculinities*, 18(4), 448-467.

1.2 Methode

Bovenstaande vragen zijn beantwoord door middel van een literatuurstudie en een rechtspraakonderzoek. Daarnaast is er een expertmeeting georganiseerd.

Literatuuronderzoek

De eerste fase van het onderzoek bestond uit een literatuurstudie. Er is wetenschappelijke literatuur, juridische vakliteratuur en 'grijze' literatuur verzameld. In ieder geval is meegenomen nationale en internationale familierechtelijke literatuur over de toegenomen diversiteit van gezinsvormen; en nationale en internationale literatuur over de reflectie van deze toegenomen diversiteit in het Nederlandse en Europese gezinsmigratiebeleid. Daarbij is ook literatuur meegenomen over de invulling van het concept gezin in het gezinsmigratiebeleid van verschillende EU-lidstaten. Tevens zijn sociologische literatuur en rapporten over de groeiende diversiteit van gezinsvormen en gezinsmigratiebeleid meegenomen; hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld data van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en Centraal Bureau Statistiek (CBS), het rapport Staatscommissie Herijking Ouderschap 2016 en de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. Voor de literatuurstudie is gezocht in de volgende databases: InView (voorheen Navigator), OpMaat, Legal Intelligence, LibSearch/WorldCat, Google Scholar, WODC Kennisbank en migratieweb.nl. Via deze databases zijn naast internationale en nationale literatuur en vakbladen ook officiële publicaties, wet- en regelgeving, jurisprudentie, en EU-wet- en regelgeving geraadpleegd. De literatuurstudie is zowel gericht op het bieden van een historisch overzicht van de familierechtelijke, maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in het gezinsmigratiebeleid als op de weergave van het huidige juridische kader. Wat betreft de huidige juridische kaders is met name gericht op literatuur die de periode van na 2012 betreft, omdat het gezinsmigratiebeleid in 2012 op diverse onderdelen is gewijzigd.

Rechtspraakonderzoek

Naast een analyse van wetenschappelijke literatuur is een rechtspraakonderzoek uitgevoerd. De migratierechtelijke rechtspraak bepaalt mede de concrete invulling en toepassing van het migratiebeleid, ook waar het de invulling van het concept gezin betreft. Daarnaast laat de migratierechtelijke rechtspraak zien hoe het gezinsmigratiebeleid wordt gevormd door de wisselwerking tussen internationale en Europese verplichtingen en nationaal recht. In de analyse zijn uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het EU Hof van Justitie betrokken, zonder volledig te willen zijn. Het rechtspraakonderzoek richt zich op zowel belangrijke historische ontwikkelingen als op de periode sinds 2012. De volgende databases zijn hierbij doorzocht: rechtspraak.nl en migratieweb.nl.

Expertmeeting

Voor de expertmeeting zijn zowel beleidsmakers en uitvoerders, wetenschappers als mensen uit de praktijk zoals advocaten uitgenodigd, met expertise op het vlak van zowel het familierecht, migratierecht als demografische kennis (zie bijlage 2). Door het combineren van inzichten uit verschillende disciplines werd beoogd toe te werken naar concrete aanbevelingen. Tijdens de expertmeeting stond met name de vraag centraal of en hoe het beleid dient te worden aangepast en welke gevolgen dit zal hebben voor het migratiebeleid. Gedurende de expertmeeting zijn de voorlopige bevindingen, conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Vervolgens hebben de deelnemers op de bevindingen gereflecteerd waarbij ze met betrekking tot de thema's 1) meerderjarigen, 2) ouder en kind, 3) fraude hebben besproken welke beschreven spanningen werden herkend vanuit de praktijk en wetenschap. Tevens is gereflecteerd op de mogelijke beleidsaanpassingen en de gevolgen daarvan. De verkregen informatie tijdens de expertmeeting is gebruikt om de conclusies en voorgestelde

aanbevelingen te toetsen. De resultaten van deze bijeenkomst zijn vervolgens meegenomen bij de formulering van de conclusies en aanbevelingen in het concluderende hoofdstuk van dit rapport.

1.3 Definities en leeswijzer

Wat wordt verstaan onder gezin of familie is geen vaststaand gegeven, maar is altijd aan verandering onderhevig. Wie onder de definitie van gezin wordt geschaard, is voortdurend onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Naast de familieleden zelf, speelt ook de staat een grote rol in het reguleren van familiebanden. De staat heeft diverse belangen bij het vormgeven van familieleden, zoals het waarborgen dat kinderen opgroeien tot functionele burgers in de samenleving, het beschermen van zwakkeren in de samenleving, het vormgeven en beschermen van de nationale identiteit, maar ook om vast te stellen welke gezinsleden een beroep kunnen doen op de voorzieningen van de welvaartstaat.⁹

In dit rapport zullen wij niet uitgaan van vaststaande definities van het gezin, maar onderzoeken hoe het concept gezin is veranderd en welke definities momenteel worden gehanteerd in de maatschappelijke perceptie, het familierecht en het gezinsmigratierecht. In hoofdstuk 2 wordt beoogd een antwoord te formuleren op de eerste deelvraag namelijk, hoe het begrip 'gezin' vanuit maatschappelijk perspectief wordt gedefinieerd en wie daarbij tot het gezin wordt gerekend. Daartoe worden wijzigingen in de maatschappelijke opvattingen ten aanzien van gezinsvormen weergegeven. In hoofdstuk 3 volgt een uiteenzetting van de ontwikkelingen in het familierecht in de afgelopen decennia alsmede van actuele ontwikkelingen ten aanzien van het concept gezin in het familierecht. Zo kan een antwoord worden geformuleerd op de tweede deelvraag: Hoe heeft het begrip 'gezin' zich in de afgelopen decennia ontwikkeld in het Europese en Nederlandse familierecht en wat zijn actuele ontwikkelingen. In hoofdstuk 4 wordt de historische ontwikkeling van het gezinsherenigingsbeleid geschetst en in hoofdstuk 5 worden de verschillende invullingen van het begrip gezin in het huidige gezinsherenigingsbeleid geanalyseerd, zowel wat betreft het kerngezin (partners, ouders en kinderen) als overige gezinsleden. Op basis van beide hoofdstukken wordt de derde deelvraag: Hoe heeft het begrip 'gezin' zich in de afgelopen decennia ontwikkeld in het gezinsmigratiebeleid en welke definities van gezin worden gehanteerd in vigerend beleid en wet- en regelgeving inzake gezinsmigratie beantwoord. In hoofdstuk 6 tot slot volgt een analyse van de verschillende domeinen om antwoord te kunnen geven op de vierde, vijfde en zesde deelvraag: waar en in welke mate bestaan discrepanties in de gehanteerde begrippen van het gezin bestaan, of, en zo ja waar, wijziging van de invulling die wordt gegeven aan het gezin in het gezinsmigratiebeleid noodzakelijk of wenselijk is en welke implicaties dit mogelijk heeft.

⁹ Van Walsum, S.K. (2005), Olsen, F. (1985). The myth of state intervention. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 18(4), 835-864, en Nussbaum, M.C. (2000). *Woman and development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 262-263.

2 Het gezin vanuit maatschappelijk perspectief

In de Europese en nationale context is de betekenis van het begrip gezin voortdurend aan verandering onderhevig en dat geldt zeker voor de afgelopen decennia. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag welke maatschappelijke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan ten aanzien van de definitie van het gezin.

2.1 Demografische en maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van gezinsvormen

In de achttiende en negentiende eeuw nam de wereldbevolking gelijkmatig toe om in de twintigste eeuw versneld toe te nemen als gevolg van wat demografen wel de ‘demografische transitie’ noemen: de overgang van een (lange) periode van hoge geboorte- en sterftcijfers naar een tijdperk van lage geboorte- en sterftcijfers.¹⁰ In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw werd het huwelijk in Europa gezien als de ‘universele’ samenlevingsvorm voor paren en als toegangspoort tot samenwoning en het krijgen van kinderen.¹¹ Echtscheiding werd als onwenselijk beschouwd, was verboden of moeilijk te verkrijgen en daarom vrij zeldzaam.¹² Vanaf 1970 nam het aantal huwelijksluitingen echter drastisch af en het aantal echtscheidingen toe. In 2010 liep ongeveer de helft van het aantal huwelijken in Europa uit op een scheiding. Ongehuwde samenleving, maar ook andere vormen zoals LAT-relaties, werden steeds gebruikelijker en de leeftijd waarop een huwelijk werd aangegaan nam in heel Europa toe.¹³ Dit resulteerde in een grote stijging van het aantal kinderen dat buiten het huwelijk wordt geboren. Terwijl in 1961 in Nederland slechts 1,5% van de kinderen buiten het huwelijk werd geboren, was dit in 2022 gestegen tot 42%.¹⁴ Deze kinderen werden niet langer als onwettig beschouwd: de status van kinderen was niet langer afhankelijk van de vraag of ouders wel of niet waren gehuwd. De afname van het aantal huwelijken ging gepaard met een groeiende diversiteit van andere formele relatievormen, die in toenemende mate ook open kwamen te staan voor paren van gelijk geslacht. Hierin bestaan echter nog grote verschillen in Europa, ook voor wat betreft de mogelijkheden om ouder te kunnen worden en ouderlijke rechten te kunnen uitoefenen.¹⁵ Daarnaast zijn er conservatievere tendensen waar te nemen, met name in de discussie over queeracceptatie.

Verschillende factoren hebben aan bovengenoemde ontwikkelingen bijgedragen. Dit betreft ten eerste de afname van genderongelijkheid tussen mannen en vrouwen die ook in gang werd gezet door de juridische gelijkstelling van vrouwen. De gelijkstelling tussen mannen en vrouwen kwam in Nederland onder meer tot uiting door de afschaffing van de handelingsonbekwaamheid van de gehuwde vrouw en van arbeidsverboden voor gehuwde vrouwen (in 1957 en 1955). Ook steeg in Europa het opleidingsniveau van vrouwen, nam hun deelname aan de arbeidsmarkt toe en kwamen er meer sociale voorzieningen waardoor zij minder afhankelijk werden van hun familie of echtgenoot. Ten

¹⁰ Staatscommissie 2050, p. 28.

¹¹ Duden, K. & Wiedemann, D. (2024). *Changing Families, Changing Family Law in Europe*. Cambridge: Intersentia, Antokolskaia, M.V. (2023a). 50 Years of Developments in Family Law in the Westernised World: The Long and Winding Road. In: Fretwell Wilson, R. & Carbone, J. (Eds.), *International Survey of Family Law*. Cambridge: Intersentia, en Toulemon, L. (2016). Fifty years of family change in Europe: diversifying partnerships. In: Mortelmans, D., Matthijs, K., Alofs, E. & Segaert, B. (Eds.), *Changing Family Dynamics and Demographic Evolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

¹² Toulemon, L. (2016), p. 31.

¹³ Ibid., p. 27-30.

¹⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/37/42-procent-van-de-pasgeboren-baby-s-in-2022-had-een-niet-getrouwde-moeder>.

¹⁵ Nikolina, N.V. (2017). Evolution of parenting rights in Europe – a comparative case study about questions in section 3 of the LawsAndFamilies Database. In: Waaldijk, K. (Ed.), *More and more together: Legal family formats for same-sex and different-sex couples in European countries. Comparative analysis of data in the LawsAndFamilies Database*, 101-113. *FamiliesAndSocieties Working Paper 75* (2017), www.familiesandsocieties.eu/?page_id=131.

tweede kwamen er steeds meer mogelijkheden voor gezinsplanning, onder andere door de opkomst van voorbehoedsmiddelen en de legalisering van abortus, alsmede de toegenomen medische mogelijkheden voor het krijgen van kinderen voor paren met een kinderwens.¹⁶

Van gezinscomplexiteit is ook in Nederland altijd sprake geweest. De Nederlandse samenleving was in de periode van de eerste demografische transitie gebaseerd op het gezinsmodel met gescheiden rollen voor man en vrouw. Hoewel scheidingen niet vaak voorkwamen, was het overlijden van de moeder de oorzaak dat kinderen relatief vaak een stiefmoeder hadden omdat vaders hertrouwden.¹⁷ Door de toegenomen welvaart en verbeteringen in de gezondheidszorg met als gevolg de afname van sterfte onder volwassenen bleven echtgenoten vanaf het begin van de twintigste eeuw langer samen en groeiden meer kinderen op bij beide biologische ouders.¹⁸ In 1971 werd echtscheiding vergemakkelijkt en sindsdien stijgt het aantal echtscheidingen en wonen steeds meer kinderen bij hun moeder, met of zonder een stiefvader.¹⁹ Ook verlieten sinds de jaren '70 kinderen vroeger het ouderlijk huis om zelfstandig te gaan wonen.²⁰ In 1998 werd het geregistreerd partnerschap ingevoerd en hoewel dat ook openstond voor heteroseksuele koppels, was het doel vooral om het ook voor paren van gelijk geslacht mogelijk te maken hun relatie te formaliseren.²¹ In 2001 was Nederland het eerste land ter wereld dat het huwelijk openstelde voor paren van gelijk geslacht. Ook adoptie voor homoseksuele koppels werd mogelijk gemaakt. Het kindertal per gezin daalt, terwijl ook de tijd tussen de geboorte van een eerste en tweede kind toeneemt. Hierdoor zou er zonder immigratie sprake zijn van een bevolkingsafname. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een toename in de diversiteit in gezinsvormen: eenoudergezinnen, samengestelde gezinnen, gezinnen met ouders van gelijk geslacht en regenbooggezinnen.²²

Ook de maatschappelijke opvattingen over welke samenlevingsvormen al dan niet onder de categorie 'gezin' kunnen worden geschaard, zijn aan verandering onderhevig. Zo verschilt de maatschappelijke acceptatie van homoseksuele koppels in verschillende delen van Europa. In Oost-Europese landen is de acceptatie lager dan elders in Europa, maar stijgt deze wel.²³ In Nederland daarentegen daalt de acceptatie van zichtbare vormen van homo- en bisexualiteit, zoals bijvoorbeeld hand in hand lopen of zoenen in het openbaar. Meer algemeen is in Nederland na een jarenlange stijging inmiddels een stagnatie van de acceptatie van homoseksualiteit waar te nemen.²⁴ Onder jongeren is de acceptatie van homoseksualiteit recent zelfs sterk afgenomen.²⁵ In 2023 is het aantal meldingen van discriminatie

¹⁶ Toulemon, L. (2016), p. 40.

¹⁷ CBS 2020, kinderen in complexe gezinsverbanden, en zie Van Gaalen, R. & Van Poppel, F. (2009). Long-term changes in the living arrangements of children in the Netherlands. *Journal of Family Issues*, 30(5), 653–669, en Van Poppel, F., Schenk, N. & Van Gaalen, R. (2013). Demographic Transitions and Changes in the Living Arrangements of Children: The Netherlands 1850–2010. *Population Research Policy Review*, 32, 243–260.

¹⁸ Van Poppel, F., Schenk, N. & Van Gaalen, R. (2013).

¹⁹ Staatscommissie 2050, p. 41.

²⁰ Van Maarseveen, J. & Harmsen, C. *Demografische levensloop van babyboomers: terugblik en perspectief Bevolkingstrends*. 4e kwartaal 2011, CBS, en Lesthaeghe, R. & Surkyn, J. (2005). Grondslagen en verspreiding van de Tweede Demografische Transitie. *Justitiële Verkenningen*, 32(3), 75-102.

²¹ CBS, ruim 20 jaar geregistreerd partnerschap.

²² Staatscommissie herijking ouderschap 2016.

²³ ILGA-Europe (2023). Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe and Central Asia.

²⁴ SCP, LHBT-monitor Den Haag, juli 2022.

²⁵ GGD Jeugdmonitoren 2023. De GGD's uit zeven regio's hebben meegedaan en alleen in Noord-Nederland en Oost-Gelderland is de acceptatie van homoseksualiteit licht gestegen (71% naar 73%).

en geweld tegen de LHBTI-gemeenschap met bijna een kwart gestegen.²⁶ Op het gebied van regelgeving ter bescherming van de positie van transgenders, gaat de Nederlandse wetgeving minder ver dan in verscheidende andere Europese landen, zoals Malta. Dat verklaart waarom Nederland in het afgelopen decennium is gezakt op de Europese Rainbow Index van plek vier naar plek veertien in 2024.²⁷

In de loop der tijd is men ook anders gaan denken over welke huishoudenssamenstelling onder de definitie van gezin geschaard kan worden. Zo bleek uit onderzoek van de Nederlandse Gezinsraad uit 1995, dat werd herhaald in 2004, dat ouders en kinderen altijd als gezin worden beschouwd, ongeacht de vraag of de ouders gehuwd zijn of niet.²⁸ Voor een ruime meerderheid is ook niet van belang of ouders van verschillend of gelijk geslacht zijn. Uit het onderzoek van 2004 bleek ook dat ouders met stiefkinderen, alleenstaande ouders of co-ouderschapsituaties vaker een gezin genoemd worden dan in 1995. In de opvatting van veel Nederlandse ouders was het ideaal in 2004 nog altijd dat kinderen opgroeien in een gezin met twee biologische ouders, maar nam die gezinsvorm wel in belang af en nam de acceptatie van andere gezinsvormen toe.²⁹ Een grote verandering betrof de positie van de alleenstaande vader die enkele dagen per week voor zijn kind(eren) zorgt. In 2004 werd deze situatie door de helft - in 1995 was dit nog een derde - van de bevroegden als gezin beschouwd.³⁰ Ook in de periode daarna hebben zich ten aanzien van de positie van vaders diverse ontwikkelingen voorgedaan.

Het nieuwe vaderschap

Sinds de Tweede Wereldoorlog werd de Europese samenleving - met uitzondering van Scandinavische landen - gekenmerkt door het kostwinnersmodel, waarbij de mannelijke echtgenoot buitenshuis (als kostwinner) werkt en de vrouw voor het huishouden en de kinderen zorgt.³¹ In de afgelopen vijftig jaar is het denken over vaderschap echter aan veranderingen onderhevig geweest met aanzienlijke wijzigingen in de rolpatronen in gezinnen tot gevolg. Vaders zijn steeds meer betrokken geraakt bij de opvoeding en er is een beweging naar een gelijkere verdeling van zorg en betaalde arbeid. Hoewel onderzoek aantoont dat het kostwinnersmodel in sommige Europese landen nog steeds veel voorkomt, wordt dit model aangevuld door een verscheidenheid aan andere rollen voor vaders, inclusief die van verzorgende ouder.³² Er zijn grote verschuivingen in het denken over de opvoedingsvaardigheden van vaders. Niet langer wordt aangenomen dat moeders per definitie de betere opvoeders zijn. Halverwege de jaren zeventig van de twintigste eeuw betwijfelden sociale wetenschappers en ontwikkelingspsychologen nog dat vaders een belangrijke rol te vervullen hadden in het vormgeven van de ervaringen en ontwikkeling van hun kinderen – vooral hun dochters. Eind jaren 90 kwamen wetenschappers tot de conclusie dat, met uitzondering van het geven van borstvoeding, er geen bewijs was dat vrouwen biologisch gezien beter in staat zijn te zorgen dan mannen.³³ Volgens Lamb waren het dan ook sociale concepties en niet biologische imperatieven, die ten grondslag lagen aan de

²⁶ Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2024). Discriminatiecijfers in 2023. Een rapport over registraties en discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij anti-discriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland.

²⁷ <https://rainbowmap.ilga-europe.org/>.

²⁸ Distelbrink, M., Lucassen, N. & Hooghiemstra, E. (2005). *Gezin Anno Nu*. Den Haag: RMO, p. 8.

²⁹ *Ibid.*, p. 27.

³⁰ *Ibid.*, p. 8.

³¹ Kremer, M. (2007). *How Welfare States Care: Culture, Gender and Parenting in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 15.

³² Bartova, A. & Keizer, R. (2020). How well do European Child-Related Leave Policies Support the Caring Role of Fathers. In: Nieuwenhuis, R. & Van Lancker, W. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Family Policy*. London: Palgrave Macmillan Cham, p. 369.

³³ Lamb, M. (2010). *The role of the father in child development, Fifth Edition*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

traditionele verdeling van ouderlijke verantwoordelijkheden.³⁴ Er is groeiend empirisch bewijs – dat zich overigens met name richt op heteroseksuele koppels - waaruit blijkt dat de betrokkenheid van vaders bij de kinderen van grote waarde is, niet alleen voor hun kinderen en partners, maar voor de samenleving als geheel.³⁵ Actieve betrokkenheid van vaders is belangrijk voor de fysieke en psychologische gezondheid van mannen, de stabiliteit van partnerrelaties, de ontwikkeling van kinderen, de arbeidsparticipatie van vrouwen en hun psychologisch welzijn.³⁶ Deze actievere vaderschapsrol werd vertaald in het familierecht. Zo werd in 1989 in Engeland en Wales vastgelegd dat gezamenlijk gezag na scheiding blijft doorlopen. Steeds meer landen volgden dit voorbeeld. Ook kennen steeds meer Europese landen regelingen voor het nog verdergaande co-ouderschap waarbij kinderen bij beide ouders hun hoofdverblijfplaats hebben, al zijn hierbij de verschillen binnen Europa groot.³⁷ In Europa leeft 12,5% van de kinderen in gescheiden gezinnen in gelijkwaardige co-ouderschapsregelingen, 8,2% leeft in ongelijke co-ouderschapsituaties (waarbij kinderen in ieder geval een derde van de tijd bij beide ouders besteden) en 79,3% kent de meer traditionele regeling van eenhoofdig gezag.³⁸ In een periode van minder dan 20 jaar is het aantal co-ouderschapsregelingen verdubbeld, hoewel er aanzienlijke variatie is tussen landen. De Noord-Europese landen, België, Frankrijk, Slovenië en Spanje kennen de meeste co-ouderschapsregelingen. In Oost-Europese landen, Griekenland en Italië is het aantal aanzienlijk lager. In Nederland is co-ouderschap het prioriteitsmodel, hoewel daarvan wel kan worden afgeweken (zie par. 3.2).

Het discours van ‘het nieuwe vaderschap’ betekent niet dat ouderschap in Europa niet langer gendergebonden is. Vrouwen zorgen in alle EU-lidstaten vaker dan mannen voor het huishouden en voor de kinderen en veel meer eenoudergezinnen hebben een moeder dan een vader.³⁹ Gemiddeld verricht 78% van de volwassen vrouwen in de EU dagelijks huishoudelijke taken, tegen 32% van de volwassen mannen.⁴⁰ In Nederland is dit verschil iets kleiner, met 81% tegen 47%. Vaders besteden in de praktijk nog altijd beduidend minder tijd aan de zorg voor kinderen, zelfs als beide ouders fulltime werken. Cijfers van Eurostat laten zien dat van alle vrouwen tussen de 25 en 49 jaar 93% dagelijks voor hun minderjarige kinderen zorgt, tegen 69% van de mannen.⁴¹ In Nederland is dat respectievelijk 98% en 83%. De oorzaken van deze genderspecifieke taakverdeling zijn niet altijd gelegen in terughoudendheid of onwil, maar ook in een gebrek aan institutionele steun voor kinderopvang, financiële beperkingen of zorgen over discriminatie door werkgevers.⁴² Ook spelen culturele normen een rol. Zo laat Nederlands onderzoek zien dat in 2020 minder Nederlanders dan in 1981 ervan overtuigd zijn dat vrouwen geschikter zijn dan mannen om kleine kinderen op te voeden; toch vindt nog altijd een substantieel deel dat vrouwen geschikter zijn.⁴³ Ook heerst in 2020 nog altijd de opvatting dat de ideale arbeidsduur voor vrouwen significant lager is dan die voor mannen, al zijn de houdingen ten opzichte van formele kinderopvang de afgelopen jaren wel iets positiever geworden.⁴⁴ Deze

³⁴ Lamb, M. (2010).

³⁵ Bartova, A. & Keizer, R. (2020), p. 370-371.

³⁶ Ibid.

³⁷ Bernardi, L., & Mortelmans, D. (2021). *Shared Physical Custody. Interdisciplinary Insights in Child Custody Arrangements*. Cham: Springer, en Hakovirta, M., Meyer, D.R., Salin, M., Lindroos, E. & Haapanen, M. (2023). Joint physical custody of children in Europe: A growing phenomenon. *Demographic Research*, 49(18), 479-492.

³⁸ Hakovirta, M., Meyer, D.R., Salin, M., Lindroos, E. & Haapanen, M. (2023), p. 483.

³⁹ Bartova, A. & Keizer, R. (2020), p. 369, en Dermott, E., & Miller, T. (2015). More than the sum of its parts? Contemporary fatherhood policy, practice and discourse. *Families, Relationships and Societies*, 4(2), 183–195.

⁴⁰ CBS, Emancipatiemonitor 2022.

⁴¹ CBS, Emancipatiemonitor 2022.

⁴² Bartova, A. & Keizer, R. (2020), p. 370.

⁴³ SCP 2023, Doe je mee?! Perspectieven op ‘zinnvolle’ participatie. Deel 1: Ouders en Kinderopvang.

⁴⁴ SCP 2023, Doe je mee?! Perspectieven op ‘zinnvolle’ participatie. Deel 1: Ouders en Kinderopvang en CBS, Emancipatiemonitor 2020.

normen hebben ook verschillen in inkomens van mannen en vrouwen tot gevolg. Het inkomen van vrouwen met kinderen stijgt maar weinig. Mannen daarentegen werken meer en hebben betere carrièremogelijkheden, zodat hun inkomen sterker stijgt. Zo was in 2019 het gemiddelde inkomen voor mannen met kinderen tussen de 0-4 jaar €64.300 en met kinderen tussen de 12-18 jaar €78.000, voor vrouwen in dezelfde functie was dit respectievelijk slechts €37.400 en €39.200.⁴⁵ De relaties waarin beide partners werken, worden daarom ook wel ‘anderhalfverdieners’ genoemd. Deze normen spelen overigens mogelijk minder bij homoseksuele koppels, omdat bij hen de taakverdeling van betaald en onbetaald werk gelijk is.⁴⁶

In alle Europese landen wordt het recht op zorg voor kleine kinderen voornamelijk gegarandeerd door verloffregelingen zoals bepaald in arbeids- en socialezekerheidswetgeving. Het eerste verlofbeleid dat juridisch werd vastgelegd, het zwangerschapsverlof, werd in Duitsland in 1883 ingevoerd en in 1919 erkend door de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Deze vorm van verlof was specifiek gericht op de bescherming van vrouwen tijdens en na de bevalling. Het eerste ouderschapsverlof waardoor beide ouders voor hun jonge kind konden zorgen werd in 1974 in Zweden geïntroduceerd en werd later ook in andere Europese landen ingevoerd. Vaderschapsverlof is de nieuwste toevoeging aan het verlofbeleid.⁴⁷ Van zowel ouderschapsverlof als vaderschapsverlof is een belangrijke doelstelling dat het voor vaders mogelijk wordt gemaakt een grotere zorgrol op zich te nemen. Vaderschapsverlof in Nederland is echter nog beperkt. Vaders krijgen een week geboorteverlof, en kunnen daarnaast vijf weken aanvullen geboorteverlof opnemen. Tijdens het aanvullende verlof krijgen vaders een uitkering van het UWV die maximaal 70% van hun dagloon is, waardoor het voor vaders uit lagere inkomensgroepen moeilijk is dit verlof ook daadwerkelijk op te nemen.

Een groeiende rol voor grootouders

Als gevolg van bovengenoemde maatschappelijke veranderingen in veel Europese landen zoals de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, de toename van het aantal scheidingen, de langere leeftijdsduur van mensen en de verbeterde gezondheid van ouderen is er tegenwoordig een grotere rol voor (over)grootouders weggelegd in het leven van hun (achter)kleinkinderen.⁴⁸ In veel Europese landen voorzien grootouders in een aanzienlijke mate in de kinderopvang van hun kleinkinderen. In Frankrijk, Denemarken, Zweden en Nederland zijn tussen de 50% en 60% van de grootouders betrokken bij kinderopvang en in Zuid-Europese landen 40%. Wel is de opvang die in Zuid-Europese landen wordt geboden vaker (vrijwel) dagelijks: in Italië zorgt 20% van de grootouders op (vrijwel) dagelijkse basis voor kleinkinderen, in Nederland is dit slechts 2% van de grootouders.⁴⁹ Europese oma's die relatief

⁴⁵ Dijksterhuis, B. & Flos, A.G.F.M. (2022). Family Justice Systems, Social Behaviour and Financial Arrangements after Divorce in the Netherlands. In: Maclean, M., Treloar, R. & Dijksterhuis, B. (Eds.), *What Is a Family Justice System For?*, 155-171. London: Bloomsbury Publishing.

⁴⁶ Roeters, A., Veerman, F. en Jaspers, E. (2017). *Gelijk verdeeld? Een verkenning van de taakverdeling bij LHB-stellen*. Den Haag: SCP.

⁴⁷ Bartova, A. & Keizer, R. (2020), p. 372-373. De redenen voor het invoeren van deze verloffregelingen verschilt overigens wel per land, zo was de reden voor het verlengen van ouderschapsverlof in Tsjechoslowakije dat er meer kinderen geboren zouden worden en was in Zweden de reden juist gelegen in het willen bereiken van een grotere gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

⁴⁸ Holdgaard, M. (2021). The Child's Contact with Grandparents. *Family & Law*, p. 6, en Oxford University, Grandparents Contribute to Children's Wellbeing. Via: www.ox.ac.uk/research/research-impact/grandparents-contribute-childrens-wellbeing, en Jappens, M. & Bavel, J.V. (2010). Regional family norms and childcare by grandparents in Europe. *Demographic Research*, 27(4), 85-120.

⁴⁹ Glaser, K., Price, D.J., Gessa, G.D., Ribe, E., Stuchbury, R. & Tinger, A. (2013). *Grandparenting in Europe: family policy and grandparents' role in providing childcare*. Grandparents Plus, p. 2.

jong zijn, over een hoger opleidingsniveau beschikken, in een betere gezondheid verkeren en van wie het jongste kleinkind jonger is dan zes jaar, zorgen het meest voor de kleinkinderen.⁵⁰

Grootouders nemen ook in Nederland een steeds belangrijkere rol in het leven van hun kleinkinderen in. In Nederlandse huishoudens waren vanaf de negentiende eeuw andere volwassen verwanten dan ouders beperkt aanwezig, slechts 7-8% van de kinderen geboren tussen 1850 en 1922 leefde in een huishouden waarin een grootouder aanwezig was ten tijde van de geboorte van het kind.⁵¹ In 1992 zorgde slechts 23% van de grootouders voor de kleinkinderen, terwijl in 2017 al 52% van de ouders opa en oma inschakelde als oppas.⁵² Als er gebruik wordt gemaakt van een onbetaalde oppas - waaronder grootouders - dan is dat in de meeste gevallen voor één dag per week (53%) maar ook twee dagen komt voor (33%).⁵³ De langere periode van intensief contact tussen grootouders en kleinkinderen zorgt er vaker voor dat deze relatie voortduurt als kleinkinderen volwassen worden.⁵⁴

Onderzoek heeft aangetoond dat er een nauwe relatie bestaat tussen zorg- en kinderopvangbeleid en de kans dat grootouders bijdragen aan informele kinderopvang. Europese landen kunnen daarbij worden geclusterd in grofweg drie groepen.⁵⁵ In de eerste groep organiseert, biedt en vergoedt de staat kinderopvang en wordt er niet van uitgegaan dat grootouders aan de zorg voor kleinkinderen bij zullen dragen. In deze landen, de Scandinavische landen, en in mindere mate Frankrijk, wordt veel fulltime gewerkt door beide partners. In de tweede groep wordt er impliciet dan wel expliciet van uitgegaan dat grootouders bij zullen dragen aan de zorg voor kleinkinderen omdat beleidsvacuüms een leemte in de kinderopvang creëren. Dit betreft Zuid- en Oost-Europese landen zoals Hongarije, Portugal, Spanje, Italië en Roemenië. In de derde groep landen is de publieke steun voor kinderopvang fragmentarisch. Kinderopvang wordt vooral aan de markt overgelaten en vrouwen werken vaker parttime. Hier spelen grootouders een gemiddelde rol bij het bieden van opvang aan kleinkinderen. Groot-Brittannië, Duitsland en Nederland zijn hiervan voorbeelden.

2.2 Zorg en de welvaartstaat

De hiervoor geschetste ontwikkelingen in gezinsstructuren hangen nauw samen met emancipatie en de vormgeving van de welvaartstaat. Met name sinds 1965 is de individualisering in Nederland sterk toegenomen.⁵⁶ Deze individualisering is gelegen in veranderde opvattingen over tradities, het patriërchaat, emancipatie en autonomie – onder andere ten aanzien van de partnerkeuze. Als gevolg van deze gewijzigde opvattingen zijn politieke keuzes gemaakt ten aanzien van de welvaartstaat, die de onafhankelijkheid van gezinsleden mogelijk hebben gemaakt. In de naoorlogse periode is er een omvangrijk stelsel van sociale zekerheid tot stand gekomen en ook het onderwijs, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting werden voor brede categorieën van de bevolking toegankelijk gemaakt.⁵⁷ Door invoering van de Algemene Bijstandswet in 1963 werden vrouwen minder afhankelijk van hun echtgenoot of familie.⁵⁸ In 1970 behoorde de dekkingsgraad van de Nederlandse sociale verzekeringen

⁵⁰ Glaser, K., Price, D.J., Gessa, G.D., Ribe, E., Stuchbury, R. & Tinger, A. (2013), p. 2.

⁵¹ Van Poppel, F., Schenk, N. & Van Gaalen, R. (2013).

⁵² CBS 2022.

⁵³ CBS, Monitor Arbeid, zorg en kinderopvang 2023.

⁵⁴ Geurts, T. (2012). *Grandparent – grandchild relationships in the Netherlands; a dynamic and multigenerational perspective*. Diss. Amsterdam: Vrije Universiteit.

⁵⁵ Glaser, K., Price, D.J., Gessa, G.D., Ribe, E., Stuchbury, R. & Tinger, A. (2013), p. 11.

⁵⁶ Van Praag, C. & Uitterhoeve, W. (1998). *Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland. De kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Den Haag: SCP.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Wet van 13 juni 1963, houdende nieuwe regelen betreffende de verlening van bijstand door de overheid (Algemene Bijstandswet), Stb. 1963, 284.

tot de hoogste van West-Europa.⁵⁹ De afname van de economische groei vanaf de jaren zeventig, mede als gevolg van de oliecrisis, resulteerde in korting op de overheidsuitgaven voor de verzorgingsstaat, waaronder het verlagen van het bijstandsbedrag en aanpassing van de voorwaarden. Daarop nam het bredere welvaartsniveau vanaf halverwege de jaren tachtig weer toe. De arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen nam eveneens toe, nadat sinds de jaren vijftig de maatschappelijk acceptatie van deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt was toegenomen.⁶⁰ Sindsdien is de arbeidsparticipatie van vrouwen structureel toegenomen, ook al zagen we al eerder de beperkingen daarvan.

Tot de Tweede Wereldoorlog berustte de zorg voor ouderen met name bij familie of bij liefdadigheidsinstellingen, veelal van religieuze signatuur, totdat de overheid deze taak overnam. In de naoorlogse periode werd de positie van ouderen verankerd in het stelsel van sociale zekerheid. In 1947 kregen ouderen een vaste uitkering op basis van de Noodwet Ouderdomsvoorziening, die in 1957 werd omgezet in de Algemene Ouderdomswet (AOW).⁶¹ Hier kwam later de eerdergenoemde Algemene bijstandswet nog bij, als ook de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) die in 1968 werd ingevoerd. Met de Wet op Bejaardenoorden werd het in 1963 mogelijk om bejaardentehuizen te bouwen.⁶² De periode na de Tweede Wereldoorlog werd gekenmerkt door een groot woningtekort, waardoor er druk ontstond op ouderen om huizen vrij te maken voor gezinnen. Daarnaast was het door niet meer vanzelfsprekend dat kinderen voor hun ouders bleven zorgen als gevolg van de toegenomen individualisering. In de eerste helft van de jaren zeventig was het bejaardentehuis de dominerende woonvoorziening voor ouderen geworden, met bijna 145.000 bewoners.⁶³

Vanaf de jaren tachtig werd ingezet op het bieden van zorg aan huis zodat ouderen langer thuis konden blijven wonen. Deze 'extramuralisering' diende twee doelen. Enerzijds was de opvatting dat verblijf in zorginstellingen niet langer aansloot bij de wensen van ouderen, anderzijds vond de overheid de kosten van de bejaardentehuizen te hoog worden. Door onder andere de ontwikkeling van nieuwe woonvormen als aanleun- en seniorenwoningen, de sluiting van en strengere selectie voor bejaardentehuizen en de versterking van wijkverpleging was in 1995 het aantal plaatsen teruggebracht tot 120.000.⁶⁴ Het aantal plaatsen voor ouderen in verpleeghuizen, die bestemd waren voor de ouderen voor wie hulp aan huis niet meer volstond, werd tussen 1970 en 1995 uitgebreid van ongeveer 25.000 naar ruim 55.000. Vanwege de groei van de bevolking, waaronder ouderen, zijn deze plaatsen ook daarna in aantal uitgebreid. Het uitgangspunt dat ouderen zo lang mogelijk thuis blijven wonen, is echter nog altijd leidend in het beleid.

De opkomst van de participatiesamenleving

Door de toegenomen druk op de verzorgingsstaat is ook een tegengestelde beweging van afnemende individualisering zichtbaar. Vanaf de eeuwwisseling kwam de familie steeds meer in beeld in de rol van zorgverlener. Zo werd vanaf 2005 bij de aanvraag van zorg uit de AWBZ bekeken in hoeverre een echtgenoot of partner, ouder of inwonend kind de 'gebruikelijke zorg' kon bieden.⁶⁵ Dit betrof de

⁵⁹ Van Praag, C. & Uitterhoeve, W. (1998), p. 41.

⁶⁰ Van Walsum, S.K. (2008).

⁶¹ Wet van 4 juli 1957, houdende compensatie premie Algemene Ouderdomswet ongevallenrentetrekking, Stb. 1957, 223.

⁶² Wet van 10 januari 1963, houdende bepalingen aangaande de bejaardenoorden (Wet op de bejaardenoorden), Stb. 1963, 18.

⁶³ Van Praag, C. & Uitterhoeve, W. (1998), p. 74-75.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ De Kievit, F.M. (2024). *Het bevorderen van familie- en mantelzorg in beleid en regelgeving: Van je familie moet je het hebben?*. Diss. Universiteit Utrecht, p. 45, en zie Werkdocument Gebruikelijke Zorg, LVIO, 2003 en Protocol Gebruikelijke Zorg, CIZ, april 2005.

normale en dagelijkse zorg, waaronder huishoudelijke taken, die naasten werden geacht aan elkaar te leveren.⁶⁶ De invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 heeft de rol van mantelzorg verder benadrukt. Zo stelde de regering dat gemeenten alleen een rol moesten krijgen, waar het mensen niet lukte zelf de zorg te organiseren.⁶⁷ Deze beweging van “refamiliarisering” in de zorg heeft een verdere vlucht genomen in de periode na 2013. In 2013 sprak de Koning in zijn troonrede voor het eerst over de participatiesamenleving. Bij monde van de Koning stelde het toenmalige kabinet Rutte II:

Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.⁶⁸

De omslag naar een participatiesamenleving was, zo werd gesteld in de Troonrede, in het bijzonder zichtbaar in de sociale zekerheid en in de langdurige zorg, omdat de klassieke verzorgingsstaat met name op die terreinen regelingen had voortgebracht die in de toekomst onhoudbaar waren. De participatiesamenleving heeft grote gevolgen gehad voor het denken over de verhouding tussen burger en overheid. De overheid treedt terug, met als gevolg dat de individuele en familiale verantwoordelijkheid voor zorgtaken wordt benadrukt.⁶⁹ In 2015 hebben zich in dat kader grote wijzigingen voorgedaan. De AWBZ werd vervangen door de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wmo werd vervangen door de Wmo 2015 en de Participatiewet heeft de Wet werk en bijstand (de opvolger van de Algemene bijstandswet) vervangen. In deze zorgregelingen wordt benadrukt dat de overheid alleen zorg biedt indien familieleden en andere naasten die zorg onvoldoende kunnen bieden. In de Participatiewet is een grotere nadruk komen te liggen op verplichte arbeidsparticipatie.⁷⁰ Door de sluiting van bejaarden- en verpleeghuizen is in de ouderenzorg veel gewijzigd. Maar ook de onafhankelijkheid van jongvolwassenen is als gevolg van de huidige krapte op de woningmarkt, hoge huren en toegenomen studieschulden afgenomen. Jongeren verlaten op latere leeftijd het ouderlijk huis. Deze beide ontwikkelingen hebben gevolgen voor de onderlinge (zorg)relaties in families.

Toename familiale mantelzorg

Omdat ouderen langer leven en het aantal kinderen dat wordt geboren afneemt, leidt dat tot de vergrijzing van de samenleving: ten opzichte van de beroepsbevolking neemt het aantal ouderen toe. Deze vergrijzing zal naar verwachting ook in de nabije toekomst nog verder toenemen. Door de vergrijzing, maar ook de stijgende zorgkosten en personeelstekorten in de zorg, is er een toenemende druk op de verzorgingsstaat ontstaan. Dit heeft het kabinet Rutte II in 2013 doen besluiten om bejaardentehuizen en later ook een aantal verzorgingstehuizen te sluiten, om zo de zorgkosten te beperken. Kabinet Rutte IV heeft vervolgens bepaald dat er ook in de toekomst geen uitbreiding zou komen van de huidige 130.000 plaatsen. In Nederland wonen op dit moment 122.445 mensen, voornamelijk ouderen, in een verpleeghuis, daarnaast staan er nog 22.218 mensen op een wachtlijst. Deze wachtlijst is een direct gevolg van de huidige personeelstekorten. Vanwege de toegenomen druk in de zorg kent de Nederlandse overheid in het zorgbeleid familie, burens en vrienden meer verantwoordelijkheid toe voor de zorg voor ouderen. De overheid heeft actief tot doel mantelzorg te

⁶⁶ De Kievit, F.M. (2024), p. 45.

⁶⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 30 131, nr. 3 (MvT).

⁶⁸ Troonrede 2013. Via: <https://www.koninklijkhuys.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>.

⁶⁹ Yerkes, M.A. & Den Dulk, L. (2015). Arbeid-en-zorgbeleid in de participatiesamenleving. Een vergroting van de mogelijkheden? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, (31)4, 510-528.

⁷⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 33 161, nr. 3 (MvT).

bevorderen. In het beleid daartoe komen volgens Kievit als subdoelen naar voren: het ondersteunen van mantelzorgers en voorkomen van overbelasting, het bevorderen van de combinatie tussen betaalde arbeid en mantelzorg, aandacht voor de financiële positie van mantelzorgers, het creëren van bewustwording over mantelzorg, erkenning van de positie van mantelzorgers en het creëren van een goed samenspel tussen mantelzorg en professionele zorg.⁷¹

Omdat mensen langer thuis wonen, en de voorzieningen die tussen het thuis wonen en het verpleeghuis in zaten – zoals het bejaardentehuis - zijn afgeschaft, is de zorg die door familie moet worden geboden tevens langduriger, complexer en zwaarder geworden. Een op de zes mensen krijgt hulp bij de dagelijkse zorg, zoals hulp bij het huishouden, persoonlijke verzorging en verpleging, waarvan bijna drie kwart wordt geboden door het sociale netwerk zoals de partner, volwassen kinderen, ouders, buren, vrienden of vrijwilligers.⁷² Vrouwen verlenen daarnaast vaker mantelzorg dan mannen: 47% van de vrouwen tegen 26% van de mannen met ouders die ouder zijn dan tachtig jaar verleende mantelzorg. De vrouwen die mantelzorg geven, besteden daar ook meer tijd aan dan de mannen: 14% van de vrouwen geeft minstens 8 uur per week zorg, tegen 7% van de mannen.⁷³ Er zit daarmee ook een zekere spanning in het beleid dat is gericht op de emancipatie en uitbreiding van arbeidsdeelname van vrouwen enerzijds en anderzijds de grotere rol die aan familieleden wordt toegekend in het verlenen van mantelzorg.

De zorg voor ouderen is in toenemende mate een gedeelde taak en verantwoordelijkheid van de overheid en familie samen, ongeacht de woonvorm. Ook als ouderen in een instelling verblijven, is er een belangrijke rol voor familieleden in het bieden van zorg weggelegd.⁷⁴ In het maatschappelijke en politieke debat werd lang gesproken over de wenselijkheid van mantelzorg, met name in instellingen, maar dit is gezien de druk in verpleeghuizen een achterhaalde discussie gebleken. Het debat verschuift naar de vraag in hoeverre deze vorm van zorg meer gereguleerd en erkend zou moeten worden.⁷⁵

Jongeren wonen langer thuis

Uit onderzoek uit 2003 bleek dat de meeste jongeren hun ouderlijk huis na hun twintigste verjaardag verlaten: vrouwen gemiddeld iets eerder dan mannen, met een verschil van twee jaar.⁷⁶ Ook het opleidingsniveau bleek van invloed op het moment waarop jongeren uit huis gaan: hoger opgeleiden verlaten het ouderlijk huis doorgaans eerder dan middelbaar en lager opgeleiden. Mogelijk kan dit worden verklaard doordat HBO-instellingen en universiteiten doorgaans op grotere afstand van het ouderlijk huis te vinden zijn. Mede door de huidige wooncrisis is dat echter weer aan het veranderen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat een steeds groter deel van de jongvolwassenen van achttien tot dertig jaar nog bij hun ouder(s) woont: begin 2023 woonde bijna 46 procent thuis, in 2003 was dat minder dan 40 procent.⁷⁷ Vooral vanaf 2010 nam het percentage thuiswonenden toe. Daarbij is het verschil tussen mannen en vrouwen kleiner geworden.⁷⁸

⁷¹ De Kievit, F.M. (2024), p. 54-57.

⁷² *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2017-2018, 34 849, nr. 2.

⁷³ [5. Mantelzorg in relatie tot achtergrondkenmerken | CBS](#)

⁷⁴ Patiëntenfederatie Nederland (2023). *Taken van naasten van verpleeghuisbewoners*.

⁷⁵ Zie onder meer De Kievit, F.M. (2024), De Kievit, F.M. (2022). Van je familie moet je het hebben? Intergenerationele familiezorg in het privaatrecht. In: Huijjer, J., Mol, C.R. & Spalter, N.D. (red.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht: Zestiende UCERF-symposium*, 27-43. (UCERF Reeks; No. 16). Ars Aequi, en Patiëntenfederatie Nederland (2023). *Taken van naasten van verpleeghuisbewoners*.

⁷⁶ Distelbrink, M., Lucassen, N. & Hooghiemstra, E. (2005), p. 18.

⁷⁷ [Jongvolwassenen wonen vaker bij ouders dan 20 jaar geleden | CBS](#).

⁷⁸ [Jongvolwassenen wonen vaker bij ouders dan 20 jaar geleden | CBS](#).

Vooraf onder jonge twintigers is het percentage thuiswonenden groter dan twintig jaar geleden. In 2003 woonde bijna 50% van de 21- tot 24-jarigen bij de ouder(s) thuis, in 2023 was dat toegenomen tot bijna 58%. Onder 18- tot 21-jarigen nam het percentage thuiswonenden vooral na 2015 - het jaar waarin het leenstelsel voor studenten werd ingevoerd - snel toe.⁷⁹ Hoewel inmiddels de basisbeurs weer is ingevoerd, en er in 2023 een kleine stijging was van het aantal uitwonende studenten (van 44% naar 46%) zijn er grote tekorten aan studentenkamers.⁸⁰ De verwachting is dat het huisvestingstekort in de aankomende jaren nog zal stijgen.⁸¹ Thuiswonenden jongeren zijn naast studenten van het hoger onderwijs steeds vaker jongeren die al werken, maar nog geen vast contract hebben. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) zegt hierover:

Vanuit de ontwikkeling van jongeren gezien is uit huis gaan een belangrijke stap op weg naar zelfstandigheid. Uitstel daarvan betekent vaak ook uitstel van andere belangrijke beslissingen, bijvoorbeeld op het gebied van relaties en kinderen krijgen. Dat hoeft niet erg te zijn, maar het is wel frustrerend voor jongeren die toe zijn aan het opbouwen van een eigen leven. Zij hebben daardoor het gevoel dat hun leven in de pauzestand staat.⁸²

Voor jongeren kan het langer thuis wonen financieel voordelig zijn, zodat ze meer kunnen sparen.⁸³ Voor gezinnen met volwassen thuiswonende kinderen kunnen er echter ook nadelige financiële consequenties zijn, met name op het vlak van sociale zekerheid. Deze negatieve gevolgen worden inmiddels door de overheid erkend, zo blijkt uit de wijziging per 1 januari 2023 van de kostendelersnorm. Deze norm hield in dat iedereen die 21 jaar wordt en thuis woont bij zijn bijstandsgerechtigde ouders moet bijdragen aan huishoudkosten zodat de uitkering aan de ouders wordt verlaagd. Sinds de wijziging geldt dat inwonende jongeren tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendelende medebewoner voor hun huisgenoten.⁸⁴ Deze ontwikkeling maakt in ieder geval duidelijk dat waar het jongvolwassen betreft er een einde is gekomen aan een verdergaande individualisering en juist weer langer in gezinsverband wordt samengeleefd. Daarnaast is er, omdat het opleidingsniveau van jongeren stijgt en zij tegenwoordig langer studeren, discussie over de verhoging van de leeftijd waarvoor ouders onderhoudsplichtig voor hun kinderen zouden moeten zijn (zie par. 3.2).

2.3 Transnationale families en zorg

Steeds meer families hebben transnationale banden: gezinsbanden die nationale grenzen overschrijden. Of het nu Nederlanders, arbeidsmigranten, vluchtelingen of gezinsmigranten betreft, vaak hebben zij banden met gezinsleden in meer dan een staat. Transnationale families zijn families die gescheiden van elkaar leven, maar toch een gevoel van gezamenlijk welzijn en eenheid creëren, over nationale grenzen heen.⁸⁵ Het concept transnationale families omvat partners, ouders en kinderen, maar ook de bredere, intra- en intergenerationele gezinsbanden met zussen en broers, grootouders, tantes en ooms, neven en nichten. Leden van transnationale families zijn veelal betrokken in transnationale praktijken. Die praktijken kunnen variëren van het uitoefenen van stemrecht vanuit het buitenland of andere vormen van politieke betrokkenheid, het volgen van het nieuws uit het

⁷⁹ Jongvolwassenen wonen vaker bij ouders dan 20 jaar geleden | CBS en 4. Resultaten | CBS.

⁸⁰ Kamertekort blijft hoog, Assen en Almere bieden zich aan als studentenstad, NOS 3 september 2024.

⁸¹ Kences (2024). Landelijke monitor studentenhuisvesting.

⁸² <https://www.nji.nl/nieuws/jongeren-wonen-langer-thuis>.

⁸³ NOS, Jongeren wonen langer thuis; schaamte ligt op de loer, 4 april 2024.

⁸⁴ Wetsvoorstel Breed Offensief.

⁸⁵ Bryceson, D. & Vuorela, U. (2002). Transnational Families in the Twenty First Century. In: Bryceson, D. & Vuorela, U. (Eds.) *The Transnational Family: New European Frontiers and Global Networks*, 3-30. New York: Berg.

herkomstland, het sturen van geld tot het onderhouden van familiebanden.⁸⁶ In de internationale literatuur over transnationale families gaat veel aandacht uit naar de vraag hoe familiebanden over nationale grenzen heen worden onderhouden. Gezinsleden doen dat door middel van regelmatige familiebezoeken, telefonische en Whatsapp-contacten, door het geven van financiële steun, door rituelen en het delen van materiële cultuur, maar ook door het geven van emotionele en morele ondersteuning en zorg.⁸⁷ De inspanningen die nodig zijn om familiebanden over grenzen te behouden worden wel 'kin work' genoemd.⁸⁸ Leden van transnationale gezinnen blijven veelal betrokken in processen van zorgverlening, waaronder zorg voor kinderen en ouderen, maar ook andere familieleden. In een ruime definitie van zorg gaat het om zowel fysieke, financiële, emotionele als praktische zorg, die kan worden verleend in fysieke aanwezigheid, vanaf een afstand zoals via ICT-middelen of worden uitbesteed aan een derde.⁸⁹ De invulling van zorg wordt mede bepaald door de politieke, economische, sociale, institutionele en culturele context van beide samenlevingen.⁹⁰ Merla, Kilkey en Baldassar betogen dat het van belang is om zorg die van dichtbij of op afstand wordt verleend niet als elkaar uitsluitende scenario's te zien, maar als veranderlijk in tijd en aanvullend op elkaar.⁹¹

Een 'impactvolle gebeurtenis' in de familie, zoals een acute of chronische ziekte, echtscheiding of overlijden van gezinsleden, of een geboorte, creëert een moment waarop gezinsleden er voor elkaar willen zijn om emotionele en praktische zorg te verlenen, ook voor hun eigen welzijn. Daardoor kan de wens ontstaan om een gezinslid te laten overkomen, voor kortere of langere perioden.⁹² Ook de huidige communicatiemiddelen zijn geen volwaardige vervanging voor fysiek contact, zeker niet in tijden van een dergelijke familiecrisis.⁹³ Dus ook als zorg langere tijd, mogelijk jaren, op afstand is verleend, kan op een bepaald moment de noodzaak of de behoefte ontstaan een gezinslid te laten overkomen en nabijheid te creëren. Dit lijkt het duidelijkst bij de zorg voor (minderjarige) kinderen en ouder wordende ouders, maar geldt ook voor andere gezinsleden, zoals broers en zussen.⁹⁴ Bovendien zijn ouderen niet alleen hulpbehoevend en passieve ontvangers van zorg, maar verlenen zij ook zorg, met name door voor kleinkinderen te zorgen in het verblijf van de ouders om de ouders van die kinderen in staat

⁸⁶ Glick Schiller, N., Basch, L. & Szanton-Blanc, C. (1992). *Towards a Transnational Perspective on Migration*. New York: New York Academy of Sciences.

⁸⁷ Baldassar, L. (2007). Transnational families and the provision of moral and emotional support: the relationship between truth and distance. *Identities*, 14(4), 385-409, Mason, J. (2004). Managing kinship over long distances: The Significance of 'the visit'. *Social Policy & Society*, 3(4), 421-429, Zontini, E. (2004). Immigrant women in Barcelona: coping with the consequences of transnational lives. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(6), 1113- 1144, en De Hart, B., Van Rossum, W.M. & Sportel, I. (2013). Law in the everyday lives of transnational families: An introduction. *Oñati Socio-Legal Series*, 3(6), 991-1003.

⁸⁸ Di Leonardo, M. (1987). The female world of cards and holidays: Women, families and the work of kinship. *Signs*, 12(3), 440-453.

⁸⁹ Baldassar, L., Baldock, C. & Wilding, R. (2007). *Families caring across borders: migration, ageing and transnational caregiving*. London: Palgrave MacMillan.

⁹⁰ Baldassar, L. & Merla, L. (Eds.) (2014). *Transnational families, migration and the circulation of care: understanding mobility and absence in family life*. New York & Abingdon: Routledge.

⁹¹ Merla, L., Kilkey, M. & Baldassar, L. (2020). Examining transnational care circulation trajectories within immobilizing regimes of migration: Implications for proximate care. *Journal of Family Research*, 32(3), 514-536.

⁹² Baldassar, L. (2014). Too sick to move: Distant 'crisis' care in transnational families. *International Review of Sociology*, 24(3), 391-405.

⁹³ Wilding, R. (2006). Virtual' intimacies? Families communicating across transnational contexts. *Global networks*, 6(2), 125-142.

⁹⁴ Radziwinowiczówna, A., Rosińska, A. & Kloc-Nowak, W. (2018). *Ethnomorality of care: Migrants and their ageing parents*. New York & Abingdon: Routledge. Baldassar, L. & Brandhorst, R. (2021). Sibling support in transnational families: The impact of migration and mobility on sibling relationships of support over time and distance. In: Buchanan, A., Rotkirch, A. (Eds.), *Brothers and sisters*, 239-256. Cham: Palgrave Macmillan.

te stellen betaald werk te verrichten.⁹⁵ Deze zorg is daarmee wederkerig en is veranderlijk gedurende de levensloop van transnationale gezinnen.

Zowel moeders als vaders ontwikkelen vormen van transnationaal ouderschap. Transnationaal moederschap heeft traditioneel veel aandacht gekregen in de literatuur.⁹⁶ Recenter is de algemene aanname dat vaders hun gezin verlaten als zij migreren ter discussie gesteld en is gebleken dat moeders en vaders vergelijkbaar gedrag vertonen als zij zijn gescheiden van hun gezin: zij sturen geld en cadeaus en onderhouden contact met hun kinderen. Dit stelt het beeld van migrantenmannen als onafhankelijk en niet gebonden aan relaties van zorg ter discussie.⁹⁷ Onderzoek laat eveneens zien dat de emotionele reacties van moeders en vaders kunnen verschillen: van de moeder wordt meer dan van de vader ook emotionele zorg verwacht en van de vader de financiële verantwoordelijkheid.⁹⁸ Tegelijkertijd zijn ook in de herkomstlanden van migranten rollen van moeders en vaders aan sterke veranderingen onderhevig en maakt migratie dat traditionele genderverhoudingen door de transnationale institutionele context nog sterker veranderen, bijvoorbeeld wanneer achtergebleven vaders de rol van primaire verzorger op zich nemen terwijl de moeder in het buitenland werkt.⁹⁹

Het recht en met name het migratierecht beïnvloeden in belangrijke mate de manieren waarop transnationale gezinnen hun gezinsbanden en zorgverlening vorm kunnen geven.¹⁰⁰ In dit verband wordt wel van 'immobilizing regimes of migration' gesproken.¹⁰¹ Mobiliteit of het gebrek daaraan heeft bepaald hoe transnationale gezinnen onderling zorg aan elkaar kunnen verlenen of ontvangen, of het nu gaat om kortdurende familiebezoeken, langdurig verblijf of circulaire mobiliteit. Zoals we hieronder nog verder uiteen zullen zetten (zie par. 4.5) is deze mobiliteit en dus de mogelijkheden tot transnationale zorgverlening niet gelijk verdeeld, maar mede afhankelijk van migratiestatus, sociaaleconomische positie en de positie van het herkomstland in de geopolitieke hiërarchie. Het is het lange wachten in migratierechtelijke procedures, meer dan de fysieke afstand, die gezinnen van elkaar scheidt, aldus deze literatuur.¹⁰² Het achterlaten van kinderen bij familie in het herkomstland is dan ook

⁹⁵ Aryal, S. & Guveli, A. (2024). Flying families between the UK and Nepal: compromised intergenerational care amidst a restrictive migration policy context. *Journal of Family Studies*, 30(2), 254-282.

⁹⁶ Hondagneu-Sotelo, P. & Avila, E. (1997). "I'm here, but I'm there". The meanings of Latina transnational motherhood. *Gender & society*, 11(5), 548-571, en Carling, J., Menjivar, C. & Schmalzbauer, L. (2012). Central themes in the study of transnational parenthood. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(2), 191-217.

⁹⁷ Kilkey, M., Plomien, A. & Perrons, D. (2014). Migrant men's fathering narratives, practices and projects in national and transnational spaces: Recent Polish male migrants to London. *International Migration*, 52(1), 178-191.

⁹⁸ Dreby, J. (2006). Honor and virtue: Mexican parenting in the transnational context. *Gender & Society*, 20(1), 32-59, en Salazar Parreñas, R. (2008). Transnational fathering: Gendered conflicts, distant disciplining and emotional gaps. *Journal of ethnic and migration studies*, 34(7), 1057-1072.

⁹⁹ Inhorn, M.C., Chavkin, W. & Navarro, J.A. (2022). *Globalized fatherhood*. Oxford, New York: Berghahn Books, Hoang, L. A. & Yeoh, B. S. (2011). Breadwinning wives and "left-behind" husbands: Men and masculinities in the Vietnamese transnational family. *Gender & Society*, 25(6), 717-739, en Fresnoza-Flot, A. (2013). Men's caregiving practices in filipino transnational families: A case study of left-behind fathers and sons. In: L. Baldassar & L. Merla (Eds.), *Transnational families, migration and the circulation of care*, 170-184. New York & Abingdon: Routledge.

¹⁰⁰ De Hart, B., Van Rossum, W.M. & Sportel, I. (2013), en Sportel, I., De Hart, B. & Kulk, F. (2019). Transnational families navigating the law: Marriage, divorce, and wellbeing. In: Tiilikainen, M., Al-Sharmani, M. & Mustasaari, S. (Eds.), *Wellbeing of Transnational Muslim Families*, 94-111. New York & Abingdon: Routledge.

¹⁰¹ Merla, L., Kilkey, M. & Baldassar, L. (2020). Introduction to the Special Issue "Transnational care: Families confronting borders." *Journal of Family Research*, 32(3), 393-414.

¹⁰² Nobles, J. (2011). Parenting from abroad: Migration, non-resident father involvement, and children's education in Mexico. *Journal of Marriage and Family*, 73, 729-746, en Näre, L. (2020). Family lives on hold: Bureaucratic bordering in male refugees' struggle for transnational care. *Journal of Family Research*, 32(3), 435-454.

veelal geen vrije keuze van ouders, maar ingegeven door de beperkingen die de *'immobilizing regimes of migration'* hen opleggen.¹⁰³ Het voortdurende en steeds sneller veranderende migratierecht kan de planning van zorg en migratie van gezinsmigranten en hun gezinsleden verstoren, vertragen en zelfs onmogelijk maken. Daarbij is de categorisering van verschillende groepen migranten niet statisch: migranten en hun gezinsleden worden door het beleid in een bepaalde categorie met de daarbij horende rechten ingesloten, maar kunnen er ook van worden uitgesloten. Afwijzingen van visumaanvragen voor kort verblijf kunnen familiebezoek voor sommige families onmogelijk maken (zie par. 5.3). Tevens worden door wachtperiodes voor gezinshereniging of lange aanvraagprocedures met een onzekere uitkomst het leven en de toekomstperspectieven van migranten in de wacht gezet.

2.4 Concluderende opmerkingen

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering in de relaties die onder de definitie van het gezin worden geschaard. Deze ontwikkelingen betreffen onder andere de positie van vaders, waarbij een verschuiving zichtbaar is van kostwinner naar zorgende ouder (al blijven vrouwen het merendeel van de zorg op zich nemen). Daarnaast hebben, doordat nu vaak beide ouders werken en ouderen langer in relatief goede gezondheid verkeren, grootouders een steeds grotere rol waar het de zorg voor kinderen betreft, met als gevolg dat zij ook in het leven van hun kleinkinderen een prominentere positie innemen.

Deze veranderingen hangen sterk samen met de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt en de vormgeving van de verzorgingsstaat. De toegenomen economische zelfstandigheid van vrouwen, en veranderde opvattingen over de zorg voor ouderen, mede mogelijk gemaakt door de opkomst van sociale voorzieningen, hebben in eerste instantie gezorgd voor defamiliarisering. Vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw en zeker na eeuwwisseling is echter juist weer sprake van refamiliarisering, waarbij de overheid zich terugtrekt en weer een grotere rol aan familieleden wordt toegedicht in de zorg voor elkaar. De toegenomen familiale afhankelijkheid is met name zichtbaar bij ouderen en jongvolwassenen. Jongeren wonen inmiddels weer langer met hun ouders in gezinsverband, en doordat ouderen langer thuis dienen te wonen is het bevorderen van mantelzorg een expliciete doelstelling in het overheidsbeleid geworden. Ook transnationale families onderhouden gezinsbanden over de grens en bieden grensoverschrijdende ondersteuning en zorg. Mobiliteit of het gebrek daaraan als gevolg van migratiebeleid bepaalt in sterke mate hoe transnationale gezinnen deze onderling steun en zorg aan elkaar kunnen verlenen of ontvangen.

¹⁰³ Dito, B., Mazzucato, V. & Schans, D. (2016). The effects of transnational parenting on the subjective health and well-being of Ghanaian migrants in The Netherlands. *Population, Space and Place*, 23(3), en Fresnoza-Flot, A. (2009). Migration status and transnational mothering: the case of Filipino migrants in France. *Global Networks*, 9, 252–270.

3 Ontwikkelingen gezinsvormen in het familierecht

Veel van de in het vorige hoofdstuk beschreven maatschappelijke ontwikkelingen zijn inmiddels vertaald in het nationale familierecht, dat daarmee in overwegende mate wordt gekenmerkt door een beweging van liberalisering. Ook is er discussie over verschillende thema's met de vraag of het familierecht nog verder moet worden herzien, met name wat betreft de vormgeving van regelingen voor meerouderschap en draagmoederschap. In dit hoofdstuk wordt de huidige familierechtelijke wetgeving voor de regulering van partnerrelaties, de relatie tussen ouders en kinderen en de relaties tussen meerderjarigen weergegeven en wordt stilgestaan bij actuele ontwikkelingen.

3.1 Partnerrelaties

Hoewel eeuwenlang het huwelijk beschouwd werd als toegang tot gezinsvorming, zijn huwelijk en gezinsvorming in veel Europese landen inmiddels van elkaar losgekoppeld. Deze ontwikkeling is ook zichtbaar in Europese mensenrechtelijke verdragen.¹⁰⁴ Zo worden - anders dan bij artikel 12 EVRM dat werd opgesteld in 1950 - het recht te huwen én het recht een gezin te stichten beiden op grond van artikel 9 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) volgens de nationale wetgeving van de EU-lidstaten gewaarborgd. Daarnaast spreekt artikel 9 EU-Handvest niet meer over mannen en vrouwen. Het traditionele en levenslange huwelijk van een heteroseksueel koppel, met de man als hoofd van het huishouden, is in veel landen inmiddels veranderd in een relatief eenvoudig te ontbinden huwelijk dat niet langer als levenslang geldt. Het recht om te scheiden valt overigens niet onder de bescherming van het EVRM en evenmin onder het EU-Handvest. Toch kennen thans wel alle EU-lidstaten een recht om het huwelijk te ontbinden.¹⁰⁵ Malta was in 2011 het laatste land dat hiertoe overging. Tevens heeft informeel samenleven sinds de jaren zestig een enorme vlucht genomen. Pas vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw werd informeel samenleven steeds meer gezien als gelijkwaardig aan het huwelijk. Toen werd in Zweden vastgelegd dat de wet neutraal moest staan ten opzichte van verschillende vormen van samenleven, waarop andere Europese landen volgden. Reden daarvoor was vooral dat het voor onder andere sociale zekerheid noodzakelijk was deze relatievormen gelijk te stellen.¹⁰⁶ Waar het informele koppels lang aan bescherming ontbrak wanneer zij ervoor kozen geen huwelijk aan te gaan, hadden paren van gelijk geslacht lang geen juridische bescherming omdat zij hun relatie niet mochten formaliseren. Nog steeds kennen verschillende Europese landen géén mogelijkheden om relaties tussen koppels van gelijk geslacht te formaliseren, zoals door middel van het huwelijk of geregistreerd partnerschap.

Huidige vereisten voor het aangaan van een huwelijk of geregistreerd partnerschap

Het huwelijk en het geregistreerd partnerschap zijn formele relaties, wat wil zeggen dat hun begin en einde als ook de juridische gevolgen door de wet zijn geformaliseerd. Om een huwelijk of geregistreerd partnerschap aan te mogen gaan, gelden er verschillende vereisten. Deze vereisten zijn voor beide relatievormen identiek; waar hierna over een huwelijk wordt gesproken wordt daarom ook het partnerschap bedoeld.¹⁰⁷ Sommige van de vereisten die worden gesteld zijn absoluut (wat inhoudt dat een persoon met niemand in het huwelijk mag treden), andere vereisten zijn relatief (een persoon mag met sommige personen niet in het huwelijk treden).

¹⁰⁴ Antokolskaia, M.V. (2023b). Aangaan van huwelijk en geregistreerd partnerschap. In: Schrama, W.M., Antokolskaia, M.V., Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *Familierecht. Een introductie*, 117-135. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

¹⁰⁵ EHRM 18 december 1986, z.k. nr. 9697/82 (*Johnston e.a. t. Ierland*).

¹⁰⁶ Antokolskaia, M.V. (2006). *Harmonisation of Family Law in Europe: A Historical Perspective. A Tale of Two Millennia*. Antwerpen: Intersentia, p. 371.

¹⁰⁷ Op grond van artikel 1:80a lid 5 zijn alle bepalingen die de vereisten voor het aangaan van het huwelijk betreffen van overeenkomstige toepassing op geregistreerde partnerschappen.

Als absoluut vereiste geldt dat een huwelijk niet kan worden aangegaan als iemands geestesvermogens zodanig zijn verstoord, bijvoorbeeld als gevolg van een psychische stoornis, alcohol- of drugsgebruik, dat de vrije wil om te huwen is aangetast.¹⁰⁸ Daarnaast ziet een belangrijke absolute voorwaarde op de leeftijd: het sluiten van een huwelijk onder de leeftijd van achttien jaar is in Nederland niet toegestaan. Deze voorwaarde voor het aangaan of erkennen van een huwelijk is in 2015 ingevoerd met de Wet tegengaan huwelijksdwang.¹⁰⁹ Deze wet heeft voor het eerst in tweehonderd jaar een deliberalisering van de regelgeving betreffende huwelijksluiting tot gevolg gehad.¹¹⁰ De wet komt voort uit de publieke en politieke aandacht die in de periode 2013-2015 ontstond voor kindhuwelijken, tegen de achtergrond van gezinshereniging van Syrische vluchtelingen waar zulke kindhuwelijken wel voorkwamen. Eerder al werd gezinshereniging meer in het algemeen, met name gedwongen huwelijken, geproblematiseerd.¹¹¹ De wetgever liet onderzoek verrichten, waaruit bleek dat er inderdaad sprake was van zowel in Nederland als in het buitenland gesloten kindhuwelijken.¹¹² Op 5 december 2015 is de Wet tegengaan gedwongen huwelijken versneld in werking getreden.¹¹³ Volgens de wetgever zijn mensen op jonge leeftijd – ook financieel – kwetsbaar en kunnen zij hun leven nog niet geheel zelf vormgeven, waardoor zij moeilijk weerstand kunnen bieden aan de druk vanuit de familie of omgeving.¹¹⁴ Ook werden zij door het huwelijk in juridische zin meerderjarig en verloren zij dus de bescherming die met minderjarigheid gepaard gaat. Sinds de invoering van de Wet tegengaan huwelijksdwang geldt een absolute leeftijdsgrens van achttien jaar voor het aangaan van een huwelijk. Daarvoor waren er verschillende uitzonderingen in de wet opgenomen voor het sluiten van een huwelijk door minderjarigen in Nederland. Zestien- en zeventienjarigen konden met elkaar trouwen in het geval van een zwangerschap of bevalling en de minister van Veiligheid en Justitie kon bij gewichtige redenen – bijvoorbeeld als één van beide partners ernstig ziek was – ontheffing verlenen van het verbod te mogen trouwen. Daarnaast konden minderjarige echtgenoten met een buitenlandse nationaliteit in Nederland trouwen als dit was toegestaan volgens het recht van hun nationaliteit en erkende Nederland in het herkomstland legaal gesloten huwelijken van minderjarigen vanaf vijftien jaar.¹¹⁵ Sinds de invoering van de Wet tegengaan huwelijksdwang worden in het buitenland gesloten huwelijken die zijn gesloten voordat beide echtgenoten de achttienjarige leeftijd hebben bereikt in Nederland niet langer erkend.

Ook geldt het monogamievereiste: een huwelijk mag niet worden aangegaan als iemand zich al in een huwelijk of geregistreerd partnerschap bevindt.¹¹⁶ Hoewel het niet mogelijk is om met meerdere personen in het huwelijk te treden of een geregistreerd partnerschap aan te gaan, staat dit er niet aan

¹⁰⁸ Artikel 1:32 BW. Wel is in sommige gevallen toestemming te verkrijgen middels de curator of kantonrechter (zie artikel 1:37 BW en 1:38 BW).

¹⁰⁹ Wet van 7 oktober 2015 tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de huwelijksleeftijd, de huwelijksbeletselen, de nietigverklaring van een huwelijk en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken (Wet tegengaan huwelijksdwang), Staatsblad 2015, 354.

¹¹⁰ Antokolskaia, M.V. (2023b). Aangaan van huwelijk en geregistreerd partnerschap. In Schrama, W.M., Antokolskaia, M.V., Ruitenber, G.C.A.M. (red.), *Familiericht. Een introductie*. Den Haag: Boom Juridisch, p. 151.

¹¹¹ <https://nos.nl/artikel/2060085-kamer-geen-gezinshereniging-bij-kindhuwelijken> en <https://www.volkskrant.nl/mensen/politie-hielp-minderjarigen-met-islamitisch-huwelijk~b20dbbd2/>.

¹¹² Rutten, S., van Eijk, E., Drost, L., Kadrouch - Outmany, K., & Smits van Waesberghe, E. (2015). *Gewoon getrouwd: Een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken in Nederland*. Maastricht University.

¹¹³ Wet van 7 oktober 2015 tot wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de huwelijksleeftijd, de huwelijksbeletselen, de nietigverklaring van een huwelijk en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken (Wet tegengaan huwelijksdwang), Staatsblad 2015, 354.

¹¹⁴ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2012-2013, 33 488, nr. 3 (MvT).

¹¹⁵ Ismaili, N. (2023, 22 januari). *Hof van Justitie over nareis en kindhuwelijken*. Verblijfblog.

<https://verblijfblog.nl/hof-van-justitie-over-nareis-en-kindhuwelijken/>

¹¹⁶ Artikel 1:33 BW en 1:42 BW.

in de weg dat mensen polyamoureuze of bijvoorbeeld open relaties aangaan.¹¹⁷ Ook is het mogelijk om een samenlevingscontract af te sluiten met meerdere partners; bij een dergelijke relatievorm is geen sprake van polygamie.¹¹⁸ Het ontbreken van wet en regelgeving leidt er wel toe dat er praktische belemmeringen kunnen bestaan om samen te leven. Zo is het moeilijk om met meer dan twee personen in een huishouden te leven, bijvoorbeeld als gevolg van regels voor woningdelen of onderhuur. Hoewel er in de literatuur en praktijk al langere tijd discussie is over de vraag of de toegenomen diversiteit van relatievormen niet ook zou moeten betekenen dat het polygamieverbod moet worden opgeheven, ontbrak in de afgelopen decennia de politieke bereidheid hiertoe.¹¹⁹ Volgens de wetgever is het nog altijd een fundamenteel uitgangspunt in de Nederlandse rechtsorde dat het huwelijk uitsluitend tussen twee personen kan worden gesloten. Daartoe wordt aangedragen dat zowel vanuit cultureel-historisch perspectief als naar huidige maatschappelijke opvattingen het huwelijk wordt gezien als een uniek soort gelijkwaardige verbintenis tussen twee personen.¹²⁰ Volgens Minister Hirsch Ballin ten tijde van Balkenende IV staat:

*Het polygame huwelijk haaks op deze gelijkheid, omdat het onvermijdelijk is dat de echtgenoten rechtens in een ongelijke positie komen te verkeren. In de praktijk zijn dit de vrouwelijke echtgenoten, die, afhankelijk van de positie waarin zij verkeren, slechts de mogelijkheid hebben van echtscheiding of gedwongen acceptatie van de gegeven situatie. Het is, behalve de omstandigheid dat polygamie al van oudsher in ons land en in de regel ook in andere landen niet is toegestaan, met name ook in dit licht dat het kabinet polygamie onverenigbaar acht met onze rechtsorde. Mede hierom is polygamie in Nederland verboden en kan een polygaam gesloten huwelijk dat niettemin in Nederland is gesloten, nietig worden verklaard.*¹²¹

Uit deze overwegingen blijkt dat polygamie met name wordt gekoppeld aan een ongelijkwaardige positie van (migranten)vrouwen. De vraag is echter of het altijd een juiste aanname is dat polygamie gepaard gaat met ongelijkheid. Zo wordt polyamorie ook begrepen als een consensuele relatie tussen meer dan twee mensen gebaseerd op een emotionele band.¹²² Daarnaast is gezien de vreemdelingerechtelijke consequenties de vraag of de positie van vrouwen en kinderen niet soms juist in het geding komt, bijvoorbeeld omdat zij achterblijven in land van herkomst (zie par 5.1). De Wet tegengaan huwelijksdwang heeft ook de erkenning van in het buitenland rechtsgeldig gesloten polygame huwelijken beperkt. Volgens de wetgever is hier sprake van een legitieme beperking van het recht te mogen huwen (artikel 12 EVRM) omdat, zoals voornoemd, polygamie in strijd is met de Nederlandse openbare orde en met fundamentele beginselen van het Nederlandse huwelijksrecht geacht.¹²³

¹¹⁷ Hier is recent meer media aandacht voor, zie bijvoorbeeld: <https://www.volkskrant.nl/volkskrant-magazine/is-er-een-nieuwe-seksuele-revolutie-gaande-of-valt-het-wel-mee-zeven-inzichten-over-polyamorie-en-open-relaties~b3683f7d/>.

¹¹⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VI, nr. 65, p. 12-13

¹¹⁹ Stępień, M., & Juzaszek, A. (2024). *Relationships Rights and Legal Pluralism: The Inadequacy of Marriage Laws in Europe*. London: Routledge, Ossman, S.F. (2020). Introducing the new kid on the block: polyamory. In: Davy, Z., Thoreson, R., Bertone, C. & Santos, A.C. (Eds.), *The SAGE Handbook of Global Sexualities*. London: SAGE Publications, Loonstein, H. (2010). Het verbod op polygamie en artikel 8 EVRM. *FJR*, 73, en Van den Hoogen, E.J.A. (2010). Bi-poly-of toch maar gewoon monogaam huwelijk?. *FJR*, 39.

¹²⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2009-2010, 32 123-VI, nr. 83.

¹²¹ Ibid., p. 1-2.

¹²² Stępień, M., & Juzaszek, A. (Eds.). (2024).

¹²³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33 488, nr. 3 (MvT).

Wat betreft de relatieve vereisten geldt dat een huwelijk niet mag worden aangegaan tussen personen waarbij sprake is van een te nauwe verwantschapsrelatie. Bloedverwanten in de rechte lijn, oftewel kinderen, ouders, grootouders en kleinkinderen mogen niet met elkaar in het huwelijk treden. Ook bloedverwanten in de zijlinie – broers en zussen – mogen geen huwelijk met elkaar aangaan.¹²⁴ Daarnaast mogen familieleden in de derde (oom/tante – neef/nicht) en vierde graad (neven/nichten) alleen een huwelijk aangaan als zij verklaren het huwelijk aan te gaan vanuit vrije wil.¹²⁵ De verplichting voor familieleden in de derde en vierde graad om bij het aangaan van een huwelijk (de neef- en nichthuwelijken) te verklaren dat zij het huwelijk uit vrije wil aangaan is ook ingevoerd met de Wet tegengaan huwelijksdwang. Daarbij is de definitie van dwang verruimd: het kan gaan om zowel fysieke als psychische dwang, zoals door de dreiging van ouderverstoting.¹²⁶ Zonder de beëdigde verklaring van vrije wil kan een dergelijk huwelijk niet worden aangegaan.

Voor 1970 was in het Burgerlijk Wetboek opgenomen dat de aanstaande echtgenoten hun vrije toestemming tot het huwelijk dienden te geven, maar deze eis werd geschrapt. Desalniettemin was het aangaan van het huwelijk uit vrije wil volgens de wetgever nog altijd een fundamenteel beginsel van het Nederlands huwelijksrecht. Hoewel harde cijfers ontbraken, werd het aannemelijk geacht dat bij zogenaamde neef/nicht-huwelijken sprake is van dwang uit de familiale omgeving van (een van) beide aanstaande echtgenoten.¹²⁷ De achterliggende gedachte van deze wet is het veronderstelde probleem van dwanghuwelijken onder Nederlanders met migratieachtergrond.¹²⁸ Hoewel de reacties op de voorstellen voor het verbieden van kindhuwelijken en polygamie in het algemeen positief waren, kwamen op het stellen van de vrijwilligheidseis bij derde en vierde graad verwantschap kritische reacties vanuit onder andere de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ, thans Adviesraad Migratie) en Forum. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken adviseerde nader te onderbouwen dat huwelijksdwang in geval van neef- en nichthuwelijken vaker voorkomt.¹²⁹ Volgens de wetgever was een nadere onderbouwing niet te geven wegens gebrek aan registratie, maar was invoering toch gewenst.¹³⁰

Uit een evaluatie van deze wet blijkt dat sinds de invoering in Nederland geen kindhuwelijken meer zijn gesloten en geen polygame huwelijken meer zijn erkend.¹³¹ Wel werd aangegeven dat deze huwelijken nog steeds informeel (religieus) kunnen worden gesloten en dat het risico dat huwelijken buiten het zicht werden voltrokken door deze wet wellicht was vergroot. In dit kader geldt sinds 1 juli 2023 de Wet tegengaan huwelijksgevangenschap.¹³² Deze wet beoogt het makkelijker te maken voor de burgerlijke rechter om zowel het burgerlijke als het religieuze huwelijk te ontbinden, ook als een van beide echtgenoten daar niet mee instemt. Uit onderzoek van de Universiteit Maastricht naar instrumenten

¹²⁴ Artikel 1:41 BW.

¹²⁵ Artikel 1:41a BW.

¹²⁶ Artikel 1:71 BW, en *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2012-2013, 33 488, nr. 3 (MvT).

¹²⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2012-2013, 33 488, nr. 3 (MvT). Hierin werd verwezen naar De Koning, M. & Bartels, E. (2005). Over het huwelijk gesproken: partnerkeuze en gedwongen huwelijken bij Marokkaanse, Turkse en Hindoestaanse Nederlanders, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken: Den Haag.

¹²⁸ Antokolskaia, M.V. (2023b), p. 142.

¹²⁹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2012-2013, 33 488, nr. 3 (MvT).

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Rutten, S., Smits van Waesberghe, E., Blauwhoff, R., van Eijk, E., Kruiniger, P., Reches, L., Ramakers, E. & Rook, I. (2019). *Verboden huwelijken. Onderzoek naar de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk*. Den Haag: WODC.

¹³² Wet van 9 maart 2023 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten (tegengaan huwelijksgevangenschap en enige andere onderwerpen), Stb. 2023, 84.

om huwelijkse gevangenschap tegen te gaan, bleek dat dergelijke situaties voor komen binnen allerlei religieuze gemeenschappen, zoals de joodse, moslim, christelijke en hindoeïstische en in het bijzonder in migranten- en vluchtelingengemeenschappen.¹³³ Ook hierbij geldt echter dat niet bekend is hoeveel mensen gevangen zitten in een (religieus) huwelijk en dus hoe groot dit probleem in de praktijk is.¹³⁴ In artikel 1:68 van het BW is opgenomen dat het sluiten van een religieus huwelijk voorafgaand aan voltrekking van het burgerlijk huwelijk verboden is. Onderdeel van het wetsvoorstel Wet tegengaan huwelijkse gevangenschap was in eerste instantie ook een verruiming van de strafbaarstelling voor het aangaan van een religieus huwelijk voorafgaand aan een burgerlijk huwelijk. Bij novelle is dit door Minister Weerwind geschrapt naar aanleiding van kritische reacties van deskundigen, die aangaven dat hiermee een drempel werd opgeworpen voor mensen die willen scheiden.¹³⁵

Een kindhuwelijk kan alsnog ingeschreven worden bij het bereiken van de meerderjarigheid (artikel 10:32 BW). Ten tijde van het Kabinet Rutte III was toenmalig Minister van Rechtsbescherming Sander Dekker voornemens om in de wet te regelen dat een kindhuwelijk nooit erkend zou kunnen worden, ook niet bij het bereiken van de meerderjarigheid. In kritische reacties van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht en de ACVZ werd gewezen op de nadelige gevolgen van een absoluut erkenningsverbod voor huwelijken die wel uit vrije wil zijn aangegaan. Het zou echtscheiding bemoeilijken en tevens hinkende rechtsverhoudingen (wel getrouwd in het ene land, maar niet in het andere land) in de hand werken.¹³⁶ Minister van Rechtsbescherming Weerwind heeft tijdens Rutte IV in reactie op deze adviezen afgezien van het invoeren van een verbod op erkenning na meerderjarigheid.¹³⁷ Uit de wetsevaluatie bleek dat de verklaring van vrijwilligheid bij neef- en nichthuwelijken niet effectief werd bevonden. Door de mogelijkheid een huwelijk digitaal aan te melden, komt de verwantschapsband niet altijd vast te staan. Daarnaast zegt het afleggen van de verklaring weinig over de aan- of afwezigheid van dwang.¹³⁸ Juist bij dwang is denkbaar dat iemand tegen zijn of haar wil een verklaring aflegt.

De formalisering van relaties tussen gelijkgeslachtelijke paren

Wereldwijd als ook binnen Europa zijn nationale wetten voor formalisering van de relaties tussen volwassenen van hetzelfde geslacht zeer divers en nog volop in ontwikkeling. In 2024 zijn er wereldwijd 38 landen die het huwelijk hebben opengesteld voor paren van gelijk geslacht; het meest recent zijn dat Aruba, Curaçao, Estland en Griekenland.¹³⁹ Het betreft hier met name landen in West-Europa, maar ook meerdere landen in Zuid-Amerika, Zuid-Afrika, Taiwan, Thailand en Nepal hebben wetten die het voor paren van gelijk geslacht mogelijk maken om te trouwen.¹⁴⁰ Denemarken was in 1989 het eerste Europese land dat het mogelijk maakte om de relatie van koppels van gelijk geslacht te formaliseren.¹⁴¹ Nederland was vervolgens in 2001 het eerste land dat het homohuwelijk heeft ingevoerd. Inmiddels zijn er verschillende vormen waarin deze relaties worden erkend, namelijk niet-geregistreerde

¹³³ Kruiniger, P. (2018). *Niet langer geketend aan het huwelijk! Juridische instrumenten die huwelijkse gevangenschap kunnen voorkomen of oplossen*. Universiteit Maastricht.

¹³⁴ [Aanpak huwelijkse gevangenschap](#), Rijksoverheid.

¹³⁵ Zie hiervoor het advies van de Raad voor de Rechtspraak, Femmes for Freedom en het OM.

¹³⁶ Brief Staatscommissie IPR, 27 november 2020 en ACVZ, Advies over voorstel uitsluiting erkenning kindhuwelijken. Den Haag november 2020.

¹³⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 33 836, nr. 67.

¹³⁸ Rutten, S., Smits van Waesberghe, E., Blauwhoff, R. e.a. (2019).

¹³⁹ HR 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:977 en HR 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:978 en zie <https://www.hrc.org/resources/marriage-equality-around-the-world>.

¹⁴⁰ Pew Research Centre, factsheet 24 June 2024, [Gay Marriage Around the World | Pew Research Center; Victory for Same-Sex Marriage in Thailand | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#).

¹⁴¹ Paternotte, D. & Kollman, K. (2013). Regulating intimate relationships in the European polity: same-sex unions and policy convergence. *Social Politics*, 20(4), 510-533.

partnerschappen, geregistreerde partnerschappen en het huwelijk. In 21 van de 27 EU-landen bestaat op dit moment het recht om te mogen huwen of een partnerschap aan te gaan. Ook de meerderheid van de landen in de Raad van Europa kennen een dergelijk recht, al bestaat in 18 Europese landen nog geen enkele juridische bescherming voor de relatie van gelijkgeslachtelijke paren.¹⁴²

In Nederland wordt inmiddels ruime bescherming geboden aan de relaties tussen partners van gelijk geslacht. In de negentiende en twintigste eeuw werden in de Nederlandse samenleving homo's en lesbiennes lange tijd niet geaccepteerd. Na de Tweede Wereldoorlog kwam er echter een emancipatiebeweging op gang en sinds de jaren zestig en zeventig is homoseksualiteit en ongehuwd samenleven maatschappelijk meer geaccepteerd.¹⁴³ De eerste mogelijkheid tot het formaliseren van deze relatie was door de invoering van het geregistreerd partnerschap in 1998, in 2001 uitgebreid met het openstellen van het huwelijk. Met de invoering van het geregistreerd partnerschap werd beoogd om partners van hetzelfde geslacht nagenoeg dezelfde bescherming te bieden als in geval van huwelijk.¹⁴⁴ De juridische gevolgen van het huwelijk en het geregistreerd partnerschap zijn dan ook vrijwel gelijk. In enkele anderen Europese landen, zoals Noorwegen, Zweden en Denemarken, is na het openstellen van het huwelijk voor homoparen het geregistreerde partnerschap afgeschaft. Nederland heeft deze vorm echter behouden om een extra relatievorm te bieden aan diegenen die geen huwelijk wilden aangaan.¹⁴⁵ Van het geregistreerd partnerschap wordt ook door heteroparen veel gebruik gemaakt. Inmiddels kiest ongeveer een kwart van alle paren die naar de burgerlijke stand gaat voor geregistreerd partnerschap.¹⁴⁶

Deze ontwikkeling is ook terug te zien in de jurisprudentie van de beide Europese hoven. Het EHRM heeft aangegeven dat er onder lidstaten een duidelijke trend is waar te nemen richting het erkennen van relaties tussen partners van gelijk geslacht.¹⁴⁷ Volgens het EHRM zijn paren van hetzelfde geslacht net zo goed als paren van verschillend geslacht in staat om toegewijde relaties aan te gaan en zijn zij daarom vergelijkbaar wat betreft hun behoefte aan formele erkenning en bescherming. Hoewel het volgens het EHRM nog binnen de beoordelingsvrijheid van lidstaten valt om het huwelijk open te stellen voor 'same-sex'-koppels, heeft het EHRM wel geoordeeld dat op staten een positieve verplichting rust om de relatie paren van gelijk geslacht te erkennen. De vorm daarvoor mogen staten zelf bepalen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) had al in 2018 bepaald dat alle EU-landen verplicht zijn om homohuwelijken van EU- en niet-EU-burgers te erkennen in verband met het recht op vrij verkeer, ongeacht de vraag of het homohuwelijk legaal is in die landen.¹⁴⁸ Oftewel, als in Nederland een rechtsgeldig huwelijk is gesloten, moet dit huwelijk ook erkend worden door de EU-landen die het homohuwelijk zelf niet toestaan wanneer het betreffende paar daarheen migreert (zie par. 4.2).

Informele samenleving

Informele relaties worden in Nederland niet wettelijk geregeld. In de afgelopen dertig jaar is het aantal ongehuwde samenlevers toegenomen tot 1.12 miljoen paren, waarvan 470.000 met kinderen.¹⁴⁹ De leefsituatie van deze groep lijkt op die van gehuwden, waardoor in de rechtswetenschappelijke

¹⁴² ILGA-Europe, Rainbow Map. Via: <https://rainbow-europe.org/#0/8682/0>.

¹⁴³ <https://coc.nl/>.

¹⁴⁴ De verschillen zien met name op de formaliteiten bij het aangaan (middels een verklaring versus uitspreken van ja-woorden) en de mogelijkheden tot ontbinden, dit wordt later in dit hoofdstuk besproken.

¹⁴⁵ Schrama, W.M. (2010). Een redelijk en billijk relatierecht. *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 4, 1707-1740.

¹⁴⁶ [Minder geregistreerde partnerschappen gesloten in 2022 | CBS](#)

¹⁴⁷ EHRM 17 januari 2023, z.k. nrs. 40792/10, 30538/14 and 43439/14 (*Fedotova en anderen t. Rusland*).

¹⁴⁸ HvJ EU 5 juni 2018, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385 (*Coman en anderen*).

¹⁴⁹ CBS, Dashboard bevolking, burgerlijke staat, 1 januari 2024.

literatuur discussie is ontstaan over de vraag of het nodig is om deze situatie wettelijk te reguleren.¹⁵⁰ Volgens Schrama wordt bij het aangaan van een huwelijk of partnerschap uitgegaan van een gezamenlijk economisch perspectief van de echtgenoten en worden de risico's van gezamenlijke keuzes over werk en zorg gespreid.¹⁵¹ Bij informeel samenleven worden deze gevolgen niet op grond van een wettelijke regeling gereguleerd, wat met name bij het beëindigen van de relatie problemen op kan leveren. Wel wordt door informele samenwoners steeds vaker een samenlevingscontract opgesteld.¹⁵² Maar hierbij bestaan in de praktijk verschillende problemen: partijen leven gedurende de relatie het contract structureel niet na, na de scheiding ontstaan conflicten over de uitleg van het contract, de inhoud van contracten is regelmatig zeer summier en in geval de feitelijke situatie is veranderd, maar het contract nooit is aangepast.¹⁵³ Een ander probleem betreft het ontbreken van gezamenlijk gezag na het eindigen van de relatie, aangezien gezag van rechtswege lang was gekoppeld aan het hebben van een formele relatie (zie 3.2).

In 2010 heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek laten uitvoeren naar de wenselijkheid van een familierechtelijke regeling van samenleving. Hoewel de onderzoekers een wettelijke regeling inderdaad wenselijk achtten, is die uitkomst door toenmalig staatssecretaris Teeven niet opgevolgd.¹⁵⁴ Ook in een recenter WODC-onderzoek over alimentatie wordt aanbevolen om partneralimentatie in te voeren voor ongehuwde samenlevers, hoewel met een opt-out mogelijkheid.¹⁵⁵ Het onderzoeksrapport voert daarvoor als argumenten aan het grote aantal informele samenlevers, de vergelijkbare aard van de relatie van samenwoners en gehuwden en het feit dat samenlevers zich niet bewust zijn van de gevolgen van het ontbreken van onderhoudsverplichtingen. In reactie op dit rapport zei Minister Weerwind tijdens Rutte IV grote waarde te hechten aan de autonomie en de keuzevrijheid van partners. Met het huwelijk en geregistreerd partnerschap bestaan volgens hem al twee laagdrempelige mogelijkheden om de onderlinge verhoudingen te regelen. Partners die geen formele relatie aangaan, hebben volgens hem een eigen verantwoordelijkheid om over hun relatie afspraken te maken en financiële zaken te regelen.¹⁵⁶ Volgens Schrama blijkt echter uit onderzoek dat de keuze van mensen voor een bepaalde relatievorm niet wordt ingegeven door kennis van de bijbehorende juridische regelingen, maar doordat mensen vaak dingen doen die als 'normaal' worden beschouwd, zoals informeel samenleven.¹⁵⁷ De discussie over de wenselijkheid van een familierechtelijke regeling zal in de komende jaren dus vermoedelijk nog worden voortgezet.

Hoewel de familierechtelijke vormgeving van de informele samenleving dus relatief weinig ontwikkelingen kent, zijn er andere rechtsgebieden - zoals het sociale zekerheids- en belastingrecht - waarin deze relatievorm wel wordt erkend. Zo worden informele samenwoners die samen een kind krijgen beschouwd als fiscale partners.

¹⁵⁰ Flos, A.G.F.M. (2023). *Huwelijkse voorwaarden met gescheiden vermogens. Koude uitsluiting in het licht van de dynamische en affectieve relatie van echtgenoten*. Diss. Vrije Universiteit Amsterdam. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, Schrama, W.M. (2010)., Schrama, W.M. (2012). Een lex specialis voor ongehuwde samenlevers?. *FJR* 83(10), 242-248, en Schrama, W.M. (2023a). Waarom nadenken over wetgeving voor informeel samenleven belangrijk is. *NJB*, 34, 2961-2962.

¹⁵¹ Schrama, W.M. (2023a).

¹⁵² Schrama, W.M. (2023b). Ongehuwd samenleven. In: Schrama, W.M., Antokolskaia, M.V., Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *Familierecht. Een introductie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 235-236.

¹⁵³ Schrama, W.M. (2023b)., p. 235-236, en zie ook Kuik, P., Schrama W.M. & Verstappen, L.C.A. (2014). Samenlevingsovereenkomsten in de notariële praktijk. *Family & Law*.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2011/2012, 28 867, nr. 23 en 29, en Schrama, W.M. (2012).

¹⁵⁵ Kolkman, W.D., Verstappen, L.C.A. & Visser, I. (2021). *Alimentatie van nu. Acceptatie van alimentatie in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen*. Den Haag: WODC.

¹⁵⁶ Kamerbrief 17 april 2023. Beleidsreactie op de WODC-rapporten alimentatie en bewind. Kenmerk 4594488.

¹⁵⁷ Schrama, W.M. (2023a)., p. 2961-2962.

Echtscheiding en ontbinding van geregistreerd partnerschap

De mogelijkheden om te scheiden zijn in de afgelopen decennia aanzienlijk verruimd. Met de invoering van de *Code Civil* in 1811 was scheiding slechts toegestaan bij schuld: overspel, curatele op grond van verkwisting, veroordeling tot een gevangenisstraf wegens misdrijf van vier jaar of meer en mishandeling. De Hoge Raad deed in 1883 de uitspraak dat de bekentenis van overspel volstond om te kunnen scheiden, ook als er in werkelijkheid geen overspel had plaatsgevonden.¹⁵⁸ In Nederland heeft dit geleid tot de praktijk van ‘grote leugen’, waarbij een van beide echtgenoten beweerde overspel te hebben gepleegd om zo van elkaar te kunnen scheiden. Pas in 1971 kwam aan dit tijdperk een einde en werd vastgelegd dat een echtscheiding mogelijk is als het huwelijk duurzaam is ontworcht. Daarmee werd het aanzienlijk makkelijker om te kunnen scheiden. Het aantal echtscheidingen nam in de periode daarna sterk toe. In 1965 gingen 6.000 gehuwde stellen uit elkaar, in 1985 waren dat er 34.000.¹⁵⁹ In 2023 eindigden 24.310 huwelijken in een echtscheiding en gingen 3.544 stellen met een geregistreerd partnerschap uit elkaar. Duurzame ontworchtiging is nog altijd de geldende rechtsgrond voor het beëindigen van zowel het huwelijk als het geregistreerd partnerschap.¹⁶⁰ Door de rechter wordt de duurzame ontworchtiging aangenomen indien beide partners aangeven dat de relatie duurzaam is ontworcht. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat ook indien een van beide partners het hier niet mee eens is, de volhardende gemotiveerde wens van de andere partner moet worden opgevat als een ernstige aanwijzing van de duurzame ontworchtiging.¹⁶¹ In de praktijk betekent dit dat de rechter vrijwel altijd instemt met een verzoek tot echtscheiding.¹⁶²

De gerechtelijke ontbinding van het huwelijk en het geregistreerd partnerschap lijken in veel opzichten op elkaar, maar anders dan bij het huwelijk kunnen partners zonder minderjarige kinderen hun partnerschap ook buitengerechtelijk ontbinden. Zij kunnen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand een verklaring overleggen waarin zij aangeven hun partnerschap met wederzijds goedvinden te willen ontbinden.¹⁶³ Indien er minderjarige kinderen zijn of een van beide partners is het er niet mee eens, zal de gerechtelijke route moeten worden bewandeld. Met het dwingendrechtelijke karakter van de regels bij scheiding en de verplichte bijstand door een advocaat wordt beoogd om de zwakkere partij en eventuele kinderen te beschermen en de rechtszekerheid te dienen.¹⁶⁴

Er is momenteel weinig discussie over de vormgeving van het echtscheidingsrecht. Wel is er in de laatste jaren toenemende aandacht voor de problematiek van ‘complexe scheidingen’, oftewel scheidingen die met veel conflicten gepaard gaan.¹⁶⁵ Deze conflicten zien doorgaans niet op de scheiding zelf, maar op de gevolgen daarvan, onder andere de zorg voor de kinderen. De aandacht richt zich dan ook met name op de negatieve gevolgen van dergelijke scheidingen voor de betrokken kinderen. Hoewel de grote meerderheid van de partners erin slaagt onderling afspraken te maken zodat een echtscheiding op gezamenlijk verzoek (60%) of zonder tegenspraak (20%) voltrokken kan worden,

¹⁵⁸ Hoge Raad der Nederlanden: Publicatie oud civiel arrest uit 1883: Grote leugen. HR 22 juni 1886, ECLI:NL:HR:1883:2.

¹⁵⁹ CBS Scheidingen.

¹⁶⁰ Zie artikel 1:151, 1:154, 1:80c en 1:80e BW. Er kan zowel een gemeenschappelijk als eenzijdig verzoek worden ingediend.

¹⁶¹ HR 6 december 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2222.

¹⁶² In de jurisprudentie zijn slechts enkele uitzonderingen bekend.

¹⁶³ Artikel 1:80c lid 1 sub c BW.

¹⁶⁴ Luijten, E.E.A. (1962). *Het nieuwe huwelijksvermogensrecht*. Diss. KUN Nijmegen, *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2000-2001, 27 084, nr. 10, *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2004-2005, 29 676, nr. 6, en zie 79 Rv.

¹⁶⁵ Antokolskaia, M.V. (2023c). Einde van huwelijk en geregistreerd partnerschap. In: Schrama, W.M., Antokolskaia, M.V., Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *Familie recht. Een introductie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 227.

hebben deze complexe echtscheidingen tot maatregelen geleid.¹⁶⁶ Zo is in 2009 voor paren met kinderen een verplichting opgenomen tot het opstellen van een ouderschapsplan, waarin de ouders afspraken moeten vastleggen over de verdeling van zorg- en opvoedingstaken, de informatie- en consultatieregeling en kinderalimentatie. Het ouderschapsplan is verplicht bij zowel het huwelijk, het geregistreerd partnerschap als ook bij informele relaties met minderjarige kinderen. Het opstellen van dit plan geldt als een ontvankelijkheidseis voor het verzoek tot scheiding bij de rechtbank. Bij informele koppels wordt, omdat zij niet naar de rechter hoeven, in beginsel niet getoetst of het plan is opgesteld. Indien zij echter later met een conflict bij de rechter belanden, kan alsnog om het plan worden verzocht. De invoering van het ouderschapsplan betreft dus een deliberalisering van de huwelijksbeëindiging. Bij de invoering ervan kwam de vraag op in hoeverre deze verplichting een inbreuk maakte op het recht tot toegang tot een rechter.¹⁶⁷ Voor koppels waarbij het opstellen van dit plan echt niet mogelijk is kan de rechter van deze eis afzien (artikel 815 lid 6 Rv) en wat de wetgever betreft was daarom geen sprake van een ontoelaatbare inbreuk op artikel 6 EVRM.¹⁶⁸ Diverse onderzoeken hebben inmiddels aangetoond dat de invoering van het ouderschapsplan in de praktijk niet tot minder conflicten heeft geleid.¹⁶⁹

3.2 De relatie tussen ouders en kinderen

Na de Romeinse tijd werden eeuwenlang slechts kinderen die uit het huwelijk werden geboren direct erkend. Voor buiten het huwelijk geboren kinderen waren de mogelijkheden tot erkenning beperkt. Inmiddels zijn er diverse manieren, naast het bestaan van een huwelijk of geregistreerd partnerschap tussen de ouders, om een juridische band tussen ouder en kind te laten ontstaan. De relatie tussen ouders en hun minderjarige kinderen is nog altijd een van de pijlers van het personen- en familierecht. Het ontstaan van deze juridische band heeft verstrekkende gevolgen, zoals op het gebied van gezag, nationaliteit, erfrecht en fiscaliteit, maar ook voor praktische regelingen zoals alimentatie, geboorte-, ouder- en zorgverlof.

Huidig afstammings- en gezagsrecht

Wie juridisch moeder van een kind is, wordt limitatief geregeld in artikel 1:198 BW en wie juridisch vader is wordt bepaald in artikel 1:199 BW. In het huidige familierecht wordt nog altijd uitgegaan van het '*mater semper certa est*'-beginsel, oftewel: de moeder is altijd zeker. De vrouw uit wie het kind is geboren, is door geboorte de juridische ouder. Daarnaast kan een vrouw moeder worden door erkenning, adoptie en de gerechtelijke vaststelling van ouderschap. De positie van de vrouwelijke partner van de moeder wordt later in dit hoofdstuk nader uiteengezet. Vader van een kind is de man die ten tijde van de geboorte is getrouwd met of geregistreerd partner is van de geboortemoeder. Het vermoeden van het huwelijkse vaderschap is dus nog altijd sterk verankerd in het afstammingsrecht.

¹⁶⁶ Voert, M.J. ter, & Geurts, T. (2013). *Evaluatie ouderschapsplan: Een eerste verkenning*. Den Haag: WODC. Cahier.

¹⁶⁷ Antokolskaia, M.V. (2005). De voorstellen tot hervorming van het echtscheidingsrecht: naar de vorm modern, naar de inhoud een stap terug. *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 6636, 737-743, Coenraad, F.M. (2010). Ouderschapsplan en ontvankelijkheid, een voorstel voor betere toegang tot en voortgang van de scheidingsprocedure. *FJR*, 2, 41-47, en Wortmann, S.F.M. (2010). Het ouderschapsplan niet zo verplichtend als gedacht. In: Antokolskaia, M.V. & Coenraad, L.M. (red.), *Het nieuwe scheidingsrecht*, 43-49. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2006-2007, 30 145, nr. 6, p. 15-16. Tomassen-van der Lans, M. (2015) *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking*. Diss. Vrije Universiteit Amsterdam. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

¹⁶⁹ Tomassen-van der Lans, M. (2015), De Bruijn, S. (2018). *Reaching agreement after divorce and separation. Essays on the effectiveness of parenting plans and divorce mediation*. Diss. Universiteit Utrecht, en Ruitenber, G.C.A.M. (2021). Het verplichte ouderschapsplan: verleden, heden ook toekomst? *Relatierecht en Praktijk*, 12(3), 49-53.

Daarnaast kan iemand vader worden door erkenning, adoptie of de gerechtelijk vaststelling van ouderschap. Volgens huidig recht kan een kind maximaal twee juridische ouders hebben.

De erkenning betreft een akte die wordt opgemaakt door de ambtenaar van de burgerlijke stand. De erkenning is in beginsel een vrijwillige handeling en geen waarheidshandeling. De erkenning betekent simpelweg dat een persoon het kind als het zijne of hare erkent. Hiermee is er dus nog enige vrijheid voor ouders binnen het over het algemeen dwingende afstammingsrecht. Tot 2014 kon een vader, die al met een andere vrouw getrouwd was, alleen erkennen als er een met het huwelijk vergelijkbare relatie bestond tussen de vader en moeder van het kind. Deze eis is komen te vervallen zodat een getrouwde man nu ook het kind van een andere vrouw kan erkennen. In de literatuur wordt dit wel vergeleken met polygamie.¹⁷⁰ Voor erkenning van een kind is in beginsel de toestemming van de moeder en soms het kind noodzakelijk. Als deze toestemming wordt geweigerd, kunnen verwekkers, instemmende levensgezellen (de levensgezel die heeft ingestemd met de conceptie) of biologische vaders met *family life* (dus niet de donor) bij de rechter onder voorwaarden vervangende toestemming verkrijgen om te erkennen.¹⁷¹ De huidige regeling voor de gerechtelijke vaststelling van ouderschap bestaat sinds 1998 en dient om tegen iemands wil het ouderschap vast te stellen; deze vorm wordt daarom ook wel aangeduid als de gedwongen erkenning.¹⁷² Deze vaststelling kan dan ook alleen verzocht worden door de moeder en door het kind. De gerechtelijke vaststelling is in 2014 opengesteld voor de vrouwelijke partner van de moeder die heeft ingestemd met de conceptie.¹⁷³

Als er alleen een juridische moeder is, oefent zij het eenhoofdig gezag uit.¹⁷⁴ Indien twee ouders een formele relatie hebben tijdens de geboorte van een kind oefenen zij het gezag samen uit. Sinds 1 januari 2023 geldt dat ook voor de ouders in een informele relatie waarbij het kind is erkend.¹⁷⁵ Deze versoepeling van het verkrijgen van gezagsrechten van vaders heeft geleid tot de vrees voor een toename in schijnerkenningen om zo een verblijfsrecht via het kind te kunnen verkrijgen (zie par. 5.2). Informele ouders van wie het kind voor 1 januari 2023 is erkend, kunnen ook gezamenlijk gezag krijgen, maar daarvoor is een aantekening in het gezagsregister noodzakelijk.¹⁷⁶ Is een van beide ouders niet akkoord met het verkrijgen van gezag door de andere ouder, dan kunnen zowel moeder als vader zich tot de rechter wenden.¹⁷⁷ Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden voor een ouder om met een niet-ouder samen het gezag uit te kunnen oefenen. Deze mogelijkheden zullen verderop in deze paragraaf nader worden toegelicht. De toename van mogelijkheden tot gezagsuitoefening over een kind laat zien dat steeds meer is afgestapt van de koppeling tussen ouderschap en huwelijk. Ook is biologische afstamming steeds minder vereist.

Gezamenlijk gezag

Tot 1901 hadden vaders onbeperkt de vaderlijke macht over hun kinderen. Er was hierbij geen rol voor de overheid weggelegd. Sinds de invoering van de Kinderwetten van 1901 kan die vaderlijke macht door de overheid worden ingeperkt, bijvoorbeeld als sprake is van geweld of verwaarlozing. Hoewel de wet sindsdien niet meer sprak van vaderlijke macht, maar van ouderlijke macht, hadden nog steeds

¹⁷⁰ Van Walsum, S.K. (2000a). Het ene gezin is het andere niet. Gezinsnormen en (on)gelijkheid in het Nederlandse Immigratiebeleid. In: Holtmaat, R. (red.), *De Toekomst van de Gelijkheid. De juridische en maatschappelijke inbedding van de gelijke behandelingsnorm*, 45-60. Deventer: Wolters Kluwer.

¹⁷¹ Zie artikel 1:203 en 1:204 BW.

¹⁷² Artikel 1:207 BW.

¹⁷³ Kuijper, P.A.W. (2014). *Een nieuwe visie op de afstamming: Is het ontstaan van een kind een actief of passief proces?*. Recht & Praktijk: Personen- en Familierecht, 5. Deventer: Wolters Kluwer.

¹⁷⁴ Artikel 1:253b BW.

¹⁷⁵ Zie respectievelijk artikel 1:251 en 1:253aa BW en artikel 1:251b BW.

¹⁷⁶ Artikel 1:252 jo 1:244 BW.

¹⁷⁷ Artikel 1:253c BW.

alleen vaders ouderlijke macht. Pas in 1947 werd de gezamenlijke uitoefening van de ouderlijke macht door beide ouders ingevoerd, maar slechts over de persoon van het kind en niet over diens vermogen.¹⁷⁸ Vaders bleven verantwoordelijk voor de financiën. Dat sloot aan bij de rol van vaders als kostwinner, terwijl moeders als eerstverantwoordelijke voor de opvoeding werden beschouwd.¹⁷⁹ Pas vanaf 1985 kwam de uitoefening van het gezag ook ten aanzien van het vermogen aan moeder en vader gezamenlijk toe.¹⁸⁰

Tot 1995 eindigde het gezamenlijk gezag van ouders automatisch na een echtscheiding. De ene ouder werd voogd, de andere ouder toezien voogd. Hoewel op papier zowel de vader als de moeder tot voogd kon worden benoemd, gingen als gevolg van de traditionele rolverdeling kinderen na de scheiding nagenoeg altijd bij de moeder wonen.¹⁸¹ In 1984 oordeelde de Hoge Raad dat het automatische eindigen van gezamenlijk gezag na scheiding een schending van art. 8 EVRM opleverde.¹⁸² Ook oordeelde de Hoge Raad dat gezamenlijke gezagsuitoefening door niet-gehuwden mogelijk moest zijn.¹⁸³ De rechter liet voortaan het gezamenlijk gezag na scheiding doorlopen, mits beide ouders dat wensten, tussen de ouders een goede verstandhouding bestond en het belang van het kind zich daar niet tegen verzette.¹⁸⁴ Deze rechterlijke uitspraken werden in 1995 wettelijk verankerd. Volgens deze wettelijke regeling moest de rechter het gezamenlijk gezag voortzetten bij een eensluidend verzoek van de ouders daartoe, tenzij er gegronde vrees was dat daardoor het belang van het kind zou worden verwaarloosd.¹⁸⁵

Ook na invoering van deze regeling gold echter dat de verzorgende ouder – veelal de moeder – het eenhoofdig gezag verkreeg. Een kwart van de kinderen had na de scheiding geen contact met de ouder zonder gezag (vrijwel altijd de vader) en nog eens een kwart van de kinderen had beperkt contact.¹⁸⁶ Dit heeft ertoe geleid dat gezamenlijk gezag als hoofdregel in de wet werd opgenomen: gezamenlijk gezag liep van rechtswege door, tenzij (een van) de ouders in het belang van het kind eenhoofdig gezag vraagt.¹⁸⁷ Ditzelfde geldt voor ongehuwde ouders met gezamenlijk gezag.

Later kwamen rechters tot het oordeel dat deze regeling de belangen van vaders nog niet afdoende beschermde. De moeder kon de vader buitenspel zetten door de communicatie met de kinderen tegen te werken.¹⁸⁸ Het ouderlijk gezag werd in zulke gevallen een lege huls. De Hoge Raad oordeelde op 10 september 1999 daarom dat slechte communicatie tussen de ouders op zichzelf niet voldoende reden is om van gezamenlijk gezag af te zien. Dat is alleen anders als het kind volgens de rechter verloren dreigt te raken tussen de ouders. Eenhoofdig gezag werd daarmee een uitzondering. Dit criterium is in 2009 verankerd in de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding. Eenhoofdig

¹⁷⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2020-2021, 34 605, nr. 9, en zie Veira, M. (2002). Uitoefening van de ouderlijke macht door de vader alleen?. *Surinaams Juristenblad*, 2, 1-5.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2020-2021, 34 605, nr. 9.

¹⁸⁰ Wet van 30 augustus 1984, Stb. 1984, 404.

¹⁸¹ Antokolskaia, M.V. (2011). Co-ouderschap in Nederland: eindelijk duidelijkheid!. *Justitiële verkenningen*, 37(6), 9-20, p. 9-10.

¹⁸² HR 4 mei 1984, NJ 1985, 510.

¹⁸³ HR 21 maart 1986, NJ 1986, 585-589.

¹⁸⁴ HR 21 maart 1986, NJ 1986, 585-589.

¹⁸⁵ Wet van 6 april 1995 tot nadere regeling van het gezag over en van de omgang met minderjarige kinderen, Staatsblad 1995, 240.

¹⁸⁶ De Graaf, J.H. (2003). De modernisering van het ouderlijk gezag. De afgelopen twee decennia. *Advocatenblad*, 18, 792-794.

¹⁸⁷ Wet van 30 oktober 1997 tot wijziging van, onder meer, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met invoering van gezamenlijk gezag voor een ouder en zijn partner en van gezamenlijke voogdij, Staatsblad 1997, 506.

¹⁸⁸ Antokolskaia, M.V. (2011), p. 10.

gezag wordt na de echtscheiding, ontbinding, geregistreerd partnerschap of scheiding van ouders in een informele relatie alleen toegekend als er een onaanvaardbaar risico bestaat dat het kind verloren zou raken tussen de ouders en niet te verwachten is dat hierin binnen afzienbare tijd voldoende verbetering zou komen, of wijziging van het gezag anderszins in het belang van het kind noodzakelijk is.¹⁸⁹ Daarnaast legt deze wet vast dat kinderen na een scheiding recht hebben op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders.¹⁹⁰ Ouders werden, zoals eerder besproken, verplicht een ouderschapsplan op te stellen. Het was echter onduidelijk wat precies werd verstaan onder gelijkwaardig ouderschap. Met name was de vraag of dit echt een gelijke verdeling van de verblijfplaats betreft. De Hoge Raad heeft dit verduidelijkt in een uitspraak in 2010:

*De door de wetgever tot uitgangspunt genomen gelijkwaardigheid van de beide ouders en de wenselijkheid van een in beginsel gelijke verdeling van zorg- en opvoedingstaken na het uiteengaan van de ouders brengt niet mee dat, wanneer de ouders dienaangaande geen overeenstemming kunnen bereiken, de rechter bij zijn beslissing over de hoofdverblijfplaats van de minderjarige en de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken het belang van de minderjarige niet het zwaarst zou mogen laten wegen. Dat belang dient immers bij de te verrichten afweging van belangen een overweging van de eerste orde te zijn.*¹⁹¹

Oftewel: het uitgangspunt is een 50/50 verdeling, maar hiervan kan worden afgeweken vanwege het belang van het kind of bij overeenstemming daarover tussen de ouders. Uit cijfers blijkt dat in 2017 drie op de tien vijftienjarigen niet gezamenlijk met beide ouders op hetzelfde adres woonden en de verwachting is dat dit aandeel in de toekomst verder zal toenemen. Inmiddels deelt ongeveer een kwart van de gescheiden ouders de zorg over de kinderen in co-ouderschap.¹⁹²

De meest recente ontwikkeling wat betreft het gezamenlijk gezag ziet op de positie van de ongehuwde vader van een kind. Vóór 1 januari 2023 was het uitoefenen van gezamenlijk gezag gekoppeld aan het huwelijk of geregistreerd partnerschap. Om het gezamenlijk gezag te verkrijgen moest de ongehuwde juridische vader samen met de moeder een verzoek indienen om het gezamenlijk gezag aan te laten tekenen in het gezagsregister.¹⁹³ Dit werd, mede gezien het stijgende aantal kinderen dat uit een informele relatie wordt geboren, ongewenst geacht. Volgens de wetgever werd er in het gezagsrecht een ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt tussen gehuwde en ongehuwde vaders.¹⁹⁴ Bij de vormgeving van het gezagsrecht was volgens de wetgever de impliciete aanname dat de ongehuwde vader niet betrokken zou (willen) zijn bij de opvoeding van zijn kind, maar zegt de relativiteit van ouders doorgaans niets over de bewuste keuze om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van een kind te dragen.¹⁹⁵ Tevens werd meegewogen dat veel ongehuwde ouders er niet van op de hoogte waren dat de vader door erkenning niet automatisch het gezag kreeg.¹⁹⁶ Dat alleen de moeder het gezag had, was doorgaans niet problematisch zolang de relatie tussen de ouders voortduurde, maar bij beëindiging van de relatie kon het voor vaders lastig zijn dat zij geen zeggenschap over de kinderen bleken te hebben. Op 1 januari 2023 is daarom het nieuwe artikel 1:251b BW in werking getreden, waarbij het uitgangspunt is dat de moeder en de persoon die het kind erkend heeft van rechtswege gezamenlijk het gezag uitoefenen over het kind, behoudens enkele uitzonderingen. Zo

¹⁸⁹ Artikel 1:251 BW.

¹⁹⁰ Artikel 1:247 lid 4.

¹⁹¹ HR 21 mei 2010, ECLI: ECLI:NL:HR:2010:BL7407, r.o. 3.5.

¹⁹² CBS 2020, Meerderheid gescheiden ouders blijft bij elkaar in de buurt.

¹⁹³ Artikel 1:252 jo. 1:244 BW.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016/17, 34 605, nr. 3, p. 1

¹⁹⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2019/20, 34 605, nr. 6, p. 24-25.

¹⁹⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2019/20, 34 605, nr. 9, p. 13 en *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016/17, 34 605, nr. 3, p. 1.

kunnen de moeder en vader bij de erkenning gezamenlijk verklaren dat het gezag alleen bij de moeder komt te liggen.¹⁹⁷ Deze mogelijkheid is opgenomen, omdat het onwenselijk is dat ongehuwde ouders een gerechtelijke procedure zouden moeten starten wanneer zij het erover eens zijn dat gezamenlijk gezag geen optie is.¹⁹⁸ Hiermee wordt tevens voorkomen dat (toestemming voor) erkenning vanuit de moeder uitblijft, vanwege het ontstaan van gezamenlijk gezag. Daarnaast ontstaat gezamenlijk gezag niet als door de rechter vervangende toestemming is gegeven voor de erkenning omdat de moeder daartoe niet bereid was.¹⁹⁹

De rechtspositie van vaders is nog altijd onderwerp van debat, zowel op internationaal niveau als in Nederland.²⁰⁰ Verschillende feministische juristen en belangenorganisaties voor moeders waren tegen de invoering van gezamenlijk gezag. Zij stelden zich op het standpunt dat gezamenlijk gezag slechts bij een goede onderlinge verstandhouding zou moeten worden vastgesteld en dat er daadwerkelijke zorg door vaders tegenover moest staan.²⁰¹ Vaderorganisaties daarentegen vonden dat vaders en moeders in het leven van hun kinderen een gelijke status zouden moeten hebben en daarmee gelijke rechten en verantwoordelijkheden. Door deze organisaties zijn verklaringen opgesteld waarin wordt gesteld dat als de ouders het samen niet eens kunnen worden, de kinderen evenveel tijd moeten doorbrengen bij elk van hen.²⁰² Vadergroeperingen zagen de invoering van gezamenlijk gezag als een oplossing voor eventuele omgangsproblematiek en contactverlies na scheiding. Na de invoering van het (doorlopen van) gezamenlijk gezag bleek echter dat dit nog altijd geen oplossing bood voor problemen met het ouderschap na de scheiding. De juridische strijd verschoof van het gezamenlijke gezag naar de hoofdverblijfplaats van het kind en het invoeren van co-ouderschap. Belangengroepen en juristen voor moeders wezen op situaties van partnergeweld en kindermishandeling en meenden dat gezamenlijk gezag ertoe leidde dat vaders die maar een beperkt aandeel in de zorg hadden, wel de mogelijkheid kregen over alles mee te beslissen.²⁰³ Vadergroeperingen stelden juist dat zij nog altijd een minder sterke positie hadden dan moeders en dat zij recht hebben op gelijk verdeelde zorgtaken. Het invoeren van co-ouderschap als prioriteitsmodel heeft inmiddels geleid tot meer contact met de niet-inwonende ouder. Wel is het aantal conflicten toegenomen en is het welbevinden van moeders en kinderen verminderd.²⁰⁴

Ouderschap en gezag van paren van gelijk geslacht

In lijn met de maatschappelijke ontwikkelingen – waaronder de toename van het aantal scheidingen en het aantal kinderen dat buiten huwelijk werd geboren – werd het in Nederland wenselijk geacht dat een ouder ook samen met een ander dan de andere ouder het gezag kan uitoefenen.²⁰⁵ Het gaat hier

¹⁹⁷ Artikel 1:251b lid 1 sub a BW.

¹⁹⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2019/20, 34 605, nr. 6, p. 14.

¹⁹⁹ Artikel 1:251b lid 2 BW.

²⁰⁰ Zie bijvoorbeeld <https://www.who.int/standards/classifications/frequently-asked-questions/parental-alienation> en ook <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2023-07-06/family-court-files-parental-alienation-used-to-silence-claims-of-abuse/>.

²⁰¹ Van Wamelen, C. (1996). De eerbiediging van een zorgrelatie. De rol van zorg bij echtscheiding. *Nemesis*, 12(3), 76-92, en Smart, C. en Sevenhuisen, S. (1989). *Child Custody and the Politics of Gender*. London: Routledge.

²⁰² Verklaring van Langeac (1999) en zie ook <https://www.dwazevaders.nl/>.

²⁰³ <https://bezorgdemoeders.nl/>. Zie ook Avontuur, I. (2022). Het negeren van huiselijk geweld is een systeemfout bij de aanpak van ‘complexe’ scheidingen. *NJB*, 38, 3128-3135, en Ruiters, C.D., Marzolla, M. & Ramakers, N. (2020). De conflictscheiding als complexe gezinsproblematiek: Waarom screening op huiselijk geweld essentieel is. *Pedagogiek*, 40(2), 205-231. In 20% van de echtscheidingen is sprake van conflictsituaties. Uit onderzoek uit Engeland blijkt dat bij ongeveer de helft van de conflictscheidingen sprake is van huiselijk geweld.

²⁰⁴ Van der Valk, I. & Spruijt, E. (2013). *Scholieren & Gezinnen. Evaluatie Ouderschapsplan*. Den Haag: WODC.

²⁰⁵ De Graaf, J.H. (2003).

om situaties waarin de opvoeding niet slechts berust bij de eigen juridische ouders, maar is komen te liggen bij een juridische ouder en ‘een ander’. Dit kan bijvoorbeeld een stiefouder zijn of een meemoeder – de vrouwelijke partner van de geboortemoeder.

Op 1 januari 1998 is er een wet in werking getreden die het uitoefenen van gezag door een ander dan de juridische ouder mogelijk heeft gemaakt.²⁰⁶ Uitgangspunt van deze regeling is dat op grond van art. 8 EVRM de feitelijke gezinssituatie van individuen juridisch zoveel mogelijk moet worden beschermd. Hiertoe kunnen de juridische ouder en de niet-ouder een gezamenlijk verzoek indienen bij de rechter (artikel 1:253t BW). Voorwaarden – ter bescherming van de tweede juridische ouder – zijn dat de niet-ouder in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staat en dat de juridische ouder al gedurende enkele jaren het eenhoofdig gezag uitoefent. Deze regeling is ook van toepassing in gevallen waarin een kind opgroeide onder de verantwoordelijkheid van twee personen van gelijk geslacht. Daarmee heeft deze wet een belangrijke impuls gegeven aan de gelijke behandeling van gelijkgeslachtelijke paren die samen de zorg dragen voor minderjarige kinderen.²⁰⁷

Met ingang van 1 januari 2002 werd de positie van de vrouwelijke partner van de juridische moeder nog verder versterkt omdat zij niet langer altijd een ‘artikel 1:253t BW-verzoek’ hoefde in te dienen. Sindsdien is namelijk in de wet geregeld dat indien een kind wordt geboren tijdens een huwelijk of geregistreerd partnerschap van twee vrouwen, zij beiden het gezag uitoefenen.²⁰⁸ Voorwaarde is wel dat het kind niet al een andere juridische ouder heeft. In dat geval kan de vrouwelijke partner van de moeder nog steeds het gezag verkrijgen, maar kan dat alleen door de rechter worden vastgesteld.

Tot 2014 gold dat alleen het biologische ouderschap bepalend was voor het ontstaan van het moederschap: alleen de vrouw uit wie het kind is geboren was moeder. Sinds 1 april 2014 zijn de wettelijke regelingen over het verkrijgen en verliezen van vaderschap ook van toepassing op de vrouwelijke partner van de moeder van een kind. De wet spreekt nu over ‘ouders’ en niet meer over man en vrouw. De vrouwelijke partner van de moeder, de meemoeder, verkrijgt bij geboorte van een kind van rechtswege het ouderschap als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zij moeten gebruik hebben gemaakt van een onbekende donor, waarvan een verklaring moet zijn afgegeven door de stichting donorgegevens. Daarnaast moeten de vrouwen een formele relatie – huwelijk of geregistreerd partnerschap – zijn aangegaan voorafgaand aan de geboorte van het kind.²⁰⁹ Indien sprake is van twee moeders op het moment van de geboorte, oefenen zij ook van rechtswege het gezamenlijk gezag uit. Deze regels van duo-moederschap gelden nog niet voor duo-vaderschap. De wet kent, ter bescherming van de positie van de geboortemoeder, nog geen mogelijkheden voor het van rechtswege verkrijgen en verliezen van vaderschap voor de mannelijke partner van een vader van een kind. Daarvoor is het noodzakelijk dat de route van adoptie wordt bewandeld. Hiermee is het voor twee vaders nog altijd lastiger om gezamenlijk de juridische ouders van een kind te kunnen worden.

Onderhoudsverplichtingen

Op ouders en (meerderjarige) kinderen rust de wederzijdse verplichting tot het verstrekken van levensonderhoud.²¹⁰ De onderhoudsverplichting kan omgezet worden in een zorgplicht in natura, wat betekent dat de rechtbank kan bevelen dat het kind de behoeftige ouder in huis neemt.²¹¹ De

²⁰⁶ Zie artikel 1:253sa BW en 1:253t BW, Wet van 30 oktober 1997 tot wijziging van, onder meer, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met invoering van gezamenlijk gezag voor een ouder en zijn partner en van gezamenlijke voogdij, Staatsblad 1997, 506.

²⁰⁷ De Graaf, J.H. (2003).

²⁰⁸ Artikel 1:253sa BW.

²⁰⁹ Artikel 1:198 lid 1 onder b BW.

²¹⁰ Artikel 1:392 en 1:395 BW.

²¹¹ Artikel 1:398 lid 1 BW en zie De Kievit, F. (2024), p. 196.

onderhoudsplicht van kind voor de ouder stamt uit de periode voor de opkomst van de verzorgingsstaat. Met de opkomst van de verzorgingsstaat werd de onderhoudsverplichting van broers, zussen, grootouders en kleinkinderen uit het BW geschrapt, maar die van kind voor ouder bleef bestaan. In de praktijk komt het echter vrijwel niet voor dat er wordt geprocedeerd over het verstrekken van levensonderhoud van meerderjarige kinderen aan ouders. Ouderen roepen deze bepaling dus kennelijk niet in om zorg van hun kinderen af te dwingen.²¹² Dit laat onverlet dat meerderjarige kinderen wel vrijwillig bijspringen, hoewel cijfers hierover niet beschikbaar zijn. De Participatiewet biedt gemeenten de mogelijkheid om de kosten van de bijstandsuitkering te verhalen op bepaalde onderhoudsplichtigen die hun verplichtingen niet nakomen, maar deze verhaalsmogelijkheid geldt niet voor de onderhoudsplicht van meerderjarige kinderen. Oftewel bij ouders en volwassen kinderen gaat de financiële zorg vanuit de overheid voor op financiële ondersteuning van de kinderen.²¹³ In de Memorie van Toelichting bij de invoering van de Algemene Bijstandwet werd de plicht tot onderhoud tussen ouders en meerderjarige kinderen als minder vanzelfsprekend en dwingend gekarakteriseerd en werd het niet als overheidstaak gezien om zich te mengen in de verhouding tussen ouders en hun meerderjarige kinderen.²¹⁴ In de literatuur wordt deze grotere rol van de overheid als passend beschouwd maar, zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, ziet de overheid inmiddels wèl in toenemende mate een rol voor de familie weggelegd.²¹⁵ Dat roept de vraag op of deze wettelijke regelingen in de toekomst weer aan belang zullen toenemen.

De verplichting tot voorziening in het levensonderhoud van kinderen door ouders bestaat in ieder geval tot hun kinderen de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. In de praktijk en literatuur wordt de vraag opgeworpen, gezien het gegeven dat kinderen tegenwoordig langer studeren, of deze leeftijd niet verhoogd zou moeten worden naar 23 of 24 jaar.²¹⁶ Ook in de politiek is er aandacht voor deze situatie. Zo werd in het voorstel Wet herziening kinderalimentatie opgenomen dat de verplichting werd verhoogd naar 23 jaar indien kinderen nog studeren.²¹⁷ Het voorstel is echter inmiddels door de Tweede Kamer vervallen verklaard, met name vanwege de kritiek op de daarin voorgestane nieuwe berekeningssystematiek. Als kinderen ouder dan 21 jaar niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, bijvoorbeeld in het geval van een handicap, duurt die verplichting ook daarna nog voort. Voor jongeren van achttien tot 21 jaar gelden, vanwege de ouderlijke onderhoudsplicht, aparte, lagere bijstandsnormen, de zogenaamde “jongerennormen”. Van ouders wordt verwacht dat zij de bijstandsuitkering aanvullen. De gemeente neemt deze rol echter op zich als de ouders zelf over onvoldoende middelen beschikken, als ze zijn overleden of bij een verstoorde relatie tussen ouders en kinderen. De jongerennorm voor de bijstandsuitkering geldt niet meer als het kind 21 jaar of ouder is.²¹⁸

²¹² Heeger-Hertter, S. & Jonker, M. (2020). Zorgbehoevende ouders in slecht weer: een zorg voor de overheid en/of hun kinderen. In: Schrama, W.M. & Burri, S. (red.). *Verantwoordelijkheden in het familierecht: de rol van staat, familie en het individu*, 205-248. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

²¹³ De Kievit, F. (2024), p. 200. In bijvoorbeeld Duitsland en België dienen kinderen wel bij te dragen aan de zorgkosten voor hun ouders, al staat deze verplichting momenteel ter discussie, zie Beumers, T. & Van Vugt, K. (2016). Bitte zahlen sie für ihre lieben Eltern!. *Ars Aequi*, 65(11), 803.

²¹⁴ De Kievit, F. (2024), p. 201 en zie *Kamerstukken II*, vergaderjaar 1961-1962, 6796, nr. 3 (MvT).

²¹⁵ De Kievit, F. (2024), p. 201, Ribot, R. (2020). Maintenance Law and Elderly Care in Western Societies. In: Alofs, E. & Schrama, W.M. (Eds.), *Elderly Care and Upwards Solidarity. Historical, sociological and legal perspectives*, 67-82. Antwerpen: Intersentia, Beumers, T. & Van Vugt, K. (2016)., en De Regt, A. (1985). Onderhoudsplicht en verhaal van steun 1912-1965. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 12(3), 405-445.

²¹⁶ Kolkman, W.D., Verstappen, L.C.A. & Visser, I. (2021), p. 232-234.

²¹⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 34 154, nr. 3 (MvT).

²¹⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Normenbrief 1 juli 2024.

Op het moment dat er in gezinsverband wordt samengeleefd, gaat het verstrekken van levensonderhoud doorgaans zonder dat hier heel concrete afspraken over worden gemaakt. Na scheiding ligt dit anders: over kinderalimentatie wordt in de rechtspraak veel geprocedeerd. Betaling van alimentatie wordt vaak geweigerd: in 2017 kwam 67 tot 71% van de zaken waarbij de rechter (kinder)alimentatie (veelal aan vaders) had opgelegd bij het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsverplichtingen (LBIO) terecht, dat de betaling kan afdwingen.²¹⁹ Ouders zijn verplicht om naar draagkracht te voorzien in de kosten, daarbij wordt wel meegenomen bij wie de kinderen verblijven. De ouder bij wie de kinderen verblijven (veelal moeders), heeft recht op een zogenoemde zorgkorting, naar rato van het aantal dagen dat zij zorgen of omgang hebben.²²⁰ Hoewel de financiële positie van vrouwen na een scheiding in de afgelopen jaren is verbeterd, leveren bij een echtscheiding vrouwen meestal aan koopkracht in, terwijl mannen er doorgaans op vooruit gaan.²²¹ Zo gingen vrouwen die in 2017 scheidde er gemiddeld 24,1% in koopkracht op achteruit, terwijl mannen door de scheiding een koopkrachtwinst van bijna 4% kenden.²²²

De kring van onderhoudsplichtigen is in de loop der tijd aanzienlijk uitgebreid. Stiefouders zijn sinds 1970 verplicht tot het betalen van levensonderhoud (zie voor de juridische positie van stiefouders, waaronder de onderhoudsplicht par. 3.3). Sinds 1998 zijn ook niet-ouders die met een ouder het gezag uitoefenen verplicht tot het verstrekken van levensonderhoud²²³, als ook mannelijke instemmende levensgezellen (de levensgezel die met de verwekking van het kind heeft ingestemd). In 2014 is hier ook nog de vrouwelijke instemmende levensgezel aan toegevoegd. Als een kind alleen een moeder heeft, kan daarnaast ook de verwekker van het kind worden aangesproken.²²⁴

3.3 Overige gezins- of familieleden

Tot slot zijn nog van belang de ontwikkelingen die raken aan de juridische bescherming van meer 'extended' familierelaties. In het bijzonder de rol van grootouders, de verantwoordelijkheid voor meerderjarigen die niet in staat zijn (volledig) hun eigen belangen te behartigen en de juridische positie van sociale ouders worden toegelicht.

Juridische positie van grootouders

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven (par. 2.1) is zowel in Europa als in Nederland de rol van grootouders in het leven van kleinkinderen toegenomen. Inmiddels leeft in veel Europese landen de vraag of er wettelijke bescherming nodig is als de grootouder-kleinkindrelatie op de een of andere manier wordt belemmerd – bijvoorbeeld als de ouders het nauwe contact met het kleinkind niet langer toestaan.²²⁵ Beide Europese gerechtshoven hebben hier in de afgelopen jaren uitspraken over gedaan. Zo oordeelde het HvJEU in 2018 dat de Uniewetgever ervoor heeft gekozen om niet te voorzien in een beperking van het aantal personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid kan uitoefenen, of een recht op omgang heeft. Volgens het Hof van Justitie heeft het omgangsrecht dan ook niet alleen betrekking op de omgang van ouders met hun kind, maar ook op andere personen met wie het belangrijk is dat het kind een persoonlijke relatie onderhoudt, onder meer de grootouders van het kind.²²⁶ Het Europese

²¹⁹ Dijksterhuis, B. & Flos, A.G.F.M. (2022), p. 155-171.

²²⁰ Kolkman, W.D., Verstappen, L.C.A. & Visser, I. (2021), p. 27-28.

²²¹ CBS 2020. [Financiële gevolgen van echtscheiding](#) en CBS 2021. [De inkomenssituatie na een scheiding](#).

²²² CBS 2020. [Financiële gevolgen van echtscheiding](#).

²²³ Artikel 1:253w BW.

²²⁴ Artikel 1:394 BW.

²²⁵ Holdgaard, M. (2021), p. 7-8, en Jonker, M., Sarti, A., Jeppesen de Boer, C.G. & Lünemann, K. (2020). *Omgang tussen grootouders en kleinkinderen, een sociaalwetenschappelijke en rechtsvergelijkende studie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

²²⁶ HvJ EU 31 mei 2018, C-335/17 (*Valcheva t. Babanarak*).

Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft eveneens beslist dat bij voldoende nauwe banden de relatie tussen grootouders en kleinkinderen bescherming kan genieten op grond van het recht op familieleven van artikel 8 EVRM.²²⁷ Voldoende nauwe banden bestaan volgens het EHRM bij frequent contact of samenwonen.²²⁸ Op staten rust de verplichting om te faciliteren dat grootouders en kleinkinderen hun band kunnen continueren. Staten hebben hierbij echter een grote beoordelingsvrijheid. Ook heeft het EHRM benadrukt dat normaal gesproken contact tussen grootouder en kleinkind plaatsvindt met de instemming van de persoon die de ouderlijke verantwoordelijkheid draagt, oftewel: of contact plaatsvindt is in beginsel aan de ouders van het kind.²²⁹ De aard van de relatie tussen ouder en kind is doorgaans anders dan die tussen grootouder en kleinkind en aan die band komt daarom minder bescherming toe.

In Europa bestaan nog altijd grote verschillen in de mate waarin juridische bescherming aan de relatie tussen grootouders en kleinkinderen toekomt. In sommige Europese landen, zoals België en Spanje, zijn de rechten van grootouders op contact met de kleinkinderen expliciet vastgelegd.²³⁰ Zo legt het Spaanse familierecht het recht voor de grootouder op contact expliciet vast in gevallen dat de ouders van het kind gescheiden zijn, één ouder overlijdt of waarin de grootouders geen contact meer hebben met beide ouders die samenwonen. Uit de Spaanse rechtspraak blijkt dat de grootouders deel uitmaken van de juridische familie van het kleinkind en dat inderdaad vaak contact tussen de grootouders en hun kleinkinderen mogelijk wordt gemaakt.²³¹ In landen waar een specifieke regeling voor grootouders ontbreekt, staat de wet soms wel contact toe met familieleden of een meer algemeen omschreven groep personen die emotioneel verbonden zijn met het kind.²³² Een dergelijke regeling vinden we bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Denemarken en Nederland. Toch is het in het Deense familierecht erg moeilijk voor grootouders om contactrechten met kleinkinderen te verkrijgen. Grootouders kunnen alleen een verzoek indienen als een van de ouders van het kind is overleden of als het kind zeer weinig contact heeft gehad met de ouder bij wie het kind niet woont.²³³

In de laatste jaren is ook in Nederland meer aandacht ontstaan voor situaties van ongewild contactverlies tussen grootouders en kleinkinderen.²³⁴ Nederland is een van de landen waar de relatie tussen kinderen en grootouders in het familierecht niet expliciet wordt beschermd. Hoewel grootouders vaak ook onderdeel zijn van een breder familie- en gezinsverband, komen zij niet als zodanig voor in het BW. Deze relatie geniet bescherming door het wettelijk recht op omgang tussen het kind en diegenen met wie het kind een nauwe persoonlijke betrekking heeft (zie 1:377a BW).²³⁵ Uit

²²⁷ Sandberg, K. (2021). Grandparents' and grandchildren's right to contact under the European Convention on Human Rights. *Family & Law*.

²²⁸ EHRM 25 november 2014, nr. 10140/13 (*Kruskic t. Kroatië*), EHRM 20 januari 2015, nr. 107/10 (*Manuello et Nevi t. Italië*), EHRM 11 oktober 2016, nr. 15633/15 (*T.S. en J.J. t. Noorwegen*), EHRM 7 december 2017, nr. 63190/16 (*Beccarini et Ridolfi t. Italië*) en EHRM 5 maart 2019, nr. 38201/16 (*Bogonosovy t. Rusland*).

²²⁹ EHRM 25 november 2014, nr. 10140/13 (*Kruskic t. Croatia*) en EHRM, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, p. 95.

²³⁰ Jonker, M., e.a. (2020).

²³¹ Ribot Igualada, J. (2021). Enhanced Contact Rights for Grandparents? A Critical View from Spanish and Catalan Laws. *Family & Law*.

²³² Holdgaard, M. (2021), p. 9.

²³³ *Ibid.*, p. 9-10.

²³⁴ Jonker, M., e.a., (2020), Geurts, T. (2012), Geurts, T. (2016). Het belang van grootouders in hedendaagse gezinnen en het recht op omgang met kleinkinderen. *Justitiële Verkenningen*, 4, 58-73, en Geurts, T. (2019). Uitbreiding omgangsrecht voor Nederlandse grootouders? Inzichten vanuit de Verenigde Staten'. *NJB*, 416.

²³⁵ Wel staan de grootouder(s) en het kleinkind staan in een familierechtelijke betrekking tot elkaar aangezien zij bloedverwanten zijn. Het bestaan van deze betrekking heeft onder meer als gevolg dat een kleinkind in staat is van een grootouder te erven na overlijden (artikel 4:10 lid 3 BW).

onderzoek is echter gebleken dat in Nederland de drempel voor grootouders om ontvankelijk verklaard te worden in verzoeken aan de rechter om vaststelling van een omgangsregeling hoog is, ook in vergelijking met omliggende landen.²³⁶ Anders dan de rechtspraak van het EHRM vereist, wordt contact zonder dat de grootouders een deel van de verzorging op zich hebben genomen, regelmatig onvoldoende geacht om een nauwe persoonlijke betrekking aan te nemen. Veelal is vereist dat kleinkinderen een tijd bij de grootouders hebben gewoond, dat grootouders een substantieel aandeel van de verzorging en opvoeding op zich hebben genomen en/of er een frequente oppasregeling was.²³⁷

Kabinet Rutte IV heeft stappen gezet om de positie van grootouders te versterken. Op 17 mei 2023 werd door demissionair minister Weerwind het wetsvoorstel Drempelverlaging omgang grootouders ingediend.²³⁸ Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de nauwe persoonlijke betrekking tussen grootouders en kleinkinderen verondersteld wordt voort te bestaan. Het voorstel is positief ontvangen door de Afdeling advisering van de Raad van State, de Kinderombudsvrouw, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak, al uit deze laatste partij wel zorgen over een mogelijke toename en juridisering van conflicten.²³⁹ Onderdeel van dit wetsvoorstel is het expliciet opnemen van het woord 'grootouders' in artikel 1:377a BW, zodat de drempel voor grootouders om een omgangsregeling vast te laten stellen door de rechter wordt verlaagd. Aangezien grootouders hiermee per definitie ontvankelijk zijn in hun verzoek, kan het slechts worden afgewezen als er sprake is van een ontzeggingsgrond. Het recht op omgang kan worden afgewezen als er sprake is van zodanige conflicten tussen ouders en grootouders dat omgang niet in het belang van het kind wordt geacht. Het vergemakkelijken van de ontvankelijkheid zal er daarmee niet per definitie toe leiden dat ook vaker omgangsregelingen zullen worden vastgesteld.

Meerderjarigenbescherming

Het familierecht voorziet van oudsher in de bescherming van meerderjarigen die hier zelf niet (geheel) toe in staat zijn, de zogenaamde meerderjarigenbescherming. De oud Romeinse tijd kende de *cura furiosi*, waarbij de meest naaste verwant in de mannelijke lijn of de dichtstbijzijnde mannelijke verwant uit de bredere familiekring de voogdij droeg over iemands persoon en vermogen.²⁴⁰ Deze voogdij zorgde ervoor dat iemand zelf niet meer bevoegd was om beslissingen te nemen.²⁴¹ Tot de jaren zestig van de twintigste eeuw kenden veel West-Europese landen een vergelijkbare regeling.²⁴² Door de ontwikkeling van mensenrechten na de Tweede Wereldoorlog veranderde het perspectief en werd er meer de nadruk gelegd op de beslissingen die iemand nog wel zelf kon nemen. In dit zogenaamde "welzijnsmodel" werd een voogd aangesteld om de volwassene te vertegenwoordigen en te beschermen en daarbij rekening te houden met de wensen van de betrokkene.²⁴³ In het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006) is in artikel 12 vastgelegd dat van staten wordt verwacht dat zij de beslissingsbevoegdheid van mensen met een beperking zo veel mogelijk gelijk moeten stellen aan die van andere personen, maar wel de ondersteuning moeten bieden die nodig is om deze bevoegdheden te kunnen uitoefenen. Het streven is zoveel mogelijk in

²³⁶ Jonker, M., e.a. (2020).

²³⁷ Ibid., p. 87.

²³⁸ Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek om de drempel te verlagen voor grootouders om tot omgang te kunnen verzoeken (Wet drempelverlaging omgang grootouders), *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2022-2023, 36 364, nr. 2.

²³⁹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2022-2023, 36 364, nr. 3 (MvT).

²⁴⁰ Stelma-Roorda, H.N., Blankman, C. & Antokolskaia, M.V. (2019). A changing paradigm of protection of vulnerable adults and its implications for the Netherlands. *Family & Law*.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Blankman, K. (1997). Guardianship Models in the Netherlands and Western Europe. *International Journal of Law and Psychiatry*, 20(1), 47-57.

²⁴³ Stelma-Roorda, H.N., Blankman, C. & Antokolskaia, M.V. (2019).

gezamenlijkheid te beslissen en niet plaatsvervangend. Nederland heeft dit verdrag in 2016 geratificeerd. Ook het EHRM heeft bepaald dat het (deels) ontnemen van iemands beslissingsbevoegdheid slechts als uiterste maatregel mag worden ingezet en alleen nadat is gebleken dat er geen lichter alternatief bestaat om iemand te beschermen.²⁴⁴

Nederland kent op dit moment drie verschillende beschermingsmaatregelen, namelijk de op het Romeinse recht gebaseerde curatele (sinds 1838), bewind (sinds 1982) en mentorschap (sinds 1995), de zogenoemde CBM-maatregelen.²⁴⁵ Bewind beperkt zich tot iemands vermogensrechtelijke belangen, het mentorschap ziet alleen op niet-vermogensrechtelijke belangen (verzorging, verpleging, begeleiding) en curatele omvat beide. Curatele strekt verder dan bewind en mentorschap die leiden tot handelingsonbevoegdheid, terwijl bij curatele handelingsonbekwaamheid ontstaat.

Bij zowel het verzoek tot opleggen, de uitvoering van en het toezicht op de CBM-maatregelen is een grote rol voor familieleden weggelegd. In 2014 is de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap in werking getreden.²⁴⁶ De personen die om een beschermingsmaatregel kunnen verzoeken zijn, naast de betrokkene zelf, ook de echtgenoot, geregistreerd partner en de levensgezel van de betrokkene en naaste bloedverwanten, zoals broers en zussen. Aanverwanten, oftewel de schoonfamilie, kunnen dit niet. Gezagsdragers, doorgaans de ouders, kunnen een verzoek indienen voor een minderjarige die bijna meerderjarig wordt, als te verwachten is dat deze minderjarige het bij het bereiken van de meerderjarigheid niet zelfstandig redt. De maatregel gaat dan direct bij het bereiken van de meerderjarigheid in. Als de betrokkene zelf geen voorkeur heeft, komt de partner als eerste in aanmerking voor de rol van curator, bewindvoerder of mentor, daarna een van de ouders, kinderen, broers of zussen. Sinds de wetwijziging van 2014 is een verzoek tot een maatregel niet langer een zuiver familiale aangelegenheid: ook het Openbaar Ministerie (OM) of de zorginstelling waar iemand verblijft kunnen een aanvraag indienen. Daarnaast worden ook vaker professionele vertegenwoordigers in plaats van familieleden aangesteld, hetgeen reden was om kwaliteitseisen voor vertegenwoordigers in te voeren.²⁴⁷ Hoewel concrete cijfers ontbreken, lijkt het er desalniettemin op dat het merendeel van de benoemingen nog altijd familieleden betreft.²⁴⁸ De overheid heeft bij de CBM-maatregelen een secundaire rol en komt slechts in actie als familieleden dit niet doen.²⁴⁹ Voor familieleden gelden geen kwaliteitseisen. Hoewel terughoudendheid van de overheid bij familiale mantelzorg passend is, is het wel de vraag of er voldoende waarborgen zijn tegen financiële uitbuiting of fraude, zowel bij vertegenwoordiging door familieleden als instellingen.²⁵⁰ Deze vraag wint aan belang nu er sprake is van een sterke vergrijzing en dus meer hulpbehoevende ouderen.

Rechten en plichten voor sociale ouders

Het familierecht kent enkele regelingen voor de positie van sociale ouders. Dit geldt bijvoorbeeld voor pleegouders. Zij kennen op grond van de wet het zogenaamde blokkaderecht, wat inhoudt dat de voogd of ouder niet zonder toestemming het pleegkind uit het pleeggezin kan weghalen.²⁵¹ Als de pleegouder geen toestemming geeft, kan vervangende toestemming worden verzocht aan de

²⁴⁴ EHRM 18 september 2014, z.k. nr. 13006/13 (*Ivinović t. Kroatië*).

²⁴⁵ Zie respectievelijk artikel 1:378 BW, 1:431 BW en 1:451 BW.

²⁴⁶ Stb. 2013, 414.

²⁴⁷ Besluit Kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren (Stb. 2014, 46).

²⁴⁸ Stelma-Roorda, H.N. (2023). Meerderjarigenbescherming. In: Schrama, W.M., Antokolskaia, M.V., Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *Familierecht. Een introductie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 107.

²⁴⁹ De Kievit, F.M. (2024), p. 211.

²⁵⁰ Stelma-Roorda, H.N. (2023), p. 108. College van de Rechten voor de Mens 2019, Brief aan minister Dekker voor Rechtsbescherming over evaluatie wetgeving curatele, beschermingsbewind en mentorschap en Investico 2019, Zorginstellingen misbruiken nieuwe wet om families buitenspel te zetten.

²⁵¹ Zie artikel 1:265i en 1:253s BW.

kinderrechter. Voorwaarde is wel dat de pleegouders het pleegkind minstens één jaar hebben verzorgd en opgevoed binnen het eigen gezin. Pleegouders kunnen de voogdij over hun pleegkind krijgen, zodat zij zelf de verantwoordelijkheid gaan dragen over de kinderen. Ongeveer een kwart van de pleegouders is voogd. De keerzijde hiervan is dat in die gevallen de jeugdhulpinstellingen minimaal betrokken zijn, ook niet bij het regelen van het contact met de ouders van het kind. Anderzijds geven pleegouders zonder voogdij aan dat zij in de praktijk soms problemen ervaren bij de verzorging en opvoeding van hun pleegkind.²⁵² De Staatscommissie Herijking Ouderschap heeft daarom de aanbeveling gedaan om voor pleegouders een vorm van adoptie mogelijk te maken, waarbij de familierechtelijke betrekking met de oorspronkelijke ouders in stand blijft, terwijl met de adoptieouders een familierechtelijke betrekking ontstaat. Onderzoek laat echter zien dat de behoefte, bij pleegouders en pleegkinderen, aan de toevoeging van deze zogenoemde eenvoudige of zwakke adoptie niet eenduidig is.²⁵³

Ook voor wat betreft de positie van stiefouders bestaan diverse regelingen. Het aantal kinderen met een of twee stiefouders is toegenomen van 5% in 1997 naar 7,5% van alle minderjarige kinderen in 2017.²⁵⁴ De verwachting is dat dit aantal in de toekomst verder zal toenemen, omdat kinderen van gescheiden ouders een dubbel zo grote kans hebben om zelf te scheiden in vergelijking met kinderen zonder gescheiden ouders.²⁵⁵ Hoewel onderzoek aantoont dat stiefouders een aanzienlijk deel van de opvoeding voor rekening nemen, is hun juridische positie beperkt.²⁵⁶ Stiefouders hebben net als grootouders een recht op omgang als zij in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staan.²⁵⁷ Dit is echter alleen het geval *na* beëindiging van de relatie en ook hier geldt dat het in beginsel aan ouders zelf is te beslissen met wie een kind omgang heeft. Daarnaast behoort stiefouderadoptie tot de mogelijkheden.²⁵⁸ Aangezien daarbij de banden met de oorspronkelijke juridische ouder in het geheel worden verbroken, komt dit in de praktijk echter nauwelijks voor.²⁵⁹ Ook kunnen stiefouders gezamenlijk gezag uitoefenen met de juridische ouder.²⁶⁰ Dit kan bij de rechter worden verzocht, maar is alleen mogelijk als de ouder het eenhoofdig gezag heeft, wat sinds de invoering van gezamenlijk gezag na scheiding niet vaak het geval is. Uit onderzoek uit 2014 blijkt dat gezamenlijk gezag met de stiefouder slechts 2,5% van de stiefouders betreft.²⁶¹

Wel zijn stiefouders sinds 1970 onderhoudsplichtig.²⁶² Deze onderhoudsplicht geldt zowel voor minderjarige kinderen (tot achttien jaar) als voor jongvolwassenen (tot eenentwintig jaar) die deel uitmaken van het gezin. Daar vallen kinderen die tijdelijk uit huis zijn geplaatst of op kamers zijn ook onder. Als kinderen hun hoofdverblijfplaats niet hebben bij de ouder en stiefouder, maar bij de ex-

²⁵² Regioplan (2015). Pleegouders over gezag en adoptie.

²⁵³ Vonk, M.J., De Haan, W.D., Jeppesen de Boer, C.G. & Ruitenbergh, G.C.A.M. (2019). *Eenvoudige Adoptie van Pleegkinderen*. Den Haag: WODC, en Vonk, M.J., Van der Voort, A., Tessensohn, E.M., Ruitenbergh, G.C.A.M & De Haan, W.D. (2020). *Eenvoudige adoptie: de behoeften en belangen van pleegkinderen en oorspronkelijke ouders*. Den Haag: WODC.

²⁵⁴ CBS 2020, [kinderen in complexe gezinsverbanden](#)

²⁵⁵ Steenhof, L. & Prins, K. (2005). Echtscheiding van ouders en kinderen. *Bevolkingstrends*, 4e kwartaal, 47-52. Centraal Bureau voor de Statistiek.

²⁵⁶ Antokolskaia, M.V., Schrama, W.M., Boele-Woelki, K.R.S.D., Bijleveld, C.C.J.H., Jeppesen de Boer, C.G. & Rossum, G.V. (2014). *Meeroudergezag: een oplossing voor kinderen met meer dan twee ouders?: een empirisch en rechtsvergelijkend onderzoek*. Den Haag: WODC.

²⁵⁷ Dit recht ontlenen zij aan artikel 1:377a BW.

²⁵⁸ Artikel 1:228 BW.

²⁵⁹ Antokolskaia, M.V., e.a. (2014). In België bestaat bijvoorbeeld de zwakke adoptie, waardoor het gemakkelijker is voor een stiefouder om een kind te adopteren.

²⁶⁰ Zie hiervoor het eerder besproken artikel 1:253t BW.

²⁶¹ Antokolskaia, M.V., e.a. (2014).

²⁶² Artikel 1:392 lid 1 sub c BW, en zie Jonker, M. (2011). *Het recht van kinderen op levensonderhoud: een gedeelde zorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

echtgenoot van de ouder, heeft de stiefouder geen onderhoudsplicht. Bij co-ouderschap kan er wel sprake zijn van twee huishoudens. De onderhoudsplicht van de stiefouder is van gelijke rang als die van juridische ouders, hiermee wijkt Nederland af van de regimes in andere landen.²⁶³ De onderhoudsplicht van stiefouders houdt op te bestaan na echtscheiding of ontbinding van het geregistreerd partnerschap. Daaruit blijkt dat, waar in de wet wordt gesproken over stiefouders, sprake moet zijn van een huwelijk of een geregistreerd partnerschap. Is er geen formele relatie, dan kwalificeert iemand niet als stiefouder in de zin van de wet en is er dus ook geen onderhoudsplicht.²⁶⁴ Ook het bestaan van *family life* in de zin van 8 EVRM betekent niet dat er voor de informele stiefouder een onderhoudsplicht bestaat.²⁶⁵ Als informele stiefouders echter het gezag dragen, zijn zij wel onderhoudsplichtig.²⁶⁶ Op grond van artikel 1:253w BW bestaat er namelijk een onderhoudsplicht voor kinderen waarover het gezag wordt uitgeoefend tot zij de leeftijd van eenentwintig jaar hebben bereikt. Als het gezamenlijk gezag in stand blijft na het verbreken van de relatie tussen de ouder en de stiefouder blijft de onderhoudsplicht bestaan. Indien het gezamenlijk gezag eindigt na het verbreken van de relatie dan blijft de onderhoudsplicht bestaan zolang het gezag voortduurt.

Het is mogelijk dat er een samenloop bestaat van onderhoudsplichtigen. Hoe groter de groep van onderhoudsplichtigen is, hoe complexer de berekening wordt. Daarnaast bestaan er in de praktijk vragen over het onderscheid dat wordt gemaakt tussen informele en formele stiefouders. Daarom is er in de rechtswetenschappelijke literatuur en in de politiek al langere tijd discussie over de vraag of de onderhoudsplicht voor stiefouders moet worden afgeschaft.²⁶⁷ In het eerder besproken wetsvoorstel Wet herziening kinderalimentatie was tevens de afschaffing van de stiefouderlijke onderhoudsplicht opgenomen.²⁶⁸ Volgens de initiatiefnemers behoort de primaire verantwoordelijkheid voor de kinderen bij de ouders te liggen en wordt hierdoor het stelsel minder complex. Zoals aangegeven is het wetgevingsproces na 2016 echter stil komen te liggen; het voorstel wordt sinds 2022 als vervallen beschouwd.²⁶⁹ Volgens de literatuur is de reden hiervoor met name gelegen in enkele andere wijzigingen die met dit voorstel werden beoogd. Daarmee is de discussie over de onderhoudsplicht voor stiefouders nog niet afgesloten.²⁷⁰

3.4 Meerouderschap, -gezag en draagmoederschap

De aanbevelingen uit het rapport van de Staatscommissie herijking ouderschap uit 2016 hebben geleid tot verschillende initiatieven voor de ontwikkeling van nieuwe familierechtelijke wet- en regelgeving met betrekking tot ouderschap. Deze hebben betrekking op meerouderschap, meeroudergezag en draagmoederschap.

Meerouderschap en meeroudergezag

Meerouderschap stond ook al voor de verschijning van rapport van de Staatscommissie in de belangstelling. Zo pleitten de Nederlandse stichting voor regenboogouderschap 'Meer dan Gewenst'

²⁶³ Antokolskaia, M.V. (2016). Kinderalimentatie: is een wetwijziging echt nodig?. *Ars Aequi*, 12, 924-929.

²⁶⁴ HR 25 november 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1558.

²⁶⁵ Zie bijvoorbeeld HR 2 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1066.

²⁶⁶ Op grond van artikel 1:253t BW.

²⁶⁷ Van Teeffelen, P.A.J.Th. (2012). De onderhoudsplicht van de stiefouder, gezien in nationaal en internationaal perspectief. *FJR*, 46(5), 118-123, Wakker, A. (2018). De alimentatieverplichting van de stiefouder: afschaffen graag!. *EB*, 44(5), 89-91, Lieber, J.H. (2018). Afschaffing onderhoudsplicht stiefouder: denk er nog eens goed over na!. *FJR*, 44, Ramparichan, M.D. (2023). Onderhoudsverplichting stiefouder: kunnen we het domino-effect van alimentatiewijzigingen afschaffen?. *EB*, 29, en *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2015-2015, 34 154, nr. 3 (MvT).

²⁶⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2015-2015, 34 154, nr. 3 (MvT).

²⁶⁹ Regeling van werkzaamheden, 17 mei 2022.

²⁷⁰ Labohm, A.N. (2014). Kan kinderalimentatie op eenvoudige wijze worden vastgesteld?. *EB*, 33, en Antokolskaia, M.V. (2016), p. 929.

en het COC al sinds 2013 voor een regeling voor meerouderschap en zijn er meerdere onderzoeken naar meerouderschap verricht. Na verschijning van het Staatscommissie-rapport is de aandacht voor dit thema echter verder toegenomen.²⁷¹ Ook in andere Europese landen speelt de vraag naar juridische verankering van meerouderschap en de positie van verschillende groepen sociale ouders.²⁷² Enkele staten in de VS en Canada zijn hiertoe al overgegaan.²⁷³ In een recente uitspraak van het Duitse Grondwettelijke Hof is bepaald dat er geen grondwettelijke bezwaren bestaan tegen meerouderschap, en dat het toekennen van zorgverantwoordelijkheid aan zowel de moeder, erkenner als verwekker niet in strijd is met fundamentele kenmerken van die zorgplichting.²⁷⁴

Bij meerouderschap gaat het om de situatie dat er meer dan twee juridische ouders kunnen bestaan; bij meerpersoonsgezag gaat het om de situatie waarin meer dan twee personen een vorm van gezag over een kind uitoefenen. Hierdoor is er meer ruimte voor de erkenning van intentioneel ouderschap, naast ouderschap op grond van het huwelijk of biologische afstamming. Het meerouderschap dient volgens de Staatscommissie te worden vastgelegd in een overeenkomst die voorafgaand aan de geboorte door de rechter wordt getoetst op het belang van het kind. Het meeroudergezag zou ook na de geboorte aangevraagd kunnen worden. De Staatscommissie heeft geadviseerd dat juridisch meerouderschap wordt beperkt tot de genetische ouder, de geboortemoeder en de levensgezellen van deze personen. Daarnaast zou het aantal ouders beperkt moeten blijven tot maximaal vier ouders, verspreid over maximaal twee huishoudens, bijvoorbeeld een lesbisch paar en een homoseksueel paar die gezamenlijk besluiten een kind te krijgen. Het meeroudergezag zou naast bovengenoemde regenbooggezinnen ook uitkomst kunnen bieden voor stiefouders of andere sociale ouders die naast de juridische ouders zeggenschap zouden willen over een kind.

In een eerste kabinetsreactie op het rapport gaf toenmalig minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur aan het advies te willen volgen.²⁷⁵ Daarop heeft de Minister voor Rechtsbescherming onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen van meerouderschap, ook voor de uitvoering op de terreinen van onder andere zorgverlof, alimentatie, jeugdhulp en migratiebeleid. Later werd duidelijk dat het kabinet Rutte III voornemens was te komen tot een vorm van deelgezag, maar afzag van een nadere regeling voor meerouderschap of het volledige meeroudergezag. Deze keuze was vooral ingegeven door de vrees voor een toename van het aantal conflicten. Deze vrees is ook in de rechtswetenschappelijke literatuur aan bod gekomen, al zijn de reacties op het rapport van de Staatscommissie overwegend positief.²⁷⁶ Daarbij wordt erop gewezen dat met de huidige regelgeving gezinnen met meerdere

²⁷¹ Zie onder meer Poortman, A.R. (2023). More than two parents? Divorced and separated parents' attitudes toward parental responsibility and legal parenthood of stepparents in the Netherlands. *Family & Law*.

²⁷² Lima, D. (2024). Three Models for Regulating Multiple Parenthood. A comparative approach. In: Duden, K. & Wiedemann, D. (Eds.), *Changing Families, Changing Family Law in Europe*. Cambridge: Intersentia, Cutas, D. (2020). The composition of the family. In: Gheaus, A., Calder, G. & De Wispelaere, J., *The Routledge Handbook of the philosophy of childhood and children*, 191-201. London-New York: Routledge, Motte, G. (2019). Multiplication of Potential Social and Emotional Ties. In: Sosson, J., Willems, G. & Motte, G. (Eds.), *Adults and Children in Postmodern Societies*, 793-823. Cambridge: Intersentia, en Boone, I. (2016). *Gedeeld geluk: ouderschap in intentionele meeroudergezinnen*. Antwerpen-Cambridge: Intersentia.

²⁷³ Lima, D. (2024).

²⁷⁴ Vonk, M.J. (2024). Mogen het er ook drie zijn?. *FJR*, 43(9).

²⁷⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016-2017, 33 836, nr. 18, en *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2018-2019, 33 836, nr. 45.

²⁷⁶ Weijers, I. (2017). *Opinie: Is family life niet genoeg?*. *REP*, 2017/486, en Vlaardingebroek, P. (2018). Het afstammingsrecht in de 21ste eeuw, beschouwd vanuit een mensenrechtelijk perspectief. *NTM-NJCMBull*, 05, p. 97, Kok, J. & Wortmann, S.F.M. (2017). Ontwikkelingen in het familierecht: alimentatie en meerouderschap. *WPNR*, 7138, 157-163, Cammu, N. (2017). "Kind en ouders in de 21ste eeuw": het rapport van de Nederlandse Staatscommissie Herijking Ouderschap. *Tijdschrift voor familierecht*, Mechelen (2), 53-57, Nuytinck, A. (2017).

opvoeders gedwongen worden een keuze te maken over wie van hen een juridische afstammingsband met het kind krijgt. Dit creëert een discrepantie tussen de feitelijke en juridische ouders, die ook voor het kind niet altijd goed te begrijpen is. Daarnaast zou het gunstig zijn dat meerdere volwassenen financieel verantwoordelijk zijn voor het kind. Wel werd door de Minister voor Rechtsbescherming de zorg geuit dat uitbreiding van de groep personen die kwalificeert als ouder in het familierecht ook gevolgen zou moeten hebben voor het migratiebeleid, wat tot schijn-ouderschap zou kunnen leiden (zie par. 5.2).²⁷⁷ Een andere vraag is wat de uitbreiding van ouderschap zou betekenen voor het verbod op polygamie. De discussie in de literatuur is met name gericht op de gevolgen voor de relatie tussen ouder en kind bij een dergelijke regeling, maar het toestaan van meerderouderschap creëert ook relaties tussen meerdere ouders onderling. Dat roept de vraag op in hoeverre vastgehouden kan of zou moeten worden aan het polygamieverbod.

Tijdens Rutte IV hebben de ministers Weerwind van Rechtsbescherming en Dijkgraaf van Emancipatie de Tweede Kamer geïnformeerd dat zij toch wilden aansturen op een wettelijke regeling voor meerouderschap.²⁷⁸ Omdat kinderen in praktijk ook al opgroeien in gezinnen met drie of vier ouders is het volgens hen in het belang van kinderen om die situatie juridisch te regelen. Zij zochten hiervoor steun in onderzoek uitgevoerd op verzoek van het kabinet waaruit was gebleken dat het gebrek aan een wettelijke regeling aan goede zorg voor een kind in de weg kan staan.²⁷⁹ Niet alleen werd het gebrek aan erkenning van de relatie als pijnlijk ervaren, ook blijken meeroudergezinnen allerlei praktische problemen te ondervinden, bijvoorbeeld op school, bij medische zorg, erfrecht en op andere gebieden. In het Regeerakkoord van het huidige kabinet Schoof I wordt deze thematiek niet genoemd, zodat onzeker is of de wetgever in de aankomende periode de handschoen zal oppakken.

Draagmoederschap

De aanbevelingen van de Staatscommissie herijking ouderschap hebben tevens geleid tot de indiening van het wetsvoorstel Wet kind, draagmoederschap en afstamming.²⁸⁰ Op dit moment is er geen specifieke wettelijke regeling voor draagmoederschap en moet worden teruggevallen op de algemene regels van het afstammings- en gezagsrecht. De overdracht van ouderschap naar de wensouders is als gevolg hiervan een langdurig proces met een onzekere uitkomst, waarbij conflicten tussen de draagmoeder en de wensouders kunnen ontstaan. Het verloop van de procedure verschilt al naar gelang de burgerlijke staat van de geboortemoeder. Als de geboortemoeder ongehuwd is, kan een van de wensouders juridisch ouder worden door middel van erkenning. De andere wensouder kan na de geboorte juridisch ouder worden door een adoptieprocedure. Als de draagmoeder echter is getrouwd of een geregistreerd partnerschap heeft, dan wordt haar partner automatisch juridisch ouder (tenzij

Meerouderschap, meeroudergezag en draagmoederschap: een persoonlijke ontboezeming. In: Smits, V. De Jong, R. & Van der Linden, A. (red.), *In verbondenheid. Opstellen aangeboden aan prof. mr. P. Vlaardingerbroek ter gelegenheid van zijn emeritaat*, 59-72. Deventer: Wolters Kluwer, Cammu, N. (2018). Naar een juridische verankering van meerouderschap en meeroudergezag?. *Pedagogiek*, 38(2), 257-270, en Winterwerp, E.M. (2023). Meerouderschap en de familierechtelijke betrekking. *WPNR*, 7414, 462-468.

²⁷⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2018-2019, 33 836, nr. 42. Het ACVZ heeft hierover vervolgens advies uitgebracht, zie: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2019). *Veranderend ouderschap en migratiebeleid*. Den Haag.

²⁷⁸ Kamerbrief Stand van zaken plan en planning uitwerking meerouderschap en -gezag, 6 oktober 2023. In 2020 was door toenmalig Minister van Rechtsbescherming Dekker al het wetsvoorstel Deelgezag ingediend, waarop vrij veel kritiek is gekomen.

²⁷⁹ Kamerbrief Stand van zaken plan en planning uitwerking meerouderschap en -gezag, 6 oktober 2023.

²⁸⁰ Wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de introductie van onder meer een regeling voor draagmoederschap en de versterking van het recht van het kind op afstammingsinformatie (Wet kind, draagmoederschap en afstamming), *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2022-2023, 36 390, nr. 2.

het kind prenataal wordt erkend door een van de wensouders). In dat geval kunnen de beide wensouders alleen ouders worden door een adoptieprocedure.

Mede vanwege het huidige nationale ontmoedigingsbeleid wijken wensouders regelmatig uit naar het buitenland. Hierbij kunnen diverse problemen ontstaan. Zo zijn geboorteaktes waarop de draagmoeder niet wordt vermeld in strijd met de Nederlandse openbare orde, omdat een kind wat de Nederlandse overheid betreft recht heeft op afstammingskennis. Het als gevolg daarvan niet erkennen van de ouder-kind relatie tussen kind en de wensouders door Nederland kan ertoe leiden dat er staatloosheid voor het kind dreigt.²⁸¹ Rechter zien zich nu soms geconfronteerd met wensouders die Nederland willen inreizen met hun kind, maar niet over de juiste papieren beschikken. Het EHRM heeft in deze gevallen geoordeeld dat aan staten een ruime beoordelingsmarge toekomt. Het bestaan van genetische verwantschap tussen wensouders en kinderen betekent niet per definitie dat het recht op respect voor het gezinsleven is geschonden, indien de ouder-kindrelatie niet wordt erkend.²⁸² Van belang is met name of het gezinsleven praktisch gezien kan worden uitgeoefend. Bij een feitelijke scheiding tussen de wensouders en het kind of een onredelijk lange procedure kan wel sprake zijn van een schending van het recht op respect van gezinsleven.²⁸³

Het wetsvoorstel beoogt een regeling te treffen voor een zorgvuldig en transparant draagmoederschap, waarbij zo veel mogelijke rechtszekerheid wordt geboden aan betrokkenen en de belangen van het kind, de draagmoeder en de wensouders beter worden beschermd.²⁸⁴ Ook hier is het uitgangspunt dat een overeenkomst wordt opgesteld voorafgaand aan de bevruchting, die door de rechter wordt getoetst. De rechter kijkt naar de belangen van het kind en of de overeenkomst vrijwillig is aangegaan. Als de rechter het verzoek goedkeurt, zijn de wensouders direct na de geboorte de juridische ouders. Hiermee wordt dus afgestapt van het *mater certa semper est* beginsel. De mogelijkheden tot herroeping zijn beperkt tot situaties van misbruik. De wetgever beoogt met een Nederlandse regeling draagmoederschap in het buitenland tegen te gaan, gezien de grotere risico's op uitbuiting. Omdat echter niet kan worden voorkomen dat wensouders gebruik maken van draagmoederschap in het buitenland voorziet de voorgestelde regeling toch ook in de erkenning van buitenlands draagmoederschap.²⁸⁵

Op dit voorstel zijn diverse (kritische) reacties gekomen.²⁸⁶ Ook in de bredere Europese context worden meer waarborgen voor en een wettelijke regeling van draagmoederschap wenselijk geacht en speelt de vraag of met de nieuwe mogelijkheden voor kunstmatige bevruchting de opvattingen over openbare orde niet zouden moeten worden herzien.²⁸⁷ Wat betreft het Nederlandse wetsvoorstel is echter de vraag of de rechter in staat is om voorafgaand aan de conceptie de belangen van een nog niet bestaand

²⁸¹ Staatscommissie Herijking ouderschap, p. 458. Zie ook Pieters, I.J. (2019). Kroniek draagmoederschap. *FJR*, 56.

²⁸² Zie onder andere EHRM 18 mei 2021, z.k. nr. 71552/17 (*Valdis Fjölfnisdóttir e.a. t. IJsland*), EHRM 24 januari 2017, z.k. nr. 25358/12 (*Paradiso en Campanelli t. Italië*), EHRM 8 juli 2014, z.k. nr. 29176/13 (*D. e.a. t. België*), EHRM 26 juni 2014, z.k. nr. 65192/11 (*Menesson t. Frankrijk*).

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2022–2023, 36 390, nr. 3 (MvT).

²⁸⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2022–2023, 36 390, nr. 3 (MvT), p. 19.

²⁸⁶ Buddenbaum, M. & Vonk, M. (2020). De toekomstige Wet Draagmoederschap: van ledig naar volledig? *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 44(1), 32-43.

²⁸⁷ Rokas, K.A. (2024). Surrogacy and assisted reproduction. A Challenge for Family Law and for Private International Law Methodology. In: Duden, K. & Wiedemann, D. (Eds.), *Changing Families, Changing Family Law in Europe*. Cambridge: Intersentia.

kind te toetsen.²⁸⁸ Daarnaast biedt het voorstel weinig duidelijkheid voor conflictsituaties.²⁸⁹ En omdat de regeling mogelijkheden biedt om buitenlands draagmoederschap te erkennen, wordt uitwijking naar het buitenland niet ontmoedigd. Ook over draagmoederschap zwijgt het Regeerakkoord, de vraag openlatend welke kant de wetgever op gaat.

3.5 Concluderende opmerkingen

Het Nederlandse familierecht is, in lijn met internationale ontwikkelingen, de afgelopen decennia sterk veranderd en geliberaliseerd. Dit is gebeurd onder invloed van het toenemend belang van het gelijkheidsbeginsel en de wens ruime juridische bescherming te geven aan een grotere groep van gezinsbanden. Wel is de vormgeving van deze wet- en regelgeving soms zeer complex gebleken en lijken er aanwijzingen te zijn dat de kans op conflicten en de juridisering van die conflicten is vergroot. Ook is de vraag of formele gelijkheid resulteert in materiële gelijkheid. Hoewel het recht de gelijkwaardigheid tussen vaders en moeders heeft verankerd, hebben we gezien dat vrouwen nog altijd de grootste zorgrol op zich nemen, ook wat betreft mantelzorg en in een nadelige inkomenspositie verkeren.

In recente jaren lijkt de ontwikkeling van steeds verdergaande liberalisering die in Europa in de jaren zeventig was ingezet te stokken en een tegengestelde conservatieve trend aan kracht te winnen. Sommige lidstaten hebben de gelijkheid van vrouwen, diversiteit van queerfamilies en identiteiten omarmd en bieden wettelijke bescherming, refererend aan fundamentele waarden zoals openheid, inclusiviteit en gelijkheid. Andere staten, met name in Oost-Europa, zijn terughoudender en beroepen zich op traditie, nationale identiteit en religie.²⁹⁰ Ook landen die doorgaans als liberaal worden beschouwd, zoals Nederland, hebben te maken met een toenemend conservatief gedachtegoed dat zich vertaalt of zich mogelijk nog zal vertalen in deliberalisering van het familierecht. De belangrijkste voorbeelden in de afgelopen jaren zijn het verbod op het neef/nicht-huwelijk en beperking van de huwelijksleeftijd tot achttien jaar, in reactie op de 'vreemde' gezinsvormen die migranten meenemen. Mogelijk wijst het stilzwijgen van het Regeerakkoord van kabinet Schoof I over meeroudergezinnen en draagmoederschap op stagnatie op dit terrein.

²⁸⁸ Zie bijvoorbeeld Van Vlijmen, S.C.A. & Van der Tol, J.H. (2012). Draagmoederschap in opkomst: specifieke wet- en regelgeving noodzakelijk?. *FJR*, 56, en Van Beers, B.C. & Bosch, L. (2021). Een regeling voor 'verantwoord draagmoederschap'? Misvattingen rondom het concept-wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming. *NJB* 38, 3174-3183.

²⁸⁹ Raad voor de Rechtspraak (2020). Advies conceptwetsvoorstel Wet kind, draagmoederschap en afstamming.

²⁹⁰ Duden, K. & Wiedemann, D. (2024). *Changing Families, Changing Family Law in Europe*. Cambridge: Intersentia.

4 Ontwikkelingen in gezinsnormen in het gezinsmigratierecht

Gezinsmigratie is in omvang een van de belangrijkste vormen van migratie naar Nederland. In 2023 kwamen 41.600 duizend gezinsmigranten uit niet-EU/EFTA-landen naar Nederland. Zij kwamen hier om zich te voegen bij iemand die gelijktijdig naar Nederland was geïmmigreerd of al in Nederland woonde. Dit kunnen partners zijn, kinderen of ouders. Een deel vestigde zich bij een arbeidsmigrant (42%), een asielmigrant (7%) of een studiemigrant (4%). De grootste groep valt onder de categorie ‘overig’ (47%). Dit betreft voornamelijk mensen die zich vestigen bij iemand die in Nederland is geboren, of iemand met een ander migratiemotief dan arbeid, studie of asiel. Het CBS onderscheidt deze categorie verder niet.²⁹¹

De eerder geschetste ontwikkelingen in het familierecht hebben in ieder geval deels ook hun beslag gekregen in het gezinsmigratiebeleid. Onderzoekers komen tot de conclusie dat er enige ruimte is voor erkenning van ‘de-facto’ ouderschap op grond van afhankelijkheid en zorg in het Nederlands migratierecht, hoewel juridische en biologische definities van gezinsbanden dominant blijven.²⁹² De beperkte uitbreiding van de definitie van het gezin in het gezinsmigratiebeleid is in de afgelopen decennia echter steeds gepaard gegaan met de vrees dat een liberaler beleid zou leiden tot een toename van het aantal gezinsmigranten, alsmede tot fraude. Daarnaast was er in specifieke perioden (begin jaren negentig vorige eeuw, begin 21e eeuw en sinds 2015) de uitdrukkelijke wens van de wetgever om het aantal gezinsmigranten te beperken en gezinshereniging moeilijker te maken. Deze spanning tussen liberalisering enerzijds en restrictief beleid anderzijds heeft het Nederlandse gezinsmigratiebeleid, het gehanteerde gezinsbegrip en de invulling daarvan in belangrijke mate bepaald.

4.1 Historische ontwikkeling gezinsmigratiebeleid

Gezinshereniging is al sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw een thema van maatschappelijk en politiek debat. In deze periode verschilden de Ministeries van Justitie en Sociale zaken van mening over de vraag of gezinshereniging door in Nederland verblijvende arbeidsmigranten moest worden toegestaan. Justitie stond een strikt beleid voor, terwijl Sociale Zaken, vanuit hun instrumenteel-economische perspectief op migratie, gezinshereniging onder soepele voorwaarden wilde toestaan.²⁹³ Uitgangspunt van het overheidsbeleid was dat Nederland geen immigratieland was en dat ook niet mocht worden. Na de Tweede Wereldoorlog was men ervan overtuigd dat Nederland overbevolkt was en werd emigratie van Nederlanders naar landen als de Verenigde Staten, Canada, Australië, Zuid Afrika en Nieuw Zeeland gestimuleerd. Tegelijkertijd leidde de sterke industrialisatie van Nederland in deze periode tot een grote behoefte aan arbeidskrachten, waarin met buitenlandse arbeidskrachten werd voorzien. Bij arbeidsmigranten dacht de overheid uitsluitend aan mannen, ook al kwamen vrouwen ook wel naar Nederland om te werken en werden zij soms ook door bedrijven gerecuteerd.²⁹⁴ Hoewel deze buitenlandse arbeidsmigratie als een tijdelijk verschijnsel werd gezien, was het toestaan van gezinshereniging een middel om de concurrentie met andere Europese landen om de zo gewilde arbeidskrachten aan te gaan. Justitie vreesde echter dat de overkomst van gezinnen tot permanente

²⁹¹ [Minder immigranten in 2023, vooral minder Oekraïense vluchtelingen | CBS.](#)

²⁹² Bonjour, S. & Diepenmaat, S. (2023). Doing Family before the State. Recognition of de facto families in Dutch migration law practice. Universiteit Leiden: VVI Research Meetings 2023-2024, Strasser, E., Kraler, A., Bonjour, S. & Bilger, V. (2009). Doing Family: Responses to the Constructions of the ‘Migrant Family’ Across Europe. *The History of the Family*, 14, 165-176.

²⁹³ Bonjour, S. (2008). Ambtelijke onmin rond gezinnen van gastarbeiders. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-1970. *The Low Countries Journal of Social and Economic History*, 5(1), 101-127.

²⁹⁴ Chotkowski, M. (2000). Baby’s kunnen we niet huisvesten, moeder en kind willen we niet scheiden.” De rekrutering door Nederland van vrouwelijke arbeidskrachten uit Joegoslavië, 1966-1979. *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 26(1), 76-100, p. 80-82.

vestiging van arbeidsmigranten zou leiden. Tot 1960 was gezinshereniging door arbeidsmigranten daarom uitgesloten. Verblijfsvergunningen aan arbeidsmigranten werden alleen verleend onder de voorwaarde dat gezinshereniging niet was toegestaan, ondanks de sterke norm van eenheid van het kerngezin in deze periode in Nederland.²⁹⁵

Begin jaren zestig werd in Brussel tevens onderhandeld over de introductie van vrij verkeer door EG-burgers en de daarbij horende gezinshereniging.²⁹⁶ Nederland was de enige lidstaat die zich - tevergeefs - verzette tegen koppeling van het recht op gezinshereniging aan vrij verkeer, zoals dat later in de Unieburgersrichtlijn is gecodificeerd. Wel hanteerde Nederland destijds een wachttermijn van een jaar voor EG-burgers, en twee jaar voor arbeidsmigranten van buiten de EG.²⁹⁷ In 1968 werd de wachttermijn voor gezinshereniging bij vrij verkeer afgeschaft en in 1970 werd de wachttermijn voor landen buiten de EG teruggebracht tot een jaar. Thans kent de Gezinsherenigingsrichtlijn een optionele wachttermijn van een jaar.²⁹⁸ Het belang van de gezinseenheid kwam tot uitdrukking in de zogenaamde 'blauwe kaart'-status die vanaf 1967 werd verleend aan de buitenlandse echtgenote en niet verloren kon gaan, anders dan door echtscheiding. Deze blauwe kaart werd tot 1977 niet verleend aan buitenlandse mannen en de status werd in 1994 afgeschaft om uitzetting op grond van de openbare orde mogelijk te maken.²⁹⁹

Gezinshereniging is niet alleen het gevolg van arbeidsmigratie, maar ook van dekolonisatie. Dekolonisatie leidde tot de hercategorisering van koloniale burgers tot niet-burgers. Dit gebeurde langs de lijnen van gender en ras. De toescheidingsovereenkomsten met Indonesië in 1949 en Suriname in 1975 maakten wie gezien werd als 'inlander' en 'zwart' tot Indonesiërs en Surinamers en wie als 'wit' en 'Europees' werd gezien tot Nederlanders. De kinderen van Nederlandse vaders en 'inlandse' moeders werden Nederlandse kinderen, de kinderen van Nederlandse moeders en 'inlandse vaders' werden Indonesisch of Surinaams.³⁰⁰ Met name de Surinaamse onafhankelijkheid was aan Nederlandse zijde ingegeven door de wens migratie van Surinamers naar Nederland te beperken. Zolang Suriname onderdeel uitmaakte van het Nederlandse Koninkrijk konden inwoners van Suriname, die Nederlandse burgers waren, zich vrij bewegen tussen Nederland en Suriname, samen met hun familieleden. Met de onafhankelijkheid kwam hieraan een eind. Het maakte gezinshereniging voor deze voormalig Nederlandse burgers moeilijk, ook voor degenen die zelf Nederlander bleven terwijl hun familieleden

²⁹⁵ Bonjour, S. (2008).

²⁹⁶ Goedings, S. (2008). Echtgenotes, mijnarbeiders, au-pairs en soldaten: de pionnen op het Europese schaakbord. Gender en de Europese migratieonderhandelingen, 1950-1968. *The Low Countries Journal of Social and Economic History*, 5(1), 49-74, en De Lange, T. (2008). Ongehuwd en kinderloos: Regels, sekseonderscheid en arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006. *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, 5(1), 75-100.

²⁹⁷ Bonjour, S. (2008).

²⁹⁸ Artikel 3 lid 1 Gezinsherenigingsrichtlijn.

²⁹⁹ Swart, A.H.J. (1978). *De toelating en tuizetting van vreemdelingen*. Deventer: Wolters Kluwer, en De Hart, B. (2003). *Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*. Amsterdam: Aksant.

³⁰⁰ Artikel 4 sub a Toescheidingsovereenkomst Suriname, De Hart, B. (2015a), Heijs, E.J.M. (1991). Nederlanderschap in de Nederlandse koloniën: Regulering van immigratie vanuit de koloniën door nationaliteitsbeleid in Nederland. *Recht der werkelijkheid*, 12(2), 21-42, en Jones, G. (2007). *Tussen onderdanen, rijksgenoten en Nederlanders. Nederlandse politici over burgers uit Oost en West en Nederland 1945-2005*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Surinamer werden.³⁰¹ Deze koloniale erfenis werkt door tot op de dag van vandaag, zoals in de onlangs geregelde positie van oudere ongedocumenteerde Surinamers.³⁰²

In de jaren zeventig en tachtig werd het gezinsherenigingsbeleid gekenmerkt door twee tegenstrijdige bewegingen. Enerzijds was er sprake van liberalisering van het beleid. In het maatschappelijke en politieke debat werd moreel gewicht toegekend aan het recht op gezinshereniging en het recht op gelijke behandeling.³⁰³ De nadruk lag op versterking van de rechtspositie van zowel burgers als migranten en hun recht op gezinshereniging. Voorbeelden hiervan zijn het mogelijk maken van gezinshereniging voor ongehuwde partners, de bescherming van vrouwelijke gezinsmigranten tegen de gevolgen van echtscheiding, het toelaten van verruimde gezinshereniging en de verruimde toegang tot de arbeidsmarkt voor gezinsmigranten. Anderzijds leidden deze gelijkheid en liberalisering tot de vrees dat vooral buitenlandse mannen als gezinsmigranten toegang zouden weten te verwerven tot de Nederlandse arbeidsmarkt, ondanks het inmiddels restrictievere arbeidsmigratiebeleid, ingevoerd na de oliecrisis van 1973.³⁰⁴ Gezinshereniging waarbij een mannelijke migrant zich bij een vrouw in Nederland voegde, werd gezien als 'omgekeerde gezinshereniging' die als oneigenlijk en economisch gemotiveerd werd beschouwd. Deze vorm van gezinsmigratie wordt vanaf 1974 toegestaan, hoewel nog tot 1979 onder striktere voorwaarden.³⁰⁵ Dezelfde vrees leidde ertoe dat huwelijken en relaties van Nederlandse vrouwen met buitenlandse mannen als schijnhuwelijken werden gezien. Tevens begon in de jaren tachtig langzaam het besef door te dringen dat de arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie geen tijdelijk verschijnsel was. In deze periode werd het Minderhedenbeleid ontwikkeld dat erop gericht was door middel van overheidsbeleid de integratie van migranten te bevorderen. Verbetering van de rechtspositie van migranten werd als een middel tot integratie gezien.³⁰⁶

Het gezinsherenigingsbeleid werd vanaf begin jaren negentig van de twintigste eeuw restrictiever, onder invloed van de toenemende aandacht voor de keerzijde van de welvaartstaat en fraude door burgers.³⁰⁷ Er kwam meer nadruk te liggen op individuele verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en actief burgerschap. Het meer groepsgerichte Minderhedenbeleid werd vervangen door een integratiebeleid gericht op het individu en er werd een actief beleid gevoerd om illegale migratie tegen te gaan.³⁰⁸ In 1991 werd een strikter middelenvereiste voor gezinshereniging ingevoerd, in 1994 kwam de Wet voorkoming schijnhuwelijken tot stand en in hetzelfde jaar werd de plicht voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv-plicht) ingevoerd, die gezinsmigranten verplichtte hun aanvraag vanuit het herkomstland in te dienen. Ook het legalisatievereiste voor buitenlandse documenten werd in deze periode ingevoerd.³⁰⁹

³⁰¹ Van Walsum, S.K. (2000b). *De schaduw van de grens: Het Nederlandse vreemdelingenrecht en de sociale zekerheid van Javaanse Surinamers*. Deventer: Wolters Kluwer. Zie ook Westra, E., Bonjour, S. & Vermeulen, F. (2023). Claiming a postcolonial differential citizenship. Contestation of family migration rights in the Netherlands in the wake of Suriname's independence. *Migration Studies*, 11(3), 431–451.

³⁰² NOS, [Tweede Kamer wil verblijfsvergunning voor Surinamers die Nederlandse nationaliteit kwijtraakten](#).

³⁰³ Bonjour, S. (2009). *Grens en gezin: beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.

³⁰⁴ De Hart, B. (2015a).

³⁰⁵ De Hart, B. (2003), p. 104.

³⁰⁶ Bonjour, S. (2009).

³⁰⁷ Bonjour, S. (2009), en Van Walsum, S.K. (2008a).

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Boeles, P. & Houben, M. (2003). *Mensen & papieren: legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in "probleemlanden"*. FORUM: Utrecht.

4.2 Partnerrelaties

Liberalisering van het gezinsmigratierecht vond ook plaats ten aanzien van ongehuwden en paren van gelijk geslacht. Nederland was hiermee lange tijd een voorloper in vergelijking met andere Europese landen. Tot 1969 was ongehuwd samenleven een reden om een verblijfsvergunning aan een migrant te weigeren. Homoseksualiteit werd destijds gezien als een onmaatschappelijke afwijking en was daarom reden voor weigering van verblijfsrecht en van naturalisatie.³¹⁰ Begin jaren zeventig kwam daar verandering in. Sinds 1973 is het mogelijk om ook op basis van ongehuwde samenleving een verblijfsvergunning aan te vragen, zowel voor hetero- als homoseksuele relaties.³¹¹ Omdat LHBT-koppels lange tijd niet konden trouwen, leidden verschillen in behandeling tussen samenwonende en gehuwde paren ertoe dat het voor LHBT-koppels moeilijker was dan voor heteroparen om een gezinsherenigingsaanvraag gehonoreerd te krijgen. De wetgever heeft het verschil steeds gerechtvaardigd met verwijzing naar de onderhoudsplicht voor gehuwden die niet voor samenwonenden geldt. Daardoor zou het verblijf van de buitenlandse partner in het laatste geval kosten voor de overheid met zich mee kunnen brengen. Een andere rechtvaardiging lag in de wens schijnrelaties te voorkomen.³¹² Deze rechtvaardigingen van het verschil in behandeling zijn in de rechtspraak steeds geaccepteerd, ook in geval van homoparen die niet konden trouwen. Zolang homoparen niet konden trouwen, konden ze geen beroep doen op de lagere inkomenseis die lange tijd bij huwelijk van toepassing was.³¹³ Sinds 1975 gold bij huwelijk het verwijtbaarheids criterium, wat betekende dat ook uitkeringsgerechtigden een gezinslid konden laten overkomen, mits zij niet-verwijtbaar werkloos waren. Samenwonenden moesten onverkort voldoen aan de inkomenseis van 100% van de bijstandsnorm voor gezinnen, tenzij zij een derde persoon bereid vonden garant te laten staan voor het inkomen. In dat geval hoefde de partner/referent niet zelf in het inkomen te voorzien.³¹⁴

Het verschil tussen samenwonenden en gehuwden werd groter toen in 1991 een strikter middelenvereiste werd ingevoerd, 70% van de bijstandsnorm voor gezinnen bij huwelijk, voor Nederlandse referenten, vluchtelingen en houders van een vergunning voor onbepaalde tijd, terwijl voor samenwonenden de norm van 100% bleef gelden. Het is de referent die aan deze inkomenseis moet voldoen; het inkomen van de buitenlandse partner telt bij de aanvraag voor gezinshereniging niet mee. De mogelijkheid een derde garant te laten staan bij samenwonen, komt in 1994 te vervallen. Dit middelenvereiste gold tot 2001 niet alleen bij toelating, maar ook bij de jaarlijkse verlenging van de verblijfsvergunning. Het verschil in middelenvereisten tussen huwelijk en samenwonen leidde er toe dat betrokkenen niet zelf de relatievorm konden bepalen.³¹⁵ LHBT-paren hadden de uitweg van het huwelijk lange tijd niet. Aan de ongelijkheid wat betreft het middelenvereiste komt in 2004 een eind, als voor zowel huwelijk als samenwonen eenzelfde, hogere middelenvereiste gaat gelden van 120% van het minimumloon; in 2010 naar aanleiding van Europese jurisprudentie verlaagd tot 100% van het minimumloon.³¹⁶ Met de invoering van partnerschapsregistratie in 1998 en het homohuwelijk in 2001 is aan de ongelijke behandeling van homo- en heteroseksuele relaties op dit punt een einde gekomen.

³¹⁰ Bonjour, S. (2009), p. 119, en Heijs, E.J.M. (1995). *Van vreemdeling tot Nederlander: de verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)*. Amsterdam: Het Spinhuis.

³¹¹ De Hart, B. (2003), en Bonjour, S. (2009).

³¹² Antwoord op schriftelijke vragen PvdA *Kamerstukken II*, vergaderjaar 1982-1983, Aanhangsel Handelingen nr. 692, vragen PvdA *Kamerstukken II*, vergaderjaar 1984-1985, Aanhangsel Handelingen nr. 577, vragen D66 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 1990-1991, nr. 765.

³¹³ ABRvS 22 augustus 1989, Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1989, 25, ABRvS 25 april 1989, RV 1989, 28. Rechtbank Den Haag 23 oktober 1997, RV 100, m.nt. Boeles.

³¹⁴ De Hart, B. (2003).

³¹⁵ De Hart, B. (2003).

³¹⁶ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117 (*Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*).

Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat in 2012, in weerwil van de geschetste ontwikkeling naar gelijke behandeling van hetero- en homorelaties, het beleid werd gewijzigd om de definitie van het gezin te beperken tot het kerngezin.³¹⁷ Dat betekende dat alleen geregistreerde en gehuwde partners nog in aanmerking kwamen voor gezinshereniging. Dit zou juist gevolgen hebben voor LHBT-paren met een buitenlandse partner van een nationaliteit van een land waar geregistreerd partnerschap of huwelijk niet openstond voor paren van gelijk geslacht. De verklaring voor deze wijziging moet worden gezocht in de politieke context waarin getracht werd het gezinsherenigingsbeleid restrictiever te maken door de maximale ruimte van de Gezinsherenigingsrichtlijn op te zoeken. Na kritiek vanuit de LHBT-beweging werd het beleid al snel terug gewijzigd naar de situatie van voor 2012.³¹⁸

De Gezinsherenigingsrichtlijn liet ruimte voor deze aanscherping, omdat deze richtlijn alleen een positieve verplichting voor staten in het leven roept ten aanzien van de leden van het kerngezin. De Gezinsherenigingsrichtlijn en Unieburgersrichtlijn kwamen tot stand in een tijd waarin de meeste lidstaten LHBT-koppels niet gelijk behandelden.³¹⁹ Nederland was toen nog het enige land dat het huwelijk had opengesteld voor LHBT'ers, al kenden sommige andere landen, zoals besproken in par. 3.1, wel andere varianten van formalisering. Beide richtlijnen noemen relaties van personen van gelijk geslacht dan ook niet expliciet. De definitie van wat een geldig huwelijk in de zin van de Unieburgersrichtlijn of Gezinsherenigingsrichtlijn is, wordt bepaald door nationaal recht. Als lidstaten het huwelijk hebben opengesteld voor personen van gelijk geslacht, geldt op grond van de Unieburgersrichtlijn ook dat zij hieraan een recht op gezinshereniging ontleen. Voor lidstaten waar dit nog niet het geval is, is de uitspraak *Coman* uit 2016 van het HvJEU van groot belang. In deze zaak oordeelde het Hof dat gehuwde personen van gelijk geslacht op grond van de Unieburgersrichtlijn als echtgenoten moeten worden behandeld. Dit geldt ook voor kinderen van personen van gelijk geslacht: als zij op de geboorteakte als de kinderen van ouders van gelijk geslacht zijn vermeld, moeten zij ook in het kader van de richtlijn als de kinderen van die ouders worden beschouwd.³²⁰

Voor de Gezinsherenigingsrichtlijn geldt dat lidstaten samenwonende partners en geregistreerde partners hetzelfde kunnen behandelen als gehuwde partners, maar zij zijn hiertoe niet verplicht.³²¹ Deze bepaling werd op aandringen van Nederland in de richtlijn opgenomen. In 2016 heeft het EHRM in de zaak *Pajić* geoordeeld dat het begrip 'gezin' in het migratierecht ook paren van gelijk geslacht omvat.³²² Wanneer gezinshereniging mogelijk wordt gemaakt, moet dit gelden zowel voor hetero- als homoparen. Omdat de Gezinsherenigingsrichtlijn in lijn met artikel 8 EVRM moet worden geïnterpreteerd, geldt dit uitgangspunt ook voor het EU-recht.

³¹⁷ Besluit van 27 maart 2012 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit modern migratiebeleid en het Besluit inburgering (aanscherping eisen gezinsmigratie), Stb. 2012, 148.

³¹⁸ Staatscourant 2013, nr. 15593, 13 juni 2013.

³¹⁹ Titshaw, S. (2016). Same-sex spouses lost in translation: how to interpret spouse in the EU family migration directives. *BU Int'l LJ*, 34, p. 45.

³²⁰ HvJ EU 5 juni 2018, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385 (*Coman en anderen*), Tryfonidou, A. (2019). The EU top court rules that married same-sex couples can move freely between EU member states as "spouses": Case C-673/16, Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept v Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne. *Feminist Legal Studies*, 27(2), 211-221.

³²¹ Artikel 4 lid 3 Gezinsherenigingsrichtlijn.

³²² EHRM 23 februari 2016, z.k. nr. 68453/13 (*Pajić t. Kroatië*), Zie voor een historisch overzicht van de EHRM-jurisprudentie met betrekking tot migratie en LHBT-relaties, Falchetta, S. & Johnson, P.J. (2019). Migration, sexual orientation, and the European Convention on Human Rights. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*.

Schijnhuwelijken

In 1975 werd voor het eerst de controle op schijnhuwelijken in de Vreemdelingencirculaire neergelegd. Deze circulaire had uitsluitend betrekking op huwelijken van Nederlandse vrouwen en buitenlandse mannen.³²³ Deze circulaire werd opgesteld tegen de achtergrond van de beperking van de arbeidsmigratie na de oliecrisis van 1973. De achterliggende gedachte was dat mannelijke arbeidsmigranten het huwelijk met een Nederlandse vrouw gebruikten om zo alsnog toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt te verwerven. De controle door staten op schijnhuwelijken wordt in de academische literatuur kritisch gezien, omdat daarbij sociale, culturele en gendernormen worden gehanteerd in de beoordeling van huwelijken als 'oprecht'.³²⁴ De normatieve - veelal onuitgesproken - verwachting is dat een huwelijk of relatie om liefde dient te gaan. In deze literatuur wordt ervan uitgegaan dat deze controle op schijnhuwelijken zich vooral de laatste decennia heeft ontwikkeld en samengaat met 'securitization' van migratiebeleid, moderniteit en liberalisering.³²⁵ In meerdere Europese landen, waaronder Nederland, heeft het begrip schijnhuwelijk in het migratierecht zich al in de periode van het interbellum ontwikkeld, als reactie op de toegenomen migratie vanuit Duitsland nadat de nazi's daar aan de macht waren gekomen.³²⁶ Pogingen om (vermeende) schijnhuwelijken om deze reden nietig te laten verklaren, strandden lange tijd bij de Nederlandse rechter, die vond dat de overheid zich niet diende te mengen in de motieven van partners om te trouwen. Er was sprake 'van een huwelijk als er huwelijk op staat'.³²⁷

De in 1994 ingevoerde Wet voorkoming schijnhuwelijken introduceerde voor het eerst in het Burgerlijk Wetboek bepalingen over de motieven van huwelijkspartners indien een van hen een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is. Een schijnhuwelijk werd in strijd met de openbare orde geacht en gezien als niet passend bij het huwelijk als rechtsinstituut.³²⁸ Een huwelijk wordt gezien als schijnhuwelijk indien het oogmerk van de aanstaande echtgenoten, of één hunner, niet is gericht op de vervulling van de door de wet aan de huwelijkse staat verbonden plichten, maar op het verkrijgen van toelating tot Nederland.³²⁹ Bij de invoering van de wet moesten alle paren van wie tenminste een partner een

³²³ Nr. AJZ 4012/E 2979-A-295 Vc 7 juli 1975.

³²⁴ Onder meer: Bonjour, S. & De Hart, B. (2013). A proper wife, a proper marriage: Constructions of 'us' and 'them' in Dutch family migration policy. *European Journal of Women's Studies*, 20(1), 61-76, Charsley, K.A.H. & Benson, M.C. (2012). Marriages of convenience or inconvenient marriages: regulating spousal migration to Britain. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 26(1), 10-26, D'Aoust, A-M. (2013). In the name of love: Marriage migration, governmentality and technologies of love. *International Political Sociology*, 7(3), 258-274, Eggebø, H. (2013). A Real Marriage? Applying for Marriage Migration to Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(5), 773-789, Friedman, S.L. (2010). Determining 'Truth' at the Border: Immigration Interviews, Chinese Marital Migrants, and Taiwan's Sovereignty Dilemmas. *Citizenship Studies*, 14(2), 167-183, Lavanchy, A. (2014). The Circulation of People: How Does 'Race' Matter in Switzerland? *Working paper 7*. Université de Neuchâtel, Neuchâtel, Messinger, I. (2013). There Is Something About Marring... The Case of Human Rights vs. Migration Regimes Using the Example of Austria. *Laws*, 2(4), 376-391, en Mühleisen, W., Røthing, A. & Svendsen, S.H.B. (2012). Norwegian Sexualities: Assimilation and Exclusion in Norwegian Immigration Policy. *Sexualities*, 15(2), 139-155.

³²⁵ Ibid.

³²⁶ De Hart, B. (2022). The Odd Couple: Gender, Securitization, Europeanization, and Marriages of Convenience in Dutch Family Migration Policies (1930–2020). In: D'Aoust, A-M. (Ed.), *Transnational Marriage and Partner Migration: Constellations of Security, Citizenship, and Rights*, 31-48. New Jersey: Rutgers University Press, Messinger, I. (2017). Marriages of Convenience as a Strategy to Escape to the UK. In: Brinson, C., Barbora Buresova, J. & Hammel, A. (Eds.), *Exile and Gender II: Politics, Education and the Arts*, 81–95. Leiden: Brill/Rodopi.

³²⁷ Jessurun d'Oliveira, H. U. (1998). *Het migratierecht en zijn dynamiek. Het artefact van het 'schijnhuwelijk'*. Deventer: Wolters Kluwer.

³²⁸ De Hart, B. (2003).

³²⁹ Artikel 1:58 lid 2 BW.

buitenlandse nationaliteit bezat aan de vereisten van de Wet voorkoming schijnhuwelijken voldoen. Enkele jaren later werden migranten met een vergunning voor onbepaalde tijd, met een EU-nationaliteit en paren die al langer dan tien jaar waren getrouwd hiervan vrijgesteld.³³⁰

Van de met de Wet voorkoming schijnhuwelijken geïntroduceerde bevoegdheid van huwelijksambtenaren om huwelijksluiting te weigeren en de bevoegdheid van officieren van justitie om een huwelijk te stuiten, wordt in praktijk nauwelijks gebruik gemaakt.³³¹ De Wet voorkoming schijnhuwelijken bleek volgens wetsevaluaties grotendeels ineffectief, al werd er wel een zekere preventieve werking aan toegedicht.³³² In recenter jaren is de controle op schijnhuwelijken als gevolg van meerdere ontwikkelingen intensiever geworden: de centralisatie van de controle bij de IND, de Europeanisering van de controle en de digitalisering van de aanvraagprocedure. Toch blijkt uit onderzoek niet dat schijnhuwelijken en -relaties een omvangrijk verschijnsel zijn.³³³ Onderzoek van het WODC schat het aantal op ongeveer 100 gevallen per jaar.³³⁴

Verblijfsrechtelijke gevolgen van een verbroken partnerrelatie en echtscheiding

Er is uitsluitend sprake van gezinsleven op grond waarvan een verblijfsrecht kan worden verkregen, zolang de relatie in stand is. Verbreking van de relatie kan leiden tot verlies van het verblijfsrecht, omdat het verblijfsdoel niet langer bestaat. Omdat het verblijfsrecht dus afhankelijk is van het voortbestaan van de relatie wordt het wel een 'afhankelijk verblijfsrecht' genoemd.

Vanaf begin jaren tachtig van de twintigste eeuw is er zowel in Nederland als in andere landen binnen en buiten Europa aandacht geweest voor de gevolgen van deze afhankelijkheid. Gezien de maatschappelijk ongelijke positie van mannen en vrouwen en omdat de meerderheid van de partnermigranten vrouw is - in Nederland ongeveer tweederde - richt deze aandacht zich met name op migrantenvrouwen. Zowel organisaties van migrantenvrouwen als wetenschappelijk onderzoek wijzen op de gevolgen van het afhankelijk verblijfsrecht voor de huwelijksmigrant en de druk die de afhankelijkheid op de relatie legt, met huiselijk geweld als uiterste consequentie.³³⁵ De afhankelijkheid belemmert vrouwelijke huwelijksmigranten in hun participatie en integratie en beperkt hun

³³⁰ De Hart, B. (2003), p. 1.

³³¹ Artikel 1:58 lid 2 BW (weigering voltrekking). Artikel 1:50 BW (stuiting). Volgens artikel 1:44 lid 1 sub i BW dienen aanstaande echtgenoten een verklaring over hun motieven af te leggen. Zie ook artikel 1:25 lid 4 over de inschrijving van een buitenlandse huwelijksakte of akte van geregistreerd partnerschap in de Nederlandse registers.

³³² Fonk, G.J., Meer, W. & Van der Oelen, U.H. (1998). *Evaluatie Wet Voorkoming Schijnhuwelijken*. Leiden: SWOKA, en Holmes-Wijnker, B., Grootsholte, J. & Bouwmeester, M. (2004). *Uitvoering van de Wet voorkoming schijnhuwelijken: Evaluatie van de effecten van wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek in 2001 op de werklust voor gemeenten en vreemdelingendiensten*. Leiden: WODC.

³³³ European Migration Network (EMN). (2012). *Misuse of the right to family reunification, marriages of convenience and false declarations of parenthood*.

³³⁴ Kulu-Glasgow, I., Liu, W.Y.J., Jennissen, R.P.W. & Smit, M. (2016). *Schijn bedriegt. Een onderzoek naar de prevalentie en verschijningsvormen van schijnrelaties*. Den Haag: WODC.

³³⁵ Anitha, S. (2011). Legislating Gender Inequalities: The Nature and Patterns of Domestic Violence Experienced by South Asian Women With Insecure Immigration Status in the United Kingdom. *Violence against women*, 17(10), 1260-1285, Ayallo, I. (2021). Intersections of immigration law and family violence: Exploring barriers for ethnic migrant and refugee background women. *Aotearoa New Zealand Social Work*, 33(4), 55-64, Van Blokland, E. & De Vries, M. (1992). *De afhankelijke verblijfstitel van migrantenvrouwen*. Nijmegen: Wetenschapswinkel Katholieke Universiteit Nijmegen, Van Blokland, E., Jansen, S. & Vegter, M. S. A. (1999). *Onzekere rechten: Onderzoek naar de rechtspositie van vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning na scheiding*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, Clara Wichmann Instituut, De Hart, B., Verweij, E. & Arbaoui, Y. (2022). *Heb geduld: De betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in het dagelijks leven van huwelijksmigranten en hun partners*. Vrije Universiteit Amsterdam, en De Hart, B. & Arbaoui, Y. (2023). De afhankelijke verblijfsvergunning van vrouwelijke huwelijksmigranten in het lichten van internationaal recht. *A&MR*, 9, 432-440.

persoonlijke autonomie. De verantwoordelijkheid voor het gezinsleven wordt door het afhankelijk verblijfsrecht grotendeels bij de referent-partner gelegd. Keuzes gemaakt in de relatie, zoals over de verdeling van arbeid en zorg, kunnen verblijfsrechtelijke consequenties hebben, zodat een gelijke verdeling niet eenvoudig te bereiken is. Organisaties van migrantenvrouwen en vrouwenopvang lobbyen al decennia voor de invoering van een onafhankelijk verblijfsrecht voor huwelijksmigranten, met aanzienlijke resultaten voor het Nederlandse en Europese recht. In Nederland heeft dit geleid tot een geleidelijke aanpassing van het beleid over een periode van decennia. Wel werden deze beleidswijzigingen tevens geïnformeerd door de vrees voor schijnhuwelijken. Het werd mogelijk een zelfstandig verblijfsrecht te verkrijgen na drie jaar huwelijk en een jaar verblijf in Nederland en binnen deze periode wanneer er sprake was van huiselijk geweld.³³⁶ De inkomenseis die gold voor verkrijging van een zelfstandig verblijfsrecht werd in 2001 afgeschaft, omdat het voor migrantenvrouwen moeilijk was daaraan te voldoen. In datzelfde jaar werd bepaald dat overlijden van de referent niet langer tot verlies van het verblijfsrecht zou leiden. Tegelijkertijd werd de vereiste verblijfsduur in Nederland verlengd van een jaar naar drie jaar. Vanaf 1997 werd huiselijk geweld als aparte grond genoemd voor verkrijging van een vergunning 'humanitair niet-tijdelijk' en sinds 2003 is huiselijk geweld als enige grond voldoende voor verkrijging van een verblijfsrecht. Meerdere auteurs hebben echter gewezen op de stereotyperingen over migrantenvrouwen die aan deze beleidswijzigingen ten grondslag lagen: als slachtoffers van een patriarchale, vooral islamitische cultuur. Ook huiselijk geweld werd in toenemende mate geculturaliseerd.³³⁷

Het recht op een zelfstandig verblijfsrecht is ook opgenomen in de beide Europese richtlijnen. Voor gezinsleden die zelf Unieburger zijn geldt dat zij hun verblijfsrecht na verbreking van de relatie behouden, mits zij voldoen aan de voorwaarden van Unieburgerschap. Voor derdelander gezinsleden van Unieburgers geldt dat de verbroken relatie minimaal drie jaar moet hebben bestaan, waarvan een jaar in de verblijfsstaat, voordat zij aanspraak hebben op een autonoom verblijfsrecht. Tevens moet aan het middelenvereiste worden voldaan.³³⁸ Op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn ontstaat er na vijf jaar een aanspraak op een autonoom verblijfsrecht, onder voorwaarden bepaald door het nationale recht.³³⁹ Volgens beide richtlijnen kan ook binnen de gestelde termijnen een autonoom verblijfsrecht worden verkregen wanneer er sprake is van 'buitengewoon moeilijke omstandigheden', waaronder in ieder geval wordt begrepen huiselijk geweld. Deze formulering sluit aan bij art. 59 van het Istanbul Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld dat staten de verplichting oplegt een verblijfsrecht te verlenen aan vrouwen in zeer moeilijke omstandigheden.³⁴⁰ Als er geen sprake is van huiselijk geweld en de relatie wordt verbroken binnen de termijn van drie of vijf jaar, wordt als regel het verblijfsrecht ingetrokken, ook als de huwelijksmigrant in Nederland over werk beschikt, is ingeburgerd en een privéleven heeft opgebouwd. Uit onderzoek blijkt dat dit ertoe leidt dat huwelijksmigranten soms door de partner onder druk worden gezet, dat ze

³³⁶ Bonjour, S. (2009).

³³⁷ Roggeband, C. & Verloo, M. (2007). Dutch Women are Liberated, Migrant Women are a Problem: The Evolution of Policy Frames on Gender and Migration in the Netherlands, 1995-2005. *Social Policy & Administration*, 41(3), 271-288, Prins, B. & Saharso, S. (2008). In the spotlight: A blessing and a curse for immigrant women in the Netherlands. *Ethnicities*, 8(3), 365-384, en Römken, R. (2016). Bestemd voor binnenlands gebruik: de invloed van de vrouwen- en mensenrechtenbeweging op het debat en de aanpak van gendergerelateerd geweld. *Tijdschrift Sociologie*, 12(3), 295-319.

³³⁸ Artikel 13 Unieburgersrichtlijn, en HvJ EU 2 september 2021, C-930/19, ECLI:EU:C:2021:225 (*X t. België*).

³³⁹ Artikel 15 Gezinsherenigingsrichtlijn.

³⁴⁰ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, 11 mei 2011, Council of Europe Treaty Series, No. 210; De Hart, B. & Snelders, P. (2024). Gender en non-discriminatie in regulier migratierecht. De betekenis van VN-Vrouwenverdrag en Istanbul-verdrag voor Nederland. *A&MR*, 5/6, 252-258.

blijven in een relatie die ze niet langer willen, maar ook dat paren soms hun tijd 'uitzitten' totdat de termijn is verstreken.³⁴¹ Het moment waarop de relatie of het huwelijk als verbroken wordt beschouwd, kan dan ook bepalend zijn voor de perspectieven van de huwelijksmigrant op voortgezet verblijf in Nederland. Op grond van de Unieburgersrichtlijn kan het verblijfsrecht worden ingetrokken wanneer het huwelijk formeel is verbroken.³⁴² In het Nederlandse beleid wordt uitgegaan van het moment van de facto verbreking van de relatie, dat soms geruime tijd voor het moment van de formele verbreking van de relatie of het huwelijk kan liggen. Hierbij wordt afgegaan op de informatie van de referent over verbreking van de relatie.³⁴³ Overigens is niet iedere huwelijksmigrant erop uit om na verbreking van de relatie in Nederland te blijven. Uit Nederlands en internationaal onderzoek blijkt dat huwelijksmigranten bij een korte verblijfsduur terug willen keren naar het land van herkomst. Uit cijfers van het CBS blijkt dat van de ruim 11.000 huwelijksmigranten die in 2015 naar Nederland kwamen, iets minder dan de helft na vijf jaar nog steeds in Nederland verblijft.³⁴⁴

Onder invloed van het restrictievere gezinsherenigings- en inburgeringsbeleid werden de voorwaarden voor het verkrijgen van een zelfstandig verblijfsrecht, onafhankelijk van de relatie, aangescherpt. Vanaf 2010 werd het behalen van een inburgeringsexamen voorwaarde voor verkrijging van een zelfstandig verblijfsrecht. In 2012 werd de termijn voor verkrijging van een zelfstandig verblijfsrecht verlengd van drie naar vijf jaar. Nederland behoort daarmee tot een van de landen met de langste termijn. Andere landen, zoals Duitsland Frankrijk, Spanje, Portugal, Finland en Zweden kennen een kortere termijn. Beperking van de toegang tot sociale zekerheid en voorkoming van schijnhuwelijken waren de argumenten voor verlenging van deze termijn. De ontstane afhankelijkheid werd niet langer geweten aan het verblijfsrecht, maar aan de houding van de referent en de culturele en religieuze achtergrond.³⁴⁵

4.3 De relatie tussen ouders en kinderen: achtergebleven minderjarige kinderen en de feitelijke gezinsband

In 1975 werd in het beleid het begrip feitelijke gezinsband ingevoerd. Dit gebeurde om tot een versoepeling van het beleid en een verruiming van de kring van gezinsleden te komen. Ook andere leden dan die van het kerngezin, die in het land van herkomst deel hadden uitgemaakt van het huishouden en afhankelijk waren van de referent, zouden voor gezinshereniging in aanmerking kunnen komen. Hierbij werd gedacht aan meerderjarige kinderen, behoeftige ouders, maar eventueel ook andere gezinsleden.³⁴⁶

In de praktijk leidde het begrip feitelijke gezinsband echter tot meer restrictiviteit voor de leden van het kerngezin. De toelating van minderjarige kinderen bij hun ouder in Nederland was decennialang een gevoelig thema en onderwerp van talloze nationale en EHRM-rechtszaken. Het betrof veelal alleenstaande of gescheiden moeders, soms moeders die een nieuw gezin hadden gevormd en hun

³⁴¹ De Hart, B., Verweij, E. & Arbaoui, Y. (2022).

³⁴² HvJ EU 13 februari 1985, C-267/83, ECLI:EU:C:1985:67 (*Diatta t. Land Berlin*).

³⁴³ De Hart, B. & Arbaoui, Y. (2023).

³⁴⁴ Bijwaard, G.E. & Van Doeselaar, S. (2014). The impact of changes in the marital status on return migration of family migrants. *Journal of Population Economics*, 27(4), 961-997, Liversage, A. (2013). Gendered Struggles over Residency Rights when Turkish Immigrant Marriages Break up. *Oñati Socio-Legal Series*, 3(6), 1070-1090.

Wanneer de partner in Nederland mede het gezag heeft over het (Nederlandse) kind, kunnen huwelijksmigranten niet zonder diens toestemming (of vervangende rechterlijke toestemming) het land verlaten, omdat dit anders internationale kinderontvoering zou zijn in de zin van het Haags Kinderontvoeringsverdrag. Schrama, W.M., & Vonk, M.J. (2009). On the move: staat voortgezet gelijkwaardig ouderschap aan verhuizing in de weg?. *FJR*, 82(9), 223-228. Zie ook: De Hart, B., Verweij, E. & Arbaoui, Y. (2022).

³⁴⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2011/12, 32 175, nr. 29, p. 19, en De Hart, B., Verweij, E. & Arbaoui, Y. (2022).

³⁴⁶ Bonjour, S. (2009), p. 126.

kind aanvankelijk bij familie in het herkomstland, veelal hun ouders, hadden achtergelaten. Dit was niet altijd een vrijwillige keuze; de migratiestatus van moeders speelde vaak een belangrijke rol in de keuzes die zij maakten.³⁴⁷ De feitelijke gezinsband was een ander begrip dan gezinsleven. Volgens het beleid kon er sprake zijn van gezinsleven, zonder dat er een feitelijke gezinsband bestond. De feitelijke gezinsband werd geacht te blijven bestaan zolang het kind niet in een ander gezin was opgenomen en de ouder kon aantonen financieel en moreel voor het kind te zijn blijven zorgen. Naarmate het langer duurde voordat om overkomst van het kind werd gevraagd, werd eerder aangenomen dat de feitelijke gezinsband verloren was gegaan.³⁴⁸ In de Vreemdelingenwet 2000 werd als voorwaarde neergelegd dat de ouder moest kunnen aantonen zo spoedig mogelijk om overkomst van het kind te hebben gevraagd en het kind financieel te hebben onderhouden. Voor ouders was het echter moeilijk om met bewijsstukken aan te tonen dat zij het kind moreel en financieel waren blijven ondersteunen. Daarbij werd aan de factor tijdsverloop een toenemend belang gehecht: soms vond de IND al na twee jaar dat de gezinshereniging te laat was aangevraagd.³⁴⁹ Na Kamervragen over dit beleid, dat strikter was dan in andere landen, kondigde de staatssecretaris in een notitie een beleidswijziging aan: tot vijf jaar na het vertrek van de ouder naar Nederland zou zonder nader bewijs worden aangenomen dat de feitelijke gezinsband in stand was gebleven, daarna alleen nog in uitzonderingsgevallen: als er niemand was die voor het kind kon zorgen of als het kind door een oorlogssituatie niet eerder kon worden getraceerd. Er werden vele rechtszaken over de toelating van minderjarige kinderen gevoerd, maar het beleid hield bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) stand.³⁵⁰ Het leidde ertoe dat de manier waarop ouders, vooral moeders, vorm hadden gegeven aan de zorg voor hun kinderen intensief werd gecontroleerd. Deze migrantenmoeders moesten voldoen aan een beeld van de 'goede moeder' dat in het Nederlandse familierecht niet langer werd gehanteerd en dat niet overeen kwam met de dagelijkse realiteit van transnationaal moederschap, waarin vaak een beroep moest worden gedaan op familie en vrienden in het herkomstland (zie par. 2.3).³⁵¹

Het leidde ertoe dat meerdere in Nederland gevestigde migrantenmoeders zich tot het EHRM wendden. De eerste zaak, waarover het Hof in 1996 besliste, betrof echter een vader met een permanent verblijfsrecht in Nederland die zijn zoon in Marokko had achtergelaten. Het Hof kwam tot het oordeel dat art 8 EVRM niet was geschonden, omdat de vader, in de woorden van het Hof, 'bewust' deze keuze had gemaakt en van hem kon worden verwacht dat hij naar Marokko zou terugkeren of dat het kind verder in Marokko door derden zou worden verzorgd.³⁵² In 2001 kwam het Hof in de zaak *Sen* tot een ander oordeel. De belangen van de in Nederland geboren kinderen en het in Nederland door de ouders gevestigde gezinsleven was onvoldoende in de belangenafweging betrokken, aldus het Hof, zodat artikel 8 EVRM was geschonden.³⁵³ Het Hof wees in haar oordeel expliciet op het dynamisch karakter van het begrip gezinsleven en wees op de verplichting van de staat de normale ontwikkeling van de gezinsbanden mogelijk te maken.³⁵⁴ De Nederlandse overheid zag in de *Sen*-zaak echter geen

³⁴⁷ Fresnoza-Flot, A. (2009).

³⁴⁸ Van Walsum, S.K. (2009). Against all odds: How single and divorced migrant mothers were eventually able to claim their right to respect for family life. *European Journal of Migration and Law*, 11(3), 295-311.

³⁴⁹ Reurs, M. (2007). *Actuele ontwikkelingen op het terrein van artikel 8 EVRM in de nationale regelgeving en jurisprudentie, in vogelvlucht*. Verslag werkgroep rechtsbijstand in vreemdelingenzaken (wrv) 3 december 2007. Stichting Forum, Utrecht.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ Van Walsum, S.K. (2009), Van Walsum, S.K. (2008b). Transnational Mothering, National Immigration Policy, and European Law: The Experience of the Netherlands. In: Benhabib, S. & Resnik, J. (Eds.), *Migrations and Mobilities. Citizenship Borders, and Gender*, 228-251. New York: New York University Press.

³⁵² EHRM 28 november 1996, zk.nr. 21702/93 (*Ahmut t. Nederland*).

³⁵³ EHRM 7 november 2000, zk.nr. 31465/96 (*Sen t. Nederland*).

³⁵⁴ Van Walsum, S.K. (2009).

aanleiding het Nederlandse beleid aan te passen. Juist in deze periode, 2001, was het gezinsherenigingsbeleid onderwerp van debat en was het beleidsvoornemen hieraan striktere voorwaarden te verbinden. In de Afdelingsjurisprudentie in deze periode stond steeds de vraag centraal of de moeder de vrije keuze had gehad het kind achter te laten. De vele zaken die na *Sen* voor het EHRM werden gebracht werden alle niet-ontvankelijk verklaard.³⁵⁵ Het duurde tot 2005 voordat het EHRM in de uitspraak *Tuquabo-Tekle* opnieuw tot het oordeel kwam dat 8 EVRM was geschonden omdat:

*Parents who leave children behind while they settle abroad cannot be assumed to have irrevocably decided that those children are to remain in the country of origin permanently and to have abandoned any idea of a future family reunion.*³⁵⁶

Deze zaak leidde tot de beleidswijziging van 2006, waarin het begrip feitelijke gezinsband in gezinsherenigingszaken werd losgelaten en voortaan werd aangesloten bij het begrip gezinsleven van artikel 8 EVRM.³⁵⁷ Maar volgens Van Walsum was de EHRM-uitspraak in *Tuquabo-Tekle* niet de enige reden om het beleid te wijzigen. De inmiddels tot stand gekomen Gezinsherenigingsrichtlijn riep de vraag op of het beleid wel in overeenstemming was met die richtlijn, dat het begrip feitelijke gezinsband niet kent. Nederland had tijdens de onderhandelingen op Europees niveau tevergeefs geprobeerd het begrip in de richtlijn te laten opnemen.³⁵⁸ Zoals we hierna echter zullen zien, blijft het begrip feitelijke gezinsband gehanteerd worden bij gezinsherenigingsaanvragen van biologische vaders en vluchtelingen (par. 5.2 en 5.4).

4.4 Een toenemend restrictief gezinsmigratiebeleid

Rond de eeuwwisseling kwam gezinsmigratie sterk in de politieke en maatschappelijke belangstelling te staan. De integratie van reeds in Nederland verblijvende migranten werd als ‘mislukt’ beschouwd en tevens was de verwachting dat door voortdurende gezinsmigratie door niet-geïntegreerde ‘tweede generatie’ migranten - de kinderen van de eerdere arbeidsmigrant, met name Nederlanders van Turkse en Marokkaanse afkomst - zouden blijven trouwen met partners uit het herkomstland van hun ouders. Deze gezinsmigranten werden als laagopgeleid en kansarm gezien. Hun veronderstelde ‘cultureel anders zijn’ werd geproblematiseerd, onder meer door veel aandacht voor gedwongen huwelijken, hetgeen leidde tot de invoering van de eerderbesproken Wet tegengaan huwelijksdwang (par. 3.1). Van vrouwelijke gezinsmigranten verwachtte de overheid dat zij niet in staat zouden zijn hun kinderen de juiste opvoeding te geven die ze zou maken tot de burgers die Nederland nodig had.³⁵⁹ Hoewel Nederlanders met een Turkse en Marokkaanse achtergrond inderdaad vaak trouwen met een partner met dezelfde achtergrond, doen zij dit veelal met iemand die ook al in Nederland woonachtig is. Het aandeel migratiehuwelijken is, anders dan gevreesd, in de afgelopen twintig jaar sterk gedaald.³⁶⁰ Een ideaalbeeld van ‘de hardwerkende Nederlander’ werd benadrukt, die hoogopgeleid was en voldoende inkomen had om zijn of haar gezin te onderhouden. Hierop volgde een aantal restrictieve maatregelen: de verdere aanscherping van de inkomenseis tot 120% van het wettelijk minimumloon in 2004 voor gezinsvorming, de verhoging van de leeftijdseis voor partnermigratie van

³⁵⁵ Ibid.

³⁵⁶ EHRM 1 maart 2006, zknr. 60665/00 (*Tuquabo-Tekle t. Nederland*).

³⁵⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2006-2007, 19 637, nr. 1089.

³⁵⁸ Reurs, M. (2007). Strik, T. (2011). *Besluitvorming over asiel- en migratierichtlijnen*. Koninklijke Boom uitgevers.

³⁵⁹ Bonjour, S. & De Hart, B. (2013), Bonjour, S. & Duyvendak, P. (2018). The “migrant with poor prospects”: racialized intersections of class and culture in Dutch civic integration debates. *Ethnic and Racial Studies*, 41(5), 882-900, p. 882.

³⁶⁰ CBS 2022. Integratie en Samenleven.

achttien tot 21 jaar en de verplichting voor gezinsmigranten uit mvv-plichtige landen om voor overkomst een examen in de Nederlandse taal en kennis van de samenleving te behalen (Wet inburgering in het buitenland, Wib), ingevoerd in 2006. Nederland was met deze restrictieve maatregelen een voorloper binnen de EU, al hebben andere landen later vergelijkbare maatregelen ingevoerd.³⁶¹ Het leidde tot een - tijdelijke - sterke afname van het aantal gezinsmigranten, die moeite hadden aan deze eisen te voldoen. Maar ook bleek uit onderzoek van het SCP dat de daling van gezinsmigratie al voor deze restrictieve maatregelen was ingezet, als gevolg van veranderde opvattingen in de migrantengemeenschappen zelf.³⁶² Uit hetzelfde onderzoek bleek ook dat niet alle vrouwelijke gezinsmigranten laag opgeleid waren, maar dat hun arbeidspotentieel op de Nederlandse arbeidsmarkt werd onderschat. Onderzoek van het WODC wees uit dat met name vrouwelijke referenten - de partner in Nederland die een gezinslid naar Nederland wil laten overkomen - en nog in sterkere mate vrouwelijke referenten met een migratieachtergrond moeite hadden aan de inkomenseis te voldoen.³⁶³ Het examen van de Wib is voor vrouwelijke gezinsmigranten uit landen met grote verschillen in alfabetiseringspercentages tussen mannen en vrouwen moeilijk te behalen. Dit is waarom wel wordt betoogd dat het gezinsmigratierecht formeel weliswaar genderneutraal is, maar nog altijd met name vrouwen benadeelt en discrimineert op grond van ras en etniciteit.³⁶⁴

Niet alle genoemde maatregelen konden in stand blijven. Nederland had bij de totstandkoming van de Europese gezinsherenigingsrichtlijn gelobbyd voor opname van bepalingen waarvan werd gedacht dat het deze restrictieve nationale maatregelen zouden toelaten.³⁶⁵ Toch stuitte de Nederlandse overheid op de grenzen van het Europese recht toen het HvJEU in 2010 oordeelde dat een inkomenseis van 120% juridisch niet houdbaar was, zodat deze moest worden verlaagd tot 100% van het wettelijk minimumloon. Ook is het niet toegestaan een onderscheid te maken tussen gezinshereniging en gezinsvorming.³⁶⁶ Dat leidde ertoe dat de eerder ingevoerde leeftijdseis van 21 jaar voor partners voortaan niet alleen bij gezinsvorming maar ook bij gezinshereniging ging gelden. Doel van het stellen van een hogere leeftijdseis dan de leeftijd van meerderjarigheid is volgens de richtlijn het bevorderen van de integratie en het voorkomen van gedwongen huwelijken.³⁶⁷ Nederland is een van de vijf lidstaten die een leeftijdseis van 21 jaar hanteert; Denemarken, dat niet is gebonden aan de richtlijn, hanteert een leeftijdseis van 24 jaar.³⁶⁸

De Wib achtte het Hof wel in overeenstemming met de Gezinsherenigingsrichtlijn, maar moest minder strikt worden toegepast.³⁶⁹ Nederlandse pogingen om te komen tot een wijziging van de Gezinsherenigingsrichtlijn stuitten op afwijzende reacties van de Europese Commissie en andere

³⁶¹ Bonjour, S. (2014). The transfer of pre-departure integration requirements for family migrants among member states of the European Union. *Comparative Migration Studies*, 2(2), 203–226, Block, L. & Bonjour, S. (2013). Fortress Europe or Europe of rights? The Europeanisation of family migration policies in France, Germany and the Netherlands. *European Journal of Migration and Law*, 15(2), 203–224.

³⁶² Sterckx, L., Dagevos, J., Huijnk, W. & Lisdonk, J.V. (2014). *Huwelijksmigratie in Nederland*. Den Haag: SCP.

³⁶³ WODC/INDIAC. (2009). *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*. Den Haag.

³⁶⁴ De Hart, B. & Snelders, P. (2024), Pellander, S. (2021). Buy me love: Entanglements of citizenship, income and emotions in regulating marriage migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(2), 464–479, Staver, A. (2015). Hard work for love: The economic drift in Norwegian family immigration and integration policies. *Journal of Family Issues*, 36(11), 1453–1471, en Groenendijk, K. & Werner, J. (2024). Onderscheid op grond van nationaliteit of ras bij het inburgeringsexamen buitenland. *A&MR*, 5/6, 266–278.

³⁶⁵ Bonjour, S. (2014).

³⁶⁶ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117 (*Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*).

³⁶⁷ Artikel 4 lid 5 Gezinsherenigingsrichtlijn.

³⁶⁸ Groenendijk, C.A., Costello, C. & Halleskov Storgaard, L. (2017). *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*. Issue paper published by the Council of Europe Commissioner of Human Rights.

³⁶⁹ HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453 (*Minister van Buitenlandse Zaken t. K en A*).

lidstaten. De 'strijd' om de grenzen van het gezinsherenigingsbeleid werd in deze jaren niet alleen gevoerd via politieke beleidsmaatregelen, maar evenzeer in de Nederlandse en Europese rechtbanken. Bij migratierechtjuristen ontstond het beeld dat Nederlandse rechters geneigd waren vooral de kant van de overheid te kiezen, terwijl bij de overheid het beeld bestond dat het Europese recht de nationale ruimte vergaand had ingeperkt.³⁷⁰

Met de zogenaamde 'asielcrisis' van 2015 kwam de gezinshereniging van vluchtelingen op de politieke agenda te staan. In meerdere EU-lidstaten, zoals Zweden, Duitsland, Oostenrijk en later ook Nederland, kwam het tot maatregelen om gezinshereniging van vluchtelingen te beperken. Gezinshereniging van vluchtelingen is bovendien extra complex omdat het gebrek aan legale reisroutes ertoe leidt dat een van de leden vooruit reist, waarop voor de andere gezinsleden gezinshereniging moet worden aangevraagd en gezinnen, vaak langdurig, van elkaar worden gescheiden. In Nederland is in 2022 getracht om gezinshereniging door vluchtelingen te beperken door deze te verbinden aan een huisvestingseis. De zogeheten 'nareismaatregel' hield in dat wanneer aan alle voorwaarden voor nareis werd voldaan, een positief besluit werd genomen, maar een visum aan gezinsleden pas werd verleend als er huisvesting beschikbaar was voor het gezin. De maatregel stuitte op veel kritiek. Uiteindelijk oordeelde de Afdeling dat de maatregel in strijd was met nationaal en Europees recht, waarop zij werd ingetrokken.³⁷¹ In deze periode, voorafgaand aan de val van het kabinet, werden ook andere aanscherpingen van het gezinsherenigingsbeleid overwogen, die verder strekten dan alleen nareis van vluchtelingen: afschaffing van het pleegkinderenbeleid, het jongvolwassenenbeleid en het partnerbeleid.³⁷² Het lijkt erop dat deze plannen door het kabinet Schoof zullen worden voortgezet, omdat een 'zo smal mogelijke invulling' van het kerngezin wordt beoogd.³⁷³

4.5 Stratificatie van gezinsherenigingsrechten

De groep referenten die vraagt om overkomst van gezinsleden naar Nederland is zeer divers. Verreweg de meeste referenten hebben de Nederlandse nationaliteit en een groot deel van die Nederlanders heeft geen migratieachtergrond. Recente cijfers zijn niet beschikbaar, maar uit eerder onderzoek van het WODC uit 2009 blijkt dat 83% van de referenten de Nederlandse nationaliteit had en 35% van de referenten geen migratieachtergrond had. Dat de meeste referenten Nederlander zijn, is geen nieuwe ontwikkeling, maar al sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw het geval.³⁷⁴ Ook tegenwoordig vormen gezinsmigranten die *niet* zijn meegekomen met een arbeids-, studie- of asielmigrant, maar zich voegen bij iemand die al in Nederland gevestigd is, nog de grootste categorie.³⁷⁵

Voor deze verschillende groepen referenten zijn verschillende juridische kaders van toepassing. In de literatuur wordt daarom wel gesproken over differentiatie, stratificatie of fragmentatie van

³⁷⁰ Spijkerboer, T.P. (2014). *De Nederlandse rechter in het vreemdelingenrecht*. SDU Uitgevers, Dembour, M. (2015). *When humans become migrants: Study of the European court of human rights with an inter-American counterpoint*. Oxford University Press, Bonjour, S. & Vink, M. (2013). When Europeanization backfires: The normalization of European migration politics. *Acta Politica*, 48, 389-407.

³⁷¹ ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:506, ECLI:NL:RVS:2023:508 en ECLI:NL:RVS:2023:507, en Nissen, E. (2023). Drie uitspraken over nareismaatregel: ABRvS 8 februari 2023. Nood breekt geen wet. *A&MR*, 4, 212-226.

³⁷² Verkenning aanpassing NL-beleid gezinshereniging, juli 2023. [Bijlage 1 BWO geannuleerd Verkenning aanpassing NL beleid gezinshereniging | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

³⁷³ Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 20.

³⁷⁴ Kulu-Glasgow, I. & Leerkes, A. (2009). *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomenseis leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*. Den Haag: WODC, en Naborn, E. (1992). *Gezinshereniging: De overkomst van gezinsleden van migranten en Nederlanders*. Den Haag: WODC.

³⁷⁵ [StatLine - Immigranten niet EU/EFTA; migratiemotief, sociaaleconomische categorie \(cbs.nl\)](#)

gezinsherenigingsrechten.³⁷⁶ Daarmee wordt bedoeld dat er sprake is van toenemende verschillen in de aanspraken op gezinshereniging die diverse groepen kunnen maken, gebaseerd op nationaliteit en migratiemotief. Deze stratificatie heeft betrekking op gehanteerde gezinsdefinities en de kring van gezinsleden die voor gezinshereniging in aanmerking komt - alleen het kerngezin of ook andere gezinsleden, maar ook op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Wanneer het gezinslid behoort tot het kerngezin, zoals een echtgenoot of minderjarig kind, geldt er een sterke aanspraak op gezinshereniging. Er zijn verschillende voorwaarden van toepassing - wat betreft middelenvereiste, integratievoorwaarden, de verplichting de aanvraag in het land van herkomst in te dienen - afhankelijk van de vraag of de referent een Nederlander is, een Unieburger, een derdelander arbeidsmigrant of vluchteling.³⁷⁷

De sterkste aanspraak op gezinshereniging met de ruimste kring van gezinsleden geldt op grond van EU-migratiebeleid voor Unieburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer en onder het toepassingsbereik van de Unieburgersrichtlijn vallen.³⁷⁸ Deze aanspraken gelden zowel voor gezinsleden van Unieburgers die zelf ook Unieburger zijn als gezinsleden van Unieburgers die een nationaliteit van een derde land hebben.³⁷⁹ De achterliggende gedachte is dat Unieburgers geen gebruik zullen maken van hun recht op vrij verkeer wanneer zij hun gezin niet kunnen meenemen. Derdelander migranten hebben aanspraak op gezinshereniging op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn, mits zij legaal verblijf hebben en niet voor een tijdelijk doel in de lidstaat verblijven.³⁸⁰ Nederlandse referenten gelden in het gezinsmigratiebeleid alleen als Unieburgers als zij gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie. Daarop zijn een aantal uitzonderingen: als zij na verblijf in een andere EU-lidstaat terugkeren naar Nederland, als zij in een andere lidstaat diensten verlenen of er economisch actief zijn als werknemer, of als zij zijn aan te merken als Nederlands minderjarig kind met een derdelander ouder hebben zij dezelfde rechten als Unieburgers. Nederlanders die geen gebruik hebben gemaakt van hun vrij verkeer worden wel 'statische burgers' genoemd en hebben geen Europeesrechtelijke aanspraken op gezinshereniging; zij vallen onder nationaal migratierecht. Op grond van Nederlandse rechtspraak is echter bepaald dat deze 'statische Nederlanders' toch gelijk moeten worden gesteld aan derdelanders, zodat op hen de Gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing is.³⁸¹

Onder derdelander migranten hebben vluchtelingen recht op gezinshereniging met een ruimere kring van gezinsleden onder gunstiger voorwaarden, op grond van hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dat is, aldus de achtste overweging van de richtlijn:

³⁷⁶ Bonjour, S. & Cleton, L. (2021). Co-constructions of family and belonging in the politics of family migration. In: Carmel, E., Lenner, K. & Paul, R. (Eds.), *Handbook on the Governance and Politics of Migration*, 161-172. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Kraler, A. (2010). *Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe: Final Report*. Vienna: BMWF/ICMPD, Staver, A. (2013). Free movement and the fragmentation of family reunification rights. *European Journal of Migration and Law*, 15(1), 69-89, Kostakopoulou, T. & Ripoll Servent A. (2016). The rule of life: family reunification in EU mobility and migration laws. In: Fletcher, M., Herlin-Karnell, E. & Matera, C. (Eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, 246-262. London: Routledge, en Bonizzoni, P. & Belloni, M. (2023). Uneven borders: Family reunification regulations and their implications in Europe. In: Cienfuegos, J., Brandhorst, R. & Bryceson D.F. (Eds.), *Handbook of Transnational Families Around the World*, 237-250. Cham: Springer.

³⁷⁷ Bonjour, S. & Cleton, L. (2021), Kraler, A. (2010), Staver, A. (2013), en Kostakopoulou, T. & Ripoll Servent, A. (2016).

³⁷⁸ Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden ('Unieburgersrichtlijn').

³⁷⁹ Considerans 5 Unieburgersrichtlijn.

³⁸⁰ Richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging ('Gezinsherenigingsrichtlijn').

³⁸¹ ABRvS 17 december 2014, *JV* 2015/60, m. nt. C.A. Groenendijk.

vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstiger voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.³⁸²

Deze gunstiger voorwaarden voor vluchtelingen zijn echter uitsluitend van toepassing wanneer zij vragen om gezinshereniging binnen drie maanden na verkrijging van de asielstatus.³⁸³ De Gezinsherenigingsrichtlijn is alleen van toepassing op asielstatushouders en niet op subsidiair beschermden.³⁸⁴ In Nederland worden subsidiair beschermden echter gelijk behandeld aan statushouders, zodat op deze groep dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging worden toegepast als voor vluchtelingen. Na de val van het vorige kabinet Rutte IV is deze gelijke behandeling echter ter discussie komen te staan, juist met oog op de wens gezinshereniging van deze groep te kunnen beperken, ook bij het kabinet Schoof.³⁸⁵

De gezinsleden van kennismigranten hebben eveneens aanspraak onder gunstiger voorwaarden op grond van de Blauwe kaart richtlijn; de achterliggende gedachte is dat lidstaten de migratie van hoogopgeleiden willen bevorderen, maar ook dat de gezinsleden van hoogopgeleide arbeidsmigranten een gunstiger uitgangspositie hebben op het gebied van integratie. Zij hoeven daarom niet aan de integratieverplichtingen voorafgaand aan de migratie te voldoen. Op grond van het Associatieverdrag met Turkije en de daarin opgenomen standstill-bepaling golden lange tijd sommige voorwaarden voor gezinsmigratie voor Turkse derdelanders niet, zoals de mvv-plicht en integratievoorwaarden. Deze zijn echter door de Nederlandse overheid alsnog op Turken van toepassing verklaard.³⁸⁶ De verschillende juridische kaders zijn in onderstaand schema weergegeven. Dit schema maakt duidelijk dat het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid en daarin gehanteerde definities van het gezin in belangrijke mate door het EU- en internationale recht worden bepaald.

Tabel 1. Overzicht juridische kaders gezinsmigratie

Juridisch kader	Reikwijdte
Unieburgersrichtlijn	Unieburger Derdelander gezinslid van Unieburger Derdelander gezinslid van eigen burger die gebruik heeft gemaakt van vrij verkeer
Art 20 VWEU	Derdelander ouder van minderjarige Unieburger
Gezinsherenigingsrichtlijn	Derdelander gezinslid van derdelander Derdelander gezinslid van vluchteling Derdelander gezinslid van Nederlander
Associatieverdrag Turkije	Derdelander gezinslid van Turkse burger
Blauwe kaart richtlijn	Derdelander gezinslid van kennismigrant
Art 8 EVRM	Gezinslid van asielzoeker/subsidiair beschermde Derdelander met tijdelijk verblijfsdoel Situaties van nationaal recht

Bron: Zwaan, K. e.a. (2020) *Nederlands migratierecht*, bewerkt door auteurs.

³⁸² Overweging 8 Gezinsherenigingsrichtlijn.

³⁸³ Artikel 12 lid 1 derde zin Gezinsherenigingsrichtlijn.

³⁸⁴ Artikel 3 lid 2 sub b Gezinsherenigingsrichtlijn.

³⁸⁵ Battjes, H., Cornelisse, G., Ismaili, N., Reneman, M., Slingenberg, L., Spijkerboer, T.P. & Stronks, M. (2023). Kroniek van het migratierecht. *NJB*, 33, 2888-2898, en Aarrass, B. (2024, 31 juli). *Beperken van gezinshereniging voor subsidiair beschermden*. Verblijfblog. <https://verblijfblog.nl/beperken-van-gezinshereniging-voor-subsidiair-beschermden/>

³⁸⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2021–2022, 32 824, nr. 366.

In Nederlandse beleidsstukken wordt een onderscheid gemaakt tussen gezinsvorming en gezinshereniging, gebaseerd op het moment waarop de gezinsband tot stand is gekomen. Bij gezinshereniging is de gezinsband tot stand gekomen voordat de referent naar Nederland kwam, bij gezinsvorming nadat de referent naar Nederland kwam. In EHRM-jurisprudentie wordt gezinshereniging beter beschermd dan gezinsvorming. Op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn is een onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming echter niet toegestaan; een eerder door de Nederlandse wetgever geïntroduceerd onderscheid – de leeftijdseis van 21 jaar en de inkomenseis van 120% waren aanvankelijk alleen op gezinsvorming van toepassing – moest na een uitspraak van het HvJEU worden teruggedraaid.³⁸⁷

De Unieburgersrichtlijn kent een ruimere kring van gezinsleden dan de Gezinsherenigingsrichtlijn. Hieronder worden begrepen de echtgenoot, de geregistreerd partner voor zover deze in de betreffende lidstaat gelijk wordt gesteld aan de huwelijkspartner, bloedverwanten in neergaande lijn en bloedverwanten in opgaande lijn. Bloedverwanten in neergaande lijn zijn kinderen, kleinkinderen en achterkleinkinderen voor zover zij jonger zijn dan 21 jaar of die ten laste komen van de Unieburger. Deze hogere leeftijdsgrens van 21 jaar voor kinderen - in vergelijking met de leeftijdsgrens van achttien jaar in de Gezinsherenigingsrichtlijn - is te verklaren door het feit dat ten tijde van de totstandkoming van dit EU-beleid, in de jaren 1960, de meerderjarigheidsgrens bij 21 jaar lag. Bij de totstandkoming van de richtlijn is deze 21 jaar echter gehandhaafd.³⁸⁸ Onder familieleden in opgaande lijn worden behalve ouders ook grootouders en eventueel overgrootouders begrepen, mits zij ten laste komen van de Unieburger. In deze in artikel 2 lid 2 Unieburgersrichtlijn genoemde gevallen is er sprake van een aanspraak op gezinshereniging. Op grond artikel 3 lid 2 Unieburgersrichtlijn zijn er ook gezinsleden die geen aanspraak hebben, maar voor wie lidstaten de toelating wel moeten vergemakkelijken. Dit betreft gezinsleden die in het land van herkomst ten laste van of inwonen bij de Unieburger en van gezinsleden met ernstige gezondheidsproblemen, alsmede de partner met wie in duurzame relatie wordt samengeleefd. Op grond van de Nederlandse implementatie van deze bepaling hebben deze gezinsleden echter wel een aanspraak op gezinshereniging.³⁸⁹

De kring van gezinsleden in de Gezinsherenigingsrichtlijn is beperkter. In de eerste plaats betreft dat de echtgenoot of echtgenote. Zoals we al hebben gezien kunnen lidstaten eisen dat de referent en partner tenminste 21 jaar oud zijn. Ten tweede zijn dat de minderjarige kinderen. Wie minderjarig is, wordt bepaald door het recht van de toelattende lidstaat, in Nederland is dat achttien jaar. Meerderjarige ongehuwde kinderen en andere gezinsleden dan het kerngezin hoeven niet te worden toegelaten, maar gezinshereniging kan wel worden verleend, onder voorwaarde dat ze vanwege hun gezondheid niet in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien.³⁹⁰

Een ruimere kring van gezinsleden geldt op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn voor vluchtelingen maar, zoals reeds genoemd, alleen wanneer de aanvraag wordt ingediend binnen drie maanden nadat de asielstatus is verleend.³⁹¹ De gezinsleden van vluchtelingen die naar Nederland komen op grond van deze gunstiger voorwaarden, gelden als 'nareizigers' met een eigen asielstatus en dus niet als gezinsmigranten. Lidstaten kunnen van gezinsleden van vluchtelingen die niet tot het kerngezin behoren de gezinshereniging toestaan wanneer zij ten laste komen van de vluchteling. Het gaat hierbij met name om jongvolwassenen die ongehuwd zijn en afhankelijk zijn van de referent en andere

³⁸⁷ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117 (*Chakroun t. Minister van Buitenlandse Zaken*).

³⁸⁸ Zwaan, K., Strik, T., Oosterom-Staples, H., Minderhoud, P.E., De Lange, T., Grütters, C., Groenewegen, T. & Geertsema K.E. (2020). *Nederlands Migratierecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers p. 178.

³⁸⁹ Artikel 8.7 t/m 8.25 Vb.

³⁹⁰ Artikel 4 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn.

³⁹¹ Artikel 12 lid 1 Gezinsherenigingsrichtlijn.

gezinsleden die deel uitmaken van het huishouden.³⁹² Wanneer de referent een alleenstaande minderjarige vluchteling is, staan lidstaten gezinshereniging toe van bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn zonder de geldende voorwaarden toe te passen en van andere gezinsleden indien de vluchteling geen bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn heeft, of deze onvindbaar zijn.

Wat betreft de relatievorm geldt in het EU-recht de aanspraak op gezinshereniging alleen voor het huwelijk. In geval van geregistreerd partnerschap of duurzame relatie kunnen lidstaten gezinshereniging toestaan, maar zij zijn hiertoe niet verplicht. Wat betreft polygame huwelijken is in de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaald dat de lidstaten geen toestemming geven voor toelating van een tweede echtgenote, als de referent al met een echtgenoot of echtgenote in de lidstaat verblijft. Dit is geen facultatieve bepaling, zodat lidstaten hiertoe verplicht zijn. De Unieburgersrichtlijn zegt niets over polygame huwelijken. Refererend aan EHRM-jurisprudentie stelt de Europese Commissie in de richtsnoeren bij deze richtlijn echter dat lidstaten dergelijke huwelijken niet hoeven te erkennen, maar dat wel rekening moet worden gehouden met de belangen van betrokken kinderen.³⁹³

Gezinsleden die buiten de kring van gezinsleden vallen zoals bepaald in beide richtlijnen, kunnen mogelijk wel een beroep doen op het recht op respect van gezinsleven van artikel 8 EVRM; hierbij is er echter geen sprake van een aanspraak op gezinshereniging. Het EHRM neemt in haar jurisprudentie de soevereiniteit van lidstaten om migratie te reguleren als uitgangspunt. Gezinshereniging hoeft alleen in uitzonderlijke gevallen te worden toegestaan, wanneer het gezinsleven niet elders kan worden uitgeoefend. Of dit het geval is, moet worden bepaald op basis van de individuele omstandigheden. Het EHRM gaat tevens uit van een strikte definitie van het kerngezin. Omdat Nederland een restrictief migratiebeleid voert, waarbij uitsluitend een verplichting bestaat op grond van internationaal recht, indien er een Nederlands belang wordt gediend, of wegens klemmende redenen van humanitaire aard (art 13 Vw), is artikel 8 EVRM steeds meer in belang toegenomen als humanitaire ondergrens en bepalend voor het beschermingsniveau. Gezinshereniging komt dan niet op de eerste, maar de laatste plaats.

Het verschil in aanspraken op gezinshereniging op grond van de diverse juridische kaders heeft vaak tot debat geleid. Met name het verschil in behandeling tussen eigen statische burgers en Unieburgers is al lange tijd onderwerp van debat en rechtszaken. Dit verschil in behandeling is wel betiteld als 'omgekeerde discriminatie'.³⁹⁴ Maar ook het verschil in behandeling van Unieburgers en derdelanders heeft tot kritiek geleid. Oorspronkelijk was de bedoeling dat derdelanders een juridische positie zouden krijgen die zoveel mogelijk gelijk zou zijn aan die van Unieburgers. Tijdens het onderhandelingsproces over de Gezinsherenigingsrichtlijn, dat werd beïnvloed door de aanslagen van 11 september 2001 en de daarop ontstane anti-islamhouding in Europa, stuitte deze opzet op steeds meer bezwaren van lidstaten, resulterend in een richtlijn die aanzienlijk strikter is dan de Unieburgersrichtlijn.³⁹⁵ In haar oorspronkelijke voorstel voor de Gezinsherenigingsrichtlijn had de Europese Commissie tevens voorzien in gelijke behandeling van statische burgers aan Unieburgers, om de eerdergenoemde 'omgekeerde discriminatie' te voorkomen. Meerdere lidstaten, zoals België, Spanje, Portugal en

³⁹² Ten Berg, J. (2021). De categorieën van de gezinsherenigingsrichtlijn. *A&MR*, 5, 277-281, p. 277, en ABRvS 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0146, *JV* 2012/489.

³⁹³ COM(2009) 313, p. 4.

³⁹⁴ Groenendijk, K. (2014). Reverse discrimination, family reunification and Union citizens of immigrant origin. In: E. Guild (Ed.), *The reconceptualization of European Union citizenship*, 167-188. Brill Nijhoff.

³⁹⁵ Groenendijk, K. (2006). Family reunification as a right under community law. *European Journal of Migration and Law*, 8(2), 215-230.

Oostenrijk behandelden deze groepen lange tijd gelijk.³⁹⁶ Dit voorstel stuitte echter eveneens op bezwaren van lidstaten en vond geen doorgang.

Sommige statische burgers maken met hun gezinnen gebruik van het vrij verkeer met als doel om na verloop van tijd terug te keren naar de herkomststaat en zo onder de gunstiger voorwaarden van de Unieburgersrichtlijn te vallen. Deze strategie wordt wel betiteld als de 'Europaroute' of - in Nederland ook wel de 'België-route'. Hoewel het gebruik van deze route niet veelvuldig voorkomt, omdat gebruikmaking ervan aanzienlijk financieel en sociaal kapitaal vereist, veroordelen lidstaten deze praktijk als 'misbruik van recht'. Het HvJEU heeft echter geoordeeld dat het legaal is en dat de motieven voor gebruikmaking van het recht op vrij verkeer irrelevant zijn.³⁹⁷ Lidstaten blijven echter bij hun kritiek en menen dat het EU-recht hun soevereiniteit om migratie te reguleren vergaand inperkt. In reactie op deze kritiek heeft het HvJEU erop gewezen dat lidstaten het Unierecht lidstaten de ruimte beidt om te controleren op schijnhuwelijken.³⁹⁸ In Nederland heeft dat er, net als in diverse andere lidstaten, toe geleid dat schijnhuwelijkencontrole de laatste jaren zich in sterke mate richt op Unieburgers met een derdelander partner.

4.6 Concluderende opmerkingen

In dit hoofdstuk hebben we het gezinsmigratiebeleid in historisch perspectief beschouwd. Het beleid is vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw liberaler geworden, met name door de gelijkstelling van man en vrouw, door gezinshereniging open te stellen voor niet-huwelijkse relaties en voor LHBT-paren. Deze ontwikkelingen sloten aan bij die in het familierecht. Gezinsmigratie werd in deze periode gezien als een middel om de integratie van migranten te bevorderen. Vervolgens, vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw, is het gezinsmigratiebeleid echter restrictiever geworden, met introductie van voorwaarden, zoals het middelenvereiste en het integratievereiste van de Wib, maar ook door strikte interpretaties van het begrip gezin, middels het begrip feitelijke gezinsband. Die keuze voor een restrictiever beleid werd ingegeven door de heersende gedachte bij politiek en beleidsmakers dat gezinsmigratie een hindernis vormt voor integratie, de vrees voor fraude en misbruik en de wens de welvaartstaat te beschermen. Het gevolg is dat vrouwen en mannen, hetero en homoparen en gehuwden en samenwonenden weliswaar gelijke aanspraken op gezinshereniging hebben, maar onder striktere voorwaarden. Toch geldt dat niet voor iedereen in gelijke mate. Het gezinsmigratiebeleid is door de verschillende juridische kaders gefragmenteerd en gestratificeerd geraakt, zodat er verschillende voorwaarden en gezinsdefinities gelden voor verschillende groepen referenten en hun gezinsleden. Artikel 8 EVRM is daarmee steeds meer als humanitaire ondergrens gaan gelden voor gezinsleden en gezinsvormen die buiten het beleid vallen. Op de verschillende definities van het gezin in het huidige beleid gaan we in het volgende hoofdstuk in.

³⁹⁶ Groenendijk, K. (2014).

³⁹⁷ Fernhout, R. & Groenendijk, C.A. (2010). Vrij verkeer, Europa route en omgekeerde discriminatie: Wie houdt wie voor de gek?. *A&MR*, 25(1), 4-16, en Wray, H., Kofman, E. & Simic, A. (2021). Subversive citizens: Using EU free movement law to bypass the UK's rules on marriage migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(2), 447-463, en Ismaili, N. (2014, 8 april). *Met Europees recht nationaal recht ontduiken?* Verblijfblog. <https://verblijfblog.nl/met-europees-recht-nationaal-recht-ontduiken/>

³⁹⁸ HvJ EU 25 juli 2008, C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449 (*Metock e.a. t. Minister for Justice, Equality and Law Reform*).

5 Verschillende definities van het gezin in het gezinsmigratierecht

In dit hoofdstuk behandelen we de invulling van het begrip gezin in het huidige gezinsmigratierecht. Nu we in het vorige hoofdstuk hebben gezien dat er verschillende juridische kaders van toepassing zijn op verschillende groepen migranten, zullen we in dit hoofdstuk vooral de aandacht richten op derdelanders. In dit hoofdstuk behandelen we, aansluitend op de structuur van voorgaande hoofdstukken, allereerst partnerrelaties, vervolgens de relatie tussen ouders en minderjarige kinderen en vervolgens overige gezins- of familieleden. Gezien de specifieke problematiek van gezinshereniging van vluchtelingen besteden we aparte aandacht aan nareis.

5.1 Partnerrelaties

De beide richtlijnen, de Unieburgersrichtlijn en de Gezinsherenigingsrichtlijn, staan een verschil in behandeling van samenwonen en huwelijk toe. De Unieburgersrichtlijn vereist slechts de gelijke behandeling van geregistreerd partnerschap met het huwelijk, wanneer dat geregistreerde partnerschap ook in nationaal recht wettelijk gelijk behandeld wordt. In Nederland is dat het geval. Nederland zal dan ook een elders geregistreerd partnerschap moeten erkennen, maar een andere EU-lidstaat die geregistreerd partnerschap niet gelijkstelt aan een huwelijk, hoeft het Nederlandse geregistreerd partnerschap niet te erkennen.³⁹⁹ Tevens kan bij een duurzame relatie, een begrip dat niet nader wordt gedefinieerd in die Unieburgersrichtlijn, aan partners worden gevraagd om hun relatie aan te tonen. Nationale staten mogen hierbij de eis stellen dat de relatie een zekere duur heeft, zolang de eenheid van het gezin het uitgangspunt blijft en ook met andere omstandigheden rekening wordt gehouden.⁴⁰⁰

Indien partners (homo- of heteroseksueel) gehuwd zijn of hun relatie is ingevuld op een wijze vergelijkbaar met een huwelijk is er sprake van familie- en gezinsleven.⁴⁰¹ Het gaat hier over de huwelijkspartner, de geregistreerde partner of een niet-huwelijks/niet-geregistreerde partner met wie de referent een duurzame en exclusieve relatie onderhoudt. Het Nederlandse beleid gaat uit dat er sprake is van een duurzame relatie wanneer deze zes maanden voorafgaand aan de aanvraag heeft bestaan.⁴⁰² Als de relatie net gevormd is of er beperkte invulling aan de relatie gegeven wordt, kan de vraag ontstaan of er sprake is van een gezinsband. Wel was het zo dat ongehuwde partners (zowel LHBT- als heterorelaties) moesten aantonen dat zij een 'duurzame en exclusieve' relatie hadden, die 'op één lijn' kon worden gesteld met een huwelijk. Samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding voeren werden daarbij als voorwaarden gesteld. Als bewijs hiervan werd uitsluitend een bewijs van inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP) van tenminste zes maanden geaccepteerd. De Afdeling achtte een dergelijk samenwoonvereiste echter in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁴⁰³ Hierop is het beleid aangepast en is samenwonen geen absoluut vereiste meer, als er gegronde redenen zijn waarom de partners niet samenwonen.⁴⁰⁴ Het lijkt erop dat de gelijke behandeling van homo- en heterorelaties die in het gezinsmigratierecht is neergelegd, in de uitvoeringspraktijk grotendeels wordt gehandhaafd.⁴⁰⁵ Wel zouden documentatie-vereisten in het nadeel van LHBT-koppels kunnen uitvallen, wanneer de relatie in het land van herkomst van de buitenlandse partner niet kunnen worden geformaliseerd en geregistreerd en zou het idee dat

³⁹⁹ Zwaan, K. e.a. (2020), p. 122-124.

⁴⁰⁰ Richtsnoeren betreffende het recht van vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden, C/2023/1392.

⁴⁰¹ Artikel 3.14 Vb, en paragraaf B7/3.8.1 Vc 2000.

⁴⁰² Paragraaf B10/2.2 Vc 2000.

⁴⁰³ ABRvS 20 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:455, en ABRvS 10 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4132.

⁴⁰⁴ IB 2020/114 Werkwijze naar aanleiding van afdelingsuitspraken verplaatsing hoofdverblijf en samenwoonvereiste.

⁴⁰⁵ Bonjour, S. (2024). Vreemde gezinnen. De grenzen van het gezin in het Nederlandse vreemdelingenrecht. *A&MR*, 7, 328-335.

homoseksualiteit of - ook bij heteroparen - samenwonen in het land van herkomst niet wordt geaccepteerd tot een vermoeden van het schijnkarakter van de relatie kunnen leiden.⁴⁰⁶

Een huwelijk moet rechtsgeldig zijn. De rechtsgeldigheid van een in het buitenland gesloten huwelijk wordt bepaald naar het Nederlands internationaal privaatrecht, dat ervan uitgaat dat een huwelijk rechtsgeldig is als het volgens de wetgeving van het betreffende land als rechtsgeldig wordt gezien. Als het huwelijk volgens die wetgeving niet als rechtsgeldig wordt aangemerkt, wordt getoetst of aan de voorwaarden voor partnerschap wordt voldaan.⁴⁰⁷ Dit betekent dat een religieus gesloten huwelijk dat volgens de in het herkomstland geldende wetgeving niet als geldig huwelijk wordt gezien, zoals in Turkije, niet als rechtsgeldig huwelijk zal worden aangemerkt.⁴⁰⁸ In Syrië is een religieus huwelijk rechtsgeldig als het is gesloten voor een kerk of is bekrachtigd door een Sharia-rechtbank.⁴⁰⁹ Een andere vraag is of het bestaan van een rechtsgeldig huwelijk aan de hand van documenten aannemelijk is gemaakt, zoals met een buitenlandse huwelijksakte. Als dat niet het geval is, hoeft er niet te worden getoetst of er een partnerrelatie is.⁴¹⁰ Voor nareis geldt dat het huwelijk rechtsgeldig moet zijn op het moment van binnenkomst van de referent in Nederland. De bepaling van de rechtsgeldigheid van een huwelijk kan zo een complexe zaak zijn die migratierechtelijke consequenties kan hebben, die met name, hoewel niet uitsluitend, vluchtelingen treft.⁴¹¹ In par. 5.4 over nareis gaan we verder in op de kwestie van documentvereisten.

Schijnhuwelijken en-relaties

Zowel de Unieburgersrichtlijn als de Gezinsherenigingsrichtlijn staan controle op schijnhuwelijken toe, mits geen afbreuk wordt gedaan aan fundamentele rechten.⁴¹² De mogelijkheden, maar ook de grenzen van deze controles, heeft de Europese Commissie uitgewerkt in een Handboek.⁴¹³ In Nederland is sprake van een intensieve controlepraktijk. Zowel uit de internationale literatuur als uit onderzoek van de Nederlandse jurisprudentie blijkt dat geracialiseerde en gendered gezinsnormen worden gehanteerd. Dat betekent dat vooral bepaalde nationaliteitsgroepen - zoals Ghanezen - en relaties waarin de referent een vrouw is het onderwerp zijn van onderzoek en dat verschillen tussen partners (leeftijdsverschillen, religieuze, taal- of cultuurverschillen) bijdragen aan de verdenking dat er sprake is van een schijnhuwelijk.⁴¹⁴ De zogenaamde 'indicatoren' voor een schijnhuwelijk of -relatie die op zowel nationaal als Europees niveau worden gehanteerd, over de wijze waarop relaties tot stand komen, welke kennis de huwelijkspartners van elkaar dienen te hebben en hoe zij zich ten opzichte van elkaar dienen te gedragen zijn volgens meerdere auteurs gebaseerd op traditionele opvattingen over man/vrouw-verhoudingen in een huwelijk. Volgens sommige auteurs worden de paren die om

⁴⁰⁶ Bonjour, S. (2024), en De Hart, B. (2003).

⁴⁰⁷ Paragraaf C2/4.1 Vc.

⁴⁰⁸ ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:984.

⁴⁰⁹ ABRvS 14 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1529.

⁴¹⁰ Ten Berg, J. (2021).

⁴¹¹ Kulk, F. (2013). *Laverend langs grenzen. Transnationale gezinnen en Nederlands en islamitisch familie-en nationaliteitsrecht*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

⁴¹² Artikel 16 lid 2 sub b Gezinsherenigingsrichtlijn, en artikel 35 Unieburgersrichtlijn. Bij Unieburgers vindt controle veelal plaats middels de vraag of er sprake is van een 'duurzame relatie' in de zin van artikel 3 lid 2 sub b Unieburgersrichtlijn.

⁴¹³ Handboek voor de aanpak van vermoedelijke schijnhuwelijken tussen EU-burgers en burgers van derde landen in de context van het EU-recht inzake vrij verkeer van EU-burgers, 23 april 2012, 8714/1/12, REV 1. COM (2014) 604 definitief, 26 september 2014.

⁴¹⁴ De Hart, B. (2017a). Wanneer is er sprake van een 'oprecht' huwelijk?. *A&MR*, 9, 398-404. Vanaf juli 2020 zou de IND haar beleid hebben aangepast en niet langer zich richten op bepaalde nationaliteitsgroepen. Steeds moet er sprake zijn van individuele indicatoren om nader onderzoek te rechtvaardigen. Zie ook: ABRvS 19 juni 2023, 202105376/1/V3, *JV* 2023/171, m. nt. N. Fokkink.

gezinshereniging vragen afgemeten aan de kenmerken van de 'pure relationship' die moderne relaties volgens socioloog Giddens typeren. Deze 'pure relatie' heeft vier centrale kenmerken. Ten eerste heeft deze relatie een intrinsieke waarde, zij wordt aangegeven en in stand gehouden omdat de partners er bevrediging uithalen. Ten tweede veronderstelt de pure relatie een emotionele band tussen de partners: zij delen intimiteit, hun gedachten en gevoelens. Ten derde is de pure relatie gebaseerd op gelijkheid tussen de partners en individuele autonomie. Tot slot heeft deze gelijkheid tevens betrekking op het seksleven, wat wederkerig seksueel genot inhoudt.⁴¹⁵ Dit gehanteerde beeld van de pure relatie leidt ertoe dat paren kunnen worden gevraagd vragen te beantwoorden over intieme aspecten van hun gezamenlijke leven, inclusief hun seksleven.⁴¹⁶ Dit gebeurt ook in de Nederlandse uitvoeringspraktijk, hoewel het niet is toegestaan in asieltogehoren van LHBT-ers.⁴¹⁷

Ook wordt gewezen op de bewijsproblemen in de Nederlandse uitvoerings- en rechtspraktijk. De IND kan volstaan met aan te tonen dat partners niet alles van elkaar weten of niet altijd samenwonen. De partners moeten tegenstrijdigheden in hun verhaal kunnen weerleggen, terwijl aan ander bewijs van hun relatie weinig waarde wordt gehecht.⁴¹⁸ Wanneer paren er niet in slagen autoriteiten ervan te overtuigen dat hun relatie voldoet aan de normen van de 'pure relatie' kan de verblijfsvergunning worden geweigerd, ook al is er wel een rechtsgeldig huwelijk of geregistreerd partnerschap gesloten en woont het paar samen.

De verdenking dat relaties worden aangegaan of onderhouden met het enkele doel daaraan een verblijfsrecht te ontleen, beperkt zich niet tot partnerrelaties. Zoals we nog zullen zien, worden ook relaties tussen ouders en kinderen als potentieel 'schijn' gezien (zie par. 5.2 en 5.4).

Polygame huwelijken

In het kader van het recht op gezinsleven van artikel 8 EVRM kwamen al in de jaren 1980 en 1990 de eerste gezinsherenigingszaken van polygame huwelijken voor het EHRM.⁴¹⁹ In deze zaken achtte de Commissie, de voorloper van het EHRM, het beleid dat in meerdere lidstaten slechts een echtgenote en de daaruit geboren kinderen werden toegelaten, in overeenstemming met artikel 8 EVRM, op grond van de soevereiniteit van lidstaten en hun beleidsruimte om hun gezinsherenigingsbeleid te bepalen. Er was geen sprake van discriminatie en evenmin van schending van het recht op respect voor gezinsleven door dit beleid, dat het gerechtvaardigde doel had de openbare orde en de 'christelijke cultuur van monogamie' te beschermen.⁴²⁰ Het beginsel van voorkoming van polygamie vinden we terug in zowel de Unieburgers- als de Gezinsherenigingsrichtlijn. Doel van deze regeling zou met name zijn de rechten van vrouwen en kinderen te beschermen.⁴²¹ Volgens sommige onderzoeken ontwikkelt zich in enkele lidstaten een zogenaamde accommodatie-praktijk, volgens welke polygamie nog altijd

⁴¹⁵ Giddens, A. (1992). *The Transformation of Intimacy: Sexuality, Love and Eroticism*. Oxford: Polity Press, zoals besproken in Eggebø, H. (2013).

⁴¹⁶ Challborn, M.R. & Harder, L. (2019). Sex and the genuine marriage: Consummation and conjugality in Canadian citizenship. *Citizenship Studies*, 23(5), 407-423.

⁴¹⁷ De Hart, B. (2017a), Zie ook Rechtbank Den Haag 10 mei 2012, ECLI:NL:RBDHA:2021:15745. *A, B en C*, C-148/13 tot C-150/13, 2 December 2014, *JV* 2015/3, m.nt. Middelkoop.

⁴¹⁸ Fokkink, N. (2023). Vaststelling van schijnrelaties en-huwelijken. *A&MR*, 6/7, 334-336, en Fokkink, N. (2022). Schone schijn ophouden? Bewijsperikelen bij de vaststelling van schijnrelaties. *A&MR*, 8, 392-398.

⁴¹⁹ EHRM E.A. and A.A. v. the Netherlands (No. 14501/89)18, M. and O.M. v. the Netherlands (No. 12139/86)19 and Bibi v. the United Kingdom (No. 19628/92).

⁴²⁰ Stybnarova, N. (2020). Teleology Behind the Prohibition of Recognition of Polygamous Marriages Under the EU Family Reunification Directive: A Critique of Rule Effectiveness. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 40(1), 104-116.

⁴²¹ Considerans 11 Gezinsherenigingsrichtlijn.

verboden is, maar de gevolgen ervan worden aanvaard; deze accommodatie-praktijk heeft echter geen betrekking op migratie.⁴²²

Polygamie houdt volgens de huidige IND-werkinstructie in dat een persoon met meerdere personen tegelijkertijd een huwelijk of duurzaam (geregistreerd) partnerschap heeft, of een combinatie daarvan. Deze relaties mogen niet gelijktijdig op Nederlands grondgebied bestaan omdat dat, zoals eerder besproken, als in strijd met de openbare orde wordt beschouwd (par. 3.1).⁴²³ Dit betekent dat de referent een keuze moet maken en slechts één partner en diens kinderen naar Nederland kan laten overkomen. Hoewel ervan wordt uitgegaan dat hiermee de feitelijke gezinsband met de andere partner automatisch wordt verbroken, moet door de referent toch worden aangetoond dat de relatie met de andere partner is verbroken op het moment van de beslissing op de aanvraag, zoals door overlegging van een echtscheidingsakte. Kinderen voortgekomen uit het huwelijk of partnerschap met een andere partner kunnen eventueel wel overkomen.⁴²⁴ Omdat het beleid slechts spreekt over meerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen, zou het hebben van een affectieve relatie naast een huwelijk of partnerschap niet onder dit beleid vallen. In 2021 deed de Afdeling de uitspraak dat het hebben van meerdere relaties niet aan verlening van een verblijfsvergunning in de weg staat, ook niet wanneer een partner tegelijkertijd is gehuwd met een ander, zolang niet om overkomst van meer dan één partner wordt gevraagd.⁴²⁵ Wel zou dit kunnen leiden tot het vermoeden dat er sprake is van een schijnrelatie of -huwelijk.

Dat het tegengaan van polygamie bij gezinsmigratie een legitiem doel dient en welke effecten dit beleid heeft, wordt door sommige academici kritisch belicht. Daarbij wordt erop gewezen dat de praktijk van polygamie veel meer divers is dan vaak wordt aangenomen. Juridische polygamie zou wel eens de facto monogamie kunnen inhouden, bijvoorbeeld wanneer een *talaq*-echtscheiding naar islamitisch recht in Nederland niet wordt erkend terwijl het paar wel uit elkaar is.⁴²⁶ Uitgaande van het doel van het polygamieverbod: de bescherming van vrouwen en kinderen, wordt de vraag gesteld in hoeverre de belangen van de achtergebleven vrouw worden meegenomen in de beslissing op de gezinsherenigingsaanvraag. De norm van voorkoming van polygamie in gezinshereniging versterkt feitelijk de macht van de man om eenzijdig te beslissen, terwijl de achtergebleven vrouw in een situatie achterblijft waarin ze niet gescheiden is, maar ook haar huwelijk niet kan effectueren, zo stelt Stybnarova.⁴²⁷ Precies dit argument, met verwijzing naar de doelstelling van de bepaling in artikel 4 lid 4 Gezinsherenigingsrichtlijn, werd aangevoerd in een zaak bij de Afdeling, waarin de kinderen van een tweede en derde vrouw in het kader van nareis om toelating vroegen. Aangevoerd werd dat de vrouwen het eens waren met de polygame situatie, dat de belangen van de kinderen met de weigering van toelating niet waren gediend en dat de maatschappelijke opvattingen over gezinsconstructies waren veranderd, zoals zou blijken uit het bestaan van polyamoureuze situaties.⁴²⁸ Deze argumenten mochten niet baten. Hoewel de Afdeling onderkende dat altijd een individuele beoordeling moet

⁴²² Forsyth, E., Mirza, C. & Probert, R. (2024). Prohibiting polygamy, yet permitting plurality?. In: Probert, R. & Thompson, S. (Eds.), *Research Handbook on Marriage, Cohabitation and the Law*, 153-174. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

⁴²³ WI 2024/4 Instructies behandeling nareisaanvragen, par. 4.2.1.

⁴²⁴ Ibid.

⁴²⁵ ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2550, Rechtbank Den Haag 27 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2414, en IB 2023/36 Afdelingsuitspraak exclusiviteitseis bij ongehuwde partnerrelaties.

⁴²⁶ Charsley, K. & Liversage, A. (2013). Transforming polygamy: Migration, transnationalism and multiple marriages among Muslim minorities. *Global Networks*, 13(1), 60-78, en Sportel, I. (2017). Who's Afraid of Islamic Family Law? Dealing with Shari'a-based Family Law Systems in the Netherlands. *Religion and Gender*, 7(1), 53-69.

⁴²⁷ Stybnarova, N. (2020).

⁴²⁸ ABRvS 13 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2959.

plaatsvinden, mag de staatssecretaris ervan uitgaan dat polygame huwelijken per definitie in strijd zijn met de openbare orde en daarom zwaar in de belangenafweging ten nadele van de aanvrager meewegen.⁴²⁹ In deze zaak zijn thans prejudiciële vragen gesteld bij het HvJEU.

Volgens sommige juristen is het de vraag of deze afwijzende houding van polygamie kan worden volgehouden gezien de grotere keuzevrijheid van relatievormen in het familierecht.⁴³⁰ In het Nederlandse familierecht kan, sinds de wetwijziging van 2014, een gehuwde man zonder tussenkomst van de rechter kinderen bij een andere vrouw erkennen en dus de facto twee gezinnen hebben, terwijl in het migratierecht polygame relaties niet zijn toegestaan.⁴³¹ Volgens Kochenov en Belavusau roept de eerdergenoemde *Coman*-uitspraak van het HvJEU de vraag op hoe de weigering van lidstaten om non-binaire liefdesrelaties te erkennen nog kan worden gerechtvaardigd. Gezien het toegenomen belang van bescherming van de autonomie en privacy van individuen, kan de openbare orde volgens deze auteurs niet langer dienen als argument om een verbod op een huwelijk met meer dan twee partners te rechtvaardigen.⁴³²

5.2 De relatie tussen ouders en minderjarige kinderen

De manier waarop de relatie tussen ouders en minderjarige kinderen in het gezinsherenigingsbeleid is beschermd, heeft historisch gezien aanzienlijke ontwikkelingen doorgemaakt. Het betreft hierbij zowel de toelating van minderjarige kinderen bij hun ouders, als de toelating van migrantenouders bij hun minderjarige kinderen in Nederland. Omdat het hier gaat om de leden van het kerngezin, zou men een sterke mate van bescherming verwachten. Toch is het beleid lange tijd restrictief geweest en kent het nog altijd restrictieve tendensen. Hieronder bespreken we eerst de toelating van minderjarige kinderen bij hun ouders. In par. 4.3 bespraken we reeds de toelating van minderjarige kinderen bij hun moeders in Nederland. Thans lijkt vooral de toelating van minderjarige kinderen bij hun biologische vaders een kwestie te zijn die tot jurisprudentie leidt, daarom gaan we in dit hoofdstuk vooral op deze situatie in. Vervolgens gaan we in op het verblijf van derdelander ouders bij minderjarige kinderen. Lange tijd bestond er in Nederland geen aanspraak voor derdelander ouders op verblijf bij hun kinderen in Nederland, ook niet als deze kinderen de Nederlandse nationaliteit hadden. Onder invloed van jurisprudentie van de beide Europese hoven, met name *Jeunesse* op grond van 8 EVRM, de Unieburgersrichtlijn en *Zambrano* en *Chavez* op grond van artikel 20 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), kwam hier geleidelijk verandering in.

Biologische vaders en hun achtergebleven minderjarige kinderen

In de huidige regelgeving wordt bepaald dat het minderjarige biologische of juridische kind van de gezinshereniger, die feitelijk tot het gezin behoort en in het land van herkomst feitelijk tot het gezin behoorde en onder het rechtmatige gezag van de ouder staat, recht heeft op verblijf als familie- of gezinslid in Nederland.⁴³³ Deze implementatie komt voort uit artikel 4 lid 1 sub c van de Gezinsherenigingsrichtlijn, dat bepaalt dat het minderjarige kind recht heeft op gezinshereniging wanneer de gezinshereniger gezag heeft over het kind en het kind 'te zijnen laste' komt. De volgende drie cumulatieve criteria worden gesteld om ouder en kind te herenigen: 1) er is sprake van biologisch

⁴²⁹ Zie ook: ABRvS 31 januari 2020, ECLI: NL:RVS:2020:329.

⁴³⁰ Desmet, E. (2021). Gender en migratierecht in België: een decennium in vogelvlucht. In: Brems, E., Cannoot, P. & Stevens, L. (red.), *Recht en gender in België: 10 jaar later*, 451-485. Brugge: die Keure.

⁴³¹ Van Walsum, S.K. (2000a).

⁴³² Kochenov, D. V. & Belavusau, U. (2020). After the celebration: Marriage equality in EU Law post-Coman in eight questions and some further thoughts. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(5), 549-572. Zie over de Britse context: Shah, P. A. (2003). Attitudes to polygamy in English law. *International & Comparative Law Quarterly*, 52(2), 369-400.

⁴³³ Artikel 3.14(c) Vb.

of juridisch ouderschap; 2) het kind staat onder het gezag van de hoofdpersoon; en 3) het EU-begrip ‘ten laste komen van’ is omgezet in het vereiste om ‘feitelijk’ tot het gezin te behoren. Artikel 4 lid 1 van de Gezinsherenigingsrichtlijn verwijst tevens naar artikel 16 Gezinsherenigingsrichtlijn. Daarin wordt bepaald dat een verblijfsvergunning afgewezen of ingetrokken kan worden als er geen sprake is van ‘werkelijk huwelijks- of gezinsleven’. Het doel van deze bepaling is om oneigenlijk gebruik van het recht op gezinshereniging te bestrijden.⁴³⁴ We zien dus dat het begrip ‘feitelijk behoren tot het gezin’, dat eerder was afgeschaft omdat het niet verenigbaar werd geacht met artikel 8 EVRM en de Gezinsherenigingsrichtlijn, hier opnieuw van belang wordt geacht.

Dit beleid heeft met name gevolgen voor de mogelijkheden van biologische vaders om minderjarige kinderen uit het buitenland te laten overkomen. Wat betreft het bestaan van gezinsleven van vaders en moeders met hun minderjarige kinderen wordt er in de Vreemdelingencirculaire op diverse manieren een onderscheid gemaakt. Zo kan het gezinsverband tussen de biologische vader en zijn kind uit een huwelijk of niet-huwelijkse relatie in bijzondere omstandigheden als verbroken worden beschouwd.⁴³⁵ Dit is het geval wanneer zij lange tijd niet samen hebben gewoond, in die periode ook geen contact met elkaar hebben gehad en er geen intentie is om het contact te herstellen. Van gezinsleven moet in eerste instantie dus wel uitgegaan worden, maar dit sluit niet uit dat de vader zijn recht op gezinshereniging verliest als de omstandigheden in de richting van verbreking wijzen. Uit de Vreemdelingencirculaire volgt nog een ander onderscheid, namelijk tussen kinderen geboren buiten of binnen een huwelijk of een niet-huwelijkse relatie. In het geval dat het minderjarige kind *buiten* de relatie is geboren, neemt de IND gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM aan tussen de biologische vader en het minderjarige kind als uit de feiten en omstandigheden volgt dat er daadwerkelijk sprake is van ‘hechte persoonlijke banden’.⁴³⁶ Ook als vastgesteld wordt dat er sprake is van beschermenswaardig gezinsleven conform artikel 8 EVRM, vindt nog steeds een belangenafweging plaats tussen de belangen van de ouder en zijn kind en die van de Nederlandse Staat. Voor de moeder gelden beide uitzonderingen niet. Ongeacht of het kind binnen of buiten een relatie geboren is, wordt bij de moeder en haar kind *altijd* gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM aangenomen.

Migratierechtjuristen zijn kritisch over dit beleid en de Afdelingsjurisprudentie in dit kader en betwijfelen of beide in lijn zijn met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Werner betoogt dat het ontstane onderscheid berust op een onjuiste interpretatie van artikel 4 en 16 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De Nederlandse regelgeving veronderstelt een nauwe samenhang tussen artikel 4 en 16 Gezinsherenigingsrichtlijn. Maar waar artikel 4 gaat over welke gezinsleden onder welke voorwaarden in aanmerking komen voor gezinshereniging met het doel de eenheid van het gezin te waarborgen, heeft artikel 16 Gezinsherenigingsrichtlijn tot doel oneigenlijk misbruik en fraude van het gezinsherenigingsrecht te voorkomen. Artikel 16 is daarom opgenomen in hoofdstuk VII met de titel ‘Sancties en beroepsmogelijkheden’.⁴³⁷ Het in samenhang interpreteren van deze bepalingen heeft ertoe geleid dat het subjectieve recht op gezinshereniging van de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt ondermijnd, aldus Werner. De richtlijn staat bovendien niet toe dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen kinderen geboren binnen of buiten een huwelijk.⁴³⁸

⁴³⁴ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2366, r.o. 4.4. Zie ook: Werner, J. (2020). Your children are (not) your children. *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 3, 71-80.

⁴³⁵ IND Werkinstructies 2020/16 *Richtlijn voor de toepassing van artikel 8 EVRM* (hierna: IND WI 2020/16), p. 7.

⁴³⁶ Dit geldt ook voor de niet-biologische vader die het kind heeft erkend, *ibid.* IND WI 2020/16, p. 8.

⁴³⁷ Zie ook: Werkman, P. (2023). Vraag & Antwoord: Is gezinshereniging mogelijk als ouder en minderjarig kind eerder geen contact hadden?. *A&MR*, 10, 525-528.

⁴³⁸ Werkman, P. (2023), Klaassen, M.A.K. (2018), noot bij bij ABRvS 1 oktober 2018, 201804621/1/V1, *JV* 2018/185, en Migration Law Clinic (2019). *The requirement of ‘sufficient substance’ of the relationship between*

Het beleid leidt ertoe dat gezinshereniging van de biologische vader en zijn minderjarige kind geboren buiten een relatie alleen in zeer uitzonderlijke situaties mogelijk is. De IND erkent wel de mogelijkheid dat de vader een relatie ontwikkelt met zijn kind, ook wanneer aan deze relatie in het verleden beperkt invulling is gegeven. De vader moet dan wel aannemelijk maken dat hij de band met zijn kind wil opbouwen en onderhouden dat het eerdere ontbreken van contact hem niet aan te rekenen is – bijvoorbeeld omdat de moeder het kind bij hem heeft weggehouden.⁴³⁹ Andere redenen dan overmacht worden in praktijk niet meegewogen.⁴⁴⁰

De Afdelingsjurisprudentie laat dit goed zien.⁴⁴¹ Deze uitspraken gaan over kinderen die in het land van herkomst verblijven met een familie- of gezinslid - bijvoorbeeld een oom of de biologische moeder - en met hun vader in Nederland herenigd willen worden. De aanvragen zijn door de Staatssecretaris afgewezen, omdat niet aannemelijk was gemaakt dat er 'voldoende invulling' aan de relatie is gegeven en er dus geen sprake zou zijn van gezinsleven conform artikel 8 EVRM. De argumenten van de Staatssecretaris kunnen als volgt worden samengevat: de vaders hadden geen huwelijkse of niet-huwelijkse relatie met de moeders toen het kind geboren werd, de vaders woonden niet eerder samen met het kind en de betrokkenheid van de vaders (feitelijk en/of financieel) was onvoldoende.⁴⁴² De Afdeling gaat ervan uit dat het Nederlandse beleid in overeenstemming is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Omdat artikel 4 van de richtlijn verwijst naar artikel 16 mag de IND in de beoordeling rekening houden met eventueel oneigenlijk gebruik. De toetsing van 'hechte persoonlijke banden' is daarom volgens de Afdeling niet in strijd met het Unierecht. Wel herhaalt de Afdeling dat het begrip van 'werkelijk gezinsleven' altijd in overeenstemming moet zijn met artikel 8 EVRM.⁴⁴³ In *L. t. Nederland* stelde het EHRM vast dat biologische verwantschap tussen een biologische vader en zijn buiten het huwelijk geboren kind alleen onvoldoende is om beschermwaardig gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM aan te nemen.⁴⁴⁴ Uit feitelijke omstandigheden moet blijken dat er 'voldoende invulling' aan de relatie is gegeven. Zowel voor als na de geboorte van het kind moet de vader betrokken zijn geweest bij de opvoeding van het kind. Wanneer het kind binnen een relatie geboren is, wordt er wél uitgegaan van het bestaan van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen die deze aanname zouden ontkrachten. Ook uit jurisprudentie van het HvJEU blijkt dat de biologische band tussen ouders en kinderen alleen onvoldoende is om werkelijk gezinsleven aan te tonen. Het is echter aan de leden van het gezin om te bepalen op welke wijze zij hun gezinsleven wensen te leiden. Ook kunnen er volgens het Hof geen eisen worden gesteld aan de intensiteit van de gezinsband. Wel moet er sprake zijn van een daadwerkelijke band tussen de gezinsleden of van de wil om die gezinsband vast te stellen of te behouden. Samenwonen is niet vereist, en evenmin is het verplicht onderlinge financiële steun te bieden. Er kan ook sprake zijn van (de wil tot) het herstel van gezinsbanden, wat al kan blijken uit enkele bezoeken of andere vormen van regelmatig contact.⁴⁴⁵ Hieruit volgt dat het Hof een ruime opvatting hanteert over werkelijk gezinsleven.

father and child: Conformity with Articles 4 and 16 of the Family Reunification Directive?. Vrije Universiteit Amsterdam: Expert Opinion. Via: <https://migrationlawclinic.org/wp-content/uploads/2019/08/mlc-expert-opinion-sufficient-substance-family-life-def.pdf>.

⁴³⁹ IND WI 2020/16, para. 3.3.2.

⁴⁴⁰ Werkman, P. (2023), p. 528.

⁴⁴¹ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2366; ECLI:NL:RVS:2018:2467; ECLI:NL:RVS:2018:2469; ECLI:NL:RVS:2018:2466; ECLI:NL:RVS:2018:2940; ECLI:NL:RVS:2018:3174.

⁴⁴² Werner, J. (2020).

⁴⁴³ HvJ EU *Chakroun*, punt 44.

⁴⁴⁴ EHRM 1 september 2004, zk.nr. 68613/13 (*L. tegen Nederland*), para. 35-37.

⁴⁴⁵ HvJEU 1 augustus 2022, C-273/20 en C-355/20, *JV* 2022/206, ECLI:EU:C:2022:617 (*SW, BL en BC*), m. nt. Groenendijk.

Deze ruime opvatting wordt in het nationale beleid niet gehanteerd. Voor de beoordeling van het bestaan van ‘hechte persoonlijke banden’, moet er zorgvuldig gekeken worden naar de feitelijke situatie van elk individueel geval. De volgende elementen worden betrokken bij de evaluatie: Ten eerste, de manier waarop de vader op het moment van de aanvraag contact onderhoudt en in het verleden contact heeft onderhouden met het kind, zoals bellen, geld overmaken, fysiek bezoek van het kind en de mate van betrokkenheid bij de opvoeding. Ten tweede is de intensiteit van het contact belangrijk: Is de vader al vanaf de geboorte betrokken bij de opvoeding, hoe regelmatig was of is hij betrokken en werd de invulling van de band met het kind ingegeven vanuit hemzelf of door bepaalde omstandigheden.⁴⁴⁶

Deze bespreking laat zien dat de verschuiving naar de erkenning van ‘de facto’ gezinnen in het migratierecht ook een keerzijde heeft. In het huidige gezinsherenigingsbeleid heeft het ertoe geleid dat de intenties van vaders intensief onderzocht worden en dat de vader het bestaan van de gezinsband voorafgaand aan de overkomst naar Nederland moet kunnen bewijzen.⁴⁴⁷ De redenen van de vader om zijn kind te willen overbrengen naar Nederland worden gezien als economisch gemotiveerd, zoals ingegeven door de wens zijn kind gebruik te laten maken van het Nederlandse schoolsysteem. Deze conclusie wordt ondersteund door de literatuur, die laat zien dat migrantenvaders worden afgemeten aan een ideaal van een ‘hands-on father’ (het nieuwe vaderschap besproken in par. 2.1) met gelijke taakverdeling tussen man en vrouw in het gezin; één ‘juiste’ manier om aan het vaderschap invulling te geven.⁴⁴⁸ De vader moet niet alleen financieel betrokken zijn bij de opvoeding van het kind, maar moet ook de intentie hebben om een familie te stichten en nauw betrokken zijn geweest bij hun ontwikkeling. De vader die enkel financieel bijdraagt en niet veel contact heeft met zijn kind wordt niet erkend als vader en heeft daarom geen recht op gezinshereniging. Bij vaders lijken ook meer dan bij migrantenmoeders belangen van een restrictief migratiebeleid de doorslag te geven.⁴⁴⁹ Tot slot valt op dat de Afdeling het IVRK en het belang van het kind in uitspraken over biologische vaders nauwelijks noemt.⁴⁵⁰ Dit bevestigt de conclusie van Ismaili dat in het familierecht het belang van het kind voorop wordt gesteld, terwijl bij gezinsmigratie de belangen van de staat doorgaans sterker meewegen.⁴⁵¹

Verblijf van derdelander ouders bij minderjarige Nederlandse kinderen: 8 EVRM

Hiervoor hebben we het verblijfsrecht van een minderjarig kind bij een ouder in Nederland besproken. Nog restrictiever was lange tijd het toelatingsbeleid voor ouders bij een minderjarig kind in Nederland, ook als dat kind de Nederlandse nationaliteit bezat. Deze situaties werden lange tijd alleen beheerst door het nationale beleid en vervolgens artikel 8 EVRM.

De eerste zaak waarin het EHRM bepaalde dat een ouder verblijfsrecht kon ontlenen aan een kind dateert van 1988. Het was tevens de eerste migratierechtelijke zaak waarin het EHRM oordeelde dat artikel 8 EVRM geschonden was. Het betrof een gescheiden Marokkaanse vader van wie de verblijfsvergunning werd ingetrokken toen zijn huwelijk met de moeder werd verbroken. De vader deelde het co-ouderschap met de moeder en zorgde meerdere dagen per week voor zijn dochter, die net als haar moeder de Nederlandse nationaliteit had. Ook al leefde hij niet langer samen met zijn dochter, het gezinsleven met zijn dochter was door de echtscheiding niet verbroken, aldus het Hof. Het

⁴⁴⁶ IND WI 2020/16, p. 8.

⁴⁴⁷ Bonjour, S. & Diepenmaat, S. (2023) kaarten de risico's van de nadruk op feitelijke gezinsverbanden aan – ofwel: de verschuiving naar ‘the family-as-doing’ in plaats van ‘the family-as-being’, vooral in relatie tot de mate waarin het intieme leven van het gezin onderzocht wordt in de praktijk.

⁴⁴⁸ De Hart, B. (2015), p. 450, en Bonjour, S. (2009).

⁴⁴⁹ De Hart, B. (2015).

⁴⁵⁰ Werner, J. (2020). Wel in ABRvS 10 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2940, punt 4.2.

⁴⁵¹ Ismaili, N. (2019a).

Hof oordeelde dat met de intrekking van het verblijfsrecht onvoldoende rekening was gehouden met de belangen van de minderjarige dochter, gezien de ‘nauwe banden’ die bestonden tussen vader en dochter en haar jonge leeftijd. Het onderhouden van het gezinsleven vanuit Marokko werd onmogelijk geacht, Tevens werd van belang geacht dat de vader tot de intrekking legaal in Nederland had verbleven en er een huis en een baan had gehad.⁴⁵² De uitspraak leidde tot een beleidswijziging, die inhield dat gescheiden ouders op grond van 8 EVRM voortgezet verblijf kon worden toegestaan als er een omgangsregeling met een kind was. Wel bleef de migrantenouder hierbij in hoge mate afhankelijk van de opstelling van de ouder met een verblijfsrecht of Nederlandse nationaliteit.⁴⁵³

Hierop volgden een aantal zaken die lieten zien dat ook een migrantenouder die eerder geen legaal verblijf in het land had gehad, toch een verblijfsrecht kon worden verleend. Het toenemend belang van de rechten van het kind, ook al werd niet altijd expliciet gerefereerd aan het IVRK, verklaart deze ontwikkeling. Toch zijn de belangen van het kind lang niet altijd doorslaggevend en behoudt de staat volgens het EHRM het recht toelating aan een ouder te weigeren. Er wordt dan aangenomen dat de andere gezinsleden de ouder volgen, of dat het gezinsleven met moderne communicatiemiddelen vanuit het buitenland kan worden voortgezet.⁴⁵⁴ Een geschiedenis van schending van de regels van het migratierecht wordt tegen de ouder meegewogen. Dit is alleen anders bij uitzonderlijke omstandigheden, met name nalatigheid van de staat in toepassing van het migratiebeleid (excessief formalisme, langdurig niet-optreden tegen illegaal verblijf) en bijzondere omstandigheden van de kinderen (stress veroorzaakt door scheiding ouders).⁴⁵⁵ De belangrijkste uitspraak tot nu toe op dit thema is *Jeunesse* uit 2014. Het ging hier om een Surinaamse moeder die al lang in Nederland verbleef, maar nooit legaal verblijf had gehad. De vader was kostwinner en als de moeder zou worden teruggestuurd, zou hij daarom de zorg voor de kinderen niet op zich kunnen nemen. Het Hof vond dat er sprake was van uitzonderlijke omstandigheden, op vier gronden: 1. alle gezinsleden hadden de Nederlandse nationaliteit en de Surinaamse moeder had tot de Surinaamse onafhankelijkheid de Nederlandse nationaliteit gehad; 2. de moeder was al zestien jaar in Nederland en had nooit een verblijfsrecht gehad, maar de Nederlandse staat had nooit actie ondernomen om haar uit te zetten; 3. er waren geen onoverkomelijke obstakels om het gezinsleven in Suriname voort te zetten, maar dit zou wel bijzonder moeilijk zijn, met name voor de kinderen die er geen band mee hadden; en 4. er was in de nationale procedure onvoldoende aandacht besteed aan het belang van het kind.⁴⁵⁶ Ook hierin is dus terug te zien dat een bepaalde mate van nalatigheid van de staat een rol speelt in de uiteindelijke beslissing.

In een hierop volgende IND-werkinstructie werd de invulling van de toetsing aan 8 EVRM nader uitgewerkt met, op verzoek van de Kamer, expliciete aandacht voor het belang van het kind.⁴⁵⁷ Hierin

⁴⁵² EHRM 21 juni 1988, z.k.nr. 10730/84 (*Berrehab*). EHRM 27 november 1997, z.k.nr. 29192/95 (*Çiliz*).

⁴⁵³ Van Walsum, S.K. (1992). Geen emancipatie maar afhankelijkheid, de rechtspositie van de buitenlandse vrouw in Nederland. *Ars Aequi*, 41, 197-203, De Hart, B. (2001). Superpapa's en kindermeisjes. *Familierecht en gemengde relaties in een multiculturele samenleving*. In: P.B. Cliteur, V. van den Eeckhout (red.), *Multiculturalisme, Cultuurrelativisme en sociale cohesie*. Den Haag: BOOM.

⁴⁵⁴ Ismaili, N. (2019a). Zie ook bijv. EHRM 31 juli 2008 z.k.nr. 265/07 (*Omoregie*), en EHRM 11 april 2006, z.k.nr. 61292/00 (*Useinov*).

⁴⁵⁵ EHRM 31 januari 2006, z.k.nr. 50435/99 (*Rodrigues Da Silva Hoogkamer*), en EHRM 28 juni 2011, z.k.nr. 55597/09 (*Nunez*).

⁴⁵⁶ EHRM 3 oktober 2014, z.k.nr. 12738/10 (*Jeunesse/Nederland*), *JV* 2014/343 m.nt. Boeles, Klaassen, M.A.K. & Lodder, G.G. (2016). Kroniek gezinshereniging: januari 2014-december 2015. *A&MR*, 1, 31-42. Zie over de betekenis van *Jeunesse* en een persoonlijk verhaal van het gezin en de advocaat: De Lange, T. (2022). Het verhaal van Meriam *Jeunesse*. In: Grütters, C.A.F.M., Groenendijk, C.A., Janssen, B.J.M.F., Lange, T.D. & Zwaan, K. (red.). *Verhalen. Essays ter gelegenheid van 25 jaar CMR*. Nijmegen: CMR/Radboud Universiteit Nijmegen.

⁴⁵⁷ IND Werkinstructies 2015/4, gewijzigd in IND WI 2020/16.

wordt er nog steeds vanuit gegaan dat bij niet-rechtmatig verblijf er geen sprake is van inmenging in het recht op respect van gezinsleven, zonder op de implicaties van *Jeunesse* in te gaan. Bij een in beginsel afwijzende beslissing wordt nagegaan of er sprake is van sterk onderbouwde banden met Nederland, zoals psychische of medische omstandigheden, waardoor het kind aan Nederland gebonden is.⁴⁵⁸ Ook de Afdeling oordeelde dat overwegend belang moest worden gehecht aan het belang van het kind. Toch bleef de aanspraak van een migrantenouder op verblijf bij een kind allerm minst zeker. Het was de jurisprudentie van het HvJEU over de Unieburgersrichtlijn en artikel 20 VWEU die voor een daadwerkelijke verandering zorgde.

Afhankelijkheid en verblijf op grond van de Unieburgersrichtlijn

Aan een ouder, verzorger of kind die eerder geen legaal verblijf in het land heeft gehad of van wie het verblijfsrecht niet langer geldig is, kan een verblijfsrecht worden verleend op grond van EU-regels voor vrij verkeer. Deze ontwikkeling begon in 2002 met de zaak *Carpenter*, waarin het HvJEU oordeelde dat uitzetting van een Filipijnse stiefmoeder een disproportionele belemmering van het recht op vrij verkeer zou opleveren.⁴⁵⁹ De stiefmoeder zorgde voor de kinderen van haar Britse echtgenoot, waarmee hij in staat werd gesteld diensten over de grens te leveren. Uitzetting zou het gezinsleven van de beide echtgenoten en kinderen schaden en daarmee ook de voorwaarden waaronder vrij verkeer kan worden uitgeoefend. Het uitgangspunt dat uitoefening van gezinsleven een essentiële voorwaarde is om van het recht op vrij verkeer gebruik te maken is door het Hof vaak herhaald, onder andere in *Baumbast en R.*, *Zhu en Chen* en *Eind*.⁴⁶⁰ Deze jurisprudentie is later verankerd in de Unieburgersrichtlijn. Om een beroep te kunnen doen op deze richtlijn is vereist dat sprake is van een grensoverschrijdend element en het verrichten van economische activiteiten (zie par. 4.5). Het HvJEU heeft deze vereisten in de afgelopen jaren steeds ruimer geïnterpreteerd. Zo was *Baumbast* niet langer werkzaam en werd in *Eind* bepaald dat de EU-regels van toepassing blijven ook als de Unieburger weer terugkeert naar zijn eigen lidstaat. In latere uitspraken heeft het HvJEU toegelicht dat het niet noodzakelijk is dat iemand in een andere lidstaat heeft gewerkt, maar wel dat er sprake moet zijn geweest van 'daadwerkelijk verblijf' in een andere lidstaat, dat wil zeggen dat de Unieburger in die andere lidstaat een gezinsleven heeft kunnen opbouwen of bestendigen.⁴⁶¹ Als een Unieburger drie maanden of langer heeft verbleven in een andere lidstaat en daar zijn of haar gezinsleven heeft uitgeoefend, wijst dit volgens het Hof op vestiging en dus op daadwerkelijk verblijf. Hiermee wordt op grond van de Unieburgersrichtlijn niet alleen bestaand gezinsleven beschermd, maar wordt ook de mogelijkheid geboden om gezinsleven te kunnen ontwikkelen. De situatie van grensarbeiders kan eveneens onder het bereik van de Unieburgersrichtlijn vallen. Als een ouder of ander familielid het mogelijk maakt dat de Unieburger werkzaamheden uitoefent in een andere EU-lidstaat, bijvoorbeeld door de zorg voor kinderen, moet een verblijfsrecht worden toegekend.⁴⁶² Waar de bescherming van familiebanden noodzakelijk is om EU-rechten te kunnen effectueren, dienen deze in beginsel te worden gerespecteerd. Inperking is wel mogelijk op grond van bijvoorbeeld openbare orde overwegingen. Hieruit blijkt dat in de vrij verkeer context rekening wordt gehouden met onderlinge afhankelijkheidsrelaties, zowel emotioneel, financieel als juridisch. Deze dienen in ieder individueel geval beoordeeld te worden. Niet alleen juridische ouders komen in aanmerking voor een verblijfsrecht op deze grond, maar ook stiefouders, grootouders of schoonfamilie.

⁴⁵⁸ Klaassen, M.A.K. & Lodder, G.G. (2016).

⁴⁵⁹ HvJ EU 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Mary Carpenter*).

⁴⁶⁰ HvJ EU 17 september 2002, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493 (*Baumbast en R.*), HvJ EU 19 oktober 2004, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 (*Zhu en Chen*), HvJ EU 11 december 2007, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771 (*Eind*), zie voor een meer uitgebreide bespreking Ismaili, N. (2019a), p. 101-111.

⁴⁶¹ HvJEU 14 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. & B.*).

⁴⁶² HvJ EU 14 maart 2014, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136 (*S. & G.*).

Chavez-verblijfsrechten voor ouders van minderjarige Nederlandse kinderen

Hoewel dus de Unieburgersrichtlijn steeds ruimer is geïnterpreteerd, werd het uitgangspunt dat statische burgers geen rechten kunnen ontlenen aan het Unierecht gehandhaafd. In 2011 kwam hierin verandering door de zaken *Ruiz Zambrano* en *Chavez-Vilchez*.⁴⁶³ Deze arresten geven onder bepaalde voorwaarden aan derdelander verzorgende ouders van minderjarige Unieburger kinderen het recht om in Nederland te verblijven op grond van artikel 20 van het EU-werkingsverdrag (VWEU). Een verblijfsweigering zou namelijk tot gevolg kunnen hebben dat het kind met een EU-nationaliteit het grondgebied van de EU moet verlaten om de verzorgende ouder te volgen. Dit weerhoudt het Unieburger kind ervan om de belangrijkste, aan de status van EU-burger verleende rechten effectief te benutten, namelijk verblijf en vrij verkeer in de Europese Unie.⁴⁶⁴

Deze jurisprudentie en de voorwaarden voor zo'n afgeleid verblijfsrecht zijn geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving.⁴⁶⁵ De Vreemdelingencirculaire bepaalt dat de vreemdeling een verblijfsrecht verwerft wanneer: het minderjarige kind de Nederlandse nationaliteit bezit; de migrantenouder daadwerkelijke zorgtaken (met of zonder de andere ouder) verricht; en tussen de ouder en het kind een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind gedwongen wordt om het grondgebied van de Unie te verlaten als het verblijfsrecht van de verzorgende ouder geweigerd wordt. Ook andere ouders, zoals stief- pleeg- en opvangouders kunnen rechten ontlenen aan het *Chavez-Vilchez* arrest als zij aan de voorwaarden voldoen.⁴⁶⁶

Deze ontwikkeling ging echter niet zonder slag of stoot. De eerste uitspraak, *Zambrano* uit 2011, bracht een schok teweeg in migratierechtelijk Nederland. Aanvankelijk was Nederland zeer terughoudend de implicaties van de uitspraak in het beleid te implementeren en werd aangenomen dat het alleen van toepassing was op precies dezelfde omstandigheden als in de *Zambrano*-casus: voorheen staatloze kinderen die Nederlander zijn geworden met derdelander ouders. Nederlandse rechters oordeelden anders, maar ook de Afdeling had een restrictieve interpretatie. De Afdeling nam uitsluitend aan dat een kind gedwongen was het grondgebied van de Unie te verlaten als er geen andere ouder in beeld was die, althans in theorie, de zorg voor het kind op zich kon nemen.⁴⁶⁷ Niet de relatie tussen derdelander ouder en het Nederlandse kind stond daarmee centraal in de besluitvorming, maar de (potentiële) relatie tussen het kind en de niet-verzorgende ouder, van wie al snel werd aangenomen dat deze de zorg voor het kind op zich zou kunnen nemen, zelfs als deze onwillig was of geen contact met het kind had.⁴⁶⁸ De impact van *Zambrano* op de Nederlandse praktijk leek daarmee aanvankelijk beperkt. Deze strikte benadering van de Afdeling ontmoette kritiek, ook vanuit jeugdrechtelijk perspectief.⁴⁶⁹ In 2017 bleek in de *Chavez*-uitspraak dat de restrictieve interpretatie die in Nederland werd gehanteerd geen stand kon houden. Het ging in deze uitspraak om de sociale zekerheidsrechten van acht migrantenmoeders die allen de primaire verzorgers van hun kind waren. Alle kinderen waren door de Nederlandse vader erkend en deze vaders waren in meer of mindere mate wel in beeld. En dat is waar het voor de Nederlandse rechtspraktijk om draaide: kon, als er een andere ouder bij het kind betrokken was, geconcludeerd worden dat het kind niet gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten? Het Hof oordeelde dat voor verlening van een verblijfsrecht op grond van art 20

⁴⁶³ HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124 (*Ruiz Zambrano*), HvJ EU 10 mei 2017, C-133-15, ECLI:EU:C:2017:354 (*Chavez-Vilchez*).

⁴⁶⁴ Ibid. HvJ EU *Ruiz Zambrano* en *Chavez-Vilchez*.

⁴⁶⁵ "Verblijf van verzorgende ouder bij Nederlands minderjarig kind", B10 2.2 Vc.

⁴⁶⁶ B10/2.2. Vc, en IND IB 2023/31.

⁴⁶⁷ Lodder, G.G. (2013). Het Zambrano-criterium in Nederland: een tussenstand. *A&MR*, 1, 4-10, en Ismaili, N. (2019a).

⁴⁶⁸ Den Besten, M., Van Melle, B. & Wegelin, B. (2018). Een jaar na Chavez-Vilchez. *A&MR*, 6/7, 286-292.

⁴⁶⁹ Cardol, G. (2013). Ruiz Zambrano vanuit familie- en jeugdrechtelijk perspectief. *A&MR*, 8, 376-382.

VWEU ten eerste moet worden bepaald welke ouder de daadwerkelijke zorg heeft en ten tweede of er een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het Unieburgerkind en de derdelander ouder. Daarover concludeerde het Hof dat:

de omstandigheid dat de andere ouder, burger van de Unie, daadwerkelijk alleen de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind kan en wil dragen, [is] 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.⁴⁷⁰

Recent heeft het Hof in de zaak X. nog bepaald dat bij de beoordeling van de afhankelijkheidsrelatie niet doorslaggevend is dat de derdelander ouder in het verleden gedurende een lange periode niet de dagelijkse zorg voor het betrokken kind op zich heeft genomen en het daardoor in die periode eventueel heeft ontbroken aan een afhankelijkheidsverhouding. Ook in dergelijke gevallen is namelijk niet uitgesloten dat die ouder wel daadwerkelijk de zorg op zich neemt op de dag waarop die nationale autoriteiten een besluit nemen.⁴⁷¹ Het ontbreken van gezinsleven is daarmee dus geen statisch gegeven; het gezinsleven kan ook later ontstaan of zich ontwikkelen. In dezelfde uitspraak oordeelde het Hof dat de *Chavez*-jurisprudentie ook kan leiden tot het toelaten van een Unieburgerkind dat nooit eerder in de EU heeft verbleven. Volgens het HvJEU zijn de gevolgen van een weigering waardoor een Unieburgerkind de EU niet kan binnenkomen en er niet kan verblijven, vergelijkbaar met de gevolgen die zich voordoen als het kind verplicht is om het grondgebied van de Unie te verlaten. Er moet wel sprake zijn van daadwerkelijk inreizen, samen met de derdelander ouder.

Uit onderzoek van het EMN bleek dat Nederland en het Verenigd Koninkrijk de enige lidstaten waren die hun beleid hadden moeten aanpassen naar aanleiding van *Chavez*, vanwege hun eerdere strikte beleid.⁴⁷² *Chavez* had dan ook aanzienlijke gevolgen voor het Nederlandse beleid. Het betekende dat voortaan ook derdelander ouders met een Nederlands kind die een relatie hadden met de Nederlandse ouder, getrouwd waren met, of samen voor de kinderen zorgden na echtscheiding, een verblijfsrecht aan *Chavez* konden ontlenen. Bij de beoordeling van de afhankelijkheidsverhouding betreft de IND alle relevante omstandigheden, zoals de leeftijd van het kind, diens lichamelijke en emotionele ontwikkeling en de affectieve relatie met beide ouders. Op de derdelander ouder rust de plicht met feiten en relevante bewijsstukken aan te tonen dat hij of zij daadwerkelijk zorg- en/of opvoedingstaken verricht.⁴⁷³ Toch stuitte het veranderde beleid opnieuw op kritiek. Aanvankelijk leek het ruimhartig te worden toegepast, maar in 2018 werd het beleid aangescherpt door aan te nemen dat er geen recht op een *Chavez*-verblijfsrecht ontstond wanneer de zorg- en opvoedingstaken van de derdelander ouder een 'marginaal karakter' hadden. Dit beleid werd gesanctioneerd door de Afdeling.⁴⁷⁴ Volgens critici wordt hiermee onvoldoende waarde gehecht aan het belang van het kind.⁴⁷⁵ Ook werd het

⁴⁷⁰ HvJEU *Chavez-Vilchez*, r.o. 71.

⁴⁷¹ HvJEU 22 juni 2023, C-459/20, ECLI:EU:C:2023:499 (X), en zie: Battjes, H., Cornelisse, G., Ismaïli, N., Reneman, M., Slingenberg, L., Spijkerboer, T.P. & Stronks, M. (2023). Kroniek van het migratierecht. *NJB*, 33, 2888-2898.

⁴⁷² Zie: *OPEN Summary of EMN Ad-Hoc Query No. 2018.1326: Impact of 2017 Chavez-Vilchez ruling*. 31 May 2019, prepared by NL EMN NCP. Via: [EMN-bulletin \(emnnetherlands.nl\)](https://emnnetherlands.nl).

⁴⁷³ Den Besten, M., Van Melle, B. & en Wegelin, B. (2018).

⁴⁷⁴ ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1235, punt 7-7.1., en ABRvS 16 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:790, punt 4.1-4.2.

⁴⁷⁵ Schuitemaker, S., Alting von Geusau M.C. & Ouwens, A. (2022). Het hogere belang van het kind onvoldoende uitgewerkt in Nederlands migratierecht. *A&MR*, 3, 111-122, en zie Migration Law Clinic. (2022). Assessing the

verblijfsrecht gezien als een recht van tijdelijke aard, zodat het voor de derdelander ouder niet kon leiden tot een aanspraak op een verblijfsrecht van onbepaalde tijd of naturalisatie, tot het HvJEU in 2022 bepaalde dat dit in strijd was met het EU-recht.⁴⁷⁶

Hoewel het *Chavez*-beleid door veel migratierechtsdeskundigen nog steeds als strikt wordt beschouwd, leidt het aan de zijde van de overheid tot de vrees dat ouders de geboorte van een kind instrumenteel inzetten om via hen een verblijfsrecht te verwerven, ook wel *'trump card'* of *'anchor babies'* genoemd.⁴⁷⁷ De migratie van een derdelander ouder bij een kind in Nederland wordt in feite, net als vroeger de migratie van een man die zich bij zijn vrouw in Nederland voegde (zie par. 4.1), als *'omgekeerd'* gezien, niet de richting waarin de hereniging zou moeten plaatsvinden. De vraag hoe de ontwikkeling van meerouderschap zijn beslag dient te krijgen in het gezinsmigratierecht, waarnaar verschillende onderzoeken zijn verricht, wordt eveneens mede bepaald door de vrees voor fraude en misbruik (zie ook par. 3.4).⁴⁷⁸ Het idee daarbij is dat mannen die niet de biologische vader zijn en ook geen band met het kind hebben, het kind erkennen met het enkele doel om voor de derdelander ouder een *Chavez*-verblijfsrecht te verwerven.⁴⁷⁹ De IND heeft een factsheet schijnerkeningen ontwikkeld met een samenvatting van een lijst van indicatoren die kunnen leiden tot het vermoeden dat er sprake is van een schijnerkenning. Deze lijst doet denken aan de indicatoren die bij een schijnhuwelijk worden gehanteerd en noemt onder meer: de erkenner is niet de biologische vader en er is sprake van een leeftijdsverschil tussen erkenner en de moeder.⁴⁸⁰ De ambtenaar van de burgerlijke stand kan bij vermoedens van schijn de erkenning van een kind weigeren. Ook kan nader onderzoek worden verricht, zoals door middel van een interview van de ouder en erkenner. Over de weigering van erkenning wegens vermoedens van schijnerkenning is inmiddels een groeiende jurisprudentie aan het ontstaan.⁴⁸¹

Verkrijging van het Nederlanderschap door erkenning door een Nederlandse vader komt jaarlijks in 200 tot 300 gevallen voor en is sinds *Chavez* niet gestegen.⁴⁸² De groep ouders die een beroep doet op de

Temporariness of the Chavez-Vilchez Right of Residence. Vrije Universiteit Amsterdam. Via: <https://migrationlawclinic.org/2021/04/23/assessing-the-temporariness-of-the-chavez-vilchez-right-of-residence/>.

⁴⁷⁶ HvJ EU 7 september 2022, ECLI:EU:C:2022:639, *JV 2022/176 (E.K. t. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid)*, m. nt. Groenendijk.

⁴⁷⁷ Het EHRM heeft de term *trump card* gebruikt in EHRM 8 februari 2017, z.k. nr. 56971/10 (*El Ghatet t. Zwitserland*), en zie ook EHRM 4 december 2012, z.k. nr. 47017/09 (*Butt t. Noorwegen*), par. 79, en de dissenting opinion bij *Jeunesse*, De Hart, B. (2024). How race and gender function in European family migration law. In: Desmet, E., Belloni, M., Vanheule, D., Verhellen, J. & Güdük, A. (Eds.), *Family Reunification in Europe*. London: Routledge, Bledsoe, C.H. (2004). Reproduction at the margins: Migration and legitimacy in the New Europe. *Demographic Research*, 3, 87–116, en Luibhéid, E. (2013). *Pregnant on arrival: Making the illegal immigrant*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

⁴⁷⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2018-2019, 33 836, nr. 42. Zie bijvoorbeeld: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2019). *Veranderend ouderschap en migratiebeleid*. Den Haag.

⁴⁷⁹ NOS Nieuws (2019, 31 augustus). *Ambtenaren gewaarschuwd op te letten voor schijnerkenning kinderen*. Via: <https://nos.nl/artikel/2299722-ambtenaren-gewaarschuwd-op-te-letten-voor-schijnerkenning-kinderen>, en Stoffelen, A. (2019, 31 augustus). *Ambtenaren speuren naar 'schijnouders' die baby's erkennen voor verblijfspapieren*. Volkskrant. Via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ambtenaren-speuren-naar-schijnouders-die-baby-s-erkennen-voor-verblijfspapieren~bc51b29f/?referrer=https://www.google.com/>.

⁴⁸⁰ IND, Factsheet schijnerkeningen, Migratieweb ve22000161, en zie: Bleeker, E. (2019). [MDI Schijnerkenningen \(nvvb.nl\)](https://www.mdt.nl/schijnerkenningen).

⁴⁸¹ ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4046, Gerechtshof Amsterdam 18 januari 2022, Migratieweb ve22000161.

⁴⁸² [StatLine - Nationaliteitswijziging: geslacht, leeftijd, soort regeling, verblijfsduur \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl). In 2010 kregen 288 kinderen op deze wijze het Nederlanderschap, in 2015 259 kinderen, in 2020 230 kinderen, in 2023 318

Chavez-vergunning is in de loop der tijd veranderd. Leek het in het begin vooral te gaan om alleenstaande derdelander moeders zonder verblijfsrecht, zoals in de *Chavez*-zaak, later gaat het steeds vaker om gezinnen, waarin de ouders - van wie een met de Nederlandse nationaliteit - een relatie hebben, geen verblijfsrechtelijke geschiedenis hebben en een vergunning aanvragen op grond van verblijf bij een pasgeboren Nederlands kind.⁴⁸³ Bij 17% van de betrokken kinderen zijn de ouders gescheiden of niet meer bij elkaar.⁴⁸⁴

De Chavez-vergunning wordt alleen verleend aan derdelander ouders met een Nederlands kind. Als zowel ouder als kind derdelander zijn, zijn zij aangewezen op art 8 EVRM. Hierboven bespraken wij al de EHRM-zaak *Berrehab* uit 1988, waaruit bleek dat een ouder die na echtscheiding zijn of haar op het huwelijk gebaseerde verblijfsrecht verliest, bij gezag en omgang met een kind in Nederland op grond het gezinsleven met dat kind voortgezet verblijf in Nederland kan worden toegestaan. Toch bleek op grond van het daarna aangepaste Nederlandse beleid voortgezet verblijf na een verbroken relatie of huwelijk wegens omgang met een kind allerm minst een vanzelfsprekende zaak. Volgens de IND-werkinstructie moet het gaan om feitelijke omgang en is een door de ouders afgesproken of door de rechter uitgesproken omgangsregeling niet voldoende.⁴⁸⁵ Tegen voortzetting van het verblijf van een migrantenvader werd onder meer aangevoerd dat het gezinsleven marginaal was en dat economische overwegingen zich verzetten tegen voortzetting van zijn verblijf (de vader had een baan waarvoor prioriteitsgenietend aanbod gold).⁴⁸⁶ Wanneer de omgangsregeling gefrustreerd wordt door de moeder, wordt in de belangenafweging meegewogen dat de omgang niet structureel is en dat deze vanuit het buitenland met moderne communicatiemiddelen kan worden voortgezet.⁴⁸⁷ Van belang is dat de ouder zich daadwerkelijk heeft ingespannen om invulling te geven aan de omgangsregeling.⁴⁸⁸ In deze zaken wordt vooral gekeken naar het gedrag van de ouders en wordt weinig aandacht besteed aan de belangen van het kind bij voortgezet verblijf van de ouders.⁴⁸⁹ Volgens advocaten wordt bij derdelander ouders die gezamenlijk gezag hebben na scheiding als regel de vergunning ingetrokken en aangenomen dat het hele gezin kan teruggaan naar het land van herkomst.⁴⁹⁰ Zo staat het ook in de IND-werkinstructie:

*Ook al zijn de ouders uit elkaar, als de rechtmatig in Nederland verblijvende ouder geen bijzondere binding heeft met Nederland, dan kan van het gezin worden verlangd de omgangsregeling voort te zetten in het land van herkomst van betrokkene(n).*⁴⁹¹

kinderen. De discussie over dergelijke 'schijnerkenningen' speelde eerder in de jaren negentig en leidde tot een wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, die althans gedeeltelijk in 2010 werd teruggedraaid omdat het resulteerde in de geboorte van staatloze kinderen, wanneer het kind bij geboorte niet de nationaliteit van van de buitenlandse moeder verkreeg. De Hart, B. (2012). *Een tweede paspoort: Dubbele nationaliteit in de Verenigde Staten, Duitsland en Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 384, en De Groot, G.R. & Saarloos, K. (2004). Erkenning en gerechtelijke vaststelling van het vaderschap. De valkuil van de Rijkswet op het Nederlanderschap. *Migrantenrecht*, 252-258. Volgens de huidige regeling verkrijgt een kind bij erkenning door een Nederlandse vader automatisch het Nederlanderschap wanneer het kind jonger dan 7 jaar is.

⁴⁸³ IND Trendrapportage Chavez III.

⁴⁸⁴ [Analyse-chavez-vilchez-iii-oktober-2021.pdf \(ind.nl\)](#).

⁴⁸⁵ IND WI 2020/16, p. 28.

⁴⁸⁶ ABRvS, 28 mei 2009, 200900215/1/V2, JV 2009/295, m. nt. S.K. van Walsum.

⁴⁸⁷ ABRvS 18 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3248.

⁴⁸⁸ ABRvS 16 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1253.

⁴⁸⁹ ABRvS, 15 maart 2017, nr. 201604419/1/V1, JV 2017/116, m. nt. Boeles.

⁴⁹⁰ De Hart, B., Arbaoui, Y. & Verweij, E. (2022), p. 65.

⁴⁹¹ IND WI 2020/16, p. 28.

5.3 Overige gezins- of familieleden

In deze paragraaf gaan we in op de gezinsherenigingsrechten van familieleden die geen onderdeel zijn van het kerngezin, zoals meerderjarige kinderen, grootouders, stiefouders of ooms en tantes. Zoals eerder uiteengezet, hebben Unieburgers die gebruik maken van hun fundamentele recht op vrij verkeer onder de Unieburgersrichtlijn wél het recht om hun afhankelijke ouders en grootouders over te laten komen.⁴⁹² Voor de overige gezins- of familieleden die niet onder het Unierecht vallen zijn geen specifieke bepalingen opgenomen in het Nederlandse migratierecht. Hun gezinsherenigingsrecht hangt af van de vraag of er sprake is van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM. Voor Nederlanders die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer en voor derdelanders geldt als uitgangspunt het kerngezin: er is een recht op gezinshereniging voor hun echtgenoot en/of minderjarige kinderen.⁴⁹³ Voor derdelanders en familieleden die geen onderdeel zijn van het kerngezin geldt dat zij het bestaan van ‘hechte persoonlijke banden’ moeten aantonen. Wat ‘hechte persoonlijke banden’ precies inhoudt, is niet nader gedefinieerd. Voor de beoordeling van deze banden moeten alle feiten van het geval betrokken worden.⁴⁹⁴

De IND neemt gezins- of familieleden tussen meerderjarigen alleen aan als de relatie tussen hen aangemerkt kan worden als een ‘meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie’ (*more than normal emotional ties* (*‘mtnet’*)).⁴⁹⁵ Tussen de ouder en hun meerderjarige kind moet sprake zijn van *mtnet* om gezinsleven vast te stellen conform artikel 8 EVRM.⁴⁹⁶ Als dat is vastgesteld dient vervolgens een belangenafweging plaats te vinden om te bepalen of weigering van (voortzetting van) verblijf van het gezinslid in strijd is met artikel 8 EVRM.⁴⁹⁷

Het concept van *more than normal emotional ties* is afgeleid uit de jurisprudentie van het EHRM. Wat het inhoudt is echter niet verder verduidelijkt. Voorop staat wel dat het een kwestie van feitelijke aard is en dat het draait om het bestaan van afhankelijkheid. In de EHRM-jurisprudentie wordt dit aangeduid als ‘*further elements of dependency*’ of ‘*additional elements of dependency*’.⁴⁹⁸ Deze elementen kunnen bijvoorbeeld zijn: financiële afhankelijkheid, banden met land van herkomst en bestemming en medische omstandigheden. Daarnaast is samenwoning een belangrijke indicatie voor het vaststellen van gezinsleven.

Zo is dat ook neergelegd in IND-beleid. De IND kijkt naar de feiten en omstandigheden van elk individueel geval voor de beoordeling van een ‘meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie’, op basis van de volgende elementen: samenwoning, de mate van zowel financiële als emotionele afhankelijkheid, de gezondheid van de betrokkenen en de banden met het land van herkomst.⁴⁹⁹ Als uit de feitelijke situatie van het geval blijkt dat er sprake is van *mtnet*, moet vervolgens beoordeeld worden of aan die relatie alleen in Nederland invulling gegeven kan worden. Kortom, de evaluatie draait om de vraag hoe familieleden wordt uitgeoefend *in de praktijk*.

⁴⁹² Artikel 2 lid 2 Unieburgersrichtlijn.

⁴⁹³ Zoals benoemd in artikel 3.14 Vb, en artikel 4 Gezinsherenigingsrichtlijn.

⁴⁹⁴ ABRvS 3 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2050, punt 2.1., ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1232, punt 2.1., en IND WI 2020/16, p. 8.

⁴⁹⁵ B7/3.8.1 Vc 2000.

⁴⁹⁶ ABRvS 14 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2070.

⁴⁹⁷ IND WI 2020/16, p. 11.

⁴⁹⁸ Zie bijvoorbeeld: EHRM 17 februari 2009, z.k. nr. 27319/07 (*Onur t. Verenigd Koninkrijk*), par. 45, en EHRM 2 september 2020, z.k. nr. 3138/16 (*Azerkane t. Nederland*), par. 64.

⁴⁹⁹ IND WI 2020/16, p. 10, ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2006, en Brouwer, D. & Van Ooijen, H. (2020). Gezinshereniging buiten kerngezin: ‘Meer dan de normale emotionele banden’. *A&MR*, 2, 56-62.

Naar welke factoren in het bijzonder wordt gekeken, hangt af van de vraag welke gezins- of familieleden het betreft. Indien er sprake is van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM, vindt er nog een belangenafweging plaats tussen de belangen van de staat bij het voeren van een restrictief toelatingsbeleid en de belangen van de betrokkenen om gezinsleven in Nederland uit te oefenen.⁵⁰⁰

Hieronder bespreken we allereerst twee groepen kinderen die niet tot het kerngezin behoren: jongvolwassenen en pleegkinderen. Dan gaan we in op twee groepen ouders voor wie om verschillende redenen verblijf wordt gevraagd: grootouders die bij hun kleinkinderen willen verblijven en hulpbehoevende ouders voor wie hun meerjarige kinderen de mantelzorg op zich willen nemen.

Jongvolwassenenbeleid

Het jongvolwassenenbeleid vormt een uitzondering op de eis dat bij meerderjarige kinderen sprake moet zijn van een meer dan een gebruikelijke afhankelijkheid. In 2016 heeft de staatssecretaris het beleid voor meerderjarige kinderen versoepeld met het besluit WBV 2016/11.⁵⁰¹ Een 'meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie' hoeft niet meer bewezen te worden wanneer het meerderjarige kind als 'jongvolwassene' kan worden aangemerkt.⁵⁰² Tot deze versoepeling werd overgegaan omdat was gebleken dat het strikte gezinsherenigingsbeleid met betrekking tot meerderjarige kinderen vrijwel altijd negatief uitpakte voor vluchtelingen en hun gezin en dat dit tot schrijnende situaties kan leiden, vooral voor jonge vrouwen, die alleen in gevaarlijke (oorlogs)situaties achterbleven.⁵⁰³ Het jongvolwassenenbeleid kan echter ook van toepassing zijn voor anderen dan vluchtelingen, zoals arbeidsmigranten en wanneer een jongvolwassene in Nederland vraagt om toelating van ouders.

Het jongvolwassenenbeleid bevat vier cumulatieve vereisten die worden beoordeeld aan de hand van de individuele feiten en omstandigheden van elk geval⁵⁰⁴:

- (1) het meerderjarige kind moet jongvolwassen zijn;
- (2) met zijn ouder(s) in gezinsverband samenleven;
- (3) niet in zijn eigen onderhoud voorzien; en
- (4) geen zelfstandig gezin hebben gevormd.⁵⁰⁵

Volgens de staatssecretaris werd met het jongvolwassenenbeleid beoogd beter aan te sluiten bij de jurisprudentie van het EHRM, waarin werd geoordeeld dat er sprake kan zijn van familie- of gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM zonder dat 'bijkomende elementen van afhankelijkheid' aangetoond hoeven te worden, als de groep meerderjarige kinderen (de jongvolwassenen) altijd feitelijk tot het gezin van de ouders zijn blijven behoren.⁵⁰⁶ Dit betekent dat de desbetreffende meerderjarige kinderen altijd met hun ouder(s) hebben samengeleefd en geen eigen gezin hebben gevormd.⁵⁰⁷ De EHRM-jurisprudentie maakt echter niet duidelijk wie geldt als 'jongvolwassene'. Tevens is de vraag wat de

⁵⁰⁰ Ibid. ABRvS 3 augustus 2017, en Noot M. Klaassen ABRvS 3 augustus 2017, nr. 201607960/1/V1, JV 2017/205, ve17001738.

⁵⁰¹ Toelichting besluit van de staatssecretaris van 4 september 2016 bij de oorspronkelijke versie van het jongvolwassenenbeleid (WBV 2016/11 in Stcrt. 2016, 46741).

⁵⁰² Zie ook: Toelichting WBV 2017/9, p. 27 & p. 67.

⁵⁰³ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 32 175, nr. 55, p. 7.

⁵⁰⁴ Zie ook IND WI 2020/16, p. 11-12, en in ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2145 legt de Afdeling stapsgewijs uit hoe het jongvolwassenenbeleid toegepast dient te worden.

⁵⁰⁵ Paragraaf B7/3.8.1 Vc 2000.

⁵⁰⁶ Toelichting besluit van de staatssecretaris van 4 september 2016 bij de oorspronkelijke versie van het jongvolwassenenbeleid (WBV 2016/11 in Stcrt. 2016, 46741), en zie bijvoorbeeld EHRM 20 september 2011, z.k.nr. 8000/08 (*A.A. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 46-49.

⁵⁰⁷ Zie bijv. EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518 (*M.T. en anderen t. Zweden*), para. 76. Deze voorwaarden zijn opgenomen in B7/3.8.1 Vc 2000 zoals eerdergenoemd.

overige voorwaarden inhouden, zodat voorkomen wordt dat niet toch de drempel van de *more than normal emotional-* of 'meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie'-toets hoeft te worden gehaald.

Volgens de IND-werkinstructie is een jongvolwassene een meerderjarig kind tussen de leeftijd van actien tot *ongeveer* 25 jaar.⁵⁰⁸ Hoe ouder het kind, hoe eerder aangenomen kan worden dat de meerderjarige in staat is om voor zichzelf te zorgen. Wanneer het kind 25 jaar is, wordt hij of zij *in beginsel niet* als jongvolwassene beschouwd. Dan geldt het uitgangspunt van een 'meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie', ook als het kind nog thuis woont en altijd heeft samengewoond in gezinsverband met de ouder(s). Bij de beoordeling van de bijzondere afhankelijkheidsrelatie kan wel meegenomen worden dat het kind *nét* geen jongvolwassene meer is.⁵⁰⁹

De woorden 'ongeveer' en 'in beginsel' laten al zien dat er enige ruimte bestaat in de beoordeling of het meerderjarige kind jongvolwassene is of niet. De Afdeling ziet de leeftijdsgrens van 25 jaar niet als onredelijk, maar ook een meerderjarig kind ouder dan 25 jaar kan onder het jongvolwassenenbeleid vallen.⁵¹⁰ In dat geval zal nog steeds een individuele beoordeling moeten plaatsvinden.⁵¹¹ Het meerderjarige kind kan nog steeds onder het jongvolwassenenbeleid vallen als aan andere criteria naast die van de leeftijdsgrens wordt voldaan.⁵¹² Omgekeerd geldt hetzelfde: dat iemand tussen de achttien en 25 jaar oud is, leidt niet automatisch tot de conclusie dat het jongvolwassenenbeleid van toepassing is.⁵¹³

Voor de overige vereisten geldt net als bij de leeftijd van het meerderjarige kind dat de staatssecretaris een op het individuele geval toegespitste beoordeling moet maken.⁵¹⁴ Bij het vereiste van 'in gezinsband samenleven' betreft de IND uitdrukkelijk de gezinssituatie zoals die was ten tijde van het vertrek van de ouder(s) of jongvolwassene uit het land van herkomst.⁵¹⁵ Wanneer een meerderjarig kind in het buitenland ging studeren en daar zelfstandig was gaan wonen of een eigen gezin had gesticht, werd het niet langer tot het gezin van de ouders gerekend omdat het kind niet langer als afhankelijk wordt gezien.⁵¹⁶ Als de jongvolwassene noodgedwongen zelfstandig woont, kan dat niet tegengeworpen worden.⁵¹⁷ Het beleid gaat ervan uit dat iemand slechts onderdeel van één kerngezin kan of mag uitmaken. Zodra de jongvolwassene een eigen gezin sticht, vervangt dat zijn of haar 'oude' kerngezin. Voor een opvatting waarin de familieleden zichzelf als een groot gezin zien is in het huidige beleid geen ruimte.

Als het jongvolwassenenbeleid van toepassing is, betekent dit nog niet dat de aanvraag ingewilligd wordt, maar volgt een belangenafweging om te beoordelen of het verblijf in Nederland moet worden

⁵⁰⁸ IND WI 2020/16, p. 11.

⁵⁰⁹ *ibid.*, p. 11-12.

⁵¹⁰ ABRvS 16 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3761, punt 3.3., bevestigd in ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:996; ABRvS 28 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1260, punt 4, ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:996, zie ook: Informatiebericht van IND/ SUA, IB 2022/56 Jongvolwassenenbeleid Nareis en 8 EVRM, p. 2.

⁵¹¹ ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:996.

⁵¹² ABRvS 28 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1260, punt 4. In ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2145 oordeelt de Afdeling tevens dat artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn een rol speelt in reguliere zaken van een aanvraag van gezinshereniging. Volgens deze bepaling berust op de staatssecretaris de verplichting dat hij een individuele beoordeling moet maken van alle relevante factoren wil hij een aanvraag van gezinshereniging afwijzen (punt 6.1).

⁵¹³ ABRvS 28 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1260, punt 4.

⁵¹⁴ ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2145, punt 8.2.

⁵¹⁵ IND WI 2020/16, p. 12.

⁵¹⁶ ABRvS 29 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2632, en ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2145.

⁵¹⁷ ABRvS 23 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2863, en IND WI 2020/16, p. 12.

toegestaan.⁵¹⁸ Ook deze belangenafweging is gebaseerd op de feitelijke situatie van elk individueel geval. Zo kan de staatssecretaris rekening houden met de tijd die verstreken is sinds de betrokkenen in gezinsverband hebben samengeleefd en de mate waarin het meerderjarige kind zelfstandig is gaan functioneren sinds de familie- of gezinsleden gescheiden zijn.⁵¹⁹ Dit speelde bijvoorbeeld een rol in de belangenafweging van een Syrische jongvolwassene die al vierenhalf jaar gescheiden van zijn ouders leefde en gedurende die tijd zelfstandig in Nederland woonde, werkte en een opleiding volgde. Dat familie- of gezinsleven in Syrië niet kon worden uitgeoefend vanwege de veiligheidssituatie werd niet als zo zwaarwegend beschouwd dat de ouders moesten worden toegelaten tot Nederland.⁵²⁰ Hier werden economische overwegingen meegewogen: het risico dat een beroep zou worden gedaan doen op de publieke middelen of medische zorg.⁵²¹ Het is dus maar de vraag of het jongvolwassenenbeleid in de praktijk een daadwerkelijke versoepeling betekent.

Tot slot, als tot de conclusie wordt gekomen dat het meerderjarige kind niet onder het jongvolwassenenbeleid valt, dan kan nog wel gezins- of familielevens worden vastgesteld aan de hand van de evaluatie of er sprake is van 'bijkomende elementen van afhankelijkheid', de mt-net-toets zoals eerder omschreven. Het gaat het niet alleen over de bijkomende elementen die het meerderjarig kind afhankelijk maken van de ouders, maar ook om ouders die afhankelijk zijn van het kind.⁵²² Ook met andere familieleden dan de ouders kan er sprake zijn van familielevens. Deze toets wordt echter strikt geïnterpreteerd en ook hier geldt dat, wanneer familie- of gezinsleven wordt aangenomen, een belangenafweging plaatsvindt tussen de belangen van de staat bij een restrictief toelatingsbeleid enerzijds en die van de betrokkenen bij familie- of gezinsleven in Nederland anderzijds.

Pleegkinderen

Naast biologische of juridische kinderen kunnen ook pleegkinderen een verblijfsvergunning als familie- of gezinslid krijgen.⁵²³ In par. 3.3 zagen we al dat de positie van pleegouders in het familierecht beperkt is. Deze beperkte positie komt ook tot uitdrukking in het migratierecht. Wel kunnende consequenties voor het kind schrijnend zijn als er door de situatie in het land van herkomst en oorlog niemand anders is die voor het kind kan zorgen.

Een verblijfsrecht voor pleegkinderen wordt erkend onder de Unieburgersrichtlijn. Een aanspraak op de uit de richtlijn voortvloeiende rechten hangt wel af van de sterkte van de banden tussen de pleegouder(s) en het pleegkind.⁵²⁴ Pleegkinderen vallen daarentegen niet onder de Gezinsherenigingsrichtlijn, aangezien zij geen onderdeel zijn van het kerngezin dat deze richtlijn met uitsluiting van andere gezinsleden beschermt. Het recht op gezinshereniging voor pleegkinderen wordt dus strikter getoetst. De nareis van pleegkinderen van vluchtelingen naar Nederland wordt nader besproken in par. 5.4.

⁵¹⁸ ABRvS 14 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2449; ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2145, zie punt 10 voor de belangenafweging.

⁵¹⁹ ABRvS 14 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2449, punt 3.4.

⁵²⁰ Ibid., punt 4-4.2.

⁵²¹ Noot D. Brouwer 1 ABRvS 19 oktober 2021, 202006185/1/V1, JV 2021/231, ve21003012, ECLI:NL:RVS:2021:2321.

⁵²² ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2145.

⁵²³ Artikel 3.28 Vb.

⁵²⁴ COM(2009) 313 MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, p. 5.

In het Nederlandse beleid worden twee vereisten gesteld aan het verblijfsrecht voor pleegkinderen: één of meer leden van het gezin moeten Nederlands zijn of rechtmatig in Nederland verblijven én het pleegkind heeft geen 'aanvaardbare toekomst' in het land van herkomst.⁵²⁵ De aspirant-pleegouders moeten daarnaast in staat zijn om een goede opvoeding te bieden aan het pleegkind.⁵²⁶ De Vreemdelingencirculaire noemt de volgende aanvullende voorwaarden: 1) het buitenlandse pleegkind is een bloed- of aanverwant van de referent zoals een grootouder, broer of halfbroer, zuster of halfzuster, schoonzus of zwager, of oom of tante⁵²⁷; 2) de ouders of wettelijke vertegenwoordigers van het kind stemmen in met het verblijf van het kind in het gezin van de aspirant-pleegouder(s) óf de autoriteiten in het land van herkomst stemmen in met het verblijf in het geval dat er geen ouders of wettelijke vertegenwoordigers van het kind zijn; 3) de voogdij van de aspirant-pleegouder(s) over het kind is geregeld door de bevoegde autoriteiten.⁵²⁸

De IND beschouwt als buitenlandse pleegkinderen kinderen die om andere redenen dan adoptie in hun belang naar Nederland worden overgebracht en worden geplaatst in een pleeggezin, waarbij de pleegouder(s) *feitelijk* de plaats van de biologische of juridische ouder(s) innemen. Daarbij kan sprake zijn van een tweetal situaties, namelijk:

1. dat het pleegkind in het land van herkomst nog geen deel uitmaakte van het gezin van de aspirant-pleegouders⁵²⁹; of
2. dat het pleegkind in het land van herkomst al feitelijk behoorde tot het gezin van de pleegouders en hier nog steeds toe behoort.⁵³⁰

In het eerste geval neemt de IND aan dat er voor het kind geen aanvaardbare toekomst in het land van herkomst is, als er sprake is van zodanige omstandigheden dat het kind niet of bezwaarlijk door in het land van herkomst wonende naaste bloed- of aanverwanten kan worden verzorgd.⁵³¹ Als er nog andere familieleden in het land van herkomst zijn en het kind nooit deel uit heeft gemaakt van het gezin van de pleegouder, is niet duidelijk waarom alleen de pleegouder in Nederland voor het minderjarige kind zou kunnen zorgen.⁵³² In de tweede situatie neemt de IND aan dat er 'geen aanvaardbare toekomst' voor het kind in het herkomstland is als het kind: a) in het land van herkomst al feitelijk behoorde tot het gezin van de pleegouders en hier nog steeds toe behoort;⁵³³ én b) minimaal één jaar in het land van herkomst is verzorgd en opgevoed door de pleegouders, omdat de eigen ouders overleden zijn of niet in staat waren om voor het kind te zorgen.

Het criterium dat het pleegkind feitelijk behoort en behoorde tot het gezin van de pleegouders wordt vervuld als tussen het kind en de pleegouders sprake is van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM.⁵³⁴ Hiervoor is het bestaan van 'hechte persoonlijke banden' van belang.⁵³⁵ De Werkinstructie van de IND gaat ervan uit dat in de regel familie- of gezinsleven kan worden aangenomen als het kind door (het

⁵²⁵ Zoals bedoeld in artikel 8a t/m e dan wel I Vb.

⁵²⁶ Artikel 3.28 onder lid 2 Vb.

⁵²⁷ Zoals bedoeld in artikel 1:3BW.

⁵²⁸ B7/3.7.1.2 Vc.

⁵²⁹ Zie B7/3.7.1 Vc.

⁵³⁰ Zie B7/3.7.2 Vc.

⁵³¹ B7/3.7.1.1 Vc, en zie: IND WI 2023/9 Pleegkinderenbeleid.

⁵³² ABRvS 29 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2298, para. 5.

⁵³³ Een kind kan feitelijk behoren tot een gezin als het in het buitenland verblijft, maar wel verzorgd wordt door de ouder in Nederland, zie par. 5.2.

⁵³⁴ Paragraaf B7/3.8.1.

⁵³⁵ IND WI 2020/16, p.8.

gezin van) de pleegouder wordt verzorgd als ware het hun eigen kind. De pleegouder is dus de 'de facto' ouder als gevolg van het overlijden of de afwezigheid van de ouders.

Een bijzondere vorm van pleegzorg is de zogenaamde 'kafala'. *Kafala* is afkomstig uit het islamitische familierecht en beoogt de bescherming van een kind door hun verzorging aan derden over te dragen. Het is expliciet geen adoptie, omdat in het islamitisch familierecht niet is toegestaan dat de band met de oorspronkelijke familie compleet wordt verbroken.⁵³⁶ Het *kafala*-stelsel valt daarom onder het pleegkinderenbeleid.⁵³⁷ Als het *kafala*-kind zich permanent bij de *kafala*-ouders in Nederland vestigt, dan is de toestemming van de nationale autoriteiten vereist.⁵³⁸ De Marokkaanse autoriteiten, bijvoorbeeld, stellen vereisten aan kandidaten of *kafils* voordat een kind bij hen kan verblijven. De kinderrechter voert het onderzoek uit en geeft de uiteindelijke toestemming voor de *kafala*. De autoriteiten beoordelen de morele en sociale geschiktheid van de kandidaten en hun vermogen om een (verlaten) kind op te voeden volgens de tradities van de Islam.⁵³⁹ Er is nauwelijks Nederlandse jurisprudentie over *kafala*.⁵⁴⁰

Het HvJEU heeft zich uitgelaten over het *kafala*-stelsel in het kader van de Unieburgersrichtlijn.⁵⁴¹ Hoewel het begrip "rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn" zowel biologische kinderen als geadopteerde kinderen omvat, werd het *kafala*-stelsel niet gezien als adoptie, zodat het kind moest worden aangemerkt als een "ander familielid", dat een minder sterke aanspraak op gezinshereniging geeft en waarvoor vooraf een onderzoek van de situatie is vereist.⁵⁴² Het Hof legt hier de nadruk op de doelstelling van de richtlijn om de 'eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven'. De lidstaten moeten de individuele omstandigheden van elk geval nauwkeurig onderzoeken, in lijn met de bepalingen van het EU-Handvest, in het bijzonder het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven en de bescherming van de belangen van het kind (art. 7 en 24 Handvest).

Grootouders en kleinkinderen

Als gevolg van de geschetste stratificatie van gezinshereniging, is het makkelijker om de rol van grootouder over landsgrenzen heen te vervullen wanneer dit gebeurt in het kader van het vrij verkeer binnen de EU. Dat maakt het mogelijk familiebezoek door grootouders te plannen conform de behoefte, ook in urgente situaties of bij belangrijke familiegebeurtenissen en eventueel ook voor langere perioden. Dat is anders voor derdelander grootouders die voornamelijk zijn aangewezen op kortdurende en niet-frequente bezoeken aan hun kleinkinderen, die worden bemoeilijkt door visumprocedures, waarbij als regel een beperkt aantal bezoeken per jaar is toegestaan (maximaal 90 dagen per 180 dagen), terwijl afwijzing van een aangevraagd visum regelmatig voorkomt.⁵⁴³ Zoals besproken in par 3.3 is volgens de EHRM-jurisprudentie de relatie tussen grootouder en kleinkind naar haar aard verschillend van die van ouder en minderjarig kind en is er daarom een mindere mate van

⁵³⁶ Abis, A. (2023). Child Fostering Care: Kafala in Western Countries. In: Valtiolina, G.G. & Zanfrini, L. (Eds.), *Migrant Families and Religious Belonging*. Amsterdam: IOS Press.

⁵³⁷ Zoals benoemd in artikel 3.28 Vb, en hoofdstuk B7/ 3.7 Vc en B7/3.7.1 Vc, B7/3.7.1.1 Vc en B7/3.7.1.2 Vc.

⁵³⁸ Zie ook: B7/3.7.1.2 onder lid 2 aanhef b van het Vreemdelingencirculaire 2000.

⁵³⁹ WI 2023/9 Bijlage Marokko Circulaire nr. 40, S/2 van Ministerie van Justitie en Vrijheden (26 september 2012).

⁵⁴⁰ Rechtbank Den Haag zp 's-Hertogenbosch 15 februari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:2105.

⁵⁴¹ HvJ EU 26 maart 2019, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248 (SM).

⁵⁴² Artikel 3, lid 2, onder a van de Unieburgersrichtlijn.

⁵⁴³ Nedelcu, M. & Wyss, M. (2020). Transnational grandparenting: An introduction. *Global Networks*, 20(2), 292-307.

bescherming.⁵⁴⁴ De grootouder die bij zijn of haar minderjarige kinderen in Nederland wil verblijven, moet het bestaan van ‘hechte persoonlijke banden’ aantonen.⁵⁴⁵

De Nederlandse rechtspraak geeft verduidelijking over wat het criterium ‘hechte persoonlijke banden’ inhoudt bij de grootouder en het minderjarige kleinkind.⁵⁴⁶ Hoewel samenwoning niet voldoende is om aan te nemen dat er gezinsleven is, wordt het wel gezien als een indicatie dat er sprake is van hechte persoonlijke banden. Frequent contact zonder samenwoning tussen de grootouder en kleinkinderen kan ook voldoende zijn.⁵⁴⁷ Het gaat om een mate van afhankelijkheid waaruit blijkt dat het kleinkind niet zonder de grootouder kan.⁵⁴⁸ Het belang van het kind en de consequenties van een langdurige scheiding met de grootouder die als ‘*de facto*’ ouder geldt, moeten worden meegewogen.⁵⁴⁹ Er wordt veelal de norm gesteld dat de relatie de ‘gebruikelijke omgang overstijgt’.⁵⁵⁰ Dat is het geval wanneer de grootouder de opvoedkundige taken van de ouder grotendeels of compleet overneemt, zoals in het geval dat de biologische moeder haar dochter op tweejarige leeftijd bij de grootmoeder heeft achtergelaten en daarna geen contact meer met het kind heeft onderhouden.⁵⁵¹ De gebruikelijke omgang wordt niet overstegen wanneer een grootmoeder in het land van herkomst met haar dochter en kleinkind samenwoont, haar kleinkind frequent naar school brengt en zorgde dat er regelmatig eten op tafel kwam, maar de biologische ouders de primaire verzorgers van de kinderen zijn gebleven. Deze uitspraken duiden op de algemene tendens om alleen in uitzonderlijke gevallen een grootouder met hun kleinkind in Nederland te laten herenigen. Daarbij wordt niet de eenheid van het gezin zoals het in het land van herkomst bestond - kleinkind, ouder, grootouder - tot uitgangspunt genomen in de beoordeling, maar worden de relaties als op zichzelf staand beoordeeld.⁵⁵²

Zelfs als wordt aangenomen dat er een gezinsband bestaat tussen het kind en de grootouder, betekent dit nog niet dat een recht op gezinshereniging wordt toegekend. Uit de Afdelingsjurisprudentie blijkt dat in de belangenafweging het economisch welzijn van Nederland kan worden meegenomen, zoals de kans dat de grootouder een beroep zal doen op sociale voorzieningen.⁵⁵³

⁵⁴⁴ EHRM 25 november 2014, z.k. nr. 10140/13 (*Kruškić t. Kroatië*), par. 110.

⁵⁴⁵ B7/3.8.1. Vc.

⁵⁴⁶ ABRvS 3 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2050, ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1232; Rechtbank Den Haag 9 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:8003; Rechtbank Den Haag 20 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:21209.

⁵⁴⁷ ABRvS 3 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2050, punt 2.4, Rechtbank Den Haag 9 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:8003, punt 8, Rechtbank Den Haag 20 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:21209, punt 7.

⁵⁴⁸ Zie bijv. ook Strasser e.a. (2009) over hoe afhankelijkheid het belangrijkste concept is voor familieleden buiten het kerngezin om een gezinsherenigingsrecht te verwerven.

⁵⁴⁹ ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1187.

⁵⁵⁰ IND WI 2020/16, p. 9.

⁵⁵¹ Rechtbank Den Haag 20 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:21209, punt 7.

⁵⁵² Rechtbank Den Haag 9 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:8003, zie ook: Klaassen, M.A.K. (2024). Noot, VK Haarlem 20 december 2023, NL.2310493, JV 2024/77, ve24000144, ECLI:NL:RBDHA:2023:21209, met name zijn bespreking over het belang van het kind. Voor Klaassen betekent het serieus nemen van de belangen van het kind dat de staatssecretaris kijkt naar wat het voor de kinderen betekent dat ze niet meer samen kunnen wonen met hun grootmoeder, wat ze voor en na de vlucht wel hebben gedaan. De terughoudendheid van zowel de rechtbank en de staatssecretaris is daarom niet begrijpelijk (zie punt 8.2 in ECLI:NL:RBDHA:2023:21209).

⁵⁵³ ABRvS 22 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1625; ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1187.

Ouderenbeleid: relatie ouders en hun volwassenen kinderen

Soms ontstaat bij in Nederland verblijvende paren of gezinnen de behoefte mantelzorgtaken op zich te nemen door een zorgbehoevende ouder naar Nederland te laten overkomen voor kortere of langere perioden.⁵⁵⁴

Al in 1973 was in het Nederlandse vreemdelingenrecht opgenomen dat hulpbehoevende ouderen onder voorwaarden naar Nederland konden worden overgebracht in het kader van gezinshereniging.⁵⁵⁵ Tot 2012 was het, onder strikte voorwaarden, mogelijk om een alleenstaande ouder van 65 jaar of ouder van wie het kind rechtmatig in Nederland verbleef en voor wie in het herkomstland geen opvang mogelijk was, naar Nederland te laten overkomen. In de periode 2010 tot en met 2012 ging het om ongeveer 500 tot 600 aanvragen per jaar.⁵⁵⁶ In 2012 werd deze mogelijkheid met eerdergenoemde beleidswijziging die de definitie beperkte tot het kerngezin echter afgeschaft.⁵⁵⁷ Thans is alleen nog in uitzonderlijke, schrijnende gevallen gezinshereniging in het kader van het ouderenbeleid mogelijk.⁵⁵⁸ Zoals al genoemd geldt dit niet voor EU-burgers die onder het bereik van de Unieburgersrichtlijn vallen en op basis daarvan hun afhankelijke ouders wel kunnen laten overkomen.⁵⁵⁹ Het gaat hier dus om Nederlanders die geen gebruik hebben gemaakt van hun Europees recht op vrij verkeer en derdelanders die onder de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen.

Sinds de afschaffing van het ouderenbeleid is toelating alleen nog mogelijk op grond van artikel 8 EVRM. In EHRM-jurisprudentie wordt de relatie tussen volwassen kinderen en hun ouders niet standaard als gezinsleven beschouwd, ook als alle kenmerken van gezinsleven aanwezig zijn: biologische afstamming en emotionele en effectieve banden.⁵⁶⁰ Er moet sprake zijn van meer dan de normale emotionele banden, de *mtnet*-toets.⁵⁶¹

De Afdelingjurisprudentie laat zien dat de gezondheid van de betrokken oudere een belangrijk element is in het aannemen van *mtnet*. Er moet sprake zijn van een bepaalde mate van 'zorgafhankelijkheid' waarvoor in het land van herkomst geen reële hulp van familieleden, derden of instellingen voorhanden is.⁵⁶² Een voorbeeld is een uitspraak over een 51-jarige Marokkaanse vrouw die haar 72-jarige Marokkaanse vader naar Nederland wil laten overkomen voor mantelzorg. Volgens de Afdeling is er geen sprake is van *mtnet* omdat de zorg die de vader behoeft ook door een ander dan de dochter gegeven kan worden of door een instelling. Alleen de wens van de dochter om mantelzorg aan haar vader te verlenen is onvoldoende voor een aanspraak op gezinshereniging.⁵⁶³ De Afdeling stelt wel een grens, door te benadrukken dat de staatssecretaris weliswaar 'zwaarwegend' maar niet een

⁵⁵⁴ Baldassar, L. (2014).

⁵⁵⁵ Bonjour, S. (2009).

⁵⁵⁶ IND Onderzoeksrapport (2022): *Gebruik reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen. Deel I: Waterbedeffecten in aanvragen?*. Via: [reguliere-humanitaire-en-familiegerelateerde-verblijfsregelingen-deel-i-waterbede-effecten-mei-2022 \(ind.nl\)](https://ind.nl/onderzoek/rapporten/2022/01/01/gebruik-reguliere-humanitaire-en-familiegerelateerde-verblijfsregelingen-deel-i-waterbede-effecten-in-aanvragen), p. 15.

⁵⁵⁷ Stb. 2012, 148.

⁵⁵⁸ Ismaili, N. (2014). Case note: ABRvS (*ouderenbeleid*), No. 349, No. ECLI:NL:RVS:2014:3226, Aug 21, 2014. (Jurisprudentie vreemdelingenrecht; Vol. 18, No. 14), en Klaassen, M.A.K. (2022). Als ik staatssecretaris was... zou ik het ouderenbeleid nieuw leven inblazen. *A&MR*, 2, 49-52.

⁵⁵⁹ Artikel 2 lid 2 Unieburgersrichtlijn.

⁵⁶⁰ Draghici, C. (2018). Adult Children and Elderly Parents in Strasbourg Proceedings: A Misconstrued Approach to 'Family Life'. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 32(1), 42-62.

⁵⁶¹ Brouwer, D. & Van Ooijen, H. (2020), p. 57.

⁵⁶² ABRvS 27 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2823, r.o. 6.1, ABRvS 12 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2402, en ABRvS 4 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1003, punt 3.1.

⁵⁶³ ABRvS 4 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1003. Zie ook: ABRvS 12 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2402. Over verblijf ouder bij hulpbehoevend volwassen Nederlands kind, zie: ABRvS 29 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3625.

‘doorslaggevend’ gewicht mag toekennen aan het antwoord op de vraag of er een reële mogelijkheid bestaat dat familieleden of derden de benodigde zorg kunnen geven. ‘Exclusieve afhankelijkheid’ mag dus niet worden verwacht.⁵⁶⁴ Twee andere belangrijke nuances zijn dat de zorg *reëel* moet zijn en dat het gaat over *benodigde* zorg.⁵⁶⁵ Er is dus ruimte om kritischer naar de strikte benadering van de staatssecretaris te kijken en de belangen van de afhankelijke ouder en het meerderjarige kind mee te nemen in de beoordeling. De wens van meerderjarige kinderen om voor hun ouders op leeftijd te zorgen is onvoldoende. Nijland, van Ooijen en Brouwer benadrukken dat niet alleen het belang van bijvoorbeeld kostenbesparing voor de Nederlandse staat maar ook menselijke waardigheid een rol zou moeten spelen.⁵⁶⁶

Als is vastgesteld dat sprake is van familie- of gezinsleven tussen volwassenen kind en ouder in de zin van artikel 8 EVRM, moet vervolgens een belangenafweging plaatsvinden. De beoordelingsruimte voor de staat is hierbij kleiner, of zou dat in ieder geval moeten zijn, omdat er al een *mtnet*-toets is uitgevoerd.⁵⁶⁷ In de belangenafweging spelen de volgende factoren een rol: de leeftijd van de betrokkene, de inkomenssituatie van de gezinshereniger, of er een beroep gedaan zal worden op de Nederlandse publieke middelen en zorginstellingen en de band met het land van herkomst en land van bestemming.⁵⁶⁸ Voor het laatste aspect wordt nagegaan of en zo ja, welke objectieve en subjectieve belemmeringen er bestaan om het familie- of gezinsleven uit te oefenen in het land van herkomst.⁵⁶⁹ In een uitspraak over een Surinaamse ouder die bij haar zieke zoon in Nederland wilde verblijven, werd niet uitgesloten dat de Nederlandse zoon naar Suriname kon verhuizen. Meegewogen werd daarbij dat de Surinaamse oudere ervoor gekozen had om in Suriname te wonen en daar na de onafhankelijkheid in 1975 haar leven op te bouwen. Daarnaast bestond er in deze zaak een kans dat de moeder, gezien haar leeftijd, een beroep zou gaan doen op de Nederlandse publieke middelen en zorginstellingen.⁵⁷⁰

Kortom, de heersende lijn is dat het moeilijk is voor ouder en volwassen kind om herenigd te worden in Nederland. De uitvoeringspraktijk inzake toelating van ouderen gebaseerd op 8 EVRM gaat uit van een streng criterium van ‘*suffering*’.⁵⁷¹ Of er sprake is van *mtnet* hangt veelal af van de vraag of de situatie als schrijnend aangeduid kan worden. De band moet zo sterk zijn dat het gezinslid door de scheiding niet in staat is zelfstandig te functioneren. De afhankelijkheid kan niet pas ontstaan als het gezinslid al in Nederland is.⁵⁷² Hiermee laat het beleid geen ruimte voor het gegeven dat zorgbehoeften in de loop van de tijd kunnen veranderen of dat zorgrelaties wederkerig zijn: grootouders zijn niet slechts de ontvangers van zorg maar kunnen ook juist zorg verlenen.⁵⁷³ Er moet sprake zijn van een sterke mate van afhankelijkheid, zonder dat duidelijk is hoe de *mtnet*-toets precies ingevuld wordt. Belangen van een restrictief migratiebeleid, de vrees van aanzuigende werking en de mogelijkheid dat een beroep zou worden gedaan op Nederlandse zorg en het sociale zekerheidsstelsel spelen hier, in de context van toenemende vergrijzing, net als bij de gezinshereniging van grootouders bij hun minderjarige kleinkinderen een belangrijke rol.⁵⁷⁴ De IND ziet de afschaffing van het ouderenbeleid in

⁵⁶⁴ ABRvS 4 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1003, punt 3.2, zie ook ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1864, punt 6.1.

⁵⁶⁵ Noot Nijland, J.A., van Ooijen, H.M.A.E. & Brouwer, D. ABRvS 4 april 2019, 201807811/1/VI, JV 2019/116, ve19001051, ECLI:NL:RVS:2019:1003.

⁵⁶⁶ Ibid. Noot Nijland, J.A., van Ooijen, H.M.A.E. & Brouwer, D., p. 4.

⁵⁶⁷ Brouwer, D. & Van Ooijen, H. (2020), p. 58.

⁵⁶⁸ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 29 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3625, punt 3-3.1.

⁵⁶⁹ ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2006, punt 8.

⁵⁷⁰ Ibid. ABRvS 29 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3625.

⁵⁷¹ Bonjour, S. & Diepenmaat, S. (2023), p. 13.

⁵⁷² IND IB 2022/80.

⁵⁷³ Bonjour, S. (2024), p. 322.

⁵⁷⁴ Bonjour, S. & Diepenmaat, S. (2023).

2012 als een probleem voor de uitvoeringspraktijk en pleit voor introductie van een wettelijke basis voor de toelating van ouderen.⁵⁷⁵ Het Nederlandse ouderenbeleid is strenger dan dat van andere landen in Europa. Samen met België, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk behoort Nederland tot een van de weinige landen waar ouders van meerderjarigen niet in aanmerking komen voor gezinshereniging onder het nationale beleid.⁵⁷⁶

Visum voor familiebezoek

Bij transnationale gezinnen wonen ouders, grootouders, broers en zussen en andere familieleden vaak in het buitenland maar blijven deel uitmaken van de kring van *significant others* met wie men emotionele banden onderhoudt en voor wie men zich verantwoordelijk voelt. Het is dan ook van belang voor transnationale gezinnen om elkaar te kunnen bezoeken bij zorgtaken en ziekte, of bij familiegebeurtenissen zoals huwelijken en overlijden. Het Nederlandse visumbeleid voor familiebezoek, dat mede wordt bepaald door de Europese Visumcode, is al decennialang strikt. Ongeveer een kwart van het totaal aantal visumaanvragen naar Nederland is bedoeld voor familiebezoek.⁵⁷⁷ Visa-aanvragen, zeker van bepaalde nationaliteiten, worden vaak afgewezen op grond van een vestigingsrisico: verondersteld wordt dat de visumaanvrager niet naar het herkomstland zal terugkeren, of dat er onvoldoende banden zijn met het land van herkomst, juist omdat er gezinsbanden met Nederland zijn. Nationaliteit is een belangrijke factor in gebruikte risicomodellen bij beoordeling van visumaanvragen.⁵⁷⁸ Van Syrische aanvragen van een visum voor familiebezoek werd in de periode 2017-2021 75% afgewezen.⁵⁷⁹ Ook kunnen visumaanvragen ongemotiveerd worden afgewezen omdat een andere EU-lidstaat bezwaar maakt tegen visumverlening. Voor derdelander familieleden van Unieburgers die gebruik hebben gemaakt van hun vrij verkeer, ligt het enigszins anders. In de zaak *Commissie t. Spanje* vond het HvJEU dat zelfs als er sprake is van weigering wegens signalering in het Schengen Informatie Systeem (SIS) een lidstaat toch moet nagaan of er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging om afwijzing van de visumaanvraag te kunnen weigeren.⁵⁸⁰

5.4 Nareis

Zoals hierboven uiteengezet, hebben asielstatushouders een sterkere aanspraak op gezinshereniging dan andere referenten, op grond van Hoofdstuk V Gezinsherenigingsrichtlijn. Dit wordt in het Nederlandse beleid sinds 2013 'nareis' genoemd. Het gaat hier om het gezin zoals dat bestond op het moment dat de asielstatushouder Nederland binnenkwam. Voor gezinshereniging bij asielstatushouders gelden een aantal voorwaarden niet die voor reguliere gezinshereniging wel gelden: het middelenvereiste, de mvv-plicht, de inburgeringsplicht van de Wib en leges.⁵⁸¹ Ook is de definitie van wie tot het gezin behoort ruimer.⁵⁸² De gezinsleden van de asielstatushouder krijgen zelf ook een verblijfsvergunning asiel, aangezien deze is afgeleid van de persoon met wie het gezinlid zich herenigt. Zoals reeds genoemd, gelden deze gunstiger voorwaarden uitsluitend wanneer een aanvraag voor nareis binnen drie maanden na verlenging van de asielstatus is ingediend.⁵⁸³ Als deze termijn

⁵⁷⁵ IND, De staat van de uitvoering 2020, p. 8.

⁵⁷⁶ EMN. (2017). *Gezinshereniging van derdelanders*. Via: emnnetherlands.nl.

⁵⁷⁷ Ministerie Justitie en Veiligheid, De staat van migratie 2024, p. 52.

⁵⁷⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2022–2023, 26 643, nr. 1065. Bias-toetsing 'kort verblijf visa' aanvragen, Rijks ICT gilde, april 2023, [file \(overheid.nl\)](http://file.overheid.nl).

⁵⁷⁹ [Kamervragen \(Aanhangsel\) 2021-2022, nr. 1678 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](http://Kamervragen (Aanhangsel) 2021-2022, nr. 1678 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)).

⁵⁸⁰ HvJ EG Commissie/Spanje 31 januari 2006, C-505/03, *JV* 2006/123 m.nt. M.K. Bulterman.

⁵⁸¹ Artikel 13 Gezinsherenigingsrichtlijn.

⁵⁸² Artikel 29 lid 2 Vw.

⁵⁸³ Artikel 29 lid 4 Vw.

overschreden wordt, dan gelden de normale voorwaarden die bij reguliere gezinshereniging van toepassing zijn, op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het nationale beleid.

Nareis is een van de meest omstreden kwesties binnen de Europese Unie en dat geldt ook voor Nederland.⁵⁸⁴ Nareis heeft een hoofdrol gespeeld in de val van het kabinet Rutte IV in 2023. Toenmalig minister van Justitie en Veiligheid stelde dat er duizenden mensen Nederland kwamen door middel van 'nareis op nareis'. Dit betreft volgens de IND de situatie dat een nareiziger na aankomst in Nederland een zelfstandige asielvergunning aanvraagt en na toekenning zelf nareis voor andere gezinsleden aanvraagt. Dit betreft volgens cijfers van de IND echter slechts 1% van de nareisaanvragen.⁵⁸⁵ Het aantal nareizigers fluctueert met het aantal vluchtelingen, afhankelijk van de geopolitieke situatie. Nareizigers worden vanaf 2013 als aparte categorie gezinsherenigers door het CBS geteld. In 2000 waren er bijvoorbeeld ruim 14.000 meer vluchtelingen dan in 2023; hoeveel nareizigers er toen naar Nederland kwamen is echter niet bekend. In 2013 telde het CBS 3.000 nareizigers, in 2015 ruim 13.000 en in 2023 ruim 10.000.⁵⁸⁶ De meeste nareizigers zijn vrouwen en meer dan de helft van de nareizigers betreft minderjarige kinderen.⁵⁸⁷

Met name na de zogenaamde 'asielcrisis' van 2015 zijn lidstaten op zoek gegaan naar de ruimte die het Unierecht hen laat om deze vorm van gezinshereniging te kunnen beperken. Een van de belangrijkste manieren om dat te doen is door een onderscheid te maken tussen asielstatushouders en subsidiair beschermden. Na 2015 hebben meerdere lidstaten ervoor gekozen om, soms via een tijdelijke regeling, gezinshereniging aan subsidiair beschermden te onthouden of aan een wachttermijn te verbinden. In Denemarken, Duitsland en Zweden werden in de jaren 2015 en 2016 dergelijke wachttermijnen ingevoerd. Het EHRM oordeelde dat hoewel een wachttermijn van twee of drie jaar gerechtvaardigd werd geacht, Denemarken toch artikel 8 EVRM had geschonden. Het Hof kwam tot dat oordeel omdat Denemarken een wachttermijn van drie jaar had ingevoerd om het land minder aantrekkelijk te maken voor asielzoekers en de maatregel handhaafde toen het aantal asielzoekers begon te dalen. Ook werden uitzonderingen op de maatregelen zeer strikt toegepast. In een andere zaak tegen Zweden werd geoordeeld dat artikel 8 EVRM niet was geschonden, omdat de wachttermijn een tijdelijke maatregel betrof en omdat Zweden, in tegenstelling tot Denemarken, veel had gedaan om vluchtelingen op te vangen.⁵⁸⁸ Nederland hanteert sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 een één-status-systeem, waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden, met als doel vereenvoudiging van procedures en voorkoming van doorprocederen.⁵⁸⁹ Hoewel zoals eerder genoemd de Gezinsherenigingsrichtlijn subsidiair beschermden uitsluit, past Nederland deze richtlijn ook toe op deze groep. Dat betekent dat het Unierecht en de rechtspraak van het HvJEU relevant is voor alle statushouders.

Een andere manier voor lidstaten om de maximale ruimte van het Unierecht op te zoeken, is via de definitie van het gezin, zo blijkt uit meerdere uitspraken van het HvJEU en de Nederlandse rechtspraak. Een van de kwesties die regelmatig door het Hof moet worden beantwoord, is wanneer

⁵⁸⁴ Battjes, H. e.a. (2023). Battjes, H., Cornelisse, G., Ismaïli, N., Reneman, M., Slingenberg, L., Spijkerboer, T.P. & Stronks, M. (2024). Kroniek Migratierecht. *NJB*, 32, 2627-2637.

⁵⁸⁵ IND, Analyse gestapelde gezinshereniging (2024).

⁵⁸⁶ [StatLine - Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd \(cbs.nl\)](#); [StatLine - Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975 \(cbs.nl\)](#).

⁵⁸⁷ [Meer asielverzoeken en minder nareizigers in 2023 | CBS](#).

⁵⁸⁸ EHRM 9 juli 2021, z.k. nr. 6697/18 (*M.A. v Denemarken*), JV 2021/175, m.nt. B. Aarrass, EHRM 20 oktober 2022, z.k. nr. 22105/18 (*M.T. v Zweden*), en De Hart, B. (2023). Uitspraak uitgelicht. Uitspraken over nareis vluchtelingen. Geheel verwacht en gekomen. *A&MR*, 1, 16-19.

⁵⁸⁹ Zie voor een bespreking van de geschiedenis hiervan: Spijkerboer, T.P. (2024, 28 juni). *De (her)invoering van een tweestatusstelsel*. Verblijfblog. <https://verblijfblog.nl/de-herinvoering-van-een-tweestatusstelsel/>.

een kind minderjarig is, op twee manieren: wanneer is de alleenstaande minderjarige vluchteling als minderjarig te zien (art. 10 lid 3 Gri), en wanneer is het nareizende minderjarige kind als minderjarig te zien (art. 4 lid 1 sub b Gri). In *XC/ Landkreis Cloppenburg* oordeelde het HvJEU dat het moment van de aanvraag voor asiel door de ouder bepalend is voor de vraag of het kind minderjarig is en niet het moment waarop de asielstatus is verleend. Anders zou volgens het Hof afbreuk worden gedaan aan het doel van de richtlijn om gezinshereniging door vluchtelingen te beschermen en te bevorderen en rekening te houden met de belangen van het kind. Lidstaten zouden dan immers de beslissing op de asielaanvraag kunnen uitstellen tot het moment waarop het kind meerderjarig is geworden.⁵⁹⁰ Het Hof oordeelde ook dat de minderjarige alleenstaande asielzoeker als minderjarig wordt gezien als deze op het tijdstip van aankomst en van indiening van zijn asielverzoek in een EU-lidstaat jonger dan achttien jaar oud is, ook als deze gedurende de asielprocedure meerderjarig wordt.⁵⁹¹ Het uitgangspunt is dat het recht op gezinshereniging niet afhankelijk mag worden gemaakt van de duur van de procedure of toevallige en onvoorzienbare omstandigheden die volledig zijn toe te rekenen aan de betrokken lidstaat. Het Hof benadrukt hier de bijzondere kwetsbaarheid van minderjarigen: dergelijke verzoeken moeten volgens het HvJEU juist met voorrang en de nodige urgentie worden behandeld. Wanneer aan de ouders verblijf voor gezinshereniging bij een minderjarige asielstatushouder wordt verleend, mag dit verblijf daarnaast niet worden beëindigd wanneer het betrokken kind meerderjarig wordt.⁵⁹² Immers, er kan niet worden gesteld dat elk familie- en gezinsleven tussen een ouder en kind onmiddellijk ophoudt te bestaan zodra het minderjarige kind meerderjarig wordt. Bij het aannemen van werkelijk gezinsleven in de context van de gezinshereniging van vluchtelingen moet volgens het HvJEU daarnaast rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de betrokkenen geen werkelijk gezinsleven hebben kunnen leiden gedurende de periode dat zij van elkaar gescheiden waren vanwege de vlucht.⁵⁹³ Om dezelfde reden kan niet worden verwacht dat kind en ouder elkaar financieel ondersteunen, aangezien zij vermoedelijk niet over dergelijke middelen beschikken.

Artikel 9 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn geeft lidstaten de ruimte om de sterkere aanspraak op gezinshereniging voor vluchtelingen van Hoofdstuk V alleen toe te passen wanneer de gezinsband al voor de binnenkomst bestond. Nederland heeft die bepaling geïmplementeerd in artikel 29 lid 2 Vw. Tot 2014 was het beleid dat de gezinsband al in het land van herkomst moest hebben bestaan, een beleidswijziging bepaalde dat het peilmoment het moment van binnenkomst van de referent in Nederland is. Bij dezelfde beleidswijziging werd ook de voorwaarde geschrapt dat de gezinsleden dezelfde nationaliteit moesten hebben.⁵⁹⁴

Hoewel vluchtelingen een sterkere aanspraak hebben op gezinshereniging, wordt in het nareisbeleid wel het begrip feitelijke gezinsband gehanteerd. Zoals we eerder zagen (zie par. 5.2), is het begrip feitelijke gezinsband nauwer dan het begrip gezinsleven en werd het gebruikt om een restrictief beleid te kunnen voeren. Dat is ook hier het geval. Alleen het hebben van gezinsleven door een juridische of biologische band is niet voldoende: als de feitelijke gezinsband is verbroken, wordt nareis niet toegestaan. Hierdoor kan ondanks de sterkere aanspraak op gezinshereniging van vluchtelingen toch

⁵⁹⁰ HvJ EU 1 augustus 2022, C-279/20, ECLI:EU:C:2022:618, *JV* 2022/206, m. nt. Groenendijk, en zie: Battjes, H. e.a. (2022).

⁵⁹¹ HvJ EU 12 april 2018, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248 (*A, S t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*).

⁵⁹² HvJ EU 1 augustus 2022, C-273/20 en C-355/20, ECLI:EU:C:2022:617 (*SW, BL en BC*).

⁵⁹³ HvJ EU 1 augustus 2022, C-273/20 en C-355/20, *JV* 2022/206, ECLI:EU:C:2022:617 (*SW, BL en BC*), m. nt. Groenendijk.

⁵⁹⁴ UNHCR. (2019). *No family torn apart: Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements*. Via: [UNHCR-Family Reunification-screen.pdf](#), p. 37, en De Hart, B. & Zwaan, K. (2013). Gemengde relaties, vluchtelingenschap en afgeleid vluchtelingenschap. In: Groenendijk, K., Guild, E., Mantu, S., Minderhoud, P.E., Terlouw, A. & Zwaan, K. (red.), *Issues that matter. Liber Amicorum Roel Fernhout*, 9-22. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

een restrictief beleid worden gehanteerd. Hantering van het begrip feitelijke gezinsband bij nareis stuit regelmatig op kritiek van juristen en maatschappelijke organisaties, die menen dat hantering van dit begrip in strijd is met de Unierecht en internationaal recht.⁵⁹⁵ Het begrip feitelijke gezinsband betekent echter niet dat nareis kan worden afgewezen als de partners in een rechtsgeldig huwelijk voor de komst naar Nederland nooit hebben samengewoond.⁵⁹⁶ Maar met het bestaan van een rechtsgeldig huwelijk is de feitelijke gezinsband nog niet gegeven. Als aan het huwelijk nooit invulling is gegeven of het feitelijk is verbroken, wordt de gezinsband als verbroken beschouwd, ook als het huwelijk in juridische zin nog in stand is.⁵⁹⁷ Wat betreft de feitelijke gezinsband tussen ouder en een minderjarig kind werd tot 2013 het beleid gevoerd dat deze als verbroken werd gezien wanneer het kind duurzaam was opgenomen in een ander gezin. Sinds 2013 wordt voor de bepaling van de gezinsband aangesloten bij de definitie van artikel 8 EVRM.⁵⁹⁸

Een andere kwestie bij nareis betreft de vraag hoe de gezinsband met documenten moet worden aangetoond. Documentvoorwaarden vormen voor vluchtelingen een van de belangrijkste hindernissen voor gezinshereniging.⁵⁹⁹ Op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn moet een aanvraag tot gezinshereniging vergezeld gaan van documenten waaruit de gezinsband blijkt.⁶⁰⁰ Op grond van artikel 11 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn kan in geval van nareis bij vluchtelingen de gezinsband ook met andere dan officiële documenten worden aangetoond. De ratio van dit artikel is dat het voor vluchtelingen moeilijk kan zijn officiële documenten te verkrijgen van autoriteiten waarvoor zij gevlucht zijn. Ook gaat het soms om landen waar geen sprake is van een, naar huidige Nederlandse maatstaven, systematische registratie van gezinsrelaties, zoals Eritrea.⁶⁰¹ Het documentvereiste leidt ertoe dat de IND aanvragen vaak in eerste instantie afwijst, omdat de gevraagde documenten nog niet konden worden overlegd, zo blijkt uit onderzoek van de IND zelf.⁶⁰² Ook al worden de aanvragen later alsnog toegekend, het leidt tot langere procedures. De oorzaak hiervan ligt onder meer in de korte termijn voor indiening van de nareisaanvraag (binnen drie maanden na verlening van de asielstatus) en de moeilijkheden om documenten van buitenlandse autoriteiten te verkrijgen. De manier waarop het documentvereiste wordt toegepast, betekent dan ook dat vooral specifieke nationaliteitsgroepen worden geraakt. De gezinsherenigingsaanvragen van Eritrese statushouders werden een tijdlang vaker afgewezen dan die van andere nationaliteiten, omdat zij er niet in slaagden de juiste documenten te overleggen.⁶⁰³ Hoewel de richtlijn dus beoogt voor vluchtelingen een soepeler beleid te hanteren, blijkt in de Nederlandse uitvoeringspraktijk de documenteneis strikt te worden gehanteerd. Te strikt, vond

⁵⁹⁵ Klaassen, M.A.K. & Lodder, G.G. (2020). Kroniek Gezinshereniging. *A&MR*, 1, 11-24, en ibid. voetnoot 358: UNHCR (2019), en Brouwers, K.J.A. & Oosterwijk, C.M. (2013). *Gezinshereniging: Beleid en uitvoering 2008-2013*. De Kinderombudsman. Advies: KOM/003/2013.

⁵⁹⁶ Ten Berg, J. (2021).

⁵⁹⁷ ABRvS 8 april 2019, ECLI:NL:RVS:2020:998, *JV* 2020/101.

⁵⁹⁸ Ten Berg, J. (2021).

⁵⁹⁹ UNHCR (2019). *Families together: Family reunification for refugees in the European Union*. Via: <https://www.unhcr.org/uk/media/families-together-family-reunification-refugees-european-union-families-together-february>.

⁶⁰⁰ Artikel 5 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn.

⁶⁰¹ Van Reisen, M., Berends, E., Delecolle, L., Hagenberg, J., Trivellato, M.P. & Stocker, N. (2019). Refugees' right to family unity in Belgium and the Netherlands: 'Life is nothing without family'. In: Van Reisen, M., Mawere, M., Stokmans, M., Gebre-Egziabher, K.A. (Eds.), *Mobile Africa: Human Trafficking and the Digital Divide*, 449-493. Langaa RPCIG.

⁶⁰² IND, *Knelpuntanalyse Nareis*. Via: <rapport-knelpuntanalyse-nareis-april-2022.pdf> (ind.nl).

⁶⁰³ Sterckx, L. & Fessehazion, M. (2018). *Eritrese statushouders in Nederland*. Den Haag: SCP. Zie over Syriërs: Van Eijk, E. (2021). Ontheemde en gevluchte Syriërs en de obstakels voor een gedocumenteerd bestaan. *A&MR*, 3, 134-138.

het HvJEU in 2019.⁶⁰⁴ In dat arrest ging het om een minderjarig pleegkind van wie de biologische ouders waren overleden. De tante in Nederland verzocht om gezinshereniging met het kind waarvoor zij al in het buitenland de zorg had gehad. Het verzoek werd afgewezen omdat het overlijden van de biologische ouders niet met documenten was aangetoond. Ook wanneer er wel een biologische gezinsband is, wordt nareis wel geweigerd als deze gezinsband niet met officiële documenten kan worden aangetoond. Volgens het HvJEU moet altijd een individuele beoordeling plaatsvinden waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan het doel van de richtlijn – namelijk het bevorderen van gezinshereniging – en aan de belangen van de betrokken kinderen. Er moet rekening worden gehouden met de leeftijd van de kinderen, hun situatie in het land van herkomst en de mate waarin zij van familie afhankelijk zijn. Lidstaten mogen onderzoeken of er sprake is van frauduleuze verzoeken in de context van kinderontvoering of mensenhandel, maar deze mag niet de verplichting om rekening te houden met de belangen van het kind en de omstandigheden waarin het kind zich bevindt ondermijnen. Volgens de Afdeling was de uitvoeringspraktijk ook na de uitspraak van het HvJEU uit 2019 nog steeds te strikt. Hoewel aan officiële en niet-officiële documenten wel verschillende bewijswaarde kan worden toegekend, moet dit steeds in een individuele en integrale context worden beoordeeld.⁶⁰⁵

Tot slot gaan we kort in op de zogenaamde kindhuwelijken, dat wil zeggen huwelijken waarbij een of meer minderjarige betrokken is. Hiervoor is al uiteengezet dat met inwerkingtreding van de Wet tegengaan huwelijksdwang huwelijken in Nederland gesloten tussen personen van jonger dan achttien jaar verboden zijn (zie par. 3.1). Dat riep de vraag op hoe moest worden omgegaan met in het buitenland gesloten huwelijken waarbij een minderjarige betrokken was. Deze vraag deed zich vooral voor bij nareis van vluchtelingen. In de periode 2014-2016 had de IND ongeveer 210 zogenaamde ‘kindhuwelijken’ met Syrische bruiden geregistreerd.⁶⁰⁶ Volgens een rapport van Unicef zijn kindhuwelijken al lang een geaccepteerd verschijnsel in Syrië, maar is het aantal sinds het begin van de Syrische burgeroorlog in 2011 toegenomen, als gevolg van de verslechterde economische omstandigheden en als middel om minderjarige meisjes te beschermen tegen de onveilige situatie in Syrië en in vluchtelingenkampen.⁶⁰⁷ Overigens is er ook onderzoek naar kindhuwelijken waaruit blijkt dat deze praktijk veel gevarieerder is dan vaak aangenomen. Het gaat niet altijd om minderjarige meisjes met een oudere man, maar om jonge mensen die vanwege de sociale afkeuring van buitenechtelijke seks en gebrek aan voorbehoedsmiddelen jong met elkaar trouwen.⁶⁰⁸

Zelfs als er sprake is van een naar Nederlands recht ongeldig huwelijk omdat een van de partners minderjarig is, kan er toch sprake zijn van gezinsleven.⁶⁰⁹ Volgens de IND-werkinstructie is er echter bij

⁶⁰⁴ HvJ EU 13 maart 2019, C-635/17, ECLI:EU:C:2019:192, *JV* 2019/88, m.nt. Strik, en Ismaïli, N. & Alting von Geusau, M.C. (2019). *Hof van Justitie: Nederlands bewijsnoodbeleid in nareiszaken te strikt*. Verblifblog. <https://verblifblog.nl/hof-van-justitie-nederlands-bewijsnoodbeleid-in-nareiszaken-te-strikt/>.

⁶⁰⁵ ABRvS 26 januari 2022, *JV*, 2022, 68, met nt. Strik, en De Keizer, A.K. & Baldinger, H.J.M. (2021). Doorwerking HvJ EU-arrest E. in jurisprudentie van ABRvS. *A&MR*, 5, 288-297.

⁶⁰⁶ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). Zicht op Kwetsbaarheid: een Verkennende Onderzoek naar Kwetsbaarheid van Kinderen voor Mensenhandel. Genoemd in Wijffelman, A. (2017). Child marriage and family reunification: an analysis under the European Convention on Human Rights of the Dutch Forced Marriage Prevention Act. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 35(2), 104-121.

⁶⁰⁷ UNICEF, Child Marriage in Humanitarian settings [CM in humanitarian settings MENA.pdf \(unicef.org\)](#), [New study finds child marriage rising among most vulnerable Syrian refugees \(un.org\)](#).

⁶⁰⁸ Horii, H. (2020). *Child marriage as a choice: rethinking agency in international human rights*. Diss. Universiteit Leiden, en de Regt, M. (2021, 27 januari). *Een ander perspectief op kindhuwelijken onder Syrische vluchtelingen in Jordanië*. Het Grote Midden Oosten Platform. <https://www.hetgrotemiddenoostenplatform.nl/een-ander-perspectief-op-kindhuwelijken-onder-syrische-vluchtelingen-in-jordanie/>.

⁶⁰⁹ Wijffelman, A. (2017), en Dethloff, N. (2018). Child Brides on The Move: Legal Responses to Culture Clashes. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 32(3), 302–315.

een niet-erkend huwelijk geen sprake van een familierechtelijke relatie en geen feitelijke gezinsband. Als het erkenningsbeletsel tijdens behandeling van het nareisverzoek wegvalt, is het huwelijk echter met terugwerkende kracht tot het peilmoment wel als rechtsgeldig aan te merken. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de nareizende huwelijkspartner minderjarig is op het peilmoment - het moment van binnenkomst van de referent in Nederland - maar meerderjarig wordt tijdens behandeling van de nareisaanvraag.⁶¹⁰

Nareis van pleegkinderen

In deze paragraaf gaan wij specifiek in op de nareis van pleegkinderen, dat in de afgelopen jaren bij uitstek een omstreden kwestie werd. Onder artikel 29 lid 1 onder e en f van de Vreemdelingenwet 2000 kan een kind dat een gezinsband heeft met de ouder die een asielstatus heeft ook een verblijfsvergunning verwerven. Kind en ouder dienen volgens deze bepaling dezelfde nationaliteit te hebben. De IND verleent de verblijfsvergunning als de kinderen feitelijk behoren tot het gezin van de hoofdpersoon.⁶¹¹ In beginsel kunnen pleegkinderen hier ook onder vallen maar bij deze kinderen is het moeilijker de gezinsband aan te tonen.⁶¹² Zoals reeds genoemd, kan een pleegkind alleen behoren tot het gezin van de pleegouder als het niet langer behoort tot het gezin van de biologische ouders, omdat deze zijn overleden, uit beeld zijn of de zorg voor het kind niet op zich kunnen nemen. Het vaststellen van de situatie of het kind tot een ander gezin heeft behoord kan complex zijn, met name wanneer er sprake is van ruimere gezinsverbanden zoals grootfamilies.⁶¹³

In 2009 vond een wijziging plaats van het nareisbeleid en de uitvoeringspraktijk daarvan, ingegeven door vermoedens van fraude en misbruik.⁶¹⁴ Deze signalen van fraude en misbruik hadden met name betrekking op de toename van binnenkomst van Somalische asielzoekers die vervolgens een beroep deden op nareis voor pleegkinderen.⁶¹⁵ Uit de kamerstukken blijkt dat noodzakelijk werd geacht dat de bewijslast te verzwaren om te voorkomen dat gezinsleden zouden overkomen die niet feitelijk behoren tot het gezin.⁶¹⁶ Ook het identificerende gehoor werd geïntensiveerd, waarbij minderjarigen werden gehoord. De verzwaarde bewijslast werd echter toegepast op alle kinderen die een aanvraag indienden, ook biologische kinderen. Ouder en kind moesten zelf aantonen dat zij een gezinsband met elkaar hadden. Bij pleegkinderen werd sneller aangenomen dat de gezinsband verbroken was wanneer anderen zorgtaken voor het kind op zich namen. Het gevolg van dit beleid was dat een hoger percentage van aanvragen werd afgewezen.⁶¹⁷ Organisaties reageerden kritisch en meenden dat het belang van het kind niet voldoende werd meegenomen.⁶¹⁸ De nadruk zou te veel liggen op het bestrijden van fraude en misbruik. De adviesraad Migratie concludeerde dat er geen reden was om aan te nemen dat er van grootschalige fraude sprake was; driekwart van de aanvragen werd later

⁶¹⁰ IND WI 2024/4 Instructies behandeling nareisaanvragen (asiel), par. 4.2, en zie: ABRvS 15 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:533.

⁶¹¹ Paragraaf C2/4.3 Vc 2000

⁶¹² Zie ook artikel 10 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn.

⁶¹³ Ten Berg, J. (2021).

⁶¹⁴ Ullersma, C., Werner, J. & Strik, M.H.A. (2012). Nareis. Het onderzoek naar de gezinsband in de praktijk. *A&MR*, 9, 472-480.

⁶¹⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2009, 19 637, nr. 1261.

⁶¹⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁶¹⁷ Arbaoui, Y. (2013, 30 september). *Brief Teeven: Nareizende kinderen van vluchtelingen*. Verblijfblog. <https://verblijfblog.nl/brief-teeven-nareizende-kinderen-van-vluchtelingen/>

⁶¹⁸ Brouwers, K.J.A. & Oosterwijk, C.M. (2013). *Gezinshereniging: Beleid en uitvoering 2008-2013*. De Kinderombudsman. Advies: KOM/003/2013.

alsnog ingewilligd.⁶¹⁹ In een uitspraak uit 2012 concludeerde ook de Afdeling dat het gewijzigde beleid niet in overeenstemming was met de wet.⁶²⁰ De Afdeling wees erop dat het nareisbeleid is bedoeld om de gezinseenheid te behouden. De peildatum waarop de gezinsband werd beoordeeld mocht voor pleegkinderen niet anders zijn dan voor biologische kinderen, ook al worden zij tijdelijk in een ander gezin onderbracht na het vertrek van de pleegouder. Toch is het nareisbeleid voor pleegkinderen nog altijd strikter dan dat voor biologische kinderen, aangezien aan hen meer eisen worden gesteld om de gezinsband aan te tonen.⁶²¹

Sinds 2007 bestaat de mogelijkheid om de biologische band tussen kind en ouder aan te tonen door middel van een DNA-onderzoek.⁶²² Bij pleegkinderen is dat niet van toepassing. De beoordeling of er sprake is van een ‘feitelijke’ gezinsband tussen de referent en het pleegkind vindt dus op een andere manier plaats.⁶²³ Zoals eerder genoemd, dragen de referent en het pleegkind de bewijslast om de feitelijke gezinsband aannemelijk te maken. Hiervoor kunnen (officiële) documenten en verklaringen van belang zijn. Als de referent niet de gezinsband met documenten kan onderbouwen, kunnen andere aanvullende gegevens bij de beoordeling betrokken worden.⁶²⁴ Bij de beoordeling, kijkt de IND o.a. naar: de identiteit en de familierechtelijke relatie van het pleegkind en hun biologische ouders; de duur van de opname van het pleegkind in het gezin van de hoofdpersoon; de (financiële) afhankelijkheid van het pleegkind van referent; in hoeverre de biologische ouders in staat zijn om voor het pleegkind te zorgen, en in hoeverre zij betrokken zijn gebleven bij de opvoeding van het pleegkind; en of de hoofdpersoon de voogdij over het kind heeft gekregen.⁶²⁵

5.5 Concluderende opmerkingen

Dit hoofdstuk heeft de complexiteit van het begrip gezin in het gezinsmigratierecht laten zien. Niet alleen is het veranderlijk, ook verschilt het voor verschillende categorieën gezinnen. Hoewel er deels een verruiming van het begrip heeft plaatsgevonden, ook recent nog, zoals in het beleid voor jongvolwassenen, blijft het beleid sterk gekenmerkt door restrictieve tendensen, waaraan vooral door Europese rechters grenzen zijn gesteld. De hantering van het begrip feitelijke gezinsband, naast het begrip gezinsleven, geeft ruimte voor een strikte beoordeling van gezinsbanden, ook tussen leden van het kerngezin. Duidelijk is ook dat maatschappelijke ontwikkelingen zoals beschreven in hoofdstuk 2, niet volledig zijn verdisconteerd in het gezinsmigratierecht, met name waar het de rol van vaders, de zorgtaken van grootouders en mantelzorg voor ouderen betreft.

⁶¹⁹ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2014). *Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel*. Den Haag. Via: <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2014/10/31/na-de-vlucht-herenigd>.

⁶²⁰ ABRvS 10 oktober 2012, 201112315/1/V1, JV 2012/498.

⁶²¹ Ten Berg, J. (2021).

⁶²² Staatscourant 3 mei 2022, nr. 11342. Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 april 2022, nummer WBV 2022/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000.

⁶²³ Paragraaf C2/4.1.2 Vc 2000

⁶²⁴ Dit volgt ook uit artikel 11 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn.

⁶²⁵ Paragraaf C2/4.1.2.2 Vc 2000, en zie: IND WI 2023/2 Instructies behandeling nareisaanvragen (asiel)

6 Discrepanties in de gehanteerde definities van gezin

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Daarbij richten wij ons op de vraag in welke mate er discrepanties bestaan in de gehanteerde definities van gezin vanuit maatschappelijk perspectief, het familierecht en het gezinsmigratierecht. Tevens zullen we uiteenzetten of, en zo ja, waar de invulling van het begrip gezin in het migratiebeleid en bijbehorende wet- en regelgeving aangepast zou kunnen worden om beter aan te sluiten op maatschappelijke en familierechtelijke ontwikkelingen. We besluiten met enkele aanbevelingen.

6.1 Bevindingen

Dat er sprake is van een discrepantie tussen familierecht en migratierecht, omdat in het migratierecht andere, striktere normen ten aanzien van het gezinsleven worden gehanteerd, wordt al decennialang door Nederlandse juristen betoogd. Migratierechtjuriste Sarah van Walsum was de eerste die dit thema met meerdere publicaties op de agenda zette.⁶²⁶ Andere auteurs lieten zien dat deze discrepantie ook geldt voor de manier waarop de belangen van het kind worden afgewogen.⁶²⁷ Die discrepantie geldt overigens niet alleen voor het Nederlandse recht, maar ook voor de EHRM-jurisprudentie.⁶²⁸

Bescherming van ontwikkeling gezinsbanden versus bescherming bestaande gezinsbanden

De bevindingen in het onderzoek hebben bevestigd dat sprake is van discrepanties in de definitie van het gezin in de maatschappelijke perceptie, het familierecht en het migratierecht die ontstaan door hoe het begrip gezin of familie in het migratierecht wordt ingevuld.

Ten eerste worden in het familierecht niet alleen bestaande relaties beschermd, maar juist ook relaties in ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld bij het toekennen van ouderlijke rechten aan vaders los van het huwelijk en in beginsel ongeacht de mate van ouderlijk conflict en intensiteit van de omgang. In het gezinsmigratierecht staat vooral de bescherming of het herstel van bestaande gezinsbanden centraal en veel minder de ontwikkeling van gezinsbanden. In het migratierecht dient onomstotelijk vast komen te staan dat de betreffende gezinsrelatie van zodanige kwaliteit is dat bescherming aan die relatie niet langer kan worden onthouden. Ontwikkeling van de relatie tussen bijvoorbeeld biologische vaders en kinderen wordt deze bescherming daarom ontzegd. Daarnaast wordt zelfs al bestaand gezinsleven niet altijd beschermd, omdat nog altijd een nadere toets plaatsvindt met behulp van het begrip feitelijke gezinsband in het kader van artikel 8 EVRM. Hoewel dit begrip aanvankelijk werd ingevoerd om tot een verruiming van het begrip gezin te komen door de facto gezinsbanden te erkennen, is het onder invloed van het restrictieve migratiebeleid geworden tot een begrip dat de ruimte geeft tot nadere toetsing en inhoudelijke beoordeling van gezinsbanden. Ook al bleek geregeld dat het begrip feitelijke gezinsband niet in overeenstemming was met artikel 8 EVRM, om welke reden het niet langer werd gehanteerd in zaken van toelating van minderjarige kinderen bij hun biologische moeders, thans wordt het nog altijd gehanteerd, met name bij biologische vaders en nareis. De feitelijke gezinsband veronderstelt een bijzonder sterke mate van onderlinge afhankelijkheid van de gezinsleden. Het laat

⁶²⁶ Van Walsum, S.K. (2005), en Van Walsum, S.K. (2008).

⁶²⁷ Rodrigues, P. R. (2023). De minderjarige vreemdeling: het kind van de rekening?. *A&MR*, 14(3), 129-133, Nissen, E.J.W. & Sportel, I. (2022). Botsingen tussen jeugdrecht en vreemdelingenrecht. Een ondertoezichtstelling in een jasje van tijdelijke voogdij. *A&MR*, 13(3), 100-110, Sportel, I. & Nissen, E.J.W. (2022). Tensions between migration law actors and child protection law actors in cases of children without legal residence in the Netherlands. *Child and Family Law Quarterly*, 6(34), Nissen, E.J.W. & Sportel, I. (2021). *Jeugd(beschermings)recht en vreemdelingenrecht. Een juridisch-empirische analyse*. Den Haag: WODC-RU, en Ismaili, N. (2019a).

⁶²⁸ Ismaili, N. (2019a), Sormunen, M. (2019). A comparison of child protection and immigration jurisprudence of the European Court of Human Rights: what role for the best interests of the child?. *Child and Family Law Quarterly*, 31(3), 249-268, en Van Bueren, G. (2007). *Child rights in Europe. Convergence and divergence in judicial protection*. Council of Europe Publishing, p. 123.

geen ruimte voor het geven van een eigen invulling aan het gezinsleven of de erkenning van het dynamische karakter van gezinsleven. Eisen ten aanzien van samenwoning, financiële ondersteuning en intensief contact worden, anders dan in het familierecht, doorslaggevend geacht voor het bestaan van gezinsleven. Hierbij wordt tevens onvoldoende rekening gehouden met de impact die het strikte beleid en langdurige aanvraagprocedures hebben op de manier waarop het gezinsleven in stand kan worden gehouden; dit wordt aan aanvragers tegengeworpen. Dit kan met name bij vluchtelingengezinnen, die soms langdurig van elkaar gescheiden zijn, wrange consequenties hebben.⁶²⁹ Het uitgangspunt van herstel van de gezinsband zoals die voor de vlucht bestond is een goed uitgangspunt, maar onvoldoende als er daarmee in de uitvoeringspraktijk en jurisprudentie geen rekening wordt gehouden met mede door de vlucht en lengte van de procedure veranderde omstandigheden van gezinsleden.

Een tweede verschil betreft de manier waarop het belang van het kind wordt meegewogen in het gezinsmigratiebeleid. In het familierecht is een concrete afweging van het belang van het kind leidend om afwijking van het uitgangspunt van gezamenlijke zorg door beide ouders – dat in beginsel in het belang van het kind wordt geacht – te kunnen rechtvaardigen. In de context van jeugdbescherming geldt het uitgangspunt - in zowel wetgeving als uitvoering – dat een uithuisplaatsing moet worden gezien als een uiterste maatregel. Daarom wordt gepoogd kinderen zo lang mogelijk bij ouders te houden. Indien toch een uithuisplaatsing nodig is, dient alle noodzakelijke hulp ingezet te worden om ouders en kinderen zo snel mogelijk te herenigen.⁶³⁰ In het migratierecht daarentegen worden, zowel in wetgeving, uitvoering als in de rechtspraak door ouders gemaakte keuzes, bijvoorbeeld wat betreft de invulling van zorgtaken, van groter gewicht geacht dan het belang dat een kind kan hebben bij de aanwezigheid van een ouder.⁶³¹ Het handelen van ouders staat centraal en daarmee wordt verondersteld dat aan de belangen van het kind afdoende tegemoet wordt gekomen. Het migratierecht gaat er nog altijd vanuit dat de normale gang van zaken is dat een kind hoort bij de ouder en deze dus de ouder volgt en niet andersom. De verschillende weging van het belang van het kind in het familierecht en het migratierecht wordt versterkt doordat in beide gebieden een ander soort normen wordt gehanteerd. In het familierecht wordt veel gewerkt met open normen, die ruimte laten aan de rechter voor een individuele beoordeling waarin rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsbehoeften van een kind en met het gegeven dat omstandigheden kunnen wijzigen. In het migratierecht wordt echter gestreefd naar het hanteren van vaste juridische kaders en een vaste invulling van bestaande normen.⁶³² Hoewel ook het gezinsmigratiebeleid normen bevat die open staan voor interpretatie wordt in het Vreemdelingenbesluit, de Vreemdelingencirculaire en de Werkinstructies van de IND, nader uitgewerkt welke concrete omstandigheden mogen of moeten worden meegewogen bij de vaststelling van gezinsleven. Een voorbeeld hiervan is de uitwerking van factoren bij de invulling van zorgtaken in *Chavez*-zaken.

Discrepantie jongvolwassenbeleid en ouderenbeleid

Een discrepantie tussen de maatschappelijke perceptie en het familierecht enerzijds en het gezinsmigratierecht anderzijds is eveneens terug te zien bij de invulling van het jongvolwassenbeleid en het ouderenbeleid. Deze discrepantie vloeit voort uit de invulling die aan het vereiste van de *more*

⁶²⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Note on Family Reunification*, 18 July 1983, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/1983/en/23523>, en UNHCR (2018). *Families together: Family reunification in Europe for refugees*. Via: https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2020/10/Familiestogether_20181203-FINAL.pdf.

⁶³⁰ Bergenhenegouwen, H. & De Jong, M. (2024). *Mijn Thuis. Een handreiking over de visie van zo thuis mogelijk opgroeien*. NJI.

⁶³¹ Ismaïli, N. (2019a).

⁶³² Nissen, E.J.W. & Sportel, I. (2021), p. 215.

than normal emotional ties wordt gegeven. Ook hier wordt een zeer sterke mate van afhankelijkheid tussen gezinsleden vereist en verder veronderstelt het beleid dat deze banden niet op afstand kunnen ontstaan. Hiermee wordt genegeerd dat bij ouderen, maar ook bij andere meerderjarigen, nieuwe zorgbehoeften kunnen ontstaan met nieuwe afhankelijkheden tot gevolg. Daarmee wordt in het ouderen- en jongerenbeleid onvoldoende verdisconteerd wat in het algemene overheidsbeleid wel geldt: het zichtbaar waarderen en erkennen van de rol van mantelzorgers en grootouders enerzijds en de toegenomen afhankelijkheid van de langer thuiswonende jongvolwassenen anderzijds. In het algemene overheidsbeleid wordt de wederkerigheid van zorgrelaties tot uitgangspunt wordt genomen, zodat grootouders zowel als ontvangers als bieders van zorg worden gezien. In het gezinsmigratiebeleid worden grootouders echter uitsluitend gezien als een risicogroep die ten laste zal komen van de Nederlandse staat. Terwijl in het sociale zekerheidsbeleid de toegenomen afhankelijkheid van jongvolwassenen is verdisconteerd in de aanpassing van de kostendelersnorm en in het familierecht discussie is ontstaan over de onderhoudsplicht van ouders voor studerende jongvolwassenen (van 21 naar 23 of 24 jaar). In het migratierechtelijke jongvolwassenenbeleid wordt er echter vanuit gegaan dat van jongvolwassenen verwacht kan worden dat zij op eigen benen staan.

Stratificatie van en procedures in het gezinsmigratiebeleid

Een belangrijke bevinding van dit onderzoek is de geconstateerde stratificatie van het gezinsmigratiebeleid. Dit is deels het gevolg van het Unierecht zelf, dat verschillende aanspraken op gezinshereniging voor Unieburgers en derdelanders bevat en de regeling van eigen burgers aan lidstaten zelf laat. Maar het is in de eerste plaats een keuze van de Nederlandse overheid. Nederland kiest in de implementatie van het Europees recht voor de strengste uitvoering daarvan. Door het steeds restrictiever wordend gezinsherenigingsbeleid, is het verschil tussen Unieburgers enerzijds en derdelanders en Nederlanders anderzijds steeds groter geworden. Zo komen op grond van de Unieburgersrichtlijn echtgenoten, geregistreerd partners en kinderen tot 21 jaar in aanmerking voor verblijf. Ook stiefouders, broers en zussen, (over)grootouders en schoonfamilie komen in aanmerking voor kort, dan wel langer verblijf. Bij de Gezinsherenigingsrichtlijn, die ook op statische Nederlanders wordt toegepast, is dit beperkt tot echtgenoten en – met uitzondering van nareis – kinderen tot achttien jaar. Wel heeft het HvJEU onlangs geoordeeld dat om het recht op gezinsleven te beschermen van personen die binnen de reikwijdte van de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen, soms ook de relatie met gezinsleden van buiten het kerngezin moet worden beschermd.⁶³³

Hoewel Nederland een ruimere bescherming toekent aan ongehuwde partners dan andere lidstaten, kunnen statische Nederlandse burgers en derdelanders, die herenigd willen worden met gezinsleden van buiten het kerngezin, alleen op grond van artikel 8 EVRM aanspraak maken op verblijf. Artikel 8 EVRM heeft daarmee steeds meer aan belang gewonnen. Artikel 8 EVRM is niet langer een middel om in bijzondere gevallen een uitzondering op het beleid te maken, wanneer het weigeren van verblijf een onevenredige hardheid zou opleveren, maar is verworpen tot beleid waaronder steeds meer categorieën gezinsmigranten worden gevat. De steeds verdergaande stratificatie van het recht op gezinsmigratie leidt tot toenemende ongelijkheid tussen Unieburgers, Nederlanders en derdelanders. Waar in het familierecht (formele) gelijkheid een leidend beginsel is, mede onder invloed van 8 EVRM jurisprudentie van het EHRM, staan de ontwikkelingen in het gezinsmigratierecht daar haaks op.

De stratificatie van het gezinsmigratierecht leidt niet alleen tot ongelijkheid in de mate van bescherming van het gezinsleven, maar tevens tot toenemende complexiteit en duur van besluitvorming en juridische procedures. Zo wordt een nareisaanvraag pas na een jaar en negen

⁶³³ HvJ EU 30 januari 2024 (Grote Kamer), C-560/20, ECLI:EU:C:2024:96 (CR, GF & TY).

maanden in behandeling genomen, een termijn die pas aanvangt nadat de asielstatus is verleend.⁶³⁴ Deze lange duur van procedures wordt ook door de IND als knelpunt gezien.⁶³⁵ Tegen deze achtergrond is het wetsvoorstel ‘Verlenging van de beslistermijn in asiel- en nareiszaken’ dat door de Tweede Kamer is aangenomen reden tot zorg.⁶³⁶ Uit onderzoek is bekend dat langdurige scheidingen het voor migranten moeilijk maakt zich te richten op studie, werk en hun integratieproces.⁶³⁷ Dat heeft ontegenzeggelijk ook gevolgen voor de samenleving als geheel.

Wisselwerking familierecht, migratierecht en sociale zekerheid

Uit onze analyse blijkt dat niet alleen het familierecht het migratierecht beïnvloedt, maar omgekeerd ook het migratierecht het familierecht.⁶³⁸ Het zijn dan vooral de restrictieve tendensen van het migratierecht die hun uitwerking hebben op het familierecht en hebben geleid tot een zekere mate van deliberalisering. Deze ontwikkeling doet zich al vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw voor, toen in 1994 met de Wet voorkoming schijnhuwelijken voor het eerst in het Burgerlijk Wetboek huwelijksmotieven relevant werden voor de geldigheid van het huwelijk. Met de Wet tegengaan huwelijksdwang in 2015 werd deze ontwikkeling voortgezet en versterkt. Daarnaast is een van de redenen voor de terughoudendheid bij de erkenning van sociaal ouderschap door middel van meerouderschap en -gezag gelegen in de vrees wat dat zou betekenen voor het recht op gezinshereniging. De discrepantie tussen beide rechtsgebieden wordt aldus verminderd door het familierecht restrictiever te maken. Aan geen van deze wetswijzigingen lagen echter empirische onderzoeken naar de omvang van het verschijnsel ten grondslag en in evaluaties achteraf wordt aan de effectiviteit ervan getwijfeld.

De wisselwerking met het sociale zekerheidsrecht is in dit onderzoek slechts zijdelings aan de orde gekomen. De rechten die worden toegekend – of juist ontzegd – in het kader van de bescherming van de welvaartstaat zijn van invloed op de invulling van het begrip gezin. In het familierecht blijkt dit onder andere uit de toename van het aantal scheidingen na de invoering van de Algemene Bijstandswet die vrouwen voor het eerst zicht op economische zelfstandigheid bood. De druk op de verzorgingsstaat is een reden voor de versterkte afhankelijkheid tussen volwassenen in de recentere periode. In het gezinsmigratiebeleid is de veronderstelde druk op de welvaartstaat een vaak gebruikt argument om verblijf niet toe te staan, of om de criteria op grond waarvan verblijf kan worden toegestaan aan te scherpen. Dit argument vormde de achtergrond van het aanscherpen van de middelenvereisten voor gezinshereniging, de verlenging van de periode van het afhankelijk verblijfsrecht van drie jaar naar vijf jaar en de afschaffing van het ouderenbeleid. Het belangrijkste instrument van uitsluiting van sociale zekerheid is de invoering van de Koppelingswet in 1998, waarbij aanspraken op sociale zekerheid alleen kunnen worden gedaan wanneer het verblijf rechtmatig is. Sinds 2005 sluit de Koppelingswet ook de legale en Nederlandse gezinsleden van een migrant zonder legaal verblijfsrecht uit van sociale zekerheid (het zogenaamde doorkoppelingsbeginsel) met aanzienlijke financiële en andere consequenties voor het gehele gezin tot gevolg.⁶³⁹ Het is naast de invulling van de definitie van gezin

⁶³⁴ [Wanneer begint de IND met mijn nareisaanvraag? | IND](#)

⁶³⁵ Staat van de uitvoering 2023 en 2024.

⁶³⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2023-2024, 35749.

⁶³⁷ Smal, E. & Jacob, Y. (2021). *Partnerrelaties na de vlucht*. Utrecht: Pharos, Vluchtelingenwerk (2019). *Gevangen in een vastgelopen asielsysteem. Gevolgen en verhalen uit de praktijk*, en Brummel-Ahlaloum, J., Andriessen, T., Smal, E. & Kawous, R. (2018). *Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers – Een verkenning*. Utrecht: Pharos.

⁶³⁸ Van Walsum, S.K. (2008a).

⁶³⁹ Minderhoud, P. E. (2024). Het doorkoppelingsbeginsel. Hoe nu verder?. In: Hummel, N. & Heeger-Hertter, S.E. (red.), *Heroriëntatie op arbeid en sociale bescherming*, 261-260. Liber Amicorum prof. F.J.L. Pennings, en De Hart, B. & de Jong, J. (2021). Divided families and devalued citizens: Money matters in mixed-status families in

zoals gehanteerd in het gezinsmigratierecht tevens van belang te onderzoeken welke impact het sociale zekerheidsrecht heeft op het kunnen uitoefenen van gezinsleven door migranten.

6.2 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende aanbevelingen voor het begrip gezin en de invulling ervan in het gezinsmigratiebeleid.

- Gezinsleven is een dynamisch begrip en moet als zodanig worden geïnterpreteerd;
- De gezinsdefinitie bij gezinshereniging jongvolwassen en ouderen dient te worden aangepast;
- Het belang van het kind bij de vaststelling van gezinsleven dient te worden versterkt;
- Heroverweeg de stratificatie van het gezinsmigratiebeleid;
- Versterk de vertaling van familierechtelijke doelen in het gezinsmigratierecht en betracht terughoudendheid bij de vertaling van migratierechtelijke doelen in het familierecht;
- Vervolgonderzoek naar de wisselwerking tussen het familierecht, gezinsmigratierecht en sociale zekerheid is gewenst.

Deze aanbevelingen worden achtereenvolgens toegelicht.

Gezinsleven is een dynamisch begrip en moet als zodanig worden geïnterpreteerd

In de EHRM-jurisprudentie over artikel 8 EVRM is het uitgangspunt dat het gezinsleven tussen ouders en kinderen door geboorte ontstaat en slechts door uitzonderlijke omstandigheden wordt verbroken. Tot nu toe heeft het Hof een dergelijke verbreking van gezinsleven tussen ouders en kind niet aangenomen. Langs de weg van het begrip feitelijke gezinsband wordt in het Nederlandse recht echter aangenomen dat de band tussen ouders en kinderen wel kan worden verbroken zodat gezinshereniging kan worden geweigerd. Het begrip feitelijke gezinsband is steeds aan kritiek onderhevig geweest.⁶⁴⁰ Het EHRM heeft zich in haar rechtspraak kritisch over het Nederlandse begrip feitelijke gezinsband uitgelaten, terwijl ook betwist wordt dat de Nederlandse invulling van dat begrip zou zijn toegestaan door de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁶⁴¹ In recente jurisprudentie heeft het HvJEU invulling gegeven aan het begrip werkelijk gezinsleven, dat ruimte laat voor een dynamische opvatting van het begrip gezin: het omvat niet alleen bestaand gezinsleven, maar ook de ontwikkeling van het gezinsleven. Tijdelijke, of zelfs een langduriger verbreking van contact of samenwoning leidt niet tot de conclusie dat het gezinsleven is verbroken. Het gezinsleven kan op verschillende manieren, door middel van juridische, materiële, financiële en emotionele afhankelijkheid worden ingevuld, zonder dat het ontbreken van een van die vormen van afhankelijkheid leidt tot de conclusie dat er geen sprake is van een gezinsband.⁶⁴² Een dergelijke dynamische opvatting van het begrip gezin zou niet alleen beter aansluiten bij de huidige maatschappelijke opvattingen, maar ook resulteren in een minder strikte interpretatie van het gezinsbegrip.

De gezinsdefinitie bij gezinshereniging jongvolwassenen en ouderen dient te worden aangepast

De huidige invulling die wordt gegeven aan de definitie van het gezin bij de gezinshereniging van meerderjarigen, die buiten het kader van de Unieburgersrichtlijn vallen, sluit niet aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van ouderen en jongvolwassenen. Ook de IND heeft

the Netherlands. In: De Lange, T., Maas, W. & Schrauwen, A. (Eds.), *Money Matters in Migration: Policy, Participation, and Citizenship*, 297-316. Cambridge University Press.

⁶⁴⁰ Strik, M.H.A, Ullersma, C. & Werner, J. (2012). Nareis: Het 'feitelijke band'-criterium in internationaal perspectief. *A&MR*, 9, 464-471, en Reurs, M. (2007).

⁶⁴¹ Ibid. Strik, M.H.A, Ullersma, C., Werner, J. (2012), en Groenendijk, C.A., Costello, C. & Halleskov Storgaard, L. (2017).

⁶⁴² Groenendijk, C.A., Costello, C. & Halleskov Storgaard, L. (2017).

gesteld dat behoefte bestaat aan het herinvoeren van een vorm van ouderenbeleid.⁶⁴³ De Gezinsherenigingsrichtlijn biedt daartoe de ruimte. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat het aantal aanvragen op grond van het ouderenbeleid voor de afschaffing ervan minder dan 500 per jaar bedroeg en ook al aan strikte voorwaarden was verbonden.⁶⁴⁴ De kosten van toelating van ouderen in het kader van mantelzorg zullen dan ook niet onoverkomelijk hoog zijn, terwijl tevens rekening moet worden gehouden met de maatschappelijke kosten van de beperkte toelating voor deze groepen (bijvoorbeeld door gebrek aan kinderopvang, of mantelzorg verlenen in het buitenland). Aanbevolen wordt daarom specifieke regelgeving voor jongvolwassenen te behouden en voor ouderen te herinvoeren, waarbij deze regelgeving niet dusdanig strikt wordt opgesteld en toegepast dat uitwijken naar het kader van artikel 8 EVRM noodzakelijk is.

Versterken van het belang van het kind bij vaststelling gezinsband

Aanbevolen wordt het belang van het kind in de context van het gezinsmigratiebeleid sterker te verankeren. Hierbij is in de eerste plaats de wetgever aan zet. Het Nederlandse gezinsmigratiebeleid heeft, tot het vastleggen van de *Chavez*-jurisprudentie, nooit een grond voor verblijf van ouder bij kind gekend. Met *Chavez* is dit gewijzigd, maar dit beleid blijft beperkt tot kinderen met de Nederlandse nationaliteit. Het verdient, in het kader van het versterken van het belang van het kind bij de vaststelling van de gezinsband, aanbeveling te onderzoeken of een nieuwe verblijfsgrond voor verblijf bij kind gewenst is.⁶⁴⁵ Hierop zouden in ieder geval ouders van kinderen met de nationaliteit van een andere EU-lidstaat, maar ook broers en zussen of andere verzorgende familieleden een beroep kunnen doen. Het verankeren van het belang van het kind - zoals vastgelegd in artikel 3 IVRK - als norm in de Vreemdelingenwet staat al geruime tijd op de politieke agenda. In 2016 werd hiertoe een wetsvoorstel ingediend.⁶⁴⁶ Volgens de indieners worden de eigen rechten en belangen die kinderen hebben niet duidelijk erkend in het Nederlandse vreemdelingenrecht en is hun rechtspositie in grote mate afhankelijk van de rechtspositie van hun ouders. Dit zien wij in onze analyse bevestigd. De daaropvolgende discussie richtte zich met name op de vraag hoe het belang van het kind in de wet dient te worden vastgelegd. De initiatiefnemers wilden graag de abstracte norm van het belang van het kind nader concretiseren in de nationale Vreemdelingenwet, maar onduidelijk was hoe dit het beste gerealiseerd kon worden. Het wetsvoorstel ligt nu al geruime tijd stil. Aanbevolen wordt om in ieder geval de algemene norm van artikel 3 IVRK in de nationale wetgeving op te nemen, aangezien dit betekent dat bij alle beslissingen die kinderen aangaan, dus ook bij het vaststellen van gezinsleven en bij de belangenafweging, hun belangen expliciet moeten worden vastgesteld én afgewogen.⁶⁴⁷ Tevens wordt aanbevolen om bij het opstellen van nieuwe wetgeving of beleid altijd het belang van het kind in ogenschouw te nemen.

Tevens is het nodig dat bij de IND en in de migratierechtpraktijk meer expertise wordt opgebouwd over het familierecht en pedagogiek. Het is van belang dat bij het vaststellen van gezinsleven wordt onderzocht hoe het met kind gaat, wat de gezinsbanden van het kind zijn en wat de effecten van een bepaalde beslissing zijn op de ontwikkeling van het kind. De IND is zich ervan bewust dat binnen de

⁶⁴³ IND, Stand van de uitvoering 2022, p. 8.

⁶⁴⁴ Zie: IND Onderzoeksrapport (2022): *Gebruik reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen. Deel I: Waterbedeffecten in aanvragen?*. Via: [reguliere-humanitaire-en-familiegerelateerde-verblijfsregelingen-deel-i-waterbedeffecten-mei-2022 \(ind.nl\)](https://www.ind.nl/publicaties/onderzoeksrapport-gebruik-reguliere-humanitaire-en-familiegerelateerde-verblijfsregelingen-deel-i-waterbedeffecten-mei-2022).

⁶⁴⁵ Klaassen, M.A.K. (2018). Een helder kader voor het afgeleid verblijfsrecht voor derdelander ouders van een Nederlands kind. *A&MR*, 10, 473-477.

⁶⁴⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2015-2016, 34 541, nr. 3, p. 2, en *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2015-2016 541, nr. 2.

⁶⁴⁷ Ismaili, N. (2022). De migratierechter als kinderrechter. In: De Graaf, C.H. & Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *100 jaar kinderrechter*. Recht & Praktijk: Personen- en Familierecht, 8. Deventer: Wolters Kluwer.

organisatie de kennis over het toetsen en wegen van het belang van het kind beperkt is. Daarom zijn in de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontwikkeld om daar verandering in te brengen. Momenteel is bij de IND een gedragswetenschapper gedetacheerd vanuit de Raad voor de Kinderbescherming. Deze positie dient te worden bestendigd. De RvdK deed daarnaast eerst in het kader van een pilot in alle *Chavez*-zaken onderzoek naar de belangen en de ontwikkeling van een kind, nu gebeurt dat alleen als dat wordt gevraagd door de IND. Datzelfde geldt voor Dublin-zaken. In het Samenwerkingsverband Kinderen In het Vreemdelingenbeleid (SKIV), waarin de RvdK, de IND en DT&V samenwerken, is een beleidskader ontwikkeld voor kinderen bij wie een ondertoezichtstelling (OTS) is opgelegd.⁶⁴⁸ Hoewel deze initiatieven positieve effecten hebben, zijn ze beperkt van toepassing. De implicaties van deze initiatieven zouden ook buiten de zaken waarin door de RvdK onderzoek is gedaan of door de kinderrechter een OTS is uitgesproken, moeten worden meegewogen door zowel uitvoeringsorganisaties als de rechter. Daarbij zou door de rechterlijke macht overwogen kunnen worden een meervoudige multidisciplinaire kamer voor jeugdzaken in te richten, waarin zowel kinderrechters als vreemdelingenrechters zitting hebben.⁶⁴⁹

Versterking van het belang van het kind bij de vaststelling van gezinsleven, kan ook geschieden door uitbreiding van procedurele waarborgen. Anders dan in familierecht is er geen verplichte bijstand van een voogd in het gezinsmigratierecht en is onduidelijk welke eisen gelden ten aanzien van het horen van minderjarigen. Uit onderzoek is gebleken dat de asielprocedure voor vluchtelingen niet goed is ingericht op het horen van kinderen en jongeren.⁶⁵⁰ Dit geldt eveneens voor de reguliere context. Het gezinsmigratierecht zou kunnen aansluiten bij bestaande regelingen uit het familierecht, zoals het hoorrecht van minderjarigen op grond van artikel 809 Rv en de bijstand van een bijzondere curator die de belangen van een minderjarige dient te behartigen.

Heroverweeg de stratificatie van het gezinsmigratiebeleid

De huidige stratificatie van het gezinsmigratiebeleid dient door de wetgever te worden heroverwogen. De huidige versnippering van het gezinsmigratiebeleid is geen gegeven, maar een gevolg van de keuze om bij de invulling van een restrictief gezinsmigratiebeleid artikel 8 EVRM als ondergrens te hanteren en alleen waar dit verplicht is op grond van Unierecht ruimere kaders vast te stellen. Hierdoor heeft artikel 8 EVRM steeds meer aan belang gewonnen. Het dient aanbeveling over te gaan tot een meer uniforme interpretatie van het begrip gezinsleven in het gezinsmigratierecht, waarbij aansluiting gezocht kan worden bij de interpretatie van werkelijk gezinsleven in het Unierecht.

Beoordeel zorgvuldig de vertaling van migratierechtelijke doelen in het familierecht en vice versa

De invloed van het familierecht op het migratierecht heeft voornamelijk tot liberalisering geleid, in de zin van uitbreiding van gezinsherenigingsrechten en een verruiming van het begrip gezin, onder invloed van het non-discriminatiebeginsel op grond van sekse, seksualiteit en burgerlijke staat. Toch is de

⁶⁴⁸ IND 2020, RvdK, IND en DT&V intensive ren samenwerking voor kinderen in vreemdelingenbeleid, Gremmen, M.D. & De Koogel, S. (2022). De kinderrechter, de Raad voor de Kinderbescherming en het vreemdelingenrecht. In: De Graaf, C.H. & Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *100 jaar kinderrechter*. Wolters Kluwer: R&P nr. PFR8, en Gremmen, M.D. (2022). De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 2. *FJR*, 63.

⁶⁴⁹ Gremmen, M.D. & De Koogel, S. (2022).

⁶⁵⁰ Rap, S.E. (2022). 'A Test that is about Your Life': The Involvement of Refugee Children in Asylum Application Proceedings in the Netherlands. *Refugee Survey Quarterly*, 41(2), 298-319, Rap, S.E. (2021). Betekenisvolle participatie van vluchtelingenkinderen in de asielprocedure: Het doel van de asielprocedure, het recht om gehoord te worden en de rol van het kind. *FJR*, 57(10), 275-281, en Rap, S.E. (2020). The right to information of (un)accompanied refugee children: Improving refugee children's legal position, fundamental rights' implementation and emotional well-being in the Netherlands. *International Journal of Children's Rights*, 28(2), 322-351.

laatste jaren de vertaling van familierechtelijke ontwikkelingen in het migratierecht beperkt gebleven. In het familierecht zijn, zo laat ook dit onderzoek zien, de ontwikkeling van het gezinsleven, gelijkheid (in ouderschap), emancipatie en bescherming van de zwakkere partij leidende beginselen.⁶⁵¹ Het familierecht beoogt in haar vormgeving aan te sluiten bij maatschappelijke opvattingen over het gezin. In het huidige gezinsmigratiebeleid vinden we deze doelen maar zeer beperkt terug, zoals blijkt uit de positie van de biologische vader en ook de verlenging van de termijn van het afhankelijk verblijfsrecht van gezinsmigranten. Aanbevolen wordt om bij de vormgeving van het gezinsmigratiebeleid, dat is gericht op de gezinseenheid, meer oog te hebben voor deze doelen van ontwikkeling van gezinsleven, gelijkheid, emancipatie en bescherming van de zwakkere partij. Hiermee wordt tevens voorkomen dat de discrepanties die bestaan in de bescherming van gezinsleven in het familierecht en het gezinsmigratiebeleid verder zullen toenemen.

De afgelopen decennia is gepoogd discrepanties te verminderen door het aanpassen van familierecht aan doelen van het gezinsmigratierecht. Restrictieve tendensen in het migratierecht hebben het familierecht in omgekeerde richting beïnvloed, resulterend in deliberalisering: de toetsing van huwelijksmotieven bij migratiehuwelijken, het absolute verbod van polygame en kinderhuwelijken en de verplichte verklaring van vrije wil bij neef- en nichthuwelijken zijn daarvan voorbeelden. Deze wetswijzigingen waren niet empirisch onderbouwd en zijn niet effectief gebleken. Aanbevolen wordt daarom om terughoudendheid te betrachten bij het vertalen van migratierechtelijke doelen in het familierecht.

Vervolgonderzoek: wisselwerking familierecht, gezinsmigratierecht en sociale zekerheid

Aan de wisselwerking tussen sociale zekerheidsrecht en gezinsmigratierecht en het effect daarvan op gezinsleven zijn we in dit onderzoek onvoldoende toegekomen. De analyse heeft echter wel aangetoond dat er een sterke samenhang is tussen de rechten die worden toegekend in het kader van sociale zekerheid en de vormgeving en uitoefening van het gezinsleven in het familie- en het gezinsmigratierecht. We bevelen in dat kader dan ook aan om vervolgonderzoek te verrichten waarin deze wisselwerking centraal staat. Daarbij zou in het bijzonder aandacht kunnen worden besteed aan de rol van de staat in het sociale zekerheidsbeleid en in het gezinsmigratierecht aangezien voor deze beide domeinen, meer dan in het familierecht, geldt dat de overheid ook een eigen (financieel) belang heeft naast de belangen van de gezinsleden.

6.3 Tot slot: bevordering van een cultuuromslag in het gezinsmigratierecht

De Toeslagenaffaire heeft geleid tot reflectie op eigen handelen door de wetgever, de uitvoeringsorganen en de rechterlijke macht. Vervolgens is door meerdere migratierechtjuristen betoogd dat ook in het migratierecht sprake is van de in de Toeslagenaffaire geconstateerde problemen: strikte regelgeving, een strikte uitvoering van de regels met nauwelijks ruimte voor uitzonderingen en een rechterlijke macht die het overheidshandelen slechts terughoudend toetst. Tevens is er sprake van geïnstitutionaliseerd wantrouwen ten opzichte van een kwetsbare groep die staat tegenover een machtige overheid en voor wie er met het verblijfsrecht veel op het spel staat.⁶⁵² Met de IND als grote, afstandelijke en gedigitaliseerde organisatie, een terughoudende rechter en een in lagere regelgeving dichtgetimmerd gezinsmigratiebeleid wordt onvoldoende invulling gegeven aan een daadwerkelijke evenredigheidsbeoordeling en belangenafweging. De Adviesraad Migratie

⁶⁵¹ Zie ook: Schrama, W.M. & Burri, S. (red.) (2020). *Verantwoordelijkheden in het familierecht: de rol van staat, familie en individu*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

⁶⁵² Geertsema, K.E., Groenendijk, C.A., Grütters, C.A.F.M., Minderhoud, P.E., Nissen, E.J.W., Strik, M.H.A., Terlouw, A.B. & Zwaan, K. (2021). Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht. *NJB*, 96(14), 1046-1053. Zie ook: SVMA en VAJN, *Ongehoord onrecht*, april 2020. Via: www.vajn.org.

betoogde daarop dat de menselijke maat terug moet in het migratiebeleid. Daaronder verstaat de Adviesraad dat:

*recht gedaan wordt aan de individuele belangen en situaties van mensen bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving, dat de menselijke waardigheid beschermd wordt en mensen met respect en inlevingsvermogen behandeld worden.*⁶⁵³

Volgens de Adviesraad ontbreekt die menselijke maat in het vreemdelingenrecht. De Raad wijst erop dat in plaats van een open afweging van alle belangen, lagere regels de IND dwingen tot afwijzing van aanvragen, tenzij sprake is van zeer uitzonderlijke situaties die zich nauwelijks voordoen. Volgens de Adviesraad ligt de lat bij 'meer dan normale afhankelijkheid' zo hoog dat gezinshereniging nauwelijks toegestaan wordt. Ook door de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is gewezen op het belang van maatwerk en van reflectie op strenge regelgeving die geen zogenaamde 'ventielen' kent om uitzonderingen te maken in individuele schrijnende gevallen.⁶⁵⁴ Deze reflecties op het migratierecht bevestigen het beeld dat wij in dit rapport hebben geschetst. Zowel de wetgever, de vreemdelingenrechter als de IND als uitvoerder van het strikte beleid spelen een belangrijke rol in een cultuurverandering. Geconstateerd is ook dat de reflecties na de Toeslagenaffaire hebben geresulteerd in een wil tot verandering bij de uitvoeringsorganen en rechterlijke macht, maar dat deze wil bij de wetgever voor het migratierecht vooralsnog ontbreekt.⁶⁵⁵

De lange periode die in dit rapport is beschreven overziend, stellen wij vast dat er een al langer bestaande tendens is tot strikte regelgeving en strikte toepassing. De wil tot verandering wordt tot nu toe nog onvoldoende gereflecteerd in het bestaande gezinsmigratiebeleid. Dit klemt des te meer nu steeds weer is gebleken dat er geen empirisch bewijs is voor grootschalige fraude in het gezinsmigratierecht; het geïnstitutionaliseerd wantrouwen, dat zich ten aanzien van de gezinsdefinitie uit bij onder andere schijnerkenningen en schijnhuwelijken, is niet op feiten gebaseerd, maar op anekdotes en 'ervaringsregels'. Daarbij is van belang op te merken dat het wantrouwen zich niet richt op migranten in het algemeen, maar op specifieke groepen migranten.⁶⁵⁶ Deze voortdurende nadruk op fraude staat op gespannen voet met de menselijke maat en het toegenomen belang van het evenredigheidsbeginsel voor wetgever en rechter: de toets van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de gekozen middelen.⁶⁵⁷ Hoewel fraudebestrijding een legitiem doel is, doet zich de vraag voor of de maatregel geschikt is, of er een minder ingrijpende maatregel denkbaar is om hetzelfde doel te bereiken en of de inzet van de maatregel proportioneel is in verhouding tot de beginselen van privacybescherming, menselijke waardigheid en non-discriminatie.

⁶⁵³ Adviesraad Migratie (ACVZ) (2022). *Het evenredigheidsbeginsel biedt perspectief. Herziening van de belangenafweging bij intrekking verblijfsvergunning*. Den Haag, p. 3.

⁶⁵⁴ Van Ettehoven, B.J. (2021). Tussen wet en recht. *NJB*, 2, 98-102.

⁶⁵⁵ Geertsema, K.E. (2022). Krijgen de drie staatsmachten nog steeds een onvoldoende? *A&MR*, 13(9), 485-489. Zo heeft Kabinet Schoof I in het Regeerakkoord wel plannen opgenomen om het systeem van de kinderopvangtoeslagen als ook de arbeidsongeschiktheidsuitkering (de WIA) te uniformeren en versimpelen. Ook bij de berekening van de WIA zijn vanwege het complexe stelsel grote fouten gemaakt, waardoor volgens het UWV 84.000 uitkeringen opnieuw moeten worden gecontroleerd.

⁶⁵⁶ Hutten, W. & Mustafa, N. (2021). Onderken ook de rol van institutioneel racisme in het migratierecht. *NJB*, 2021(25), 2041-2046.

⁶⁵⁷ ACVZ (2021), *Maatwerk en uitvoering in het vreemdelingenrecht*, notitie ten behoeve van rondetafelgesprek Tweede Kamer 24 juni 2021.

Ook uit onderzoek van de IND zelf blijkt dat de organisatie kampt met complexe, voortdurende veranderende en strikte regelgeving en politieke druk die het werk voor beslissers bemoeilijkt.⁶⁵⁸ Met name het ontbreken van een ouderenbeleid wordt door de IND als strikt, zelfs onrechtvaardig, ervaren. De aanvragen voor toelating van ouderen zijn niet verdwenen, maar hebben zich verplaatst naar het juridische kader van 8 EVRM, zodat in elke zaak een individuele belangenafweging gemaakt moet worden, hetgeen leidt tot verhoging van de werkdruk en langere procedures.⁶⁵⁹ De IND wijst in dit verband ook op het gebrek aan middelen en personeelstekorten waarmee de organisatie al jaren kampt. Het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie bestuursrecht dat beoogt de procesrechtelijke positie van de burger ten opzichte van de overheid te versterken, wordt door de IND en migratierechtjuristen dan ook niet zonder meer positief ontvangen, omdat gevreesd wordt voor nog verdergaande individualisering van de belangenafweging, hetgeen de uitvoeringsproblemen van de IND verder vergroot, resulterend in langere procedures en een toenemend aantal rechtszaken – en voor migranten niet perse in meer positieve beslissingen.⁶⁶⁰ Meer categorieën gezinsmigranten verplaatsen naar het juridische kader van 8 EVRM is geen oplossing voor het steeds restrictievere beleid dat we in dit rapport beschreven. Het is in de eerste plaats de wetgever die aan zet is, maar ook bij de rechterlijke macht en de uitvoering is ruimte voor een meer burgervriendelijke benadering.

⁶⁵⁸ IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Via: <https://ind.nl/nl/documenten/02-2024/rapport-complexiteit-bij-het-nemen-van-een-asielbesluit.pdf>.

⁶⁵⁹ IND Onderzoeksrapport (2022): *Gebruik reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen. Deel I: Waterbedeffecten in aanvragen?*. Via: [reguliere-humanitaire-en-familiegerelateerde-verblijfsregelingen-deel-i-waterbedeffecten-mei-2022](https://ind.nl/nl/documenten/02-2022/rapport-gebruik-reguliere-humanitaire-en-familiegerelateerde-verblijfsregelingen-deel-i-waterbedeffecten-mei-2022) (ind.nl).

⁶⁶⁰ Geertsema, K.E. & Ten Berg, J. (2024). Wat brengt de nieuwe wet Versterking waarborgfunctie Awb?: Ongelijkheidscompensatie in het vreemdelingenprocesrecht. *A&MR*, 5/6, 306-312. Adviesraad Migratie (2024). *Advies over wetsvoorstel tot wijziging van de algemene wet bestuursrecht (Awb) (en andere wetten) in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de Awb*. Den Haag.

Summary

Background, research question and methodology

The definition of the family has always been subject to change and will continue to evolve in the future. In recent decades, families have become increasingly diverse; this includes declining birth rates, an increase in divorces, a growing number of children born outside marriage, blended families, and families that are not based on biological ties but, for example, on adoption or foster or surrogate parenthood. In addition, the world has become globalized, with family relationships increasingly becoming 'transnational' and are thus being maintained across national borders. In a legal sense, these families are subject not only to family law but also to family migration law, which aims to regulate family relationships across borders.

Several authors have argued that family norms in migration policy do not align with the diversity of family forms in social reality. They also point to the discrepancy in how family law and family migration law respond to the increasing diversity of family forms. In short, there seems to be a tension between social developments related to family forms, developments in family law, and the interests of a restrictive migration policy. In order to gain insight into this tension, the following research question has been formulated:

To what extent does the perception of the composition of the (nuclear) family in society and family law differ from how this is laid down in migration law, regulations, and policy, and is there a need to adjust the interpretation of the concept of "family" in migration policy, what is this possible adjustment and what are the possible consequences associated with it?

This research is based on various research methods. First, a literature study was conducted, which led to a comprehensive overview of (inter)national academic, professional, and 'grey' literature on the increased diversity of family forms, as well as national and international literature on the reflection of this increased diversity in Dutch and European family migration policy. Sociological literature and reports on the growing diversity of family forms and family migration policy were also included. In addition, a case law analysis was conducted, focusing on migration law. Case law sheds light on the concrete interpretation of the concept of family and shows how family migration policy is shaped by the interaction between international obligations and national law. Finally, an expert meeting took place to reflect on the conclusions and recommendations.

Findings

Social developments have changed the perspective on the relationships that are included in the definition of the family. These developments primarily concern the emancipation of women; this, in turn, has changed the position of fathers from breadwinners to nurturing parents (although it remains the case that women take on a majority of care tasks). In addition, since parents now often both work and the elderly remain in relatively good health, grandparents have an increasingly important role in caring for children. As a result grandparents also take up a more prominent position in the lives of their adult grandchildren.

These changes are closely related to the participation of women in the labour market and the welfare state. The increased economic independence of women changed views on how to best care for the elderly, and the creation of the welfare state initially led to a so-called defamiliarization. However, since the 1980s and certainly after the turn of the century, we have seen a development of refamiliarization. That means the government is withdrawing, and family members are assigned a more prominent role in caring for each other. This increased family dependency is evident when it concerns the elderly and young adults. Currently, young adults share a household with their parents longer, and because the

elderly live at home longer, promoting informal care has become an explicit objective within government policy. Transnational families maintain family ties across borders and provide cross-border support and care. Mobility, or the lack thereof, largely determines how transnational families can provide or receive this mutual support and care.

In line with international developments, Dutch family law has been liberalized considerably in recent decades, which happened under the influence of the principle of equality and the wish to provide legal protection to a larger group of family ties. However, the design of this legislation has at times proven to be very complex, and there seem to be indications that there has been an increase in conflicts. It is also questionable whether formal equality results in material equality. Although legislation, now mostly includes equality between fathers and mothers, women still take on a majority of the care tasks, including informal care. In recent years, the development of ever-increasing liberalization that started in Europe in the 1970s seems to be waning. Even countries generally considered liberal, such as the Netherlands, are faced with an increasingly conservative ideology that already or possibly translates into the deliberalization of family law. Examples in recent years are the ban on marriage between cousins and restricting the marital age to eighteen, in response to the 'strange' family forms that migrants bring with them. The silence in the coalition agreement of Schoof I on multi-parent families and surrogacy agreements may indicate stagnation in this area.

Family migration policy similarly became more liberal since the 1970s, in particular through the equal treatment of men and women, by opening up family reunification to non-marital relationships and LGBT couples. These developments were in line with those in family law. During this period, family migration was seen as a means of promoting the integration of migrants. Subsequently, since the 1990s, family migration policy has become increasingly restrictive, introducing stricter conditions, including a strict interpretation of the concept of family. This choice for a more restrictive policy was prompted by the prevailing idea among politicians and policymakers that family migration is an obstacle to integration and that it would lead to an increase in the number of immigrants. As a result, women and men, heterosexual and homosexual couples, and married and cohabiting couples have equal rights to family reunification, but under stricter conditions. However, this does not apply to everyone to the same extent. Family migration policy has become stratified by the various applicable legal frameworks, so different conditions and family definitions apply to other groups of referents and their family members. Consequently, Article 8 ECHR increasingly functions as the lower limit for family members and family forms outside existing policies.

The concept of family in current family migration law is characterized by great complexity. The concept is variable and differs for different categories of families. Although the concept has partly been broadened, including recently, with the policy for young adults, the policy remains strongly characterized by restrictive tendencies. The most striking aspect is the use of the concept of 'actual' family ties in Dutch policy, which is next to the concept of family life. Also, social developments have not fully been included in family migration law, mainly concerning the role of fathers, care tasks of grandparents, and informal care for the elderly.

Conclusions and recommendations

The findings of the study have confirmed that there is indeed a discrepancy in the definition of the family in terms of social perception, family law, and migration law, which results from the way the definition of family is interpreted in migration law.

Protecting the development versus protecting existing family life

Firstly, family law protects both existing family relationships and relationships in development. In contrast, family migration law focuses primarily on recovering existing family ties and much less on

developing family one. Even existing family life is not always protected since the assessment of 'actual' family ties in the context of Article 8 ECHR - particularly in the case of family reunification with refugees and biological fathers - still involves a further substantive assessment of family ties. Family migration policy assumes an existing and particularly strong degree of mutual dependency between family members, with hardly any room for family members to shape their own family life or recognize its dynamic nature. Moreover, strict policies and lengthy procedures have consequences for maintaining family ties, which can be held against applicants, and can have serious consequences, particularly for refugee families. The guiding principle of recovering existing ties is insufficient if the changed circumstances of family members are not considered in the implementation of migration law or policy.

Different assessment of the interests of the child

In family law, a concrete assessment of the child's interests is made to justify a deviation from the assumption of joint care by both parents. In migration law, on the other hand, in legislation, implementation and case law, choices made by parents are often considered to be of greater importance than a child's interest in the presence of a parent. Parents' actions are central, and the child's interests are assumed to be adequately met. Migration law presumes that the ordinary course of events is that a child 'belongs' to the parent and, therefore, follows the parent, not the other way around. The different assessment of the interests of the child in both areas of law is reinforced by the fact that family law works with open norms, which leave room for the judge to make an individual assessment in which the developmental needs of a child and the fact that circumstances can change are taken into account. Although the family migration policy also contains norms open to interpretation, migration policy defines more strictly which specific circumstances should be considered when determining if family life exists.

Young adult and elderly policies

Where it concerns young adults and the elderly, there is a discrepancy between the social perception and family law on the one hand and family migration law on the other. The requirement in the family migration policy of 'more than normal emotional ties' that applies to those who fall outside the nuclear family assumes a very high degree of dependency between adult family members that cannot arise at a distance and ignores the fact that new care needs can develop over time. That means the current policies for young adults and the elderly do not sufficiently consider what applies in general government policy, namely, the visible appreciation and recognition of the role of informal caregivers and grandparents and the increased dependency of young adults. In general government policy, the reciprocity of care relationships is taken as a given. In contrast, adults are exclusively seen as a group that is a risk for the Dutch welfare state regarding migration policy.

Stratification of procedures in family migration policy

A key finding of this study is the observed stratification of family migration policy. This stratification is partly the result of EU law itself - which contains different entitlements to family reunification for EU citizens and third-country nationals - but is primarily a choice of the Dutch government. Due to the increasingly restrictive family reunification policy, the difference between EU citizens on the one hand and third-country nationals and Dutch nationals on the other has increased. Outside the nuclear family, family members can only claim a right to reside on the basis of Article 8 ECHR. As a result, Article 8 ECHR is no longer a means to make an exception in special cases but has become a policy under which a more significant number of categories of family migrants are included. While (formal) equality, influenced by Article 8 ECHR case law, is a guiding principle in family law, the stratification of the right to family migration leads to increased inequality between EU citizens, Dutch citizens, and third-country nationals. The stratification also leads to increased complexity and duration of decision-making and

legal procedures. Research has shown that long-term separations make it difficult for migrants to focus on study, work, and their integration process; this undeniably has consequences for society as a whole.

Interaction family law, migration law and social security

Family law has not only influenced migration law but also the other way around. Restrictive tendencies in migration law have led to a certain degree of deliberalization of family law, as is evident from the introduction of the Act on the Prevention of Sham Marriages and the Act on the Prevention of Forced Marriages. Moreover, one of the reasons for the reluctance to recognize social parenthood through the introduction of multiple parenthood is the fear of what this would mean for the right to family reunification. The discrepancy between the two areas of law so far has been reduced by making family law more restrictive. However, none of these legislative amendments were based on empirical research on the extent of the phenomenon, and subsequent evaluations cast doubt on their effectiveness. The interaction with social security law has only briefly been discussed. Yet, it has become apparent that the rights granted – or denied – in the context of the welfare state influence the interpretation of the concept of family in both family and family migration law. It is, therefore, important to investigate the impact of social security law on the ability of migrants to exercise family life.

Recommendations

The above results have led to recommendations for legislators, implementing bodies, and the judiciary.

Firstly, family life is a dynamic concept and should be interpreted as such. In Dutch family migration law, the concept of actual family ties assumes that the bond between parents and children can be considered broken so that family reunification can be refused. The ECtHR has been critical of this concept in the past, while it is also disputed whether the current interpretation is in accordance with the Family Reunification Directive. In recent case law, the CJEU has given substance to the concept of actual family life, which allows for a dynamic interpretation: it includes not only existing family life but also the development of family life. And family life can be shaped by means of legal, material, financial, and emotional dependency. Such a dynamic interpretation of the concept of family would not only be more in line with current social and family law views. Moreover, it would also result in a less strict interpretation of the concept of family.

In line with this, the stratification of family migration policy should be reconsidered by the Dutch legislator. The stratification leads to unequal treatment of different groups of migrants and makes decision-making by the Immigration services complex and lengthy. It is recommended to adopt a more uniform interpretation of the concept of family life in family migration law, whereby a connection can be sought with the interpretation of actual family life in EU law.

The definition of family in the family reunification policy concerning young adults or the elderly should also be adjusted. It is recommended that the specific regulations for young adults be maintained and specific regulations for the elderly reintroduced, whereby those regulations should not be phrased and implemented so narrowly that recourse to the framework of Article 8 ECHR is still necessary.

It is also recommended that the interests of the child be strengthened in the determining family life. Different options for the legislator would be to implement the general standard of Article 3 CRC in national law and to include a right to residence with a child as a ground for residence. The legislator could also lay down more procedural rights, such as those already applied in family law, including the right to be heard or the appointment of a special curator. In addition, the immigration services and migration law practice should build up more expertise in family law and pedagogy. It is important that, when determining if family life exists, it is investigated how the child is doing, what the child's family ties are, and what the effects of a particular decision are on the child's future development. Initiatives

already put in place to better assess the child's interest in asylum procedures should be extended to the entire family migration context.

Finally, it is recommended to be cautious when translating migration law objectives into family law. The discrepancy between both domains can also be prevented and reduced by including the family law objectives, such as the ability to develop family life, equality, emancipation, and protection of the weak, when designing family migration policy, which is similarly aimed at protecting the family unit. Moreover, follow-up research into the interaction between family law, family migration law, and social security is desirable. This research could focus on the role of the state in social security and family migration policy since the state has a financial interest in both fields.

To conclude

Overlooking the extended period described in this report, we note that there has been a long-standing tendency towards strict regulations and strict application in family migration law. There seems to be an institutionalized distrust – which, regarding the family definition, manifests itself in the debate on sham recognitions and sham marriages. However, this distrust is not based on facts. The emphasis on fraud, as became apparent following the 'Allowance scandal', is at odds with the increased importance of the principle of proportionality for legislators and the judiciary: the test of suitability, necessity, and balance of the chosen means. The legislator, the immigration judge, and immigration services play an important role in a culture change. Placing more categories of family migrants in the legal framework of Article 8 ECHR is not a solution to the increasingly restrictive family migration policy described in this report.

Dankwoord

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie: dr. Saskia Bonjour, dr. Mark Klaassen, dr. Maureen Turina – Tumewu en Eline Berger. Wij waarderen de tijd die de leden hebben genomen om de stukken te lezen als ook de interessante discussies die wij bij onze bijeenkomsten hebben gevoerd. De commissie heeft ons voorzien van zeer constructieve feedback. Bijzondere dank gaat uit naar de voorzitter van de commissie, dr. Saskia Bonjour.

Ook zijn we dank verschuldigd aan de deelnemers aan de expertmeeting, die tijd hebben vrijgemaakt om hun kennis en ervaringen met ons te delen over deze belangrijke thematiek. Zij hebben ons zeer geholpen met het aanscherpen van de conclusies alsmede het komen tot werkbare aanbevelingen voor de wetgevende, uitvoerende als ook rechtspraak.

Bronnenlijst

- Aarrass, B. (2024, 31 juli). *Beperken van gezinshereniging voor subsidiair beschermden*. Verblifblog. <https://verblifblog.nl/beperken-van-gezinshereniging-voor-subsidiar-beschermden/>.
- Abis, A. (2023). *Child Fostering Care: Kafala in Western Countries*. In: Valtiolina, G.G. & Zanfrini, L. (Eds.), *Migrant Families and Religious Belonging*. Amsterdam: IOS Press.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2019). *Veranderend ouderschap en migratiebeleid*. Den Haag.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2014). *Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel*. Den Haag. <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2014/10/31/na-de-vlucht-herenigd>.
- Adviesraad Migratie (2024). *Advies over wetsvoorstel tot wijziging van de algemene wet bestuursrecht (Awb) (en andere wetten) in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de Awb*. Den Haag.
- Adviesraad Migratie (2022). *Het evenredigheidsbeginsel biedt perspectief. Herziening van de belangenafweging bij intrekking verblijfsvergunning*. Den Haag.
- Anitha, S. (2011). *Legislating Gender Inequalities: The Nature and Patterns of Domestic Violence Experienced by South Asian Women With Insecure Immigration Status in the United Kingdom*. *Violence against women*, 17(10), 1260-1285.
- Antokolskaia, M.V. (2023a). *50 Years of Developments in Family Law in the Westernised World: The Long and Winding Road*. In: Fretwell Wilson, R. & Carbone, J. (Eds.), *International Survey of Family Law*. Cambridge: Intersentia.
- Antokolskaia, M.V. (2023b). *Aangaan van huwelijk en geregistreerd partnerschap*. In: Schrama, W.M., Antokolskaia, M.V., Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *Familierecht. Een introductie*, 117-135. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Antokolskaia, M.V. (2023c). *Einde van huwelijk en geregistreerd partnerschap*. In: Schrama, W.M., Antokolskaia, M.V., Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *Familierecht. Een introductie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Antokolskaia, M.V. (2016). *Kinderalimentatie: is een wetswijziging echt nodig?*. *Ars Aequi*, 12, 924-929.
- Antokolskaia, M.V. (2011). *Co-ouderschap in Nederland: eindelijk duidelijkheid!*. *Justitiële verkenningen*, 37(6), 9-20.
- Antokolskaia, M.V. (2006). *Harmonisation of Family Law in Europe: A Historical Perspective. A Tale of Two Millennia*. Antwerpen: Intersentia.
- Antokolskaia, M.V. (2005). *De voorstellen tot hervorming van het echtscheidingsrecht: naar de vorm modern, naar de inhoud een stap terug*. *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 6636, 737-743.
- Antokolskaia, M.V., Schrama, W.M., Boele-Woelki, K.R.S.D., Bijleveld, C.C.J.H., Jeppesen de Boer, C.G. & Rossum, G.V. (2014). *Meeroudergezag: een oplossing voor kinderen met meer dan twee ouders?: een empirisch en rechtsvergelijkend onderzoek (WODC)*.

Arbaoui, Y. (2013, 30 september). *Brief Teeven: Nareizende kinderen van vluchtelingen*. Verblijfblog. <https://verblijfblog.nl/brief-teeven-nareizende-kinderen-van-vluchtelingen/>.

Aryal, S. & Guveli, A. (2024). Flying families between the UK and Nepal: compromised intergenerational care amidst a restrictive migration policy context. *Journal of Family Studies*, 30(2), 254-282.

Avontuur, I. (2022). Het negeren van huiselijk geweld is een systeemfout bij de aanpak van 'complexe' scheidingen. *NJB*, 38, 3128-3135.

Ayallo, I. (2021). Intersections of immigration law and family violence: Exploring barriers for ethnic migrant and refugee background women. *Aotearoa New Zealand Social Work*, 33(4), 55-64

Baldassar, L. (2007). Transnational families and the provision of moral and emotional support: the relationship between truth and distance. *Identities*, 14(4), 385-409.

Baldassar, L. (2014). Too sick to move: Distant 'crisis' care in transnational families. *International Review of Sociology*, 24(3), 391-405.

Baldassar, L. & Brandhorst, R. (2021). Sibling support in transnational families: The impact of migration and mobility on sibling relationships of support over time and distance. In: Buchanan, A., Rotkirch, A. (Eds.), *Brothers and sisters*, 239-256. Palgrave Macmillan, Cham.

Baldassar, L., Baldock, C. & Wilding, R. (2007). *Families caring across borders: migration, ageing and transnational caregiving*. London: Palgrave Macmillan.

Baldassar, L. & Merla, L. (Eds.) (2014). *Transnational families, migration and the circulation of care: understanding mobility and absence in family life*. New York & Abingdon: Routledge.

Banda, F. & Eekelaar, J. (2017). International conceptions of the family. *International & Comparative Law Quarterly*, 66(4), 833-862.

Bartova, A. & Keizer, R. (2020). How well do European Child-Related Leave Policies Support the Caring Role of Fathers. In: Nieuwenhuis, R. & Van Lancker, W. (Eds.). *The Palgrave Handbook of Family Policy*. London: Palgrave Macmillan Cham.

Battjes, H., Cornelisse, G., Hilbrink, E., Ismaili, N., Reneman, M., Slingenberg, L., Spijkerboer, T.P. & Stronks, M. (2022). Kroniek Migratierecht. *NJB*, 33, 2752-2762.

Battjes, H., Cornelisse, G., Ismaili, N., Reneman, M., Slingenberg, L., Spijkerboer, T.P. & Stronks, M. (2023). Kroniek van het migratierecht. *NJB*, 33, 2888-2898.

Battjes, H., Cornelisse, G., Ismaili, N., Reneman, M., Slingenberg, L., Spijkerboer, T.P. & Stronks, M. (2024). Kroniek Migratierecht. *NJB*, 32, 2627-2637.

Beers van, B.C. & Bosch, L. (2021). Een regeling voor 'verantwoord draagmoederschap'? Misvattingen rondom het concept-wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming. *NJB* 38, 3174-3183.

Berg ten, J. (2021). De categorieën van de gezinsherenigingsrichtlijn. *A&MR*, 5, 277-281.

Berghenhouwen, H. & Jong de, M. (2024). *Mijn Thuis. Een handreiking over de visie van zo thuis mogelijk opgroeien*. NJI.

Bernardi, L. & Mortelmans, D. (2021). *Shared Physical Custody. Interdisciplinary Insights in Child Custody Arrangements*. Cham: Springer.

Besten den, M., Melle van, B. & Wegelin, B. (2018). Een jaar na Chavez-Vilchez. *A&MR*, 6/7, 286-292.

- Beumers, T. & Vugt van, K. (2016). Bitte zahlen sie für ihre lieben Eltern!. *Ars Aequi*, 65(11), 803.
- Bijwaard, G. E. & Doeselaar van, S. (2014). The impact of changes in the marital status on return migration of family migrants. *Journal of Population Economics*, 27(4), 961-997.
- Blankman, K. (1997). Guardianship Models in the Netherlands and Western Europe. *International Journal of Law and Psychiatry*, 20(1), 47-57.
- Bledsoe, C.H. (2004). Reproduction at the margins: Migration and legitimacy in the New Europe. *Demographic Research*, 3, 87–116.
- Block, L. & Bonjour, S. (2013). Fortress Europe or Europe of rights? The Europeanisation of family migration policies in France, Germany and the Netherlands. *European Journal of Migration and Law*, 15(2), 203-224.
- Blokland van, E. & Vries de, M. (1992). *De afhankelijke verblijfstitel van migrantenvrouwen*. Nijmegen: Wetenschapswinkel Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Blokland van, E., Jansen, S. & Vegter, M. S. A. (1999). *Onzekere rechten: Onderzoek naar de rechtspositie van vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning na scheiding*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, Clara Wichmann Instituut.
- Boeles, P. & Houben, M. (2003). *Mensen & papieren: legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in "probleemlanden"*. FORUM: Utrecht.
- Bonjour, S. (2024). Vreemde gezinnen. De grenzen van het gezin in het Nederlandse vreemdelingenrecht. *A&MR*, 7, 328-335.
- Bonjour, S. (2014). The transfer of pre-departure integration requirements for family migrants among member states of the European Union. *Comparative Migration Studies*, 2(2), 203–226.
- Bonjour, S. (2009). *Grens en gezin: beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.
- Bonjour, S. (2008). Ambtelijke onmin rond gezinnen van gastarbeiders. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-1970. *The Low Countries Journal of Social and Economic History*, 5(1), 101-127.
- Bonjour, S. & Cleton, L. (2021). Co-constructions of family and belonging in the politics of family migration. In: Carmel, E., Lenner, K. & Paul, R. (Eds.), *Handbook on the Governance and Politics of Migration*, 161-172. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Bonjour, S. & Hart de, B. (2013). A proper wife, a proper marriage: Constructions of 'us' and 'them' in Dutch family migration policy. *European Journal of Women's Studies*, 20(1), 61-76.
- Bonjour, S. & Diepenmaat, S. (2023). Doing Family before the State. Recognition of de facto families in Dutch migration law practice. Universiteit Leiden: VVI Research Meetings 2023-2024.
- Bonjour, S. & Duyvendak, P. (2018). The "migrant with poor prospects": racialized intersections of class and culture in Dutch civic integration debates. *Ethnic and Racial Studies*, 41(5), 882-900.
- Bonjour, S. & Vink, M. (2013). When Europeanization backfires: The normalization of European migration politics. *Acta Politica*, 48, 389-407.
- Bonizzoni, P. & Belloni, M. (2023). Uneven borders: Family reunification regulations and their implications in Europe. In: Cienfuegos, J., Brandhorst, R. & Bryceson, D.F. (Eds.), *Handbook of Transnational Families Around the World*, 237-250. Cham: Springer.

- Boone, I. (2017). Meerouderschap en meeroudergezag: raakt Nederland de tel kwijt?. *FJR*, (5), 120-126.
- Boone, I. (2016). *Gedeeld geluk: ouderschap in intentionele meeroudergezinnen*. Antwerpen-Cambridge: Intersentia.
- Brouwer, D. & Ooijen van, H. (2020). Gezinshereniging buiten kerngezin: 'Meer dan de normale emotionele banden'. *A&MR*, 2, 56-62.
- Brouwers, K.J.A. & Oosterwijk, C.M. (2013). *Gezinshereniging: Beleid en uitvoering 2008-2013*. De Kinderombudsman. Advies: KOM/003/2013.
- Brummel-Ahlaloum, J., Andriessen, T., Smal, E. & Kawous, R. (2018). *Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers – Een verkenning*. Utrecht: Pharos.
- Bruijn de, S. (2018). *Reaching agreement after divorce and separation. Essays on the effectiveness of parenting plans and divorce mediation*. Diss. Universiteit Utrecht.
- Bryceson, D. & Vuorela, U. (2002). Transnational Families in the Twenty First Century. In: Bryceson, D. & Vuorela, U. (Eds.) *The Transnational Family: New European Frontiers and Global Networks*, 3-30. New York: Berg.
- Buddenbaum, M. & Vonk, M. (2020). De toekomstige Wet Draagmoederschap: van ledig naar volledig? *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 44(1), 32-43.
- Bueren van, G. (2007). *Child rights in Europe. Convergence and divergence in judicial protection*. Council of Europe Publishing.
- Cammu, N. (2017). "Kind en ouders in de 21ste eeuw": het rapport van de Nederlandse Staatscommissie Herijking Ouderschap. *Tijdschrift voor familierecht*, Mechelen (2), 53-57.
- Cammu, N. (2018). Naar een juridische verankering van meerouderschap en meeroudergezag?. *Pedagogiek*, 38(2), 257-270.
- Cardol, G. (2013). Ruiz Zambrano vanuit familie- en jeugdrechtelijk perspectief. *A&MR*, 8, 376-382.
- Carling, J., Menjivar, C. & Schmalzbauer, L. (2012). Central themes in the study of transnational parenthood. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(2), 191-217.
- Challborn, M.R. & Harder, L. (2019). Sex and the genuine marriage: Consummation and conjugality in Canadian citizenship. *Citizenship Studies*, 23(5), 407-423.
- Charsley, K.A.H. & Benson, M.C. (2012). Marriages of convenience or inconvenient marriages: regulating spousal migration to Britain. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 26(1), 10-26.
- Charsley, K. & Liversage, A. (2013). Transforming polygamy: Migration, transnationalism and multiple marriages among Muslim minorities. *Global Networks*, 13(1), 60-78.
- Chauvin, S., Salcedo Robledo, M., Koren, T. & Illidge, J. (2021). Class, mobility and inequality in the lives of same-sex couples with mixed legal statuses. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(2), 430-446.
- Chotkowski, M. (2000). Baby's kunnen we niet huisvesten, moeder en kind willen we niet scheiden." De rekrutering door Nederland van vrouwelijke arbeidskrachten uit Joegoslavië, 1966-1979. *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 26(1), 76-100.
- Cleton, L., Seiffert, L. & Wörmann, H. (2017). *Family Reunification of Third-Country Nationals*, European Migration Network.

- Coenraad, F.M. (2010). Ouderschapsplan en ontvankelijkheid, een voorstel voor betere toegang tot en voortgang van de scheidingsprocedure. *FJR*, 2, 41-47.
- Cutas, D. (2020). The composition of the family. In: Gheaus, A., Calder, G. & De Wispelaere J., *The Routledge Handbook of the philosophy of childhood and children*, 191-201. London-New York: Routledge.
- D'Aoust, A-M. (2013). In the name of love: Marriage migration, governmentality and technologies of love. *International Political Sociology*, 7(3), 258-274.
- Dembour, M. (2015). *When humans become migrants: Study of the European court of human rights with an inter-American counterpoint*. Oxford University Press.
- Dermott, E. & Miller, T. (2015). More than the sum of its parts? Contemporary fatherhood policy, practice and discourse. *Families, Relationships and Societies*, 4(2), 183–195.
- Desmet, E. (2021). Gender en migratierecht in België: een decennium in vogelvlucht. In: Brems, E., Cannoot, P. & Stevens, L. (red.), *Recht en gender in België: 10 jaar later*, 451-485. Brugge: die Keure.
- Dethloff, N. (2018). Child Brides on The Move: Legal Responses to Culture Clashes. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 32(3), 302–315.
- Dijksterhuis, B. & Flos, A.G.F.M. (2022). Family Justice Systems, Social Behaviour and Financial Arrangements after Divorce in the Netherlands. In: Maclean, M., Treloar, R. & Dijksterhuis, B. (Eds.), *What Is a Family Justice System For?*, 155-171. London: Bloomsbury Publishing.
- Di Leonardo, M. (1987). The female world of cards and holidays: Women, families and the work of kinship. *Signs*, 12(3), 440-453.
- Distelbrink, M., Lucassen, N. & Hooghiemstra, E. (2005). *Gezin Anno Nu*. Den Haag: RMO.
- Dito, B., Mazzucato, V. & Schans, D. (2016). The effects of transnational parenting on the subjective health and well-being of Ghanaian migrants in The Netherlands. *Population, Space and Place*, 23(3).
- Draghici, C. (2018). Adult Children and Elderly Parents in Strasbourg Proceedings: A Misconstrued Approach to 'Family Life'. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 32(1), 42-62.
- Dreby, J. (2006). Honor and virtue: Mexican parenting in the transnational context. *Gender & Society*, 20(1), 32-59.
- Duden, K. & Wiedemann, D. (2024). *Changing Families, Changing Family Law in Europe*. Cambridge: Intersentia.
- Eeckhout van den, V., Forder, C.J., Hooghiemstra, E., Nicolai, E. & Walsum van, S.K. (2005). *Transnationale gezinnen in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Eeckhout van den, V. (2005). Meten met twee maten: het spanningsveld tussen verschillende rechtsgebieden. In Weijers, M. & Hooghiemstra, E. (red.). *Allochtone gezinnen*. Juridische positie. Den Haag: Nederlandse Gezinsraad, 41-54.
- Eggebo, H. (2013). A Real Marriage? Applying for Marriage Migration to Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(5), 773-789.
- Eijk van, E. (2021). Ontheemde en gevluchte Syriërs en de obstakels voor een gedocumenteerd bestaan. *A&MR*, 3, 134-138.

- Ettekoven van, B.J. (2021). Tussen wet en recht. *NJB*, 2, 98-102.
- Falchetta, S. & Johnson, P.J. (2019). Migration, sexual orientation, and the European Convention on Human Rights. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*.
- Fernhout, R. & Groenendijk, C.A. (2010). Vrij verkeer, Europa route en omgekeerde discriminatie: Wie houdt wie voor de gek?. *A&MR*, 25(1), 4-16.
- Fokkink, N. (2023). Vaststelling van schijnrelaties en-huwelijken. *A&MR*, 6/7, 334-336.
- Fokkink, N. (2022). Schone schijn ophouden? Bewijsperikelen bij de vaststelling van schijnrelaties. *A&MR*, 8, 392-398.
- Fonk, G.J., Meer, W. & Oelen van der, U.H. (1998). *Evaluatie Wet Voorkoming Schijnhuwelijken*. Leiden: SWOKA.
- Fresnoza-Flot, A. (2013). Men's caregiving practices in filipino transnational families: A case study of left-behind fathers and sons. In: L. Baldassar & L. Merla (Eds.), *Transnational families, migration and the circulation of care*, 170-184. New York & Abingdon: Routledge.
- Fresnoza-Flot, A. (2009). Migration status and transnational mothering: the case of Filipino migrants in France. *Global Networks*, 9, 252–270.
- Friedman, S.L. (2010). Determining 'Truth' at the Border: Immigration Interviews, Chinese Marital Migrants, and Taiwan's Sovereignty Dilemmas. *Citizenship Studies*, 14(2), 167-183.
- Gaalen van, R. & Poppel van, F. (2009). Long-term changes in the living arrangements of children in the Netherlands. *Journal of Family Issues*, 30(5), 653–669.
- Geertsema, K.E. (2022). Krijgen de drie staatsmachten nog steeds een onvoldoende? *A&MR*, 13(9), 485-489.
- Geertsema, K.E., Groenendijk, C.A., Grütters, C.A.F.M., Minderhoud, P.E., Nissen, E.J.W., Strik, M.H.A., Terlouw, A.B. & Zwaan, K. (2021). Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht. *NJB*, 96(14), 1046-1053.
- Geertsema, K.E. & Berg ten, J. (2024). Wat brengt de nieuwe wet Versterking waarborgfunctie Awb?: Ongelijkheidscompensatie in het vreemdelingenprocesrecht. *A&MR*, 5/6, 306-312.
- Geurts, T. (2019). Uitbreiding omgangsrecht voor Nederlandse grootouders? Inzichten vanuit de Verenigde Staten. *NJB*, 416.
- Geurts, T. (2016). Het belang van grootouders in hedendaagse gezinnen en het recht op omgang met kleinkinderen. *Justitiële Verkenningen*, 4, 58-73.
- Geurts, T. (2012). *Grandparent – grandchild relationships in the Netherlands; a dynamic and multigenerational perspective*, Diss. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Glaser, K., Price, D.J., Gessa, G.D., Ribe, E., Stuchbury, R. & Tinger, A. (2013). *Grandparenting in Europe: family policy and grandparents' role in providing childcare*. Grandparents Plus.
- Glick Schiller, N., Basch, L. & Szanton-Blanc, C. (1992). *Towards a Transnational Perspective on Migration*. New York: New York Academy of Sciences.
- Goedings, S. (2008). Echtgenotes, mijnarbeiders, au-pairs en soldaten: de pionnen op het Europese schaakbord. Gender en de Europese migratieonderhandelingen, 1950-1968. *The Low Countries Journal of Social and Economic History*, 5(1), 49-74.

Graaf de, J.H. (2003). De modernisering van het ouderlijk gezag. De afgelopen twee decennia. *Advocatenblad*, 18, 792-794.

Gremmen, M.D. (2022). De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in het vreemdelingenrecht: deel 2. *FJR*, 63.

Gremmen, M.D. & Koogel de, S. (2022). De kinderrechter, de Raad voor de Kinderbescherming en het vreemdelingenrecht. In: De Graaf, C.H. & Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *100 jaar kinderrechter*. Wolters Kluwer: R&P nr. PFR8.

Groenendijk, K. (2006). Family reunification as a right under community law. *European Journal of Migration and Law*, 8(2), 215-230.

Groenendijk, C.A., Costello, C. & Halleskov Storgaard, L. (2017). *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*. Issue paper published by the Council of Europe Commissioner of Human Rights.

Groenendijk, K. & Werner, J. (2024). Onderscheid op grond van nationaliteit of ras bij het inburgeringsexamen buitenland. *A&MR*, 5/6, 266-278.

Groot de, G.R. & Saarloos, K. (2004). Erkenning en gerechtelijke vaststelling van het vaderschap. De valkuil van de Rijkswet op het Nederlandschap. *Migrantenrecht*, 252-258.

Gubbels, N. (2016). Meerouderschap in de successiewet, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 7120, 727-728.

Hakovirta, M., Meyer, D.R., Salin, M., Lindroos, E. & Haapanen, M. (2023). Joint physical custody of children in Europe: A growing phenomenon. *Demographic Research*, 49(18), 479-492.

Harding, M. (2013). Does Transnational Family Law Exist? Should Adult Relationships be Freed from National Protective Norms? In: Jurcys, P. & Klaerm, P. (Eds.), *Regulatory hybridization in the transnational sphere*. Leiden: Nijhoff, 263-280.

Hart de, B. (2024). How race and gender function in European family migration law. In: Desmet, E., Belloni, M., Vanheule, D., Verhellen, J. & Gdk, A. (Eds.), *Family Reunification in Europe*. Routledge.

Hart de, B. (2023). Uitspraak uitgelicht. Uitspraken over nareis vluchtelingen. Geheel verwacht en gekomen. *A&MR*, 1, 16-19.

Hart de, B. (2022). The Odd Couple: Gender, Securitization, Europeanization, and Marriages of Convenience in Dutch Family Migration Policies (1930–2020). In: D’Aoust, A-M. (Ed.), *Transnational Marriage and Partner Migration: Constellations of Security, Citizenship, and Rights*, 31-48. New Jersey: Rutgers University Press.

Hart de, B. (2017a). Wanneer is er sprake van een ‘oprecht’ huwelijk?. *A&MR*, 9, 398-404.

Hart de, B. (2017b). Modern Family, Transnational Families in Nationality Law and Migration Law. *Preadvies Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*.

Hart de, B. (2015a). Regulating mixed marriages through acquisition and loss of citizenship. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 662(1), 170–187.

Hart de, B. (2015b). Superdads: Migrant fathers’ right to family life before the European Court of human rights. *Men and Masculinities*, 18(4), 448-467.

Hart de, B. (2012). *Een tweede paspoort: Dubbele nationaliteit in de Verenigde Staten, Duitsland en Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hart de, B. (2003). Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht. Amsterdam: Aksant.

Hart de, B. (2001). Superpapa's en kindermeisjes. Familierecht en gemengde relaties in een multiculturele samenleving. In: P.B. Cliteur, V. van den Eeckhout (red.), *Multiculturalisme, Cultuurrelativisme en sociale cohesie*. Den Haag: BOOM.

Hart de, B. & Arbaoui, Y. (2023). De afhankelijke verblijfsvergunning van vrouwelijke huwelijksmigranten in het lichten van internationaal recht. *A&MR*, 9, 432-440.

Hart de, B. & Besselsen, E. (2021). 'Everything went according to the rules': Female citizen sponsors' legal consciousness, intimate citizenship and family migration law. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 28(1), 37-55.

Hart de, B. & Bonjour, S. (2021). Intimate citizenship: introduction to the special issue on citizenship, membership and belonging in mixed-status families. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 28(1), 1-17.

Hart de, B. & Jong de, J. (2021). Divided families and devalued citizens: Money matters in mixed-status families in the Netherlands. In: De Lange, T., Maas, W. & Schrauwen, A. (Eds.), *Money Matters in Migration: Policy, Participation, and Citizenship*, 297-316. Cambridge: Cambridge University Press.

Hart de, B. & Snelders, P. (2024). Gender en non-discriminatie in regulier migratierecht. De betekenis van VN-Vrouwenverdrag en Istanbul-verdrag voor Nederland. *A&MR*, 5/6, 252-258.

Hart de, B., Rossum van, W.M. & Sportel, I. (2013). Law in the everyday lives of transnational families: An introduction. *Oñati Socio-Legal Series*, 3(6), 991-1003.

Hart de, B., Verweij, E. & Arbaoui, Y. (2022). *Heb geduld: De betekenis van het afhankelijk verblijfsrecht in het dagelijks leven van huwelijksmigranten en hun partners*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Hart de, B., Voer, H., & Goudsmit, C.A. (2006). Latente Nederlanders. Discriminatie van kinderen van Nederlandse moeders in het nationaliteitsrecht. *NJB*, 81(17), 932-939.

Hart de, B. & Zwaan, K. (2013). Gemengde relaties, vluchtelingenschap en afgeleid vluchtelingenschap. In: Groenendijk, K., Guild, E., Mantu, S, Minderhoud, P.E., Terlouw, A. & Zwaan, K. (red.), *Issues that matter. Liber Amicorum Roel Fernhout*, 9-22. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Heeger-Hertter, S. & Jonker, M. (2020). Zorgbehoevende ouders in slecht weer: een zorg voor de overheid en/of hun kinderen. In: Schrama, W.M. & Burri, S. (red.). *Verantwoordelijkheden in het familierecht: de rol van staat, familie en het individu*, 205-248. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Heijs, E.J.M. (1995). *Van vreemdeling tot Nederlander: de verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Heijs, E.J.M. (1991). Nederlanderschap in de Nederlandse koloniën: Regulering van immigratie vanuit de koloniën door nationaliteitsbeleid in Nederland. *Recht der werkelijkheid*, 12(2), 21-42.

Hoang, L.A. & Yeoh, B.S. (2011). Breadwinning wives and "left-behind" husbands: Men and masculinities in the Vietnamese transnational family. *Gender & Society*, 25(6), 717-739.

- Holdgaard, M. (2021). The Child's Contact with Grandparents. *Family & Law*.
- Holmes-Wijnker, B., Grootsholte, J. & Bouwmeester, M. (2004). *Uitvoering van de Wet voorkoming schijnhuwelijken: Evaluatie van de effecten van wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek in 2001 op de werklust voor gemeenten en vreemdelingendiensten*. Leiden: WODC.
- Hondagneu-Sotelo, P. & Avila, E. (1997). "I'm here, but I'm there". The meanings of Latina transnational motherhood. *Gender & society*, 11(5), 548-571.
- Hoogen van den, E.J.A. (2010). Bi-poly-of toch maar gewoon monogaam huwelijk?. *FJR*, 39.
- Horii, H. (2020). *Child marriage as a choice: rethinking agency in international human rights*. Diss. Universiteit Leiden.
- Hutten, W. & Mustafa, N. (2021). Onderken ook de rol van institutioneel racisme in het migratierecht. *NJB*, 2021(25), 2041-2046.
- Inhorn, M.C., Chavkin, W. & Navarro, J.A. (2022). *Globalized fatherhood*. Oxford, New York: Berghahn Books.
- Ismäili, N. (2023, 22 januari). *Hof van Justitie over nareis en kindhuwelijken*. Verblijfblog. <https://verblijfblog.nl/hof-van-justitie-over-nareis-en-kindhuwelijken/>
- Ismäili, N. (2022). De migratierechter als kinderrechter. In: Graaf de, C.H. & Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *100 jaar kinderrechter*. Recht & Praktijk: Personen- en Familierecht, 8. Deventer: Wolters Kluwer.
- Ismäili, N. (2019a). *Who cares for the child? Regulating custody and access in family and migration law in the Netherlands, the European Union and the Council of Europe*. PhD thesis: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Ismäili, N. (2019b). Fysieke nabijheid versus gezinsleven middels Skype: Een vergelijking van familie- en migratiezaken. *FJR*, (7/8), 161-166.
- Ismäili, N. (2019c). Kreeg het Kinderrechtenverdrag daadwerkelijk tanden? Met de kennis van nu. *A&MR*, (6/7), 259-264.
- Ismäili, N. (2014). Case note: ABRvS (*ouderenbeleid*), No. 349, No. ECLI:NL:RVS:2014:3226, Aug 21, 2014. (Jurisprudentie vreemdelingenrecht; Vol. 18, No. 14).
- Ismäili, N. (2014, 8 april). *Met Europees recht nationaal recht ontduiken?*. Verblijfblog. <https://verblijfblog.nl/met-europees-recht-nationaal-recht-ontduiken/>
- Ismäili, N. & Altig von Geusau, M.C. (2019). *Hof van Justitie: Nederlands bewijsnoodbeleid innareiszaken te strikt*. Verblijfblog. <https://verblijfblog.nl/hof-van-justitie-nederlands-bewijsnoodbeleid-in-nareiszaken-te-strikt/>
- Jappens, M. & Bavel, J.V. (2010). Regional family norms and childcare by grandparents in Europe. *Demographic Research*, 27(4), 85-120.
- Jessurun D'Oliviera, H.U. (1999). Sociaal geslacht, huwelijk en nationaliteit. In: Holtmaat, R. (red.), *Eeuwige kwesties. Honderd jaar vrouwen en recht in Nederland*, 65-80. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Jessurun d'Oliveira, H. U. (1998). *Het migratierecht en zijn dynamiek. Het artefact van het 'schijnhuwelijk'*. Deventer: Wolters Kluwer.

Jones, G. (2007). *Tussen onderdanen, rijksgenoten en Nederlanders. Nederlandse politici over burgers uit Oost en West en Nederland 1945-2005*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Jonker, M. (2011). *Het recht van kinderen op levensonderhoud: een gedeelde zorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Jonker, M., Sarti, A., Jeppesen de Boer, C.G. & Lünemann, K. (2020). *Omgang tussen grootouders en kleinkinderen, een sociaalwetenschappelijke en rechtsvergelijkende studie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Keizer de, A.K. & Baldinger, H.J.M. (2021). Doorwerking HvJ EU-arrest E. in jurisprudentie van ABRvS. *A&MR*, 5, 288-297.

Kievit de, F.M. (2024). *Het bevorderen van familie- en mantelzorg in beleid en regelgeving: Van je familie moet je het hebben?*. Diss. Universiteit Utrecht.

Kievit de, F.M. (2022). Van je familie moet je het hebben? Intergenerationele familiezorg in het privaatrecht. In: Huijjer, J., Mol, C.R. & Spalter, N.D. (red.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht: Zestiende UCERF-symposium*, 27-43. (UCERF Reeks: No. 16). *Ars Aequi*.

Kilkey, M., Plomien, A. & Perrons, D. (2014). Migrant men's fathering narratives, practices and projects in national and transnational spaces: Recent Polish male migrants to London. *International Migration*, 52(1), 178-191.

Klaassen, M.A.K. (2022). Als ik staatssecretaris was... zou ik het ouderenbeleid nieuw leven inblazen. *A&MR*, 2, 49-52.

Klaassen, M.A.K. (2018). Een helder kader voor het afgeleid verblijfsrecht voor derdelander ouders van een Nederlands kind. *A&MR*, 10, 473-477.

Klaassen, M.A.K. & Lodder, G.G. (2020). Kroniek Gezinshereniging. *A&MR*, 1, 11-24.

Klaassen, M.A.K. & Lodder, G.G. (2016). Kroniek gezinshereniging: januari 2014-december 2015. *A&MR*, 1, 31-42.

Knop, K. (2001). Relational nationality: On gender and nationality in international law. In: Aleinikoff, T.A. & Klusmeyer, D. (Eds.), *Citizenship today: Global perspectives and practices*, 89-124. Carnegie Endowment for International Peace.

Kochenov, D. V. & Belavusau, U. (2020). After the celebration: Marriage equality in EU Law post-Coman in eight questions and some further thoughts. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(5), 549-572.

Kofman, E., Buhr, F. & Fonseca, M.L. (2022). Family migration. In: Scholten, P. (Ed.), *Introduction to Migration Studies*, 137-149. IMISCOE Research Series. Cham: Springer.

Kok, J. & Wortmann, S.F.M. (2017). Ontwikkelingen in het familierecht: alimentatie en meerouderschap. *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 7138, 157-163.

Kolkman, W.D., Verstappen, L.C.A. & Visser, I. (2021). *Alimentatie van nu. Acceptatie van alimentatie in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen*. Den Haag: WODC.

Kostakopoulou, T. & Ripoll Servent A. (2016). The rule of life: family reunification in EU mobility and migration laws. In: Fletcher, M., Herlin-Karnell, E. & Matera, C. (Eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, 246-262. London: Routledge.

- Kraler, A. (2010). *Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe: Final Report*, Vienna: BMWF/ICMPD.
- Kremer, M. (2007). *How Welfare States Care: Culture, Gender and Parenting in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kruiniger, P. (2018). *Niet langer geketend aan het huwelijk! Juridische instrumenten die huwelijkse gevangenschap kunnen voorkomen of oplossen*. Universiteit Maastricht.
- Kuijper, P.A.W. (2014). *Een nieuwe visie op de afstamming: Is het ontstaan van een kind een actief of passief proces?*. Recht & Praktijk: Personen- en Familierecht, 5. Deventer: Wolters Kluwer.
- Kuik, P., Schrama W.M. & Verstappen, L.C.A. (2014). Samenlevingsovereenkomsten in de notariële praktijk. *Family & Law*.
- Kulk, F. (2013). *Laverend langs grenzen. Transnationale gezinnen en Nederlands en islamitisch familie- en nationaliteitsrecht*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Kulu-Glasgow, I. & Leerkes, A. (2009). *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomenseis leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*. Den Haag: WODC.
- Kulu-Glasgow, I., Liu, W.Y.J., Jennissen, R.P.W. & Smit, M. (2016). *Schijn bedriegt. Een onderzoek naar de prevalentie en verschijningsvormen van schijnrelaties*. Den Haag: WODC.
- Labohm, A.N. (2014). Kan kinderalimentatie op eenvoudige wijze worden vastgesteld?. *EB*, 33.
- Lamb, M. (2010). *The role of the father in child development, Fifth Edition*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Lange de, T. (2022). Het verhaal van Meriam Jeunesse. In: Grütters, C.A.F.M., Groenendijk, C.A., Janssen, B.J.M.F., Lange, T.D. & Zwaan, K. (red.). *Verhalen. Essays ter gelegenheid van 25 jaar CMR*. Nijmegen: CMR/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Lange de, T. (2008). Ongehuwd en kinderloos: Regels, sekseonderscheid en arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006. *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, 5(1), 75-100.
- Lavanhy, A. (2014). The Circulation of People: How Does 'Race' Matter in Switzerland? *Working paper 7*. Université de Neuchâtel, Neuchâtel.
- Lesthaeghe, R. & Surkyn, J. (2005). Grondslagen en verspreiding van de Tweede Demografische Transitie. *Justitiële Verkenningen*, 32(3), 75-102.
- Lieber, J.H. (2018). Afschaffing onderhoudsplicht stiefouder: denk er nog eens goed over na!. *FJR*, 44.
- Lima, D. (2024). Three Models for Regulating Multiple Parenthood. A comparative approach. In: Duden, K. & Wiedemann, D. (Eds.), *Changing Families, Changing Family Law in Europe*. Cambridge: Intersentia.
- Liversage, A. (2013). Gendered Struggles over Residency Rights when Turkish Immigrant Marriages Break up. *Oñati Socio-Legal Series*, 3(6), 1070-1090.
- Lodder, G.G. (2013). Het Zambrano-criterium in Nederland: een tussenstand. *A&MR*, 1, 4-10.
- Loonstein, H. (2010). Het verbod op polygamie en artikel 8 EVRM. *FJR*, 73.

- Luibhéid, E. (2013). *Pregnant on arrival: Making the illegal immigrant*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Luijten, E.E.A. (1962). *Het nieuwe huwelijksvermogensrecht*. Diss. KUN Nijmegen.
- Maarseveen van, J. & Harmsen, C. *Demografische levensloop van babyboomers: terugblik en perspectief Bevolkingstrends*. 4e kwartaal 2011, CBS.
- Mason, J. (2004). Managing kinship over long distances: The Significance of 'the visit'. *Social Policy & Society*, 3(4), 421-429.
- McGlynn, C. (2006). *Families and the European Union: Law, Politics, and Pluralism*. New York City: Cambridge University Press.
- Merla, L., Kilkey, M. & Baldassar, L. (2020). Introduction to the Special Issue "Transnational care: Families confronting borders." *Journal of Family Research*, 32(3), 393-414.
- Merla, L., Kilkey, M. & Baldassar, L. (2020). Examining transnational care circulation trajectories within immobilizing regimes of migration: Implications for proximate care. *Journal of Family Research*, 32(3), 514-536.
- Messinger, I. (2017). Marriages of Convenience as a Strategy to Escape to the UK. In: Brinson, C., Barbora Buresova, J. & Hammel, A. (Eds.), *Exile and Gender II: Politics, Education and the Arts*, 81–95. Leiden: Brill/Rodopi.
- Messinger, I. (2013). There Is Something About Marring... The Case of Human Rights vs. Migration Regimes Using the Example of Austria. *Laws*, 2(4), 376-391.
- Migration Law Clinic. (2022). Assessing the Temporariness of the Chavez-Vilchez Right of Residence. Vrije Universiteit Amsterdam: Expert Opinion. <https://migrationlawclinic.org/2021/04/23/assessing-the-temporariness-of-the-chavez-vilchez-right-of-residence/>.
- Migration Law Clinic (2019). *The requirement of 'sufficient substance' of the relationship between father and child: Conformity with Articles 4 and 16 of the Family Reunification Directive?*. Vrije Universiteit Amsterdam: Expert Opinion. <https://migrationlawclinic.org/wp-content/uploads/2019/08/mlc-expert-opinion-sufficient-substance-family-life-def.pdf>.
- Minderhoud, P. E. (2024). Het doorkoppelingsbeginsel. Hoe nu verder?. In: Hummel, N. & Heeger-Hertter, S.E. (red.), *Heroriëntatie op arbeid en sociale bescherming*, 261-260. Liber Amicorum prof. F.J.L. Pennings.
- Motte, G. (2019). Multiplication of Potential Social and Emotional Ties. In: Sosson, J., Willems, G. & Motte, G. (Eds.), *Adults and Children in Postmodern Societies*, 793–823. Cambridge: Intersentia.
- Mühleisen, W., Røthing, A. & Svendsen, S.H.B. (2012). Norwegian Sexualities: Assimilation and Exclusion in Norwegian Immigration Policy. *Sexualities*, 15(2), 139-155.
- Naborn, E. (1992). *Gezinshereniging: De overkomst van gezinsleden van migranten en Nederlanders*. Den Haag: WODC.
- Näre, L. (2020). Family lives on hold: Bureaucratic bordering in male refugees' struggle for transnational care. *Journal of Family Research*, 32(3), 435-454.
- Nedelcu, M. & Wyss, M. (2020). Transnational grandparenting: An introduction. *Global Networks*, 20(2), 292-307.

- Nikolina, N.V. (2017). Evolution of parenting rights in Europe – a comparative case study about questions in section 3 of the LawsAndFamilies Database. In: Waaldijk, K. (Ed.), *More and more together: Legal family formats for same-sex and different-sex couples in European countries. Comparative analysis of data in the LawsAndFamilies Database*, 101-113. *FamiliesAndSocieties Working Paper 75*(2017), www.familiesandsocieties.eu/?page_id=131.
- Nissen, E.J.W (2023). Drie uitspraken over nareismaatregel: ABRvS 8 februari 2023. Nood breekt geen wet. *A&MR*, 4, 212-226.
- Nissen, E.J.W. (2021). A Children's Rights Perspective to Ruiz Zambrano and Chavez-Vilchez: An Examination in Light of Theory, Practice and Child Development Research. *European Journal of Migration and Law*, 23(1), 68-101.
- Nissen, E.J.W. & Sportel, I. (2022). Botsingen tussen jeugdrecht en vreemdelingenrecht. Een ondertoezichtstelling in een jasje van tijdelijke voogdij. *A&MR*, 13(3), 100-110.
- Nissen, E.J.W. & Sportel, I. (2021). *Jeugd(beschermings)recht en vreemdelingenrecht. Een juridisch-empirische analyse*. Den Haag: WODC-RU.
- Nobles, J. (2011). Parenting from abroad: Migration, non-resident father involvement, and children's education in Mexico. *Journal of Marriage and Family*, 73, 729-746.
- Nussbaum, M.C. (2000). *Woman and development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuytinck, A. (2017). Meerouderschap, meeroudergezag en draagmoederschap: een persoonlijke ontboezeming. In: Smits, V. Jong de, R. & Linden van der, A. (red.), *In verbondenheid. Opstellen aangeboden aan prof. mr. P. Vlaardingerbroek ter gelegenheid van zijn emeritaat*, 59-72. Deventer: Wolters Kluwer.
- Olsen, F. (1985). The myth of state intervention. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 18(4), 835-64.
- Ossman, S.F. (2020). Introducing the new kid on the block: polyamory. In: Davy, Z., Thoreson, R., Bertone, C. & Santos, A.C. (Eds.), *The SAGE Handbook of Global Sexualities*. London: SAGE Publications.
- Paternotte, D. & Kollman, K. (2013). Regulating intimate relationships in the European polity: same-sex unions and policy convergence. *Social Politics*, 20(4), 510-533.
- Pellander, S. (2021). Buy me love: Entanglements of citizenship, income and emotions in regulating marriage migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(2), 464-479.
- Pieters, I.J. (2019). Kroniek draagmoederschap. *FJR*, 56.
- Poortman, A.R. (2023). More than two parents? Divorced and separated parents' attitudes toward parental responsibility and legal parenthood of stepparents in the Netherlands. *Family & Law*.
- Poppel van, F., Schenk, N. & Gaalen van, R. (2013). Demographic Transitions and Changes in the Living Arrangements of Children: The Netherlands 1850-2010. *Population Research Policy Review*, 32, 243-260.
- Praag van, C. & Uitterhoeve, W. (1998). *Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland. De kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Den Haag: SCP.
- Prins, B. & Saharso, S. (2008). In the spotlight: A blessing and a curse for immigrant women in the Netherlands. *Ethnicities*, 8(3), 365-384.

- Radziwinowiczówna, A., Rosińska, A. & Kloc-Nowak, W. (2018). *Ethnomorality of care: Migrants and their aging parents*. New York & Abingdon: Routledge.
- Ramparichan, M.D. (2023). Onderhoudsverplichting stiefouder: kunnen we het domino-effect van alimentatiewijzigingen afschaffen?. *EB*, 29.
- Rap, S.E. (2022). 'A Test that is about Your Life': The Involvement of Refugee Children in Asylum Application Proceedings in the Netherlands. *Refugee Survey Quarterly*, 41(2), 298-319.
- Rap, S.E. (2021). Betekenisvolle participatie van vluchtelingenkinderen in de asielpcedure: Het doel van de asielpcedure, het recht om gehoord te worden en de rol van het kind. *FJR*, 57(10), 275-281.
- Rap, S.E. (2020). The right to information of (un)accompanied refugee children: Improving refugee children's legal position, fundamental rights' implementation and emotional well-being in the Netherlands. *International Journal of Children's Rights*, 28(2), 322-351.
- Regt de, A. (1985). Onderhoudsplicht en verhaal van steun 1912-1965. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 12(3), 405-445.
- Regt de, M. (2021, 27 januari). *Een ander perspectief op kindhuwelijken onder Syrische vluchtelingen in Jordanië*. Het Grote Midden Oosten Platform. <https://www.hetgrotemiddenoostenplatform.nl/een-ander-perspectief-op-kindhuwelijken-onder-syrische-vluchtelingen-in-jordanie/>.
- Reisen van, M., Berends, E., Delecolle, L., Hagenberg, J., Trivellato, M.P. & Stocker, N. (2019). Refugees' right to family unity in Belgium and the Netherlands: 'Life is nothing without family'. In: Reisen van, M., Mawere, M., Stokmans, M., Gebre-Egziabher, K.A. (Eds.), *Mobile Africa: Human Trafficking and the Digital Divide*, 449-493. Langaa RPCIG.
- Reurs, M. (2007). *Actuele ontwikkelingen op het terrein van artikel 8 EVRM in de nationale regelgeving en jurisprudentie, in vogelvlucht*. Verslag werkgroep rechtsbijstand in vreemdelingenzaken (wrv) 3 december 2007. Stichting Forum, Utrecht.
- Ribot Igualada, J. (2021). Enhanced Contact Rights for Grandparents? A Critical View from Spanish and Catalan Laws. *Family & Law*.
- Ribot, R. (2020). Maintenance Law and Elderly Care in Western Societies. In: Alocs, E. & Schrama, W.M. (Eds.), *Elderly Care and Upwards Solidarity. Historical, sociological and legal perspectives*, 67-82. Antwerpen: Intersentia.
- Rodrigues, P.R. (2023). De minderjarige vreemdeling: het kind van de rekening?. *A&MR*, 14(3), 129-133.
- Roeters, A., Veerman, F. & Jaspers, E. (2017). *Gelijk verdeeld? Een verkenning van de taakverdeling bij LHB-stellen*. Den Haag: SCP.
- Roggeband, C. & Verloo, M. (2007). Dutch Women are Liberated, Migrant Women are a Problem: The Evolution of Policy Frames on Gender and Migration in the Netherlands, 1995-2005. *Social Policy & Administration*, 41(3), 271-288.
- Römkens, R. (2016). Bestemd voor binnenlands gebruik: de invloed van de vrouwen- en mensenrechtenbeweging op het debat en de aanpak van gendergerelateerd geweld. *Tijdschrift Sociologie*, 12(3), 295-319.
- Rokas, K.A. (2024). Surrogacy and assisted reproduction. A Challenge for Family Law and for Private International Law Methodology. In: Duden, K. & Wiedemann, D. (Eds.), *Changing Families, Changing Family Law in Europe*. Cambridge: Intersentia.

- Ruitenbergh, G.C.A.M. (2021). Het verplichte ouderschapsplan: verleden, heden ook toekomst? *Relatierecht en Praktijk*, 12(3), 49-53.
- Ruiter, C.D., Marzolla, M. & Ramakers, N. (2020). De conflictscheiding als complexe gezinsproblematiek: Waarom screening op huiselijk geweld essentieel is. *Pedagogiek*, 40(2), 205-231.
- Rutten, S., Smits van Waesberghe, E., Blauwhoff, R., Eijk van, E., Kruiniger, P., Reches, L., Ramakers, E. & Rook, I. (2019). *Verboden huwelijken. Onderzoek naar de werking van de Wet tegengaan huwelijksdwang in de praktijk*. Den Haag: WODC.
- Rutten, S., van Eijk, E., Drost, L., Kadrouch - Outmany, K., & Smits van Waesberghe, E. (2015). *Gewoon getrouwd: Een onderzoek naar kindhuwelijken en religieuze huwelijken in Nederland*. Maastricht University. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/02/11/gewoon-getrouwd-onderzoek-naar-kindhuwelijken-en-religieuze-huwelijken-in-nederland/gewoon-getrouwd-onderzoek-naar-kindhuwelijken-en-religieuze-huwelijken-in-nederland.pdf>.
- Salazar Parreñas, R. (2008). Transnational fathering: Gendered conflicts, distant disciplining and emotional gaps. *Journal of ethnic and migration studies*, 34(7), 1057-1072.
- Sandberg, K. (2021). Grandparents' and grandchildren's right to contact under the European Convention on Human Rights. *Family & Law*.
- Schrama, W.M. (2023a). Waarom nadenken over wetgeving voor informeel samenleven belangrijk is. *NJB*, 34, 2961-2962.
- Schrama, W.M. (2023b). Ongehuwd samenleven. In: Schrama, W.M., Antokolskaia, M.V. & Ruitenbergh, G.C.A.M. (red.), *Familie recht. Een introductie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Schrama, W.M. (2012). Een lex specialis voor ongehuwde samenlevers?. *FJR*, 83(10), 242-248.
- Schrama, W.M. (2010). Een redelijk en billijk relatierecht. *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 4, 1707-1740.
- Schrama, W.M. & Burri, S. (red.) (2020). *Verantwoordelijkheden in het familie recht: de rol van staat, familie en individu*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Schrama, W.M. & Vonk, M.J. (2009). On the move: staat voortgezet gelijkwaardig ouderschap aan verhuizing in de weg?. *FJR*, 82(9), 223-228.
- Schuitmaker, S., Alting von Geusau M.C. & Ouwens, A. (2022). Het hogere belang van het kind onvoldoende uitgewerkt in Nederlands migratierecht. *A&MR*, 3, 111-122.
- Shah, P. A. (2003). Attitudes to polygamy in English law. *International & Comparative Law Quarterly*, 52(2), 369-400.
- Smal, E. & Jacob, Y. (2021). *Partnerrelaties na de vlucht*. Utrecht: Pharos. Smart, C. & Sevenhuisen, S. (1989). *Child Custody and the Politics of Gender*. London: Routledge.
- Sobotka, T. & Toulemon, L. (2008). Overview Chapter 4: Changing family and partnership behaviour: Common trends and persistent diversity across Europe. *Demographic research*, 19, 85-138.
- Sormunen, M. (2019). A comparison of child protection and immigration jurisprudence of the European Court of Human Rights: what role for the best interests of the child?. *Child and Family Law Quarterly*, 31(3), 249-268.

Spijkerboer, T.P. (2024, 28 juni). *De (her)invoering van een tweestatusstelsel*. Verblijfblog. <https://verblijfblog.nl/de-herinvoering-van-een-tweestatusstelsel/>.

Spijkerboer, T.P. (2014). *De Nederlandse rechter in het vreemdelingenrecht*. SDU Uitgevers.

Sportel, I. (2017). Who's Afraid of Islamic Family Law? Dealing with Shari'a-based Family Law Systems in the Netherlands. *Religion and Gender*, 7(1), 53-69.

Sportel, I., Hart de, B. & Kulk, F. (2019). Transnational families navigating the law: Marriage, divorce, and wellbeing. In: Tiilikainen, M., Al-Sharmani, M. & Mustasaari, S. (Eds.), *Wellbeing of Transnational Muslim Families*, 94-111. New York & Abingdon: Routledge.

Sportel, I. & Nissen, E.J.W. (2022). Tensions between migration law actors and child protection law actors in cases of children without legal residence in the Netherlands. *Child and Family Law Quarterly*, 6(34).

Staatscommissie Herijking Ouderschap (2016). *Kind en Ouders in de 21^e eeuw*. Den Haag.

Staver, A. (2015). Hard work for love: The economic drift in Norwegian family immigration and integration policies. *Journal of Family Issues*, 36(11), 1453–1471.

Staver, A. (2013). Free movement and the fragmentation of family reunification rights. *European Journal of Migration and Law*, 15(1), 69-89.

Steenhof, L. & Prins, K. (2005). Echtscheiding van ouders en kinderen. *Bevolkingstrends*, 4e kwartaal, 47-52. Centraal Bureau voor de Statistiek.

Stelma-Roorda, H.N., Blankman, C. & Antokolskaia, M.V. (2019). A changing paradigm of protection of vulnerable adults and its implications for the Netherlands. *Family & Law*.

Stępień, M., & Juzaszek, A. (2024). *Relationships Rights and Legal Pluralism: The Inadequacy of Marriage Laws in Europe*. London: Routledge.

Sterckx, L., Dagevos, J., Huijnk, W. & Lisdonk, J. V. (2014). *Huwelijksmigratie in Nederland*. Den Haag: SCP.

Sterckx, L. & Fessehazion, M. (2018). *Eritrese statushouders in Nederland*. Den Haag: SCP.

Strasser, E., Kraler, A., Bonjour, S. & Bilger, V. (2009). Doing Family: Responses to the Constructions of the 'Migrant Family' Across Europe. *The History of the Family*, 14, 165-176.

Strik, T. (2011). *Besluitvorming over asiel-en migratierichtlijnen*. Koninklijke Boom uitgevers.

Strik, M.H.A., Hart de, B. & Nissen, E.J.W. (2013). *Family Reunification. A barrier or facilitator of integration?*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Strik, M.H.A., Ullersma, C. & Werner, J. (2012). Nareis: Het 'feitelijke band'-criterium in internationaal perspectief. *A&MR*, 9, 464-471.

Swart, A.H.J. (1978). *De toelating en tuizetting van vreemdelingen*. Deventer: Wolters Kluwer.

Stybnarova, N. (2020). Teleology Behind the Prohibition of Recognition of Polygamous Marriages Under the EU Family Reunification Directive: A Critique of Rule Effectiveness. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 40(1), 104-116.

Teeffelen van, P.A.J.Th. (2012). De onderhoudsplicht van de stiefouder, gezien in nationaal en internationaal perspectief. *FJR*, 46(5), 118-123.

- Titshaw, S. (2016). Same-sex spouses lost in translation: how to interpret spouse in the EU family migration directives. *BU Int'l LJ*, 34, p. 45.
- Tomassen-van der Lans, M. (2015) *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking*. Diss. Vrije Universiteit Amsterdam. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Toulemon, L. (2016). Fifty years of family change in Europe: diversifying partnerships, In: Mortelmans, D., Matthijs, K., Alofs, E. & Segaert, B. (Eds.), *Changing Family Dynamics and Demographic Evolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tryfonidou, A. (2019). The EU top court rules that married same-sex couples can move freely between EU member states as “spouses”: Case C-673/16, Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept v Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne. *Feminist Legal Studies*, 27(2), 211-221.
- Ullersma, C., Werner, J. & Strik, M.H.A. (2012). Nareis. Het onderzoek naar de gezinsband in de praktijk. *Asiel & Migrantenrecht*, 9, 472-480.
- UNHCR (2019). *No family torn apart. Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements*.
- UNHCR (2018). *Families together: Family reunification in Europe for refugees*.
- UNHCR, *Note on Family Reunification*, 18 July 1983, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/1983/en/23523>.
- Valk van der, I. & Spruijt, E. (2013). *Scholieren & Gezinnen. Evaluatie Ouderschapsplan*. Den Haag: WODC.
- Veira, M. (2002). Uitoefening van de ouderlijke macht door de vader alleen?. *Surinaams Juristenblad*, 2, 1-5.
- Vlijmen van, S.C.A. & Van der Tol, J.H. (2012). Draagmoederschap in opkomst: specifieke wet- en regelgeving noodzakelijk?. *FJR*, 56.
- Voer de, H. (2024). Discriminatie van vrouwen in het Nederlandse nationaliteitsrecht. *A&MR*, 5/6, 282-287.
- Voert, M.J. ter, & Geurts, T. (2013). *Evaluatie ouderschapsplan: Een eerste verkenning*. Den Haag: WODC. Cahier.
- Vonk, M.J. (2024). Mogen het er ook drie zijn?. *FJR*, 43(9).
- Vonk, M.J. (2017). Zijn alle gezinnen gelijk? Een nadere analyse van de voorstellen van de Staatscommissie Herijking Ouderschap over de juridische verankering van het meerouderschap. *Ars Aequi*, 66(10), 790-795.
- Vonk, M.J., De Haan, W.D., Jeppesen de Boer, C.G. & Ruitenbergh, G.C.A.M. (2019). *Eenvoudige Adoptie van Pleegkinderen*. Den Haag: WODC.
- Vonk, M.J., Van der Voort, A., Tessensohn, E.M., Ruitenbergh, G.C.A.M & De Haan, W.D. (2020). *Eenvoudige adoptie: de behoeften en belangen van pleegkinderen en oorspronkelijke ouders*. Den Haag: WODC.
- Vlaardingerbroek, P. (2018). Het afstammingsrecht in de 21ste eeuw, beschouwd vanuit een mensenrechtelijk perspectief. *NTM-NJCMBulletin*, 43(1), 87-98.

- Vluchtelingenwerk (2019). *Gevangen in een vastgelopen asielsysteem. Gevolgen en verhalen uit de praktijk*.
- Walsum van, S.K. (2009). Against all odds: How single and divorced migrant mothers were eventually able to claim their right to respect for family life. *European Journal of Migration and Law*, 11(3), 295-311.
- Walsum van, S.K. (2008a). *The family and the nation: Dutch family migration policies in the context of changing family norms*. Cambridge Scholars Publishing.
- Walsum van, S.K. (2008b). Transnational Mothering, National Immigration Policy, and European Law: The Experience of the Netherlands. In: Benhabib, S. & Resnik, J. (Eds.), *Migrations and Mobilities. Citizenship Borders, and Gender*, 228-251. New York: New York University Press.
- Walsum van, S.K. (2005). *Transnationale gezinnen in Nederland*. Boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek, No. MI 99. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Walsum van, S.K. (2000a). Het ene gezin is het andere niet. Gezinsnormen en (on)gelijkheid in het Nederlandse Immigratiebeleid. In: Holtmaat, R. (red.), *De Toekomst van de Gelijkheid. De juridische en maatschappelijke inbedding van de gelijke behandelingsnorm*, 45-60. Deventer: Wolters Kluwer.
- Walsum van, S. K. (2000b). *De schaduw van de grens: Het Nederlandse vreemdelingenrecht en de sociale zekerheid van Javaanse Surinamers*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Walsum van, S.K. (1992). Geen emancipatie maar afhankelijkheid, de rechtspositie van de buitenlandse vrouw in Nederland. *Ars Aequi*, 41, 197-203.
- Wakker, A. (2018). De alimentatieverplichting van de stiefouder: afschaffen graag!. *EB*, 44(5), 89-91.
- Wamelen van, C. (1996). De eerbiediging van een zorgrelatie. De rol van zorg bij echtscheiding. *Nemesis*, 12(3), 76-92.
- Weijers, I. (2017). Meerouderschap en meeroudergezag in het belang van het kind? *Tijdschrift Jeugdrecht in de Praktijk*, 4(1), 43-46.
- Weijers, I. (2017), *Opinie: Is family life niet genoeg?*. *Relatierecht & Praktijk*, 86.
- Werner, J. (2020). Your children are (not) your children. *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 3, 71-80.
- Werkman, P. (2023). Vraag & Antwoord: Is gezinshereniging mogelijk als ouder en minderjarig kind eerder geen contact hadden?. *A&MR*, 10, 525-528.
- Westra, E., Bonjour, S. & Vermeulen, F. (2023). Claiming a postcolonial differential citizenship. Contestation of family migration rights in the Netherlands in the wake of Suriname's independence. *Migration Studies*, 11(3), 431-451.
- Wijffelman, A. (2017). Child marriage and family reunification: an analysis under the European Convention on Human Rights of the Dutch Forced Marriage Prevention Act. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 35(2), 104-121.
- Wilding, R. (2006). Virtual' intimacies? Families communicating across transnational contexts. *Global networks*, 6(2), 125-142.
- Winterwerp, E.M. (2023). Meerouderschap en de familierechtelijke betrekking. *WPNR*, 7414, 462-468.

Wortmann, S.F.M. (2010). Het ouderschapsplan niet zo verplichtend als gedacht. In: Antokolskaia, M.V. & Coenraad, L.M. (red.), *Het nieuwe scheidingsrecht*, 43-49. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Wray, H., Kofman, E. & Simic, A. (2021). Subversive citizens: Using EU free movement law to bypass the UK's rules on marriage migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(2), 447-463.

Yerkes, M.A. & Dulk den, L. (2015). Arbeid-en-zorgbeleid in de participatiesamenleving. Een vergroting van de mogelijkheden?. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, (31)4, 510-528.

Zontini, E. (2004). Immigrant women in Barcelona: coping with the consequences of transnational lives. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(6), 1113- 1144.

Zwaan, K., Strik, T., Oosterom-Staples, H., Minderhoud, P.E., Lange de, T., Grütters, C., Groenewegen, T. & Geertsema K.E. (2020). *Nederlands Migratierecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgever.

Bijlage 1. Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Dr. S.A. (Saskia) Bonjour; Universiteit van Amsterdam

Leden

Dr. M.A.K (Mark) Klaassen; Universiteit Leiden

Dr. M. (Maureen) Turina - Tumewu; Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

E.J.A. (Eline) Berger; Ministerie van Asiel en Migratie

Bijlage 2. Aanwezigen expertmeeting

	Naam	Organisatie
1	Jeremy Bierbach	Franssen Advocaten
2	Corrien Ullersma	De Graaf aan de Kade advocaten
3	Heidi Lichtevelde	Advokatenkollektief OOST
4	Marjolein van den Brink	UD Internationaal en Europees recht, Universiteit Utrecht
5	Tineke Strik	Prof. Burgerschap en migratie, RU Nijmegen, en lid MEP
6	Karen Geertsema	UD Migratierecht, RU Nijmegen
7	Valentina Mazzucato	Prof. Globalisation & Development, Universiteit Maastricht
9	Paul Puschmann	UD economische, sociale en demografische geschiedenis, RU Nijmegen
10	Bahija Aarrass	UD staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam
11	Suzanne de Koogel	Raad voor de Kinderbescherming, landelijk expert migratierecht
12	Johan ten Berg	IND
13	Francesca Tomas-van Geel	IND
14	Anna de Haan	Pharos (Gezond en Kansrijk opgroeien)
15	Elize Smal	Pharos (Gezondheid en Migranten)
16	Petra Snelders	Zelfstandig expert migratierecht
17	Ariane den Uyl	Beleidsmedewerker Vluchtelingenwerk
18	Said Bouddouft	Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders (SMN)