

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:197

Datum uitspraak

14 januari 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 19 september 2023 heeft de staatssecretaris een verzoek van [appellante] om haar het Nederlanderschap te verlenen (hierna: het verzoek), afgewezen. [appellante] heeft de Marokkaanse nationaliteit. Zij had tot haar zoon op [datum] 2022 meerderjarig werd, een verblijfsdocument met de aantekening 'Familielid van een burger van de Unie', ontleend aan artikel 20 van het VWEU (een Chavez-Vilchezverblijfsrecht). Op 9 december 2021 heeft [appellante] een aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 van het EVRM. Bij besluit van 22 april 2022 heeft de minister van Asiel en Migratie deze aanvraag van [appellante] afgewezen. Bij besluit op bezwaar van 26 januari 2023 heeft de minister [appellante] alsnog een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor verblijf bij haar zoon verleend op grond van artikel 8 van het EVRM. De minister heeft de ingangsdatum van deze verblijfsvergunning vastgesteld op 19 mei 2022, omdat [appellante] vanaf die datum aan alle vereisten voldeed. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat in de naturalisatieprocedure geen inhoudelijk oordeel kan worden gegeven over een Unierechtelijk verblijfsrecht. Volgens [appellante] is dit in strijd met het Unierecht.

Volledige tekst

202404832/1/V6.

Datum uitspraak: 14 januari 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in [woonplaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 20 juni 2024 in zaak nr.
23/11207 in het geding tussen:

[appellante]

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 19 september 2023 heeft de staatssecretaris een verzoek van [appellante] om haar het Nederlanderschap te verlenen (hierna: het verzoek), afgewezen.

Bij besluit van 16 november 2023 heeft de staatssecretaris het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 juni 2024 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 17 april 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. P.H. Hillen, advocaat in Tilburg, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A. Dijcks, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] heeft de Marokkaanse nationaliteit. Zij had tot haar zoon op [datum] 2022 meerderjarig werd, een verblijfsdocument met de aantekening 'Familielid van een burger van de Unie', ontleend aan artikel 20 van het VWEU (hierna: een Chavez-Vilchezverblijfsrecht). Op 9 december 2021 heeft [appellante] een aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 van het EVRM. Bij besluit van 22 april 2022 heeft de minister van Asiel en Migratie deze aanvraag van [appellante] afgewezen. Bij besluit op bezwaar van 26 januari 2023 heeft de minister [appellante] alsnog een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor verblijf bij haar zoon verleend op grond van artikel 8 van het EVRM. De minister heeft de ingangsdatum van deze verblijfsvergunning vastgesteld op 19 mei 2022, omdat [appellante] vanaf die datum aan alle vereisten voldeed.

1.1. [appellante] heeft op 10 mei 2023 het verzoek ingediend. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen, omdat [appellante] ten tijde van het besluit van 19 september 2023 niet voldeed aan het vereiste van onafgebroken vijf jaar toelating in het Koninkrijk (artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het Nederlanderschap; hierna: de RWN). [appellante] beschikte in de periode van 19 januari 2022 tot 19 mei 2022 namelijk niet over een geldige verblijfsvergunning. Daarom is volgens de staatssecretaris een zogenoemd verblijfs gat van vier maanden ontstaan.

Wettelijk kader

2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft overwogen dat de naturalisatieprocedure en de verblijfsrechtelijke procedure volgens vaste rechtspraak van de Afdeling gescheiden procedures zijn en dat vragen over toelating in beginsel thuis horen in een verblijfsrechtelijke procedure. De rechtbank heeft geoordeeld dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellante], als zij van mening was dat haar Chavez-Vilchezverblijfsrecht ten onrechte was geëindigd, een rechtsmiddel had moeten instellen tegen de kennisgeving van 6 september 2021, waarin staat dat haar Chavez-Vilchezverblijfsrecht geldig is tot 19 januari 2022, of tegen het besluit van 26 januari 2023. Nu zij dit niet gedaan heeft, staat de beëindiging van het afgeleide verblijfsrecht en de ingangsdatum van haar verblijfsvergunning regulier volgens de rechtbank in rechte vast. Hiermee staat volgens de rechtbank ook vast dat [appellante] een verblijfsgat heeft van 19 januari 2022 tot 19 mei 2022 en zij daarom niet voldoet aan de vereisten voor naturalisatie. De rechtbank heeft daarbij geen aanleiding gezien voor het stellen van prejudiciële vragen, omdat deze niet relevant zijn voor de oplossing van deze zaak. Ten slotte heeft de rechtbank geoordeeld dat de staatssecretaris de hoorplicht in bezwaar niet heeft geschonden.

Moet de staatssecretaris beoordelen of [appellante] een Chavez-Vilchezverblijfsrecht had ten tijde van het verblijfsgat?

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat in de naturalisatieprocedure geen inhoudelijk oordeel kan worden gegeven over een Unierechtelijk verblijfsrecht. Volgens [appellante] is dit in strijd met het Unierecht. De rechtbank heeft volgens [appellante] ten onrechte volstaan met een verwijzing naar rechtspraak van de Afdeling waaruit volgt dat de naturalisatieprocedure en de verblijfsrechtelijke procedure gescheiden procedures zijn. [appellante] voert aan dat het in de door de rechtbank genoemde Afdelingsuitspraken, anders dan in haar geval, niet ging om aanspraken op Unierechtelijke verblijfsrechten. [appellante] wijst daarbij op de uitspraak van de Afdeling van 5 juli 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2518](#), onder 5.1, waaruit volgt dat de bevoegdheid voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit moet worden uitgeoefend met inachtneming van het Unierecht en dat vragen over toelating 'in beginsel' thuishoren in een procedure op de voet van de Vw 2000. Volgens [appellante] laat deze overweging ruimte om een aanspraak op een Unierechtelijk verblijfsrecht aan de orde te stellen in de naturalisatieprocedure.

4.1. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij een beroep heeft gedaan op de directe werking van het Unierecht. De rechtbank heeft volgens [appellante] niet onderkend dat, bij een juiste toepassing van het Unierecht, haar Chavez-Vilchezverblijfsrecht doorliep nadat haar zoon achttien was geworden en dus niet is geëindigd op 19 januari 2022. Dit volgt volgens [appellante] uit het arrest van het Hof van Justitie van 7 september 2022, E.K., [ECLI:EU:C:2022:639](#), punt 41. Als de staatssecretaris dit had erkend, dan was er geen verblijfsgat geweest en zou zij hebben voldaan aan het vereiste van vijf jaar onafgebroken toelating. [appellante] betoogt ook dat de rechtbank ten onrechte waarde heeft toegekend aan het besluit van 22 april 2022 uit de verblijfsrechtelijke procedure, waarin de minister haar heeft meegedeeld dat haar Chavez-Vilchezverblijfsrecht is geëindigd op 19 januari 2022. [appellante] wijst erop dat het arrest E.K., waaraan zij haar afgeleide verblijfsrecht ontleent, dateert van na het besluit van 22 april 2022. Ten slotte betoogt [appellante] dat een afwijzing van het verzoek betekent dat haar de verkrijging van het

Unieburgerschap wordt onthouden.

4.2. Zoals volgt uit het arrest van het Hof van 29 april 2025, Commissie tegen Malta, ECLI:EU:C:2025:283, punt 81, behoort de vaststelling van de vereisten voor de toekenning en het verlies van de nationaliteit van een lidstaat volgens het internationale recht tot de bevoegdheid van elke lidstaat, maar moet deze bevoegdheid worden uitgeoefend met eerbiediging van het Unierecht.

4.3. Het is verder vaste rechtspraak van het Hof dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin aan een onderdaan van een derde land die familielid is van een burger van de Unie, een verblijfsrecht moet worden toegekend, omdat anders aan het Unieburgerschap de nuttige werking zou worden ontnomen indien, als gevolg van de weigering om een dergelijk recht te verlenen, deze burger feitelijk verplicht is het grondgebied van de gehele Unie te verlaten en hem zo het effectieve genot van de essentie van de aan die status ontleende rechten zou worden onzegd. Een van dergelijke zeer bijzondere situaties is het geval dat tussen een familielid dat derdelander is en het desbetreffende kind dat Unieburger is een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat. De Afdeling wijst op het arrest van het Hof van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, punt 63, en de daar aangehaalde rechtspraak. Uit de punten 40 en 41 van het arrest E.K. volgt dat een dergelijke afhankelijkheidsverhouding in de regel met het verstrijken van de tijd verdwijnt, maar dat zij in beginsel niet van korte duur is. De afhankelijkheidsverhouding kan zich namelijk over een aanzienlijke periode uitstrekken en in beginsel voor een derdelander die ouder is van een kind dat Unieburger is, duren totdat dat kind meerderjarig is, of zelfs langer wanneer sprake is van omstandigheden die dit rechtvaardigen. Het Hof verwijst in dit verband onder meer naar het arrest van 8 mei 2018, ECLI:EU:C:2017:821, K.A., punt 65.

4.4. De rechtbank heeft er terecht op gewezen dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat de naturalisatieprocedure en de verblijfsrechtelijke procedure op de voet van de Vw 2000 gescheiden procedures zijn. Vragen over toelating horen in beginsel thuis in een procedure op de voet van de Vw 2000. De Afdeling wijst op onder meer haar uitspraak van 4 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4100](#), onder 4.1. [appellante] betoogt echter terecht dat de staatssecretaris een eigen verantwoordelijkheid heeft om het rechtstreeks werkende Unierecht toe te passen. Dit betekent dat de staatssecretaris in deze procedure in beginsel moet onderzoeken of sprake is van een situatie als bedoeld onder 4.3. Hoewel het de primaire verantwoordelijkheid van de minister is om te beoordelen of een vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft, ligt het op de weg van de staatssecretaris om aan de hand van de door [appellante] verstrekte informatie, in overleg met de minister, te onderzoeken of [appellante] ten tijde van het verblijfsgeat in aanmerking kwam voor een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU. De Afdeling wijst ter vergelijking op haar uitspraken van 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:545](#), onder 5.3, en 15 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4215](#), onder 11.9. Dit is slechts anders als de minister in een besluit heeft vastgesteld dat een vreemdeling in de te beoordelen periode geen rechtmatig verblijf heeft op grond van het Unierecht en dit besluit formele rechtskracht heeft gekregen. De Afdeling wijst hierbij ter vergelijking op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 25 februari 2025, [ECLI:NL:CRVB:2025:455](#), onder 4.4.3. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

4.5. De Afdeling stelt vast dat de minister [appellante] bij kennisgeving van 6 september 2021 heeft meegedeeld dat haar Chavez-Vilchezverblijfsrecht geldig is tot 19 januari 2022. In deze kennisgeving staat dat [appellante] geen bezwaar kan maken tegen de kennisgeving zelf, maar dat zij binnen vier weken na uitreiking van het verblijfsdocument bezwaar kan maken tegen het besluit tot verstrekking van dat document, met een geldigheid tot 19 januari 2022. Dit heeft [appellante] niet gedaan. In het besluit van 22 april 2022 heeft de minister de

aanvraag van [appellante] voor verblijf op grond van artikel 8 van het EVRM afgewezen. Daarbij heeft zij ook vastgesteld dat het Chavez-Vilchezverblijfsrecht van [appellante] per 19 januari 2022 is vervallen, omdat haar zoon meerderjarig is geworden. Uit het dossier blijkt niet dat [appellante] in haar bezwaarschrift tegen het besluit van 22 april 2022 is opgekomen tegen dit onderdeel van dat besluit. Gelet hierop is de staatssecretaris, zoals de rechtbank ook terecht heeft geoordeeld, in de voorliggende procedure terecht van deze besluiten uitgegaan. De verwijzing van [appellante] naar het arrest E.K. maakt het voorgaande niet anders. Hiervoor is van belang dat in dit geval geen sprake is van een situatie zoals aan de orde in de hiervoor onder 4.4 genoemde uitspraak van de Afdeling van 15 november 2023, onder 11.10, waarin een bestuursorgaan, ondanks eerdere besluiten van de minister, alsnog een eigen beoordeling moet maken. Anders dan in die uitspraak, gaat het in dit geval om besluiten met formele rechtskracht die zijn gericht aan [appellante] zelf.

4.6. Het betoog van [appellante] dat sprake is van een doorlopend Chavez-Vilchezverblijfsrecht behoeft daarom in de voorliggende procedure geen verdere bespreking.

4.7. De klacht is terecht voorgedragen, maar de hogerberoepsgrond leidt niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank.

Prejudiciële vragen?

5. [appellante] vindt dat de Afdeling prejudiciële vragen moet stellen over de beoordeling van Unierechtelijke verblijfsrechten in de naturalisatieprocedure en over het mogelijk voortbestaan van een Chavez-Vilchezverblijfsrecht nadat een kind meerderjarig is geworden. De Afdeling volgt haar hierin niet. Uit wat de Afdeling hiervoor onder 4.2 tot en met 4.6 heeft overwogen, volgt dat beantwoording van de door [appellante] opgeworpen vragen niet nodig is voor de oplossing van deze zaak. Gelet op de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 10, en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punt 34, bestaat dan ook geen aanleiding voor het stellen van prejudiciële vragen.

Had de staatssecretaris [appellante] moeten horen in bezwaar?

6. [appellante] betoogt ten slotte tevergeefs dat de staatssecretaris haar in bezwaar had moeten horen. De staatssecretaris mag alleen met toepassing van artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht van het horen in bezwaar afzien, als er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend standpunt. Gelet op wat [appellante] aan haar bezwaar ten grondslag heeft gelegd, bezien in het licht van wat de Afdeling heeft overwogen onder 4.5, was er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk dat de bezwaren niet konden leiden tot een andersluidend besluit.

6.1. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank met verbetering van de gronden, gelet op wat zij onder 4.4 heeft overwogen. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.A. Overeem, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Overeem
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 januari 2026

899-1061

BIJLAGE

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 20

1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.
2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,
 - a. het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;
 - b. het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;
 - c. het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;
 - d. het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten, zich tot de Europese ombudsman te wenden, alsook zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen en de adviesorganen van de Unie te richten en in die taal antwoord te krijgen.

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:3

1. Van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien:

[...]

- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is,

[...]

Rijkswet op het Nederlanderschap

Artikel 8

1. Voor verlening van het Nederlanderschap overeenkomstig artikel 7 komt slechts in aanmerking de verzoeker

[...]

c. die tenminste sedert vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in het Europese deel van Nederland, Aruba, Curaçao, Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, toelating en hoofdverblijf heeft;

[...]