

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: NL25.42527

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

[eiser 1] , V-nummer: [v-nummer 1] , eiser 1,

[eiser 2] , V-nummer: [v-nummer 2] , eiser 2,

[eiseres] , V-nummer: [v-nummer 3] , eiseres,

[eiser 3] , V-nummer: [v-nummer 4] , eiser 3,

gezamenlijk te noemen: eisers

(gemachtigde: mr. M.J.A. Bakker),

en

de minister van Asiel en Migratie,

(gemachtigden: mr. L.C. Pietermaat en mr. A.D. Roëll).

Samenvatting

Referent is een Syrische vrouw die in Nederland om asiel heeft gevraagd. Dat heeft zij gekregen en aan haar is een verblijfsvergunning verleend als subsidiair beschermde. Zij wil graag dat haar gezin ook naar Nederland komt en heeft daarom een mvv aangevraagd voor "nareis" van haar gezin. De minister heeft de aanvraag afgewezen, omdat referent niet aan de sinds 12 juni 2026 geldende nieuwe (strengere) vereisten voor nareis voldoet. Referent is het daar niet mee eens. Zij vindt allereerst dat de minister niet aan deze nieuwe (strengere) regels had moeten toetsen, maar aan de regels zoals die golden toen zij haar aanvraag indiende. Daar stonden de nu tegengeworpen vereisten niet in. Op basis van de oude regelgeving was er daarom wel een mvv verleend, aldus referent. Daarnaast vindt zij dat de nieuwe vereisten ook los daarvan niet mogen worden tegengeworpen, omdat zij niet evenredig zijn en in strijd met hoger recht.

Deze uitspraak gaat daarmee over de vraag of de minister nieuwe vereisten voor nareis, die sinds 12 juni 2026 gelden, mag tegenwerpen. De rechtbank oordeelt niet over alle nieuwe nareisregels, omdat zij alleen mag oordelen over de nieuwe vereisten die in deze zaak zijn tegengeworpen.

De rechtbank onderkent dat de gevolgen van de nieuwe regelgeving en van de onmiddellijke toepassing hiervan voor eisers bijzonder groot zijn. De rechtbank is echter van oordeel dat de nieuwe strengere eisen en de keuze om deze ook te laten gelden voor oude aanvragen niet in strijd zijn met hogere regels en rechtsbeginselen.

Dat betekent niet dat de minister elke aanvraag zomaar mag afwijzen. De minister moet, gelet op de vereiste evenredigheid en het bepaalde in artikel 8 van het EVRM¹, in elke zaak rekening houden met alle belangen van de betrokkenen. In deze zaak heeft de minister dat onvoldoende gedaan. Dat betekent dat de minister nieuwe besluiten moet nemen.

Procesverloop

1. Referent² [referent] , de echtgenote/moeder van eisers, heeft op 28 juni 2024 een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd gekregen vanwege de slechte algehele veiligheidssituatie in haar land van herkomst, Syrië (subsidiaire bescherming). Op 10 juli 2024 hebben eisers een aanvraag voor gezinshereniging met referent ingediend.

1.1.

Op 31 januari 2025 hebben eisers de minister in gebreke gesteld, wegens het niet tijdig beslissen op hun aanvraag. Op 19 februari 2025 hebben eisers een beroep niet tijdig beslissen bij de rechtbank ingediend. De rechtbank heeft het beroep³ op 4 juli 2025 gegrond verklaard en de minister opgedragen om binnen acht weken alsnog op de aanvraag te beslissen.

1.2.

Op 3 september 2025 hebben eisers een tweede beroep niet tijdig beslissen ingediend, omdat de minister niet binnen de door de rechtbank opgelegde termijn heeft beslist.

1.3.

De minister heeft op 21 juli 2026 alsnog op de aanvraag van eisers beslist (het bestreden besluit). Gelet op artikel 6:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is het eerder ingediende beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit nu ook gericht tegen het alsnog genomen besluit. Eisers hebben de rechtbank laten weten dat zij het niet eens zijn met dat besluit. Op grond van artikel 6:20, vierde lid, van de Awb kan de rechtbank het beroep in een dergelijk geval naar de minister verwijzen om te behandelen als een bezwaar. Partijen hebben ermee ingestemd om dat in deze zaak niet te doen en het bestreden besluit direct inhoudelijk te behandelen als onderdeel van een serie proefzaken over de nieuwe wet- en regelgeving over nareizigers (hierna: de pilot). De bedoeling van deze pilot is dat zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de vraag of nieuwe wet- en regelgeving in lijn is met het nationale en internationale recht.

1.4.

De rechtbank heeft het beroep op 8 september 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: referent, de gemachtigde van eisers, L. Makaddam als tolk en de gemachtigden van de minister.

Beoordeling door de rechtbank

Waar gaat deze zaak over?

2. Als een vreemdeling een verblijfsvergunning asiel krijgt, dan is het mogelijk om gezinshereniging aan te vragen zodat zijn/haar familie naar Nederland kan komen (ook wel nareis genoemd). De Gezinsherenigingsrichtlijn⁴ bevat de Europese voorwaarden voor het recht op gezinshereniging. Deze richtlijn is niet van toepassing op subsidiair beschermden.⁵ In het verleden heeft de wetgever ervoor gekozen om de Gezinsherenigingsrichtlijn volgens het nationale recht wel rechtstreeks en onvoorwaardelijk toe te passen op subsidiair beschermden, omdat hij destijds geen onderscheid maakte tussen een verblijfsvergunning asiel wegens vluchtelingenschap of wegens subsidiaire bescherming. Met de herinvoering van het tweestatusstelsel⁶ op 12 juni 2026 maakt de wetgever dit onderscheid wel. De wetgever heeft er daarbij voor gekozen om de bepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn per 12 juni 2026 niet meer één op één toe te passen op subsidiair beschermden. Dit betekent volgens de wetgever dat de nieuwe regels over nareis van subsidiair beschermden buiten het toepassingsbereik van het Unierecht vallen.⁷ Verder heeft de wetgever ervoor gekozen om de voorwaarden voor nareis aan te scherpen. Waar vóór 12 juni 2026 ook meerderjarige kinderen/broers/zussen, pleegkinderen en ongetrouwde partners van referenten konden nareizen, is dit nu beperkt tot het kerngezin⁸. Tot het kerngezin behoren de meerderjarige echtgenoot, het biologische of geadopteerde kind, de ouders van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv'er) en de minderjarige broer of zus van de amv'er. Ook heeft de wetgever aanvullende voorwaarden gesteld.⁹ Deze voorwaarden gelden alleen als de referent subsidiaire bescherming¹⁰ heeft gekregen. De referent moet in beginsel beschikken over duurzaam en voldoende inkomen, huisvesting en moet twee jaar wachten totdat zijn kerngezinsleden naar Nederland mogen komen. Deze twee jaar begint te tellen vanaf de datum dat de referent een verblijfsvergunning heeft gekregen.¹¹

2.1.

De wetgever heeft ervoor gekozen om voor de nieuwe nareisregels geen overgangsrecht op te stellen.¹² Dit betekent volgens de wetgever dat de regels ook van toepassing zijn op aanvragen die (ruimschoots) vóór 12 juni 2026 zijn ingediend. Dat wordt ook wel onmiddellijke werking genoemd.

3. Referent is een Syrische vrouw die in 2024 in Nederland een verblijfsvergunning heeft gekregen als subsidiair beschermde. Zij heeft op 10 juli 2024 voor haar echtgenoot en kinderen een nareisaanvraag ingediend. De minister heeft deze aanvraag afgewezen op 21 juli 2026, dus ruim twee jaar na de aanvraag, omdat referent niet aan de sinds 12 juni 2026 geldende strengere voorwaarden voldoet. Over haar echtgenoot (eiser 1) en zoon [eiser 3] (eiser 3) stelt de minister zich op het standpunt dat referent niet voldoet aan twee

aanvullende voorwaarden: de inkomenseis en de huisvestingseis. De afwijzing van hun aanvraag is volgens de minister niet in strijd met het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven in artikel 8 van het EVRM, omdat de belangenafweging in hun nadeel uitvalt. Daarom is de afwijzing ook niet onevenredig volgens de minister. Voor haar zoon [eiser 2] (eiser 2) en dochter [eiseres] (eiseres) geldt dat zij als meerderjarige kinderen van referent niet behoren tot het kerngezin en daarom niet in aanmerking komen voor nareis. Deze afwijzing is volgens de minister ook niet in strijd met artikel 8 van het EVRM.

4. Eisers en referent zijn het daar niet mee eens. Zij vinden allereerst dat de minister niet aan de nieuwe (strengere) regels had moeten toetsen, maar aan de regels zoals die golden toen zij de aanvraag indienden. Daar stonden de nu tegengeworpen voorwaarden niet in. Op basis van de oude regelgeving zou er daarom wel een vergunning zijn verleend, aldus eisers. Daarnaast vinden zij dat de nieuwe voorwaarden ook los daarvan niet mogen worden tegengeworpen, omdat deze niet evenredig zijn en in strijd met hoger recht.

5. De zaak gaat daarmee over de vraag of de minister een aantal van de nieuwe regels voor nareis mag tegenwerpen. De rechtbank oordeelt in deze uitspraak alleen over de nareisregels die in deze zaak spelen. Deze uitspraak gaat daarom niet over bijvoorbeeld de beperking tot het kerngezin voor vluchtelingen of ongetrouwde koppels (van hetzelfde geslacht). Ook bevat de uitspraak geen oordeel over het stellen van een wachttermijn.

Wat is het oordeel van de rechtbank?

6. Het eerste deel van deze uitspraak – overwegingen 7. tot en met 17. – gaat over de vragen of de nieuwe nareiswetgeving onmiddellijke werking heeft en zo ja, of dit evenredig is of in strijd met hoger recht.

6.1.

In het tweede deel van deze uitspraak – overwegingen 18. tot en met 30.4 – geeft de rechtbank een oordeel over het uitsluiten van de meerderjarige kinderen voor nareis en twee aanvullende voorwaarden die eisers worden tegengeworpen.

Hebben de nieuwe nareisregels onmiddellijke werking?

7. Eisers hebben hun beroepsgrond over artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit¹³ ingetrokken. De rechtbank moet echter binnen de omvang van het geding ambtshalve vaststellen welk recht van toepassing is en hoe dit recht moet worden uitgelegd. De rechtbank zal dit daarom hierna toch bespreken.

8. Als hoofdregel geldt dat een nieuw wetsartikel onmiddellijke werking heeft, als er in het artikel geen overgangsrecht is geregeld.¹⁴ Artikel 1.27, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit is een uitzondering op het onmiddellijkheidsbeginsel. Op grond van dat artikel geldt het recht dat gold ten tijde van de nareisaanvraag, tenzij uit de Vreemdelingenwet iets anders voortvloeit of het recht ten tijde van het besluit voor de vreemdeling gunstiger is. Het is duidelijk dat de nieuwe regels ongunstiger zijn voor eisers, omdat zij aan meer eisen moeten voldoen en omdat de meerderjarige kinderen zijn uitgesloten van nareis.

8.1.

De minister betoogt dat de nieuwe regels onmiddellijke werking hebben en dus direct toepasbaar zijn op eisers, omdat in de Vreemdelingenwet geen overgangsrecht is opgenomen en het daarmee uit de wet voortvloeit.

8.2.

De rechtbank volgt deze uitleg van de minister niet. In de Vreemdelingenwet (een formele wet) is inderdaad geen overgangsrecht opgenomen. In het Vreemdelingenbesluit (een materiële wet) heeft de wetgever echter wel overgangsrecht opgenomen. Dit staat in artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit. Voor zover de minister betoogt dat artikel 1.27, eerste lid van het Vreemdelingenbesluit niet van toepassing is, volgt de rechtbank dit niet. Allereerst begrijpt de rechtbank dit betoog niet, nu de minister wel degelijk toepassing geeft aan deze bepaling. Daarbij komt dat uit rechtspraak van de hoogste bestuursrechter in zaken zoals deze¹⁵ blijkt dat de wetgever in nieuwe regels een expliciete uitzondering op artikel 1.27, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit moet opnemen, wanneer hij hiervan wil afwijken.¹⁶ Anders zou het artikel zinledig worden. Omdat in de Vreemdelingenwet geen expliciete

afwijking van artikel 1.27, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit is opgenomen, volgt de onmiddellijke werking daar niet uit.

8.3.

De wetgever heeft echter wel een expliciete uitzondering in artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit zelf opgenomen, namelijk in het tweede lid. Daarin staat dat het eerste lid niet geldt voor de nareisregels die in de Vreemdelingenwet staan. Dit betekent dat de onmiddellijke werking uit het Vreemdelingenbesluit voortvloeit en niet uit de Vreemdelingenwet. Dit is overigens in lijn met de door de minister ingeroepen passages uit de memorie van toelichting, waaruit weliswaar blijkt dat de wetgever onmiddellijke werking voor ogen had, maar niet op welke plek dit uiteindelijk zal worden geregeld.17

Is de onmiddellijke werking in strijd met algemene rechtsbeginselen?

9. Eisers voeren verder aan dat de onmiddellijke werking van de nieuwe nareisregels in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het verbod op willekeur.

10. Omdat de onmiddellijke werking van de nieuwe wetsartikelen in een materiële wet is geregeld, hoeft de rechtbank de standpunten van partijen over het toetsingsverbod dat geldt bij een wet in formele zin niet te beoordelen. De rechtbank kan zonder beperkingen exceptief aan (on)geschreven hoger recht zoals het evenredigheidsbeginsel toetsen.18 De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. De beoordeling kan materieel terughoudend zijn als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden gemaakt. In dat geval heeft de rechter niet de taak om de waarde of het maatschappelijke gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn.19

11. De rechtbank is van oordeel dat niet is gebleken dat onmiddellijke werking van de nareisregels onevenredig is.

11.1.

De wetgever beoogt met de onmiddellijke werking de druk op de vreemdelingenopvang, voorzieningen en vreemdelingenketen te verlichten. Hoewel de rechtbank er niet van overtuigd is dat de druk op de vreemdelingenketen met de nieuwe nareisregels wordt verlicht, alleen al nu niet denkbeeldig is dat subsidiair beschermde statushouders nieuwe asielaanvragen gaan indienen om als vluchteling te worden erkend, vindt de rechtbank wel aannemelijk dat de druk op de opvang en voorzieningen door de directe toepassing van de aanvullende voorwaarden en beperking tot het kerngezin kan worden verlicht. Door de strengere voorwaarden is voorstelbaar dat de instroom vermindert, waardoor minder mensen opvang nodig hebben en er minder beroep wordt gedaan op de voorzieningen. In zoverre is de onmiddellijke werking geschikt om het beoogde doel te bereiken.

11.2.

Ook is door de wetgever voldoende duidelijk gemaakt dat de onmiddellijke werking noodzakelijk is. Uit de stukken blijkt dat er een tekort aan opvangplekken is en dat de doorstroom vanuit een COA-opvanglocatie naar een woning moeizaam verloopt. Tegelijkertijd wachten er nog veel vreemdelingen op een beslissing op hun nareisaanvraag. Als het oude recht op hun aanvraag van toepassing zou zijn, zal het lang duren voordat de maatregelen effect hebben. Dat, zoals door eisers is betoogd, de problemen in de opvang en de vreemdelingenketen mede zouden zijn veroorzaakt door verkeerde keuzes in het verleden maakt niet dat de wetgever niet van de geschiktheid en noodzakelijkheid op dit moment mocht uitgaan.

11.3.

Het is duidelijk dat de onmiddellijke werking voor eisers zeer nadelig uitpakt. De vraag die de rechtbank nog moet beantwoorden is of deze nadelige gevolgen onevenredig bezwarend voor eisers zijn. De rechtbank is van oordeel dat de gevolgen van de onmiddellijke toepassing van

de nieuwe regelgeving, gezien de door de wetgever betrokken belangen en wat hierover op zitting naar voren is gebracht, niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de gemaakte keuze zoals hiervoor al besproken. Hierbij weegt mee dat de wetgever veel ruimte toekomt om het moment van toepassing van nieuwe wetgeving te kiezen.

12. De keuze voor onmiddellijke werking van het nieuwe recht is evenmin in strijd met het vertrouwens-, rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel en van willekeur is geen sprake. De minister wijst er terecht op dat er al langer wordt gesproken over aanpassing van de nareisregels. Aan de onmiddellijke werking van nieuwe regels is verder inherent dat dit gevolgen kan hebben. Dat kan gunstig zijn of, zoals in dit geval, ongunstig. Het is niet zo dat regelgeving alleen maar in het voordeel van betrokkenen mag worden aangepast.

Er zijn verder geen uitlatingen of toezeggingen gedaan waaruit kon worden afgeleid dat de oude regelgeving onverkort zou blijven gelden voor lopende aanvragen. Dat iemand in een ongunstiger positie komt, hoe zuur dit voor de betrokken persoon ook is, is onvoldoende om te kunnen spreken van strijd met de hiervoor genoemde beginselen.²⁰

Is de onmiddellijke werking in strijd met Gezinsherenigingrichtlijn?

13. Eisers voeren ook aan dat onmiddellijke werking van de nieuwe wetsartikelen in strijd is met de Gezinsherenigingrichtlijn. De Gezinsherenigingrichtlijn was van toepassing op subsidiair beschermde toen zij hun nareisaanvraag indienden en was dit ook geweest wanneer de minister tijdig op hun aanvraag had beslist. Zij worden nu de dupe van een vertraging in de besluitvorming die geheel te wijten is aan de minister. Volgens eisers blijkt uit rechtspraak van het Hof van Justitie juist dat de toepasselijkheid van de Gezinsherenigingrichtlijn niet afhankelijk mag zijn van het moment waarop de minister zijn beslissing neemt.²¹ De wetgever heeft volgens eisers ook artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingrichtlijn niet geïmplementeerd en dus moet de rechtbank richtlijnconform bepalen wat de gevolgen zijn van het uitblijven van een tijdige beslissing. Volgens eisers moet het gevolg van het niet tijdig beslissen zijn dat de wetswijziging niet op hun aanvraag van toepassing is.

14. De rechtbank is van oordeel dat de Gezinsherenigingrichtlijn niet van toepassing is op eisers. Dit staat namelijk in de richtlijn.²² De Nederlandse wetgever heeft er in het verleden voor gekozen om de Gezinsherenigingrichtlijn volgens het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk toe te passen op subsidiair beschermde. Dit betekent echter niet dat gezinshereniging van subsidiair beschermde onder het toepassingsbereik van de Gezinsherenigingrichtlijn valt. Anders dan eisers betogen, is er geen sprake van een facultatieve bepaling op grond waarvan de Nederlandse wetgever de Gezinsherenigingrichtlijn op subsidiair beschermde van toepassing heeft verklaard. In artikel 3, vijfde lid van de Gezinsherenigingrichtlijn staat inderdaad dat lidstaten gunstigere bepalingen mogen invoeren, maar het artikel is geen grondslag om als lidstaat het toepassingsbereik van de Gezinsherenigingrichtlijn unierechtelijk uit te breiden. Dit blijkt ook uit Explanatory Memorandum, waarin staat: *'The fifth paragraph adds a clause relating to more favourable provisions. It allows the Member States to introduce or maintain more favourable conditions for persons exercising the right to family reunification.'*²³ Het Hof van Justitie heeft zich in het verleden wel kunnen uitlaten over gezinshereniging van subsidiair beschermde, omdat de Nederlandse wetgever de unierechtelijke bepalingen intern toepasselijk had gemaakt doordat het nationale recht naar de inhoud ervan verwees. De noodzaak voor uniforme toepassing rechtvaardigt in zo'n geval dat het Hof van Justitie uitleg geeft over unierechtelijke bepalingen in situaties die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.²⁴ Omdat de toepassing van de bepalingen van de Gezinsherenigingrichtlijn op subsidiair beschermde een nationaalrechtelijke keuze was in plaats van een unierechtelijke facultatieve keuze, treft de verwijzing naar het arrest Kaduna²⁵ geen doel. En omdat de Gezinsherenigingrichtlijn niet meer één op één van toepassing is, mist de overige rechtspraak waar eisers op wijzen ook toepassing.

14.1.

Dat het Belgisch Grondwettelijk Hof prejudiciële vragen²⁶ heeft gesteld over de geldigheid van het uitsluiten van subsidiair beschermde van de Gezinsherenigingrichtlijn is onvoldoende om nu anders te oordelen. De rechtbank kan niet vooruitlopen op een mogelijk antwoord op die

vragen.

Of de onmiddellijke werking van het tweestatusstelsel in strijd is met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel zoals eisers aanvoeren²⁷, zal de rechtbank niet beantwoorden. De rechtmatigheid van het tweestatusstelsel ligt op zichzelf namelijk niet ter beoordeling voor.

Is de onmiddellijke werking in strijd met het EVRM?

15. Verder voeren eisers aan dat onmiddellijke werking van de nieuwe regels in strijd is met artikelen 13 en 8 van het EVRM, omdat het voor referent niet mogelijk was/is om door te procederen voor een vluchtelingstatus. Door de wijziging in de nareisregels heeft het destijds ontbreken van een effectief rechtsmiddel tegen de verleende status nu zeer nadelige gevolgen.

16. Deze procedure gaat over een vergunning voor nareis. Over andere procedures mag de rechtbank niet oordelen. Dat betekent dat de rechtbank de effectiviteit van het rechtsmiddel in de eerdere asielpcedure niet kan beoordelen. Daarbij komt dat het op dit moment helemaal niet zeker is dat eisers en referent nadelige gevolgen ervaren doordat referent niet heeft kunnen procederen over de verleende status. De minister heeft gelijk dat dit niet in algemene zin kan worden gesteld. Bovendien heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat referent een nieuwe asielaanvraag kan indienen en dat in principe binnen zes maanden daarop zal worden beslist.

Tussenconclusie

17. De rechtbank stelt vast dat de nieuwe nareisregels onmiddellijke werking hebben en oordeelt gelet op het voorgaande dat de onmiddellijke werking van deze regels niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, andere beginselen of de Gezinsherenigingrichtlijn. De rechtbank zal nu de vraag beantwoorden of een aantal van de nieuwe regels mag worden tegengeworpen.

Afschaffing van het jongvolwassenenbeleid voor subsidiair beschermden in het kader van nareis

18. De minister heeft van september 2016 tot 3 juni 2026 een jongvolwassenenbeleid gevoerd in nareiszaken en reguliere zaken.²⁸ Hij heeft in die periode het jongvolwassenenbeleid gebruikt om familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 van het EVRM aan te nemen tussen een meerderjarig kind en zijn ouder(s), als dit kind ook na het bereiken van de meerderjarige leeftijd feitelijk tot het gezin is blijven behoren. In een dergelijk geval stelde de minister bijkomende elementen van afhankelijkheid die verdergaan dan de normale emotionele banden niet als vereiste. De minister heeft op basis van de beslissing Mude en Hussein tegen Nederland van het EHRM²⁹ geconcludeerd dat het EVRM niet dwingt tot het voeren van een jongvolwassenenbeleid en heeft het daarom afgeschaft.

19. Eisers voeren aan dat uit rechtspraak van het EHRM juist volgt dat gezinsleven moet worden aangenomen tussen ouders en meerderjarige kinderen die nog geen eigen gezin zijn gestart en niet op zichzelf wonen, ook als er geen sprake is van bijkomende elementen van afhankelijkheid. Eisers wijzen op de uitspraak M.T. e.a. tegen Zweden³⁰, waaruit volgens hen blijkt dat deze regel niet alleen geldt voor gevestigde migranten die worden uitgezet.

20. De rechtbank overweegt dat uit rechtspraak van het EHRM over artikel 8 van het EVRM blijkt dat er geen gezinsleven tussen ouders en meerderjarige kinderen wordt aangenomen, tenzij kan worden aangetoond dat er bijkomende elementen van afhankelijkheid zijn die verdergaan dan normale emotionele banden. In het kader van de uitzetting van gevestigde migranten heeft het EHRM een uitzondering gemaakt voor jongvolwassenen die nog steeds bij hun ouders wonen en geen eigen gezin hebben gevormd. In die specifieke situatie wordt ervan uitgegaan dat afhankelijkheid tussen een ouder en meerderjarig kind bestaat.³¹ De rechtbank volgt eisers niet in hun stelling dat deze uitzondering ook geldt in andere situaties. Dit kan niet worden afgeleid uit de uitspraak waar zij op wijzen. Het EHRM benoemt in die uitspraak slechts dat zij in een aantal zaken geen bijkomende elementen van afhankelijkheid tussen een ouder en jongvolwassene als voorwaarde heeft gesteld en wijst daarbij juist op de hiervoor beschreven uitzondering. In de latere beslissing Mude en Hussein tegen Nederland bevestigt het EHRM nogmaals dat uit artikel 8 van het EVRM geen positieve verplichting voortvloeit om in het kader van gezinshereniging specifieke regels vast te stellen over het gezinsleven tussen jongvolwassenen en hun ouders.³²

20.1.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat de minister van eiseres die 22 jaar oud is en eiser 2 die 25 jaar oud is, mag verwachten dat zij aantonen dat er tussen hen en referent bijkomende elementen van afhankelijkheid bestaan die verdergaan dan normale emotionele banden.

20.2.

In deze zaak heeft de minister referent/eisers niet gehoord, al heeft hij hen wel in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke zienswijze in te dienen omdat de zaak onderdeel uitmaakt van de pilot. Uit rechtspraak van de Afdeling 33 en werkinstructie 2022/2034 blijkt dat horen in bezwaar het uitgangspunt is en dat de minister terughoudend moet omgaan met uitzonderingen op de hoorplicht. Horen ligt in de rede als de beslissing sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval en als er sprake is van een besluit waarbij een individuele belangenafweging moet worden gemaakt. Daaronder valt de beoordeling of er sprake is van familie- of gezinsleven tussen referent en haar meerderjarige kinderen. In dit geval is de bezwaarfase overgeslagen, omdat partijen daar tot op een bepaalde hoogte mee hebben ingestemd. Eisers wilden namelijk duidelijkheid krijgen over de nieuwe nareisregels: of deze wel of niet mogen worden toegepast op hun aanvraag en of de nieuwe regels überhaupt mogen. Zij hebben echter wel aangevoerd dat zij hiervan niet de dupe mogen worden. De rechtbank is het met eisers eens. Gelet op het feit dat de beoordeling in sterke mate afhankelijk is van de omstandigheden van het geval, is de rechtbank van oordeel dat de minister referent/eisers moet horen. De rechtbank zal daarom het beroep gegrond verklaren.

Inkomenseis en huisvestingseis

21. Eisers voeren aan dat de inkomenseis, de huisvestingseis en de wachttermijn van twee jaar in strijd zijn met de Gezinsherenigingrichtlijn, het gelijkheidsbeginsel in artikel 14 in samenhang gelezen met artikel 8 van het EVRM en het evenredigheidsbeginsel.

22. De minister stelt zich op het standpunt dat de drie aanvullende voorwaarden niet in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Verder is volgens de minister de Gezinsherenigingrichtlijn niet van toepassing.

23. De rechtbank zal zich in deze uitspraak niet uitlaten over de beroepsgronden van eisers over de wachttermijn, omdat dit niet nodig is. Uit het bestreden besluit blijkt namelijk dat referent en eisers voldoen aan deze voorwaarde. In de uitspraak van vandaag ECLI:NL:RBDHA:2026:28901 geeft de rechtbank wel een oordeel over deze aanvullende voorwaarde.

De Gezinsherenigingrichtlijn

24. Zoals de rechtbank eerder in deze uitspraak heeft geoordeeld, is de Gezinsherenigingrichtlijn niet van toepassing op eisers. De vraag of de aanvullende voorwaarden in strijd zijn met de richtlijn, is daarom niet relevant.

Artikel 14 en artikel 8 van het EVRM

25. Volgens eisers is hun positie vergelijkbaar met die van vluchtelingen die om gezinshereniging verzoeken. Met de nieuwe nareiswetgeving voor subsidiair beschermden worden strengere voorwaarden gesteld ten opzichte van vluchtelingen. Er wordt dus onderscheid gemaakt tussen twee gelijke groepen op basis van een verschillende status. Volgens eisers is het gemaakte onderscheid niet proportioneel. Verder wijzen eisers erop dat er geen ruimte is om de feitelijke situatie van de referent te betrekken.

26. Het EHRM heeft in de arresten M.A. tegen Denemarken en M.T. tegen Zweden erkend dat er relevante verschillen bestaan tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden en dat er geen internationale en Europese consensus is of het noodzakelijk is om onderscheid tussen de twee groepen te maken. In het licht van wat het EHRM heeft overwogen in deze arresten ziet de rechtbank geen grond om aan te nemen dat subsidiair beschermden in de situaties zoals hier aan de orde genoegzaam gelijk zijn te stellen met vluchtelingen.

27. Uit paragraaf C5/1.2 van de Vreemdelingencirculaire 35 blijkt dat de minister een individuele beoordeling conform artikel 8 van het EVRM maakt als aan (één van) de aanvullende voorwaarden niet wordt voldaan. Het EHRM heeft zich al meermaals uitgelaten

over een inkomenseis³⁶ en wachttermijn³⁷ die door andere verdragsstaten zijn ingesteld. Er valt uit deze rechtspraak op te maken dat de wetgever (dergelijke) voorwaarden mag stellen aan vreemdelingen die gezinshereniging beogen. Een verdragsstaat moet zo'n vereiste wel met voldoende flexibiliteit toepassen om het recht op gezinshereniging te kunnen waarborgen. Een verdragsstaat mag van referenten niet het onmogelijke verwachten om in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging. Dit betekent dat de minister een individuele beoordeling moet maken.

Het EHRM heeft er wat betreft de wachttermijn op gewezen dat in de individuele beoordeling gewicht toekomt aan een gedwongen vertrek uit het land van herkomst en een onoverkomelijke belemmering om het familie- en gezinsleven in een ander land uit te oefenen naarmate er meer (wacht)tijd is verstreken.³⁸ Het EHRM heeft verder bijvoorbeeld ook betrokken dat de gezinsleden in een zaak al langer van elkaar gescheiden waren: tijdens de vlucht, de periode waarin de referent op een beslissing op zijn asielaanvraag wachtte, de wachttermijn en de periode waarin ze wachtten op een beslissing op de nareisaanvraag.³⁹ Wat betreft de inkomenseis heeft het EHRM van belang geacht of een referent gelet op zijn individuele omstandigheden alles heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem verwacht mag worden om financiële zelfstandigheid te verkrijgen. Als voorbeelden van individuele omstandigheden die een rol kunnen spelen, noemt het EHRM de leeftijd van een referent, zijn eventuele beroepskwalificaties en werkervaring, de mate van integratie in een verdragsstaat, de kennis van de taal van de verdragsstaat, de gezondheid van een referent, de gezinssituatie en in hoeverre sprake is van inspanningen van een referent om werk te vinden.⁴⁰ Zo vond het EHRM dat een parttime werkende alleenstaande moeder met drie minderjarige kinderen alles gedaan had wat redelijkerwijs van haar mag worden verwacht en dat het onwaarschijnlijk was dat zij binnen afzienbare tijd wel aan de financiële voorwaarde zou voldoen.⁴¹ Bij een dokter die was toegelaten tot een speciaal project om versneld zijn werk te mogen uitoefenen, heeft het EHRM betrokken dat hij goede vooruitzichten had om aan een inkomenseis te voldoen.⁴² Gelet op het voorgaande is er dus wel degelijk ruimte om de feitelijke situatie te betrekken. Deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

Het evenredigheidsbeginsel

28. Eisers voeren aan dat het beleid neergelegd in paragraaf C5/1.2 van de Vreemdelingencirculaire te beperkt is en in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, omdat dit beleid onvoldoende ruimte laat om de evenredigheid ten volle te beoordelen. Eisers wijzen op een uitspraak van de Afdeling⁴³.

29. De minister betoogt dat het beleid helemaal niet te beperkt is, omdat aan het evenredigheidsbeginsel wordt getoetst in de vorm van een beoordeling (van de belangenafweging) van artikel 8 van het EVRM.

30. De rechtbank stelt vast dat artikelen 29c en 29d van de Vreemdelingenwet kan-bepalingen zijn. Dit betekent dat sprake is van een discretionaire bevoegdheid. Dat betekent dat de minister bij zijn keuze om wel of geen gebruik te maken van de in deze bepalingen neergelegde bevoegdheid rekening moet houden met het evenredigheidsbeginsel dat in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb staat. De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van de toepassing van de bevoegdheden mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De Afdeling heeft geoordeeld dat essentieel is dat de bepaling twee gelijkwaardige 'ijkpunten' heeft: aan de ene kant het met het besluit beoogde doel en aan de andere kant de (nadelige) gevolgen van het besluit. De ratio van het evenredigheidsbeginsel is dus niet het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen. Een besluit met 'harde' gevolgen is daarom niet per definitie een onevenredig besluit, aldus de Afdeling.⁴⁴

30.1.

Eisers hebben op zichzelf gelijk dat dit een zelfstandige beoordeling is, die losstaat van de beoordeling of toepassing van de bevoegdheden – gelet op de betrokken belangen – strijd oplevert met artikel 8 van het EVRM. De minister moet zich daar bewust van zijn als hij een nareisaanvraag beoordeelt. Bij de belangenafweging in het kader van artikel 8 van het EVRM moet de minister echter een evenwichtige belangenafweging maken waarbij hij alle

omstandigheden meeweegt⁴⁵, waardoor deze afweging in essentie niet wezenlijk verschilt van de evenredigheidsbeoordeling van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

30.2.

In dit geval heeft de minister echter nagelaten om alle relevante omstandigheden en belangen mee te wegen. Zo heeft hij niet betrokken dat referent en eisers al lang van elkaar zijn gescheiden, terwijl er volgens rechtspraak van het EHRM juist meer gewicht aan de objectieve belemmering toekomt naarmate de tijd verstrijkt. De minister heeft ook niet betrokken dat referent en eisers heel lang hebben moeten wachten op een beslissing, óók nadat zij naar de rechter zijn gestapt om alsnog een besluit af te dwingen. Daarbij heeft de minister niet betrokken dat aan eisers wel een vergunning was verleend als hij tijdig op hun aanvraag had beslist. Voor zover de minister meent dat dit niet in een artikel 8 EVRM beoordeling kan worden betrokken, moet hij dit punt in een evenredigheidsbeoordeling betrekken.

30.3.

Verder wordt uit de besluitvorming onvoldoende duidelijk of de minister rekening heeft gehouden met de door referent gestelde veelvuldige overplaatsingen en welk effect dit heeft gehad op haar vermogen om aan de inkomenseis te voldoen. De rechtbank is van oordeel dat de minister hier wel rekening mee moet houden, omdat het invloed kan hebben op iemands vermogen om aan de inkomenseis te voldoen en daarmee raakt het direct aan de vraag of iemand gelet op zijn individuele omstandigheden alles heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem verwacht mag worden om financiële zelfstandigheid te verkrijgen. Overigens staan veelvuldige verhuizingen niet per definitie financiële zelfstandigheid of het hebben/zoeken van een baan in de weg. Gelet op de individuele beoordeling die de minister moet maken, kan dit per geval anders uitpakken. Verder hangt het niet voldoen aan de huisvestingseis in deze zaak mogelijk samen met het niet voldoen aan de inkomenseis. Daarom heeft de minister het besluit ook op dit punt onvoldoende gemotiveerd.

30.4.

Gelet op het voorgaande is het bestreden besluit in strijd met de artikelen 8 van het EVRM en 3:4, tweede lid, van de Awb. Daarbij is de rechtbank van oordeel dat de minister referent/eisers moet horen. De rechtbank herhaalt haar overwegingen in 20.2. van deze uitspraak.

Beroep niet tijdig beslissen

31. Het beroep van eisers is gestart als een opvolgend beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Volgens vaste rechtspraak hebben eisers geen belang meer bij de beoordeling van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit, omdat de minister alsnog heeft beslist. De rechtbank verklaart het beroep voor zover dit is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit daarom niet-ontvankelijk. De rechtbank ziet wel aanleiding om de minister te veroordelen in de door eisers gemaakte proceskosten. Het beroep tegen het niet tijdig beslissen zou namelijk gegrond zijn geweest. De beslistermijn die eerder is opgelegd verstreek op 29 augustus 2025. Eisers hebben daarna, op 3 september 2025, een opvolgend beroep tegen het niet tijdig beslissen ingesteld.

Conclusie en gevolgen

32. Het beroep van eisers tegen het niet tijdig beslissen is niet-ontvankelijk en het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag is gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit wegens strijd met de artikelen 8 van het EVRM, 3:4, tweede lid, van de Awb en het zorgvuldigheidsbeginsel. De rechtbank draagt de minister op om referent/eisers te horen.

33. De rechtbank veroordeelt de minister in de door eisers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank vast op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.868,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 934,- en een wegingsfactor 1).

34. De proceskosten voor het beroep niet tijdig beslissen stelt de rechtbank voor een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 467,- (1 punt voor het indienen van een beroepschrift, met een waarde per punt van € 934,- en een wegingsfactor 0,5).⁴⁶ De

rechtbank is van oordeel dat deze zaak van licht gewicht is, omdat het alleen gaat over de vraag of de beslistermijn is overschreden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep, voor zover dat ziet op het niet tijdig beslissen op de aanvraag, niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep, voor zover het ziet op het besluit van 21 juli 2026, gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt de minister op om binnen zes weken na bekendmaking van deze uitspraak, en met inachtneming van deze uitspraak, opnieuw op de aanvraag van eisers te beslissen;
- bepaalt dat de minister het griffierecht van € 194,- aan eisers moet vergoeden;
- veroordeelt de minister tot betaling van € 2.335,- aan proceskosten aan eisers.

Deze uitspraak is gedaan door mr. B. van Dokkum, voorzitter, en mr. M.D. Gunster en mr. C.W. Griffioen, leden, in aanwezigheid van mr. L.L. Hol, griffier.

De beslissing is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen vier weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

1Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

2Een referent is de persoon die in Nederland een verblijfsvergunning heeft gekregen. Familieleiden vragen op basis van hun connectie met de referent een verblijfsvergunning in Nederland aan. Dat wordt 'nareis' of 'gezinshereniging' genoemd.

3Zaaknummer NL25.8335, uitspraak van deze rechtbank, zittingsplaats Zwolle.

4Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (Gezinsherenigingrichtlijn).

5Zie artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Gezinsherenigingrichtlijn en bijvoorbeeld het arrest C-380/17 van 7 november 2018 van het Hof van Justitie van de Europese Unie, overwegingen 25-33.

6De Wet invoering tweestatusstelsel.

7Zie Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 3, p. 36 en voetnoot 38.

8Zie artikel 29c van de Vreemdelingenwet 2000, geldend van 12 juni 2026.

9Zie artikel 29d, van de Vreemdelingenwet 2000, geldend van 12 juni 2026.

10Iemand die asiel aanvraagt kan een verblijfsvergunning asiel krijgen op basis van het Vluchtelingenverdrag of op basis van subsidiaire bescherming. Als iemand een verblijfsvergunning krijgt op basis van het Vluchtelingenverdrag, dan heeft hij een gegronde vrees voor vervolging vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een sociale groep. Een verblijfsvergunning op basis van subsidiaire bescherming betekent dat de persoon niet in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus, maar dat er alsnog zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij een terugkeer naar zijn land van herkomst/verblijf een reëel risico op ernstige schade loopt.

11Sinds 12 juni 2026 krijgt een statushouder een verblijfsvergunning vanaf de datum dat de asielaanvraag wordt ingewilligd. Daarvoor kreeg een statushouder een verblijfsvergunning vanaf de datum dat hij de asielaanvraag had ingediend.

- 12Zie onder meer Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 3, p. 122; Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 6, p. 43.
- 13Het Vreemdelingenbesluit 2000 geldend van 12 juni 2026.
- 14Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 26 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9024, r.o. 2.1.
- 15De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- 16Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5787.
- 17Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 3, p. 122.
- 18Zie de uitspraak van de grote kamer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) van 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, r.o. 6.3 en 6.4.
- 19Zie vorige noot, r.o. 6.5.
- 20Vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1739, r.o. 3.2.
- 21Eisers wijzen op twee arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie: gevoegde zaken C-133/19, C-136/19 en C-137/19 van 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:577 (B.M.M. e.a. t. België) en gevoegde zaken C-273/20 en C-355/20 van 1 augustus 2022, ECLI:EU:C:2022:617 (Bundesrepublik Deutschland t. SW e.a.).
- 22Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.
- 23Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging COM/2002/0225 def. - CNS 1999/0258, Publicatieblad Nr. 203 E, 27.8.2002, p. 136–141.
- 24Zie bijvoorbeeld overwegingen 33, 34 en 36 in het arrest K en B van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:877.
- 25Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 19 december 2024, C-244/24 en C-290/24 (*Kaduna*).
- 26Verwijzingsuitspraak van het Belgisch Grondwettelijk Hof van 3 maart 2026, C-161/26 (*Wimetz*).
- 27Aanvullende gronden van 28 augustus 2026, punten 5 en 6.
- 28Zie WBV 2016/11 en WBV 2026/9.
- 29Beslissing van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 2 april 2026, ECLI:CE:ECHR:2026:0310DEC004787820 (*Mude en Hussein t. Nederland*).
- 30Uitspraak van het EHRM van 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518 (*M.T. e.a. t. Zweden*).
- 31Zie punten 36 en 37 in de uitspraak van het EHRM van 10 december 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:1210JUD000447021 (*Martinez Alvarado t. Nederland*).
- 32Zie punt 33.
- 33Zie de uitspraak van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1918.
- 34Horen en mandatering in bezwaar.
- 35De Vreemdelingencirculaire 2000 (C) geldend per 12 juni 2026.
- 36Zie bijvoorbeeld de beslissing van 20 oktober 2005 (*Haydarie t. Nederland*), de uitspraak van 24 september 2007 (*Konstantinov t. Nederland*), de uitspraak van 4 oktober 2023 (*B.F. en anderen t. Zwitserland*) en de uitspraak van 18 april 2024 (*Dabo t. Zweden*).
- 37Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Grand Chamber EHRM van 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718 (*M.A. t. Denemarken*).
- 38Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Grand Chamber EHRM van 9 juli 2021, punt 162, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718 (*M.A. t. Denemarken*).
- 39Uitspraak van de Grand Chamber EHRM van 9 juli 2021, punt 179 (*M.A. t. Denemarken*).
- 40Uitspraak van de Afdeling van 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4912.

41Zie de uitspraak van 4 oktober 2023 (*B.F. en anderen t. Zwitserland*).

42Uitspraak van het EHRM van 18 januari 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0118JUD001251018 (*Dabo t. Zweden*).

43Uitspraak van de grote kamer van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

44Zie vorige noot.

45Uitspraak van de Afdeling van 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4911, ov. 6.2.

46Op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht.