/Andersson Elffers Felix

Advies verkenning verblijfsvergunningen voor transitie uit de RTB

Samenvatting

Bij afloop RTB in maart 2028 is een uitvoerbaar verblijfsalternatief voor de gehele groep nodig

- **De RTB loopt af op maart 2028.** Zonder (aantrekkelijk) alternatief dreigt een grote instroom in de asielprocedure, met ontwrichtende gevolgen voor ontheemden, de migratieketen en gemeenten, en hoog oplopende kosten.
- **De transitie uit de RTB vraagt om opvolgend beleid dat verschillende beleidsdoelen tegelijkertijd ondersteunt.** Het moet instroom in asielprocedure voorkomen, bijdragen aan terugkeer, zelfredzaamheid en participatie bevorderen, druk op sociale voorzieningen beperken en een uitvoerbare en draagbare transitie realiseren voor gemeenten, uitvoering en samenleving.
- **Opdracht TF is te zoeken naar de optimale combinatie van vergunningen,** met het transitiedocument en (aangepaste) reguliere vergunningen, afgewogen tegen asiel en terugkeer, als communicerende vaten om beleidsdoelen te bereiken.
- **Tijdigheid, juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid zijn harde randvoorwaarden.** Niet alles wat inhoudelijk denkbaar is, kan nog verantwoord voor 4 maart 2028 worden ingevoerd.

Invoering van het transitiedocument per maart 2028 is noodzakelijk, verdere vertraging van besluitvorming is niet mogelijk en gaat ten koste van uitvoerbare implementatie

- **Het transitiedocument is noodzakelijk**: er zijn geen betere alternatieven die voor de gehele groep beschikbaar kunnen zijn per maart 2028.
- **De tijd dringt**: de resterende tijd tot 4 maart 2028 is volledig nodig voor de combinatie van wetgeving en de voorbereiding van de uitvoering en gemeenten op het transitiedocument.
- **De benodigde wetgeving moet daarom uiterlijk in september 2026 in consultatie worden gebracht**; ook dan is het tijdpad *zeer* krap en levert al risico's op.
- **Verdere vertraging, bijvoorbeeld door de besluitvorming afhankelijk te maken van andere lidstaten of verdere verkenningen te doen, is onverantwoord**. Dit vergroot het risico dat Nederland niet tijdig over een verblijfsalternatief beschikt en dat ontwrichtende uitvoeringsproblemen ontstaan.

Een nieuwe reguliere vergunning voor arbeid of studie gelijktijdig naast het transitiedocument op maart 2028 is niet tijdig uitvoerbaar en draagt niet effectief bij aan beleidsdoelen

- **Het is niet haalbaar om nieuwe of aangepaste vergunningen zorgvuldig te ontwikkelen, juridisch uit te werken, politiek vast te stellen én te implementeren vanaf maart 2028**. Gelijktijdige invoering leidt daarnaast tot extra uitvoeringsdruk met name voor de IND.
- **Het vormgeven van een nieuwe vergunning vraagt eerst fundamentele politieke keuzes en juridische toetsing**. Onder andere over de positie van kwetsbare groepen, het langer beschikbaar houden van opvang en de houdbaarheid van een tweede nieuwe verblijfsregeling specifiek voor Oekraïense ontheemden naast het transitiedocument.
- **In de vormgeving bestaat een dilemma tussen bereik en effect: een meer toegankelijke vergunning met behoud van opvang en lagere inkomenseis bereikt meer mensen, maar beperkt nauwelijks het beroep op voorzieningen**. Strenge voorwaarden zonder opvang leggen minder druk op voorzieningen, maar bereiken slechts een kleine groep met voldoende inkomen en zelfstandige huisvesting.
- **Een gunstiger verblijfsperspectief leidt niet vanzelf tot meer arbeidsparticipatie, passend werk of zelfstandige huisvesting.** Taalondersteuning, arbeidstoeleiding en diploma-erkenning zijn naar verwachting effectiever omdat ze aangrijpen op de belangrijkste belemmeringen.

Eventuele prikkelwerking vanuit aantrekkelijk verblijfsrecht is niet effectiever bij gelijktijdige invoer met het t-doc dan bij gefaseerde invoer gedurende het t-doc.

De wenselijkheid van gefaseerde invoer van een nieuwe reguliere vergunning is afhankelijk van de langetermijnstrategie en afweging van risico's

- **Het transitiedocument maakt de transitie uit de tijdelijk bescherming tot 2031 beheersbaar, maar biedt geen strategie voor erna**. Ook bij een effectief terugkeerprogramma zal in 2031 naar verwachting nog een substantiële groep ontheemden in Nederland verblijven.
- **Het is nodig om hier een visie op te ontwikkelen.** Binnen deze toekomstvisie is het mogelijk verder te onderzoeken of gefaseerde invoering van een aangepaste vergunning voor arbeid of studie wenselijk en mogelijk is.
- **Een vergunning voor arbeid of studie biedt slechts voor een werkend of studerend deel van de groep een uitkomst.** Het onderscheid met meer kwetsbare groepen en het signaal richting Oekraïne vragen om een expliciete politieke afweging.

Versobering van het transitiedocument bevordert de doorstroom naar reguliere vergunningen niet en vergroot het risico op instroom in de asielketen

- **Voor de omvangrijke groep die niet naar een arbeids- of studievergunning kan doorstromen, betekent versobering uitsluitend dat het vangnet minder aantrekkelijk wordt.**
- **Daarmee neemt het risico dat meer ontheemden hun asielaanvraag doorzetten – ondanks het landenbeleid – toe**. Gezien de omvang van de doelgroep kan ook een relatief kleine procentuele verschuiving al grote gevolgen hebben voor de IND, het COA, gemeenten, de rechtspraak en andere betrokken organisaties.
- **Het is niet zeker in welke mate besparingen optreden**. Eventuele besparingen op voorzieningen die voorzien zijn door versobering, kunnen door meer asielaanvragen leiden tot een verschuiving van kosten (naar COA en IND) en uitvoeringsproblemen naar andere onderdelen van de overheid.
- **Versobering helpt doorstroom naar reguliere vergunningen niet:** het zorgt niet dat mensen aan inkomens-, studie- of huisvestingsvoorwaarden voldoen en kan zelfs belemmerend werken.

Advies: borg nu de transitie vanaf 2028 en ontwikkel parallel de koers voor erna – dit vraagt onmiddellijke actie

- **Breng de wetgeving voor het transitiedocument zoals eerder uitgewerkt zo snel mogelijk, en uiterlijk september 2026, in consultatie**.
- **Start nu parallel met een langetermijnstrategie voor de periode na het transitiedocument**. Voordat verder verkend kan worden welk verblijfsrecht passend is, zijn fundamentele en samenhangende keuzes nodig:
  - Wordt de inzet dat de gehele groep (vrijwillig of gedwongen) moet terugkeren, of is langduriger verblijf voor een deel van de groep (zoals werkenden of kwetsbaren) of de gehele groep denkbaar?
  - Moeten er regelingen blijven bestaan specifiek voor ontheemden of moeten zij volledig instromen in bestaand verblijfsrecht?
- **Investeer daarnaast direct in maatregelen die in alle scenario's bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen**: arbeidstoeleiding, taal, communicatie en vrijwillige terugkeer.

/ Inhoud

/ Samenvatting 1

/ 1 Inleiding 5

/ 2 Beschrijving scenario's 9
2.1 Eerste inventarisatie van mogelijke scenario's 10
2.2 Contouren van vergunningen 12
2.3 Overzicht definitieve scenario's 14

/ 3 Analyse van scenario's 19
3.1 Referentiescenario 20
3.2 Scenario A 21
3.3 Scenario B en C 22
3.4 Aanvullende optie bij B en C: vvr studie 25
3.5 Maatregelen die in alle scenario's nodig zijn 26

/ 4 Conclusies 28

/ 5 Aanbevelingen 31

/ Bijlagen 32

/ A Uitwerking van mogelijke contouren vergunningen 33

/ B Scenario's die niet zijn uitgewerkt in de verkenning 42

/ C Beschrijving van de beleidsopgave; 46

/ D Onderzoeksverantwoording 51

/ E Uitgebreide weging van scenario's 56

/ F Tijdslijn invoering nieuwe verblijfsvergunningen 60

Datum
31 juli 2026

Telefoon: +31 30 236 30 30
Website: www.aef.nl

/ 1 Inleiding

Aanleiding

Met het aflopen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) ontstaat de opgave om Oekraïense ontheemden op een zorgvuldige wijze te laten uitstromen uit de tijdelijke regelingen die opgezet zijn gedurende de crisisfase. Die transitie vraagt om een nieuw verblijfsrechtelijk perspectief dat verschillende beleidsdoelen tegelijkertijd ondersteunt.

In de Kamerbrief van 26 juni 2026 heeft het kabinet haar inzet op de transitie uit de tijdelijke bescherming uiteengezet[1]. De kabinetsinzet bestaat uit drie punten:

1. ondersteuning bij vrijwillige terugkeer naar Oekraïne, in samenhang met de wederopbouw;
2. het verkennen van de mogelijkheden en kansrijkheid om ontheemden toe te leiden naar reguliere verblijfsvergunningen, in het bijzonder werkvergunningen;
3. een vangnet in de vorm van een transitiedocument om instroom in de asielketen zo veel mogelijk te beperken.

Met oog op het tweede punt heeft het kabinet opdracht gegeven tot een verkenning die moet uitwijzen of en in hoeverre ontheemden kunnen doorstromen naar een reguliere vergunning (voor werk, studie etc.). De eerste bevindingen van de verkenning zijn gepresenteerd op 26 juni 2026 in de Ministerraad (MR). Dit heeft geleid tot een vervolgopdracht voor de verdere uitwerking zoals besproken in de Taskforce Asiel & Migratie van 7 juli[2]. De vervolgopdracht richt zich op het uitwerken van “een goede combinatie van verblijfsvergunningen. Bijvoorbeeld een transitiedocument, versoepelde werkvergunning of asielaanvraag, en hoe deze verblijfsvergunningen dan het beste kunnen worden vormgeven.”[3]

Opdracht

AEF is gevraagd om het vervolgproces te begeleiden en een onafhankelijke analyse te doen
Deze onafhankelijke analyse richt zich op combinaties van reguliere verblijfsvergunningen en het transitiedocument en levert een onderbouwde, objectiveerbare analyse van scenario’s op. Het doel van deze analyse is tweeledig:

- Ten eerste brengt zij in beeld welke combinaties van verblijfsroutes beschikbaar zijn en voor welke groepen deze een realistisch perspectief bieden;
- Ten tweede beoordeelt zij deze combinaties op hun bijdrage aan de beleidsdoelen en op de belangrijkste randvoorwaarden voor implementatie, waaronder juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid, tijdigheid en financiële consequenties.

[1] Het bovenliggende beleidsdoel is volgens de Kamerbrief om “de zelfredzaamheid en participatie van ontheemden uit Oekraïne die nog niet zijn teruggekeerd verder te bevorderen, zodat de groep ontheemden die een beroep doet op sociale voorzieningen zo klein mogelijk blijft”.
[2] Presentatie: Uitkomsten verkenning inzet reguliere vergunning (d.d. 7 juli ACAM 26062026 MR).
[3] Op basis van Presentatie uitkomsten verkenning (d.d. 7 juli 2026): *Als vervolg op de uitgevoerde verkenning kan nu worden gekeken naar een goede combinatie van transitievergunning, versoepelde werkvergunning en asielvergunning, en hoe deze vergunningen dan het beste kunnen worden vormgegeven.*

Binnen het beknopte tijdspad van drie weken dat we kregen, hebben we gekozen om de meest kansrijke scenario's en de belangrijkste afwegingen voldoende scherp in beeld te brengen. Dit zodat de analyse daarmee een onderbouwde basis vormt voor verdere besluitvorming in aanloop richting de aangekondigde Kamerbrief van 15 september 2026. Daarbij bouwt AEF in dit stuk voort op de uitwerking die al gedaan is in de eerste fase van de verkenning en is gedurende het traject nauw samengewerkt met de interdepartementale werkgroep Verkenning.[4]

Binnen dit tijdspad was het niet mogelijk om een volledige financiële doorrekening te maken, juridische en uitvoeringstechnische toets te doen van alle scenario's. We doen waar mogelijk wel inschattingen in hoeverre scenario's naar verwachting besparingen of juist intensiveringen zouden opleveren. Voor het ontworpen transitiedocument zijn deze al wel beschikbaar.[5]

Onderzoeksvragen

Uw opdracht is samen met de betrokken partijen vertaald naar onderstaande hoofd- en deelvragen.

Hoofdvraag:
Welke *samenhangende combinatie(s) van verblijfsvergunningen* draagt/dragen in de uitfasering uit tijdelijke bescherming het meest bij aan de beleidsdoelen en zijn juridisch, uitvoeringstechnisch, tijdig en financieel haalbaar en wenselijk?

Deelvragen:

- Welke scenario's in combinaties van reguliere verblijfsvergunningen en het transitiedocument zijn mogelijk (al dan niet aangepast)? Wat daarvan is mogelijk bij afloop RTB in maart 2028 en/of op een later moment?
- Voor welk deel van de doelgroep bieden deze verblijfsvergunningen een toegankelijke en aantrekkelijke route, rekening houdend met de mogelijkheid tot asiel?
- In hoeverre dragen deze scenario's bij aan de beleidsdoelen[6] en welke onderbouwing ligt daaraan ten grondslag?
- In hoeverre zijn deze routes juridisch, uitvoeringstechnisch, tijdig en financieel haalbaar of wenselijk?
- Wat zijn voor- en nadelen of risico's (en eventuele mitigerende maatregelen daarbij) van verschillende routes?

Scope en uitgangspunten

Deze verkenning richt zich nadrukkelijk op de samenhang tussen verschillende verblijfsroutes
Niet de afzonderlijke vergunning staat centraal, maar de wijze waarop verschillende routes elkaar beïnvloeden. Deze opties fungeren als 'communicerende vaten': de aantrekkelijkheid van de één bepaalt mede de mate waarin de ander gekozen wordt. Reguliere verblijfsvergunningen voor arbeid in loondienst, arbeid als zelfstandige en studie zijn daarom bezien in samenhang met het transitiedocument, de mogelijkheid de asielaanvraag door te zetten en vrijwillige terugkeer.

[4] Bestaande uit de departementen: J&V (PDOEK en DMB), SZW, BZK (VRO), OCW en IND. Met de VNG is besproken dat zij input leveren via de Stuurgroep Langetermijnbeleid OEK. Alle betrokkenen hebben waar nodig zelf input opgehaald bij betrokken de relevante collega's, zoals juristen, financials of uitvoeringsorganisaties.
[5] Hier zijn nog wel herijkingen nodig o.b.v. de meest actuele cijfers.
[6] Zie beleidsdoelen op volgende pagina.

Daarnaast is de volgende context en uitgangspunten van belang:

- **We gaan uit van afloop van de RTB op maart 2028.** Hoewel de formele Europese besluitvorming hierover nog moet worden afgerond, vormt dit het uitgangspunt voor de verkenning[7]. De beschikbare voorbereidingstijd is daarmee beperkt, waardoor tijdigheid een belangrijk beoordelingscriterium vormt.
- **De verkenning loopt parallel aan het traject waarin de gevolgen van de procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Jilin worden uitgewerkt.** Deze analyse gaat uit van het scenario waarin de RTB regulier afloopt in 2028 en sprake is van een positieve[8] uitspraak van het Hof.
- **We houden rekening met het sinds juni 2026 geldende landenbeleid voor Oekraïne.** Uit dit landenbeleid blijkt dat er in de meeste gevallen sprake is van binnenlands beschermingsalternatief. Dat maakt dat de kans van een succesvolle asielaanvraag op dit moment mogelijk beperkter is dan voorheen. Er is echter nog geen jurisprudentie over (de houdbaarheid van) dit landenbeleid, de gevolgen in de praktijk moeten dus nog blijken. Bovendien kan de situatie in Oekraïne veranderen en daarmee het landenbeleid dus ook wijzigen.

Aanpak

Het uitgangspunt van onze aanpak is dat de maatschappelijke opgave centraal staat

We hebben scenario's uitgewerkt om te onderzoeken welke combinatie van verblijfsvergunningen het beste aansluit bij de doelen van de uitfasering van de tijdelijke bescherming. Daarin werken we vanuit de principes van het beleidskompas waarbij we op een systematische en objectiveerbare wijze toetsen aannames. Op basis van de verschillende stukken, hebben we dan ook vroeg in het proces de volgende beleidsdoelen gedestilleerd en betrokken in het proces:

- Instroom van ontheemden in de asielprocedure en druk op migratieketen zoveel mogelijk voorkomen.
- Stimuleren van vrijwillige terugkeer Oekraïense burgers naar Oekraïne (en ondersteuning wederopbouw);
- Borgen van verblijfsrecht, bestaanszekerheid en perspectief voor de gehele groep ontheemden (die TB genoot onder de RBT) bij afloop RTB;
- Vergroten van zelfredzaamheid en participatie van ontheemden;
- Druk op de sociale voorzieningen, uitvoering en gemeenten zoveel mogelijk beperken.

Om de scenario's op objectieve wijze te toetsen hebben we een wegingskader gebruikt

Onze volledige aanpak en het wegingskader is bijgevoegd in bijlage D. Het wegingskader bevat criteria die gaan over doelbereik (hierboven) en belangrijke randvoorwaarden zoals:

- **Tijdigheid.** Kan dit scenario binnen het geschetste tijdspad gerealiseerd worden? Wat is er nodig om te zorgen dat het scenario tijdig en verantwoord kan worden voorbereid en geïmplementeerd?
- **Uitvoerbaarheid.** Is de optie uitvoerbaar voor uitvoeringsorganisaties, medeoverheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven?
- **Juridische haalbaarheid.** Zijn de aanpassingen die nodig zijn in wet- en regelgeving te rechtvaardigen en proportioneel? Zorgen de consequenties niet van buitenproportionele risico's voor rechtsgelijkheid ten opzichte van andere groepen (zoals asielzoekers, statushouders, reguliere statussen) of binnen de groep ontheemden?

[7] Publicatie in de EU official journal wordt begin augustus verwacht.
[8] Als deze uitspraak negatief is heeft dat mogelijk vergaande gevolgen voor de IND en de migratieketen. De IND werkt daarom reeds aan noodscenario's, waarin verschillende opties worden verkend.

- **Financiële consequenties.** Zijn de integrale kosten voor Rijksoverheid en medeoverheden (voor zover inzichtelijk) naar inschatting doelmatig, ook rekening houdend met eventuele toekomstige (maatschappelijke) baten? Wat zijn de belangrijkste kostendrijvers? Wat is naar verwachting het verloop van kosten over tijd?
- **Effecten voor doelgroep en samenleving.** In hoeverre is het scenario voor de doelgroep begrijpelijk en passend bij het doenvermogen? Biedt het scenario voldoende perspectief voor ontheemden, samenleving en organisaties?
- **Overeenstemming met EU-beleid.** In hoeverre is het aanbod in lijn met de EU-Raadsaanbevelingen?[9]

Leeswijzer

Dit stuk bestaat uit zes hoofdstukken en een aantal bijlagen:

- **Hoofdstuk 1** beschrijft de **aanleiding** en scope van de opdracht voor deze verkenning, evenals de gebruikte aanpak op hoofdlijnen.
- **Hoofdstuk 2** beschrijft de **scenario's** voor de introductie van vergunningen voor ontheemden waarvan een kansrijke selectie later is gewogen.
- **Hoofdstuk 3** beschrijft de **analyse** van de scenario's die zijn gewogen als beleidsopties.
- **Hoofdstuk 4** beschrijft de **conclusies** van de verkenning.
- **Hoofdstuk 5** beschrijft de **aanbevelingen** die AEF doet op basis van de verkenning.
- **De bijlagen** bevatten achtergrond bij de verkenningen en uitgebreide uitwerking van de elementen van de scenario's:
  - **Bijlage A** beschrijft de inhoudelijke keuzes, risico's en uitzoekpunten bij de vergunningen die zijn gebruikt in de scenario's
  - **Bijlage B** beschrijft in meer detail de scenario's die zijn geopperd in de eerste inventarisatie maar die niet als kansrijk zijn beoordeeld en dus niet verder zijn uitgewerkt.
  - **Bijlage C** beschrijft de beleidsopgave die voorligt rondom de toekomst van ontheemden uit Oekraïne.
  - **Bijlage D** beschrijft de onderzoeksverantwoording van het doorlopen proces.
  - **Bijlage E** beschrijft in meer detail de analyse van de scenario's op alle elementen van het wegingskader.
  - **Bijlage F** beschrijft de tijdlijn voor de invoering van nieuwe verblijfsvergunningen.

[9] In bijlage D is een uitgebreidere toelichting op dit criterium beschreven, hier gaan we ook in op de zorg die vaak geuit wordt rondom aanvullende (secundaire) migratiebewegingen en waarom we dit niet meewegen qua effect.

/ 2 Beschrijving scenario's

In deze verkenning is onderzocht welke combinatie van verblijfsroutes na afloop van de RTB het best bijdraagt aan de beleidsdoelen van het kabinet en voldoet aan de randvoorwaarden Daartoe is een inventarisatie gemaakt van mogelijke beleidsvarianten. Op basis van een eerste verkenning op beleidsdoelen en randvoorwaarden zijn samen met de werkgroep twee hoofdscenario's geselecteerd voor nadere uitwerking die we in dit hoofdstuk beschrijven.

De twee hoofdscenario's verschillen op één fundamenteel punt: het moment in de tijd dat een nieuwe reguliere vergunning wordt geboden. Het gaat om:

1. *gelijktijdige* introductie van het transitiedocument (mogelijk versoberd) op maart 2028 en een nieuwe reguliere verblijfsvergunning voor arbeid en/of studie aanbieden, en;
2. *gefaseerd naast of na* het transitiedocument een nieuwe reguliere verblijfsvergunning voor arbeid en/of studie aanbieden. Versobering van het transitiedocument is in dit scenario niet uitgewerkt. Omdat de nieuwe verblijfsvergunningen bij de start nog niet beschikbaar zijn, zou versobering vooral het risico op instroom in de asielprocedure vergroten zonder dat daar een alternatief tegenover staat.

Deze opties moeten worden afgewogen tegen het referentiescenario dat in de afgelopen jaren is ontwikkeld: de introductie van het transitiedocument *zonder* een nieuwe reguliere vergunning voor studie en/of arbeid.

Om deze scenario's inhoudelijk te kunnen beoordelen zijn de contouren uitgewerkt van de mogelijke reguliere verblijfsvergunningen en (varianten van) het transitiedocument. Een volledig overzicht van de uitgewerkte scenario's en de contouren van de verblijfsvergunningen die gewogen zijn, bevinden zich in bijlage / A. Scenario's die niet zijn meegenomen in de verkenning;. In bijlage / B zijn de afgevallen vergunningen te lezen.

Ten slotte worden vier scenario's beschreven die in hoofdstuk / 3 worden gewogen als beleidsoptie.
Deze vier scenario's verschillen in de samenstelling van nieuwe reguliere vergunningen die worden geïntroduceerd en het moment waarop dat gebeurt. Het gaat om:

1. **Referentiescenario** waarin alleen het transitiedocument wordt geïntroduceerd.
2. **Scenario A** waarin een nieuwe vergunning voor arbeid en een nieuwe vergunning voor studie *gelijktijdig* met een versoberde variant van het transitiedocument worden geïntroduceerd.
3. **Scenario B** waarin een nieuwe vergunning voor arbeid *met opvang* en eventueel ook een nieuwe vergunning voor studie *gefaseerd* worden geïntroduceerd tijdens de loopduur van het transitiedocument.
4. **Scenario C** waarin een nieuwe vergunning voor arbeid *zonder opvang* en eventueel ook een nieuwe vergunning voor studie *gefaseerd* worden geïntroduceerd tijdens de loopduur van het transitiedocument.

2.1 Eerste inventarisatie van mogelijke scenario's

We hebben negen logische beleidsvarianten bekeken en uiteindelijk bleven er twee over
Deze twee 'hoofdscenario's' zijn de enige twee scenario's die als voldoende kansrijk beoordeeld zijn voor verdere uitwerking door AEF en de werkgroep. Scenario's die evident niet bijdroegen aan de beleidsdoelen of op essentiële randvoorwaarden niet haalbaar waren, zijn na een eerste beoordeling afgevallen en niet uitgewerkt. De volledige inventarisatie is opgenomen in onderstaande tabel.

Scenario's die het transitiedocument niet introduceren	
1. Geen transitiedocument; ontheemden toeleiden naar bestaande reguliere verblijfsvergunningen voor arbeid	Niet uitgewerkt, sluit grote groep ontheemden uit van verblijf na RTB
2. Geen transitiedocument; gebruikmaken van de bestaande verblijfsregeling 'humanitair niet-tijdelijk'	Niet uitgewerkt, staat haaks op doel om terugkeer te stimuleren en is buiten scope
3. Geen transitiedocument; ontheemden toeleiden naar een versoepelde reguliere verblijfsvergunning voor arbeid	Niet uitgewerkt, sluit deel van ontheemden uit van verblijf na RTB
4. Geen transitiedocument; reguliere werk- en studievergunningen generiek versoepelen	Niet uitgewerkt, heeft effect alle aanvragen van verblijfsvergunningen, ook andere doelgroepen
5. Geen transitiedocument; ontheemden een status verlenen via de discretionaire bevoegdheid	Niet uitgewerkt, is lastig te verantwoorden en is buiten scope
Scenario's die (aangepaste) reguliere verblijfsvergunningen aanbieden naast (of na) het transitiedocument (in huidige vorm of versoberd)	
6. Werken onder het transitiedocument niet toestaan om doorstroom naar reguliere verblijfsvergunningen te stimuleren	Niet uitgewerkt, leidt in de praktijk tot verlies van werk en minder zelfredzaamheid
7. Het transitiedocument pas verlenen nadat een reguliere verblijfsvergunning is afgewezen	Niet uitgewerkt, onuitvoerbaar voor de IND
8. Het transitiedocument versoberen zonder gelijktijdig een andere nieuwe vergunning te introduceren	Niet uitgewerkt, leidt tot hogere instroom asiel en biedt weinig voordelen
9. Gelijktijdig met het transitiedocument per 4 maart 2028 een nieuwe of aangepaste verblijfsvergunning voor arbeid en/of studie invoeren, eventueel in combinatie met een versoberd transitiedocument	Wel uitgewerkt
10. Tijdens de looptijd van het transitiedocument gefaseerd een nieuwe of aangepaste verblijfsvergunning voor arbeid en/of studie invoeren	Wel uitgewerkt
Referentiescenario: transitiedocument zoals uitgewerkt zonder nieuwe reguliere verblijfsvergunning voor arbeid en/of studie	

De twee hoofdscenario's verschillen op één fundamenteel punt
Dat is het moment waarop de aanvullende reguliere vergunning beschikbaar komt. In beide scenario's is het transitiedocument in het vangnet voor ontheemden die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor arbeid of studie, maar wel bereid zijn om hun asielaanvraag in te trekken. De scenario's verschillen in de vraag wanneer daarnaast een nieuwe of aangepaste verblijfsvergunning voor arbeid en studie wordt ingevoerd (gelijktijdig met het transitiedocument of gefaseerd) en of het transitiedocument daarvoor wordt versoberd.

Hieronder lichten we de twee hoofdscenario's toe. Ook lichten we het referentiescenario toe. In deze verkenning wegen we de ontwikkelde scenario's af tegen het referentiescenario.

Hoofdscenario 1: gelijktijdig met het transitiedocument op maart 2028 een aangepaste reguliere vergunning voor studie en werk
In dit scenario zijn per 4 maart 2028 naast het transitiedocument ook specifieke verblijfsvergunningen voor arbeid en/of studie beschikbaar met versoepelde eisen ten opzichte van reguliere verblijfsvergunningen voor arbeid en studie. Ontheemden die aan de voorwaarden voldoen, kunnen bij afloop RTB direct voor deze routes kiezen. Het transitiedocument blijft beschikbaar als vangnet voor de rest van de groep. Binnen dit scenario kan het transitiedocument eventueel worden versoberd om de arbeids- en studievergunning aantrekkelijker te maken en de overstap daarnaartoe te stimuleren.

Hoewel we vanuit AEF een aantal risico's zien met dit scenario, is in afweging met de werkgroep Verkenning de conclusie getrokken om het wel te betrekken bij de verdere uitwerking. Een belangrijk aandachtspunt bij dit scenario is de vraag of gelijktijdige invoering effectief en haalbaar is. De eerste scan van dit scenario roept daarnaast twijfels op over het doelbereik van het scenario, de breedte van de doelgroep die in aanmerking komt, uitvoeringsconsequenties en bij versobering van het Transitiedocument de gevolgen voor asielinstroom. Ook spelen er vragen rond de juridische houdbaarheid en of dit scenario überhaupt realistisch is, gelet op het tijdspad dat nodig is om een nieuwe vergunning gereed en geïmplementeerd te hebben in maart 2028.

Hoofdscenario 2: gedurende de looptijd van het transitiedocument op maart 2028 een aangepaste reguliere vergunning voor studie en werk gefaseerd introduceren
In dit scenario wordt het transitiedocument per 4 maart 2028 in de huidige vorm ingevoerd. Een nieuwe of aangepaste vergunning voor arbeid en studie wordt vervolgens tijdens de looptijd van het transitiedocument ontwikkeld en gefaseerd beschikbaar gesteld. Ontheemden die (gaandeweg) aan de voorwaarden voldoen, kunnen vanuit het transitiedocument naar deze vergunning overstappen.

Versobering van het transitiedocument is in dit scenario niet uitgewerkt. Omdat de nieuwe verblijfsvergunningen bij de start nog niet beschikbaar zijn, zou versobering vooral het risico op instroom in de asielprocedure vergroten.

Het belangrijkste voordeel van dit scenario is dat het tijd creëert voor zorgvuldige beleidsontwikkeling, besluitvorming en implementatie. Tegelijk maakt het scenario onderdeel uit van een bredere langetermijnstrategie waarin werkenden en studenten perspectief kunnen krijgen op langduriger verblijf. Daar staat tegenover dat voor ontheemden die niet kunnen werken of studeren fundamentele beleidskeuzes nodig blijven over hun perspectief na afloop van het transitiedocument.

Referentiescenario: het transitiedocument wordt in de huidige vorm ingevoerd, zonder aanvullende specifieke vergunning voor arbeid of studie.
In de weging van de scenario's is ook het referentiescenario meegenomen. Dit scenario is de afgelopen jaren uitgewerkt. Een belangrijk aandachtspunt is dat dit scenario op zichzelf nog geen oplossing biedt voor de periode na afloop van het transitiedocument in 2031. Ook hier moet de driejarige looptijd daarom worden benut om een langetermijnstrategie te ontwikkelen en de groep die in 2031 nog een verblijfsalternatief nodig heeft zoveel mogelijk te verkleinen.

In elk scenario is voor ontheemden ook asiel, terugkeer of regulier een optie
De routes asielinstroom, terugkeer of (op termijn) instroom in reguliere verblijfsvergunningen werken als communicerende vaten: de voorwaarden, rechten en aantrekkelijkheid van de ene route beïnvloeden mogelijk hoeveel mensen voor een andere route kiezen. Ontheemden hebben altijd de mogelijkheid om hun asielaanvraag alsnog door te zetten of te besluiten tot (vrijwillige) terugkeer.[10] Ook bestaande reguliere verblijfsvergunningen zijn een mogelijkheid, mits ontheemden aan de voorwaarden voldoen.

2.2 Contouren van vergunningen

Om de scenario's te kunnen beoordelen zijn de contouren uitgewerkt van drie mogelijke reguliere verblijfsvergunningen en twee varianten van het transitiedocument. De uitwerkingen zijn opgesteld om de scenario's te kunnen wegen en vormen nadrukkelijk geen gekozen richting of advies van AEF over de uiteindelijke inrichting van deze verblijfsvergunningen. Een volledig overzicht van de contouren van de verblijfsvergunningen die gewogen zijn, inclusief het transitiedocument, bevinden zich in **bijlage / A.**

Een (nieuwe) reguliere verblijfsvergunning voor arbeid (vvr a)
De verblijfsvergunning biedt langer verblijf (5 jaar), recht op gezinshereniging en perspectief op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De voorwaarden zijn soepeler dan reguliere verblijfsvergunningen voor arbeid. Hierbij zijn twee varianten onderzocht:

- **mét toegang tot opvang en lagere inkomenseis (zonder arbeidsmarkttoets),** beschikbaar voor een groter deel van de doelgroep
- **zonder toegang tot opvang en hogere (bestaande) inkomenseis (zonder arbeidsmarkttoets)**, beschikbaar voor een kleiner deel van de groep die in eigen onderdak kan voorzien, met reguliere of deels verlaagde inkomenseis (vergelijkbaar met reguliere vergunningen voor arbeid maar zonder arbeidsmarkttoets).

Een (nieuwe) reguliere studievergunning (vvr s)
De vergunning biedt soortgelijke rechten en voorzieningen als de vvr a, maar is gericht op studerende ontheemden. De voorwaarden zijn soepeler dan bestaande studievergunningen, maar bevatten wel bijvoorbeeld een studievoortgangseis en taaleis.

[10] De Kamerbrief van juni 2026 beschrijft de inzet die het kabinet doet om terugkeer te ondersteunen en stimuleren, waarbij onder andere aandacht is voor realistische informatievoorziening over de omstandigheden in Oekraïne en hun rechten in Nederland (zie ook 2.4). Deze inzet geldt voor ontheemden in elk scenario.

Een (nieuwe) reguliere vergunning voor gehele groep (transitiedocument)

- **Transitiedocument zoals eerder ontworpen;** met verblijfsrecht van drie jaar rechten, plichten en voorzieningen vergelijkbaar met andere ingezetenen, met uitzondering van inburgeringsplicht, studiefinanciering en recht op gezinshereniging.[11]
- **Transitiedocument versoberd,** door toegang tot de Pw te beperken tot mensen die in eigen huisvesting voorzien en/of geen recht op wettelijk collegegeld en bekostiging in te voeren. Aanname in dit scenario is dat het transitiedocument dan minder aantrekkelijk zou zijn in vergelijking met de nieuwe reguliere vergunning.

Tabel belangrijkste elementen reguliere verblijfsvergunningen

	Vvr a met opvang	Vvr a zonder opvang	Vvr studie
Logica	Bereikt zoveel mogelijk werkenden; kan arbeids-participatie stimuleren	Bereikt meest zelfredzame werkenden; selecteert op hogere kwaliteit van arbeid en heeft daardoor een kleinere kans op misstanden en vermindert de druk op voorzieningen.	Bereikt potentiële studenten; verhoogt *human capital* voor evt. wederopbouw of integratie
Doelgroep	Alle werkenden (bijvoorbeeld >50% Wettelijk minimumloon (WML))[12]	Zelfstandig werkenden (bijvoorbeeld >100% WML)[13] die zelfstandig in onderdak voorzien	Alle studerenden
Voorwaarden	Intrekken asielaanvraag; Inkomen uit werk bijvoorbeeld >50% WML	Intrekken asielaanvraag; zelfstandig onderdak; Inkomen uit werk bijvoorbeeld >100% WML	Intrekken asielaanvraag; Inschrijving bij geaccrediteerde studie; Studievoortgang >50% ECTS per jaar; Taaleis voor mbo
Verblijfsrecht	5 jaar, incl. gezinshereniging, incl. opbouw van rechten voor verblijf voor onbepaalde tijd	5 jaar, incl. de mogelijkheid tot gezinshereniging, incl. opbouw van rechten voor verblijf voor onbepaalde tijd	Duur van studie, max. 5 jaar plus zoekjaar, incl. gezinshereniging, incl. opbouw van rechten voor verblijf voor onbepaalde tijd
Voorzieningen	Opvang als nog geen zelfstandig onderdak; Pw; Zvw/Wmo; Toegang arbeidsmarkt; geen intrekking van de vergunning na verlies van arbeid	Pw; Zvw/Wmo; Toegang arbeidsmarkt Zoekperiode na verlies arbeid max. 1 jaar gedurende de looptijd van de vergunning	Opvang als nog geen zelfstandig onderdak; Pw; Zvw/Wmo; Toegang arbeidsmarkt (max. 16 uur)

[11] Zoals benoemd in de Kamerbrief van 25 november 2025.
[12] Deze norm is nu genoemd om een brede bandbreedte te kunnen onderzoeken, maar in een daadwerkelijke uitwerking zou onderbouwd een norm gekozen moeten worden.
[13] Idem.

Tabel belangrijkste elementen Transitiedocument

	T-doc	T-doc versoberd
Logica	Tijdelijke oplossing voor alle ontheemden die de asielaanvraag intrekken; aantrekkelijk genoeg om asiel te voorkomen	Tijdelijke terugvaloptie voor niet-werkende of studerende ontheemden; voorkomt asiel, minder aantrekkelijk dan vvr a of s
Doelgroep	Alle ontheemden onder RTB	Alle ontheemden onder RTB die niet voldoende verdienen of studeren
Voorwaarden	Intrekken asielaanvraag	Intrekken asielaanvraag
Verblijfsrecht	3 jaar, geen gezinshereniging, geen mogelijkheid tot naturalisatie vanuit deze vergunning	3 jaar, geen gezinshereniging, geen mogelijkheid tot naturalisatie vanuit deze vergunning
Voorzieningen	Opvang als nog geen huisvesting; Pw zodra uitvoerbaar; Zvw/Wmo na Pw; Toegang arbeidsmarkt; Wettelijk collegegeld	Opvang als nog geen huisvesting; Pw alleen bij zelfstandig onderdak; Zvw/Wmo na Pw; Toegang arbeidsmarkt

2.3 Overzicht definitieve scenario's

Er liggen vier scenario's voor en bij twee ervan kan eventueel nog een studievergunning toegevoegd worden

Hieronder gaan we per scenario in op de beleidstheorie en op welk eindbeeld dit scenario oplevert. De weging en analyse van de scenario's, ook ten opzichte van het referentiescenario, beschrijven we in hoofdstuk/ 3.

Referentiescenario	Scenario A	Scenario B	Scenario C
Altijd van toepassing: Mogelijkheid van ontheemden om asielaanvraag door te zetten/opnieuw in te dienen Vrijwillig terugkeren naar Oekraïne (Bestaande) reguliere verblijfsvergunningen voor bv. arbeid			
T-doc zoals ontworpen met noodzakelijke maatregelen	T-doc minder aantrekkelijk met noodzakelijke maatregelen	T-doc zoals ontworpen met noodzakelijke maatregelen	T-doc zoals ontworpen met noodzakelijke maatregelen
	Vvr a + opvang – klaar 4 maart 2028	Vvr a + opvang + lagere inkomenseis – gefaseerd geïntroduceerd tijdens loop transitiedocument	Vvr a zonder opvang + hogere inkomenseis – gefaseerd geïntroduceerd tijdens loop transitiedocument
	Vvr s – klaar per 4 maart 2028	(evt. met vvr s)	(evt. met vvr s)

Hieronder beschrijven we voor elk scenario wat de beleidstheorie is van het scenario en wat het voorziene eindbeeld is bij elk scenario.

2.3.1 Referentiescenario

Transitiedocument zoals eerder ontworpen, zonder invoering van een nieuwe reguliere vergunning voor arbeid of studie.

Waarom dit scenario?
Het transitiedocument biedt gedurende drie jaar verblijfsrecht en voorzieningen. De beleidstheorie achter dit scenario is dat het transitiedocument de uitvoering bij de IND ontziet en tegelijkertijd een tijdelijke periode creëert waarin kan worden gewerkt aan zelfredzaamheid en terugkeer. Deze *dual intent* logica sluit aan bij de beleidsdoelen van het kabinet.

Het document moet Oekraïense ontheemden na afloop van de tijdelijke bescherming voldoende zekerheid en perspectief bieden om hen te bewegen om de asielaanvraag in te trekken. Daarmee moet het scenario voorkomen dat een groot aantal asielaanvragen inhoudelijk moet worden behandeld en dat de druk op de migratieketen verder toeneemt. Door de vrije toegang tot de arbeidsmarkt te behouden en de mogelijkheid te bieden om te studeren tegen wettelijk collegegeldtarief, blijven zij in staat om te participeren en zoveel mogelijk in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Daarnaast bestaat er via toegang tot de Pw een sociaal vangnet, met prikkels om weer aan het werk te gaan. Terugkeer naar en wederopbouw van Oekraïne blijft het uitgangspunt, doordat het verblijfsrecht tijdelijk is, wordt gecombineerd met inzet op vrijwillige terugkeer, ontheemden zijn uitgesloten van inburgering en geen recht hebben op gezinshereniging. Onder dit scenario ligt de aanname dat de zelfredzaamheid van ontheemden wordt vergroot via het tijdelijke verblijfsrecht voor de duur van drie jaar en het zoveel mogelijk in lijn brengen van rechten en plichten met statushouders[14], zonder dat daarmee perspectief op verblijf voor onbepaalde tijd ontstaat.

Eindbeeld bij afloop verblijfsvergunningen
Na afloop van het transitiedocument vervalt het verblijfsrecht en het recht op voorzieningen. Ontheemden die op dat moment niet in aanmerking komen voor een reguliere verblijfsvergunning dienen dan terug te keren of zullen dan (opnieuw/alsnog) een asielaanvraag indienen. Daarmee wordt de problematiek die aanleiding gaf tot de ontwikkeling van het transitiedocument niet structureel opgelost, maar in grote mate drie jaar vooruitgeschoven. Daarnaast hebben mensen op dat moment nog 3 jaar langer rechtmatig verblijf in Nederland en leert de ervaring dat terugkeer steeds verder uit beeld raakt als perspectief.

De omvang van de groep die na afloop op asiel of terugkeer is aangewezen, kan gedurende de looptijd wel worden verkleind door inzet op de noodzakelijke maatregelen die worden genoemd in paragraaf 0 Deze maatregelen kunnen eraan bijdragen dat ontheemden voldoende inkomen, werkzekerheid en kwalificaties opbouwen om in aanmerking te komen voor een reguliere verblijfsvergunning. Naar verwachting resteert echter ook na inzet van deze maatregelen een substantiële groep die niet terugkeert en geen toegang heeft tot een reguliere verblijfsroute.

[14] Met uitzondering van het recht op studiefinanciering en inburgering, gezinshereniging en recht op naturalisatie op termijn.

2.3.2 Scenario A

Transitiedocument versoberd met een nieuwe reguliere vergunning voor arbeid en studie met opvang en een lagere inkomenseis, gelijktijdig beschikbaar op maart 2028.

Waarom dit scenario?
De beleidstheorie achter dit scenario is dat een duidelijk verschil in aantrekkelijkheid tussen het transitiedocument en de verblijfsvergunningen voor arbeid en studie ontheemden stimuleert om toe te werken naar een reguliere verblijfsroute. Door het transitiedocument minder aantrekkelijk te maken en de verblijfsvergunningen voor arbeid en studie per 4 maart 2028 beschikbaar te stellen, ontstaat voor ontheemden een prikkel om vóór dat moment aan de voorwaarden voor een van deze verblijfsvergunningen te voldoen.

Onder dit scenario ligt de aanname dat de omvang van de groep die in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor arbeid of studie in zekere mate beïnvloedbaar is. Er is echter geen sterk bewijs dat de gewenste prikkel ook dat effect zal hebben. Zie daarvoor vvr a onder paragraaf 2.3.2. Het effect van dit scenario hangt niet alleen af van de aantrekkelijkheid van de verschillende verblijfsvergunningen, maar ook van de haalbaarheid van de voorwaarden en de mate waarin ondersteunende maatregelen tijdig resultaat opleveren.

Eindbeeld bij dit scenario
Een deel van de ontheemden zal na afloop van de tijdelijke verblijfsvergunningen mogelijk in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Hiervoor gelden bepaalde inkomenseisen waaraan mensen op dat moment moeten voldoen, aanvullend op de eisen die gelden voor onafgebroken verblijf in Nederland. Daarnaast moet aan de inburgeringseisen worden voldaan. Sommige werkende ontheemden kunnen gedurende de looptijd van hun vergunning voldoende inkomen en kwalificaties opbouwen om te voldoen aan deze eisen. Maatregelen op het gebied van taalondersteuning en arbeidstoeleiding kunnen de omvang van deze groep vergroten.

Ook ontheemden die hun studie in Nederland afronden zijn naar verwachting beter gepositioneerd om werk te vinden dat aansluit bij hun opleidingsniveau en voldoet aan de voorwaarden voor een reguliere vergunning voor arbeid. Bovendien is het voor hen mogelijk om gebruik te maken van de vergunning voor een ‘zoekjaar’ als zij een hbo of wo studie hebben afgerond. De verblijfsvergunning voor studie kan daarmee fungeren als tussenstap naar een duurzamer verblijf op grond van arbeid. Voor deze groepen biedt het scenario een duidelijker langetermijnperspectief dan een scenario waarin uitsluitend het transitiedocument beschikbaar is.

Ontheemden die in dit scenario niet in aanmerking komen voor een vvr a of eventueel vvr s hebben bij afloop van het transitiedocument dezelfde mogelijkheden als in het referentiescenario: asiel, terugkeer of instroom in een (aangepaste) reguliere vergunning als zij daarvoor in aanmerking komen. Zij zijn dan al langere tijd in Nederland: in sommige gevallen zijn mensen al negen jaar in Nederland[15].

[15] Mogelijk zullen steeds meer mensen ook beroep gaan doen op artikel 8 EVRM, dit brengt ook uitvoerige procedures met zich mee.

2.3.3 Scenario B

Transitiedocument zoals ontworpen, daarnaast gefaseerd of na 2031 een nieuwe vergunning voor arbeid met opvang en een lagere inkomenseis. Eventueel een nieuwe vergunning voor studie.

Waarom dit scenario?
De beleidstheorie achter dit scenario is dat, mede door een verlaagde inkomenseis, een substantieel deel van de werkende en studerende ontheemden in aanmerking zal komen voor een verblijfsvergunning voor arbeid of studie zodra deze mogelijkheid beschikbaar komt. Deze verblijfsvergunningen bieden een duidelijk gunstiger verblijfsperspectief dan het transitiedocument, met name door de langere verblijfsduur, de mogelijkheid tot gezinshereniging en het perspectief om na afloop door te stromen naar een vergunning voor onbepaalde tijd. Tegelijkertijd zijn de verschillen in toegang tot voorzieningen beperkt, omdat de verblijfsvergunning voor arbeid in dit scenario wordt gecombineerd met toegang tot opvang. Daardoor kent de overstap voor ontheemden relatief weinig nadelen.

De verwachting is dat de verblijfsvergunning voor arbeid niet alleen aantrekkelijk is voor ontheemden die al werken, maar de arbeidsmarktpositie verbetert van ontheemden die in beginsel kunnen werken, maar dat op dit moment nog niet doen, bijvoorbeeld omdat het meer perspectief biedt aan werkgevers. Daarbij geldt wel als belangrijke aanname dat binnen de huidige niet werkende groep daadwerkelijk mensen zijn voor wie het ontbreken van een verblijfsperspectief een doorslaggevende belemmering vormt. Wanneer de vergunning ertoe leidt dat meer ontheemden gaan werken, kan dit de afhankelijkheid van leefgeld en bijstand verminderen en daarmee de druk op sociale voorzieningen beperken. Een hogere arbeidsparticipatie kan daarnaast bijdragen aan meer zelfredzaamheid, wat zowel bijdraagt aan langdurig verblijf als terugkeer (zie paragraaf 2.3.3).

Een eventuele verblijfsvergunning voor studie kan een vergelijkbare prikkel geven om een opleiding te starten of voort te zetten, wat voordelen met zich meebrengt voor langdurig verblijf en terugkeer (zie vvr s onder paragraaf 2.3.3). Zij zullen langer gebruik maken van de geboden voorzieningen.

Ontheemden die niet kunnen of willen werken of studeren of niet aan de voorwaarde voor een versoepelde vergunning voldoen, kunnen in dit scenario aanspraak maken op het transitiedocument. Voor deze groep gelden daarmee dezelfde voordelen en beperkingen als in het referentiescenario.

Eindbeeld bij afloop versoepelde verblijfsvergunningen
Door de relatief lage inkomenseis voor de vvr a en de veelal onzekere en tijdelijke contracten die veel ontheemden hebben, zal een deel van de werkende ontheemden na afloop niet voldoen aan de voorwaarden voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Ook binnen de groep die tijdens de looptijd van het transitiedocument naar de verblijfsvergunning voor arbeid is doorgestroomd, kan daardoor opnieuw een groep ontstaan die na afloop van de vvr a is aangewezen op een andere verblijfsroute, terugkeer of asiel.

Daarnaast behouden ontheemden met deze vergunning het recht op opvang, waardoor deze mogelijk ook na de looptijd van deze nieuwe vvr a niet is afgebouwd. Dit brengt langer uitvoeringslasten en kosten met zich mee ten aanzien van de gemeentelijke opvang en onzekerheid over wanneer deze wel stopt.

2.3.4 Scenario C

Transitiedocument zoals ontworpen, daarnaast gefaseerd of na 2031 een nieuwe vergunning voor arbeid zonder opvang en een hogere inkomenseis. Eventueel een nieuwe vergunning voor studie.

Waarom dit scenario?

De beleidstheorie achter dit scenario is dat met name de meer zelfredzame werkende ontheemden zullen kiezen voor een versoepelde verblijfsvergunning voor arbeid wanneer zij daartoe de mogelijkheid krijgen. De langere verblijfsduur, de mogelijkheid tot gezinshereniging en het perspectief om na afloop door te stromen naar een vergunning voor onbepaalde tijd bieden voordelen ten opzichte van het transitiedocument. Voor ontheemden die al zelfstandig wonen en niet langer afhankelijk zijn van de gemeentelijke opvang, kent de overstap bovendien weinig nadelen. Zij behouden in grote lijnen toegang tot dezelfde reguliere voorzieningen, maar krijgen een voordeliger en langduriger verblijfsperspectief.

Een aanname bij dit scenario kan zijn dat de vvr a zonder opvang een prikkel creëert om te gaan werken en zelfstandig onderdak te zoeken. Dat kan ertoe leiden dat meer ontheemden de opvang verlaten en daardoor de druk op voorzieningen vermindert. Daarbij is de aanname dat er nu een groep ontheemden in de opvang verblijft die wel kan werken en daar niet voor kiest, of die nog geen zelfstandige huisvesting hebben geregeld terwijl dat wel zou kunnen. Er is geen bewijs voor die aanname.

Eindbeeld bij afloop van verblijfsvergunningen

Na afloop van de vvr a spelen binnen deze vergunning vergelijkbare punten als in scenario B. Mogelijk komen de ontheemden die hebben kunnen instromen in deze vvr a sneller in aanmerking voor een reguliere vergunning voor arbeid omdat de instroomeisen al meer in lijn zijn met deze reguliere vergunning.

De groep die in dit scenario verblijft onder het transitiedocument is naar verwachting groter dan in scenario B vanwege de strengere toegangseisen voor de vvr a in dit scenario. De eis om zelfstandig onderdak te regelen beperkt immers de toegang tot de vergunning, ook voor ontheemden die wel werken maar vanwege hun inkomen, de woningmarktsituatie of andere omstandigheden geen zelfstandig onderdak kunnen vinden.

Ontheemden die onder een vvr studie in Nederland verblijven krijgen de mogelijkheid om hun studie af te maken, vanwege de koppeling van het verblijfsrecht aan de duur van de studie.

De omvang van de groep die na afloop op asiel is aangewezen kan wederom worden verkleind door tijdige en realistische communicatie over de kans op inwilliging van een asielaanvraag en door een toegankelijk terugkeerprogramma. Deze maatregelen nemen het onderliggende probleem echter niet volledig weg.

/ 3 Analyse van scenario's

Invoering van het transitiedocument vanaf maart 2028 is noodzakelijk, *gelijktijdige* invoer van een nieuwe reguliere vergunning is niet effectief en niet tijdig uitvoerbaar. Analyse van de scenario's laat zien dat scenario A, waarin een nieuwe reguliere vergunning gelijktijdig met het transitiedocument beschikbaar is op maart 2028, geen realistische of effectieve optie is. Het gecombineerde tijdspad van beleidsmatige uitwerking, (politieke) besluitvorming, juridische uitwerking en uitvoeringstechnische voorbereiding maakt het niet realistisch om dit zorgvuldig vorm te geven. Het zorgt daarnaast voor grote extra uitvoeringslast voor de IND naast de invoering van het transitiedocument, wat ook dit traject mogelijk vertraagd. Bovendien is gelijktijdige invoer naast het transitiedocument niet direct effectiever in het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie of verlichten van druk op sociale voorzieningen, dan een gefaseerde invoer.

Gefaseerde invoer van reguliere vergunningen kan passend zijn, afhankelijk van het beoogde toekomstbeeld. Wel kan worden uitgewerkt of *gefaseerde* invoer van een nieuwe vergunning voor arbeid of studie wenselijk is gedurende of na afloop van het transitiedocument. De vraag of en onder welke voorwaarden dit wenselijk is, kan alleen beantwoord worden als er visie is op het gewenste eindbeeld. Dat vraagt fundamentele keuzes over een toekomstperspectief voor (delen van) deze groep, het afwegen van risico's en uitwerken van uitzoekvragen. Bijvoorbeeld over juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid en de positie van kwetsbare groepen.

We hebben de scenario's geanalyseerd op bijdrage aan doelbereik en randvoorwaarden
Onderstaande tabel geeft de integrale beoordeling van de scenario's. In de paragrafen hieronder lichten we deze conclusies uitgebreider toe. De uitgebreide weging van de scenario's aan de hand van het wegingskader is te vinden in de tabel in **bijlage F**.

Overzicht conclusies scenario's[16].

Scenario	Kern	Beoordeling op basis van weging
Referentiescenario	Transitiedocument per maart 2028; geen aanvullende nieuwe reguliere vergunning	Invoering van het transitiedocument in de huidige vorm na afloop van de RTB is noodzakelijk, aanvullende strategie voor na maart 2031 noodzakelijk.
Scenario A	Nieuwe vergunningen voor arbeid en studie, inclusief opvang en lage inkomenseis beschikbaar per maart 2028, in combinatie met een minder aantrekkelijk gemaakt transitiedocument	Scenario draagt niet effectief bij aan beleidsdoelen en tijdige zorgvuldige implementatie is onhaalbaar.

[16] N.B.: scenario B en C zijn dus een mogelijk gefaseerde toevoeging aan het referentiescenario/

Scenario B	Transitiedocument per maart 2028; daarna gefaseerde invoering van een nieuwe vergunning voor arbeid, met opvang en een lagere inkomenseis.	Scenario kan verkend worden afhankelijk van de gekozen toekomststrategie, wel grote vraagstukken en risico's rondom juridische haalbaarheid, uitvoering en gevolgen voor kwetsbare doelgroep.
Scenario C	Transitiedocument per maart 2028; daarna gefaseerde invoering van een nieuwe vergunning voor arbeid, zonder opvang en met een hogere inkomenseis.	Scenario kan verkend worden afhankelijk van de gekozen toekomststrategie, wel grote vraagstukken en risico's rondom juridische haalbaarheid, uitvoering en gevolgen voor kwetsbare doelgroep.
Aanvullend: vvr studie bij B of C	Een nieuwe studievergunning specifiek voor ontheemden, aansluitend bij scenario B en C kan gekozen worden voor wel of geen opvang aanbieden.	Scenario kan verkend worden afhankelijk van de gekozen toekomststrategie, wel grote vraagstukken en risico's rondom juridische haalbaarheid, uitvoering en gevolgen voor kwetsbare doelgroep.

3.1 Referentiescenario

AEF concludeert dat de invoering van het transitiedocument in de huidige vorm na afloop van de RTB noodzakelijk is. Het transitiedocument is in elk scenario nodig en versobering leidt niet tot grotere effectiviteit van potentiële nieuwe reguliere vergunningen en brengt grote risico's met zich mee op grotere instroom in asiel (zie scenario A). Er is geen beter alternatief in aanloop naar maart 2028. Dit betekent wel dat er geen verdere vertraging in de besluitvorming mogelijk is en de wetgeving in september 2026 in consultatie moet gaan. Tijdige implementatie is ook dan onzeker. Tegelijk spelen er nog wel aanvullende vraagstukken: het Transitiedocument biedt geen oplossing voor de situatie na maart 2031.

Invoering van het transitiedocument per maart 2028 is belangrijk voor de beleidsdoelen
Het transitiedocument is ontworpen om de volledige groep ontheemden die onder de RTB verblijven een aantrekkelijk alternatief te bieden ten opzichte van asiel, tijd te bieden om terugkeer te stimuleren, participatie en zelfredzaamheid te bevorderen en ontheemden, maatschappij, organisaties en gemeenten perspectief te bieden voor drie jaar. Het biedt een oplossing voor de gehele groep, is het meest haalbaar in de tijd, en brengt de minste uitvoeringslast mee voor de IND.

Het transitiedocument is bedoeld als overgangsperiode, een eindbeeld ontbreekt nog
Het document overbrugt de eerste drie jaar na afloop van de RTB, maar op basis van terugkeerintenties van ontheemden is het ook met een terugkeerprogramma waarschijnlijk dat in 2031 nog een substantiële groep in Nederland verblijft. De vraag blijft welke situatie Nederland in 2031 wil hebben bereikt, rekening houdend met onzekerheid over internationale ontwikkelingen.

Zonder tijdige koers voor de periode daarna zullen dezelfde problemen rond asielinstroom en uitvoerbaarheid opnieuw ontstaan in 2031.

Het is noodzakelijk dat de wetgeving per maart 2028 in consultatie gaat
De overgang na de RTB raakt uiteenlopende stelsels en vraagt aanpassing van wet- en regelgeving, uitvoeringsprocessen, financiering en communicatie. Gemeenten, IND en andere uitvoeringsorganisaties hebben voldoende tijd nodig om deze veranderingen te toetsen en zorgvuldig te implementeren. Verdere vertraging vergroot het risico dat wetgeving en uitvoering niet tijdig gereed zijn en de transitie alsnog onuitvoerbaar wordt. De resterende tijd tot 4 maart 2028 is volledig nodig voor wetgeving én (voorbereiding van) voorbereiding van de uitvoering voor het transitiedocument. Ontheemden moeten keuzes kunnen maken over hun toekomst, gemeenten, uitvoeringsorganisaties en werkgevers moeten zich kunnen voorbereiden op de situatie na de RTB.

3.2 Scenario A

We concluderen dat dit scenario niet effectief bijdraagt aan beleidsdoelen en dat tijdige zorgvuldige implementatie onhaalbaar is. Het tijdspad om op maart 2028 een nieuwe vergunning te realiseren is niet realistisch door de benodigde opeenvolgende stappen voor zorgvuldige beleidsontwikkeling, juridische uitwerking, bestuurlijke en politieke besluitvorming en voorbereiding van de uitvoering. Daarnaast levert het scenario geen voordelen op ten opzichte van het gefaseerde scenario, maar heeft het wel ongewenste effecten ten opzichte van deze scenario's. Versobering van het transitiedocument levert bovendien grote risico's op, met name voor de asielinstroom.

Het tijdspad is inmiddels te kort om een nieuwe vergunning voor arbeid en/of studie per maart 2028 te realiseren
De voorwaarden moeten nog beleidsmatig en juridisch worden uitgewerkt. Wanneer deze vergunning wordt gekoppeld aan de voorzieningen in de TWOO, moet deze echter op korte termijn mee in consultatie. Hier is geen uitstel in mogelijk, ook gelet op de voorbereidingstijd van uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Zowel uitvoeringsorganisaties als departementen geven aan dat dit een onverantwoord tijdspad is voor goede beleidsvorming. De formele besluitvorming zou namelijk gelijktijdig met de consultatie van het transitiedocument moeten starten. Dat betekent dat de volledige beleidsontwikkelingsfase moet worden afgerond voor september 2026. De benodigde tijd voor de verschillende processtappen richting de implementatie van een verblijfsvergunning zijn in meer detail uitgewerkt in Bijlage / F.

Een nieuwe vergunning náást het transitiedocument op 4 maart 2028 leidt tot extra uitvoeringslast voor met name de IND
Een vergunning voor arbeid of studie vraagt om een individuele beoordeling op de voorwaarden voor toelating (inkomenseis, werk, eventueel woonsituatie, e.d.) Hiermee zorgt gelijktijdige invoering van deze vergunning voor extra uitvoeringslast voor de IND, naast de opgave die zij al hebben in de uitvoering van het transitiedocument. Op basis van eerste schattingen is dit waarschijnlijk niet uitvoerbaar voor de IND.

De voordelen die een nieuwe vergunning met zich mee kan brengen, werken ook als deze gefaseerd worden ingevoerd.
Elementen die mogelijk een voordeel zijn van een nieuwe vergunning voor arbeid, zoals een langer perspectief bieden aan de groep werkenden, zijn niet direct afhankelijk van invoering in maart 2028. Dit heeft naar verwachting een vergelijkbaar effect bij gefaseerde invoer gedurende de looptijd van het transitiedocument.

Een versobering van het transitiedocument brengt grote risico's mee voor de asielinstroom.
Een omvangrijke groep kan niet voldoen aan de voorwaarden van de nieuwe verblijfsvergunningen. Mensen met onvoldoende inkomen, niet-werkenden en kwetsbare groepen zoals arbeidsongeschikten en ouderen kunnen niet voldoen aan de voorwaarden om naar een arbeids- of studievergunning door te stromen. Voor hen zijn het transitiedocument, asiel of terugkeer de enige opties na afloop van de RTB. Als het transitiedocument minder aantrekkelijk wordt gemaakt, zal een groter deel van deze groep mogelijk de afweging maken dat asiel (op lange termijn) betere kansen biedt. Gezien de omvang van de groep kan zelfs een relatief beperkte verschuiving grote gevolgen hebben voor de IND, het COA en gemeenten. Deze verschuiving zou verder de mogelijke besparingen die voorzien zijn door het transitiedocument te versoberen (met name bij scopebeperking door toegang tot de Participatiewet te beperken) ondermijnen. Hogere instroom in asiel leidt dan niet tot een rijksbrede besparing, maar vooral tot een verschuiving van kosten naar de IND, het COA en gemeenten.

Een versobering van het transitiedocument is bovendien niet doeltreffend om de instroom in andere verblijfsvergunningen te bevorderen
Een versobering van het transitiedocument vergroot het doelgroepbereik van reguliere verblijfsvergunningen niet. Het heeft geen effect op de belangrijkste belemmering voor doorstroom naar een reguliere vergunning: de toelatingsvoorwaarden. De nieuwe verblijfsvergunningen zoals in kaart gebracht voor deze verkenning zijn inherent voor delen van de doelgroep al aantrekkelijker dan het transitiedocument**.** Voor ontheemden die aan de voorwaarden voldoen, bestaat daarmee al een duidelijke reden om voor de reguliere vergunning te kiezen ten opzichte van het transitiedocument. Voor ontheemden die niet aan de voorwaarden voldoen, lost een versobering van het transitiedocument dat niet op. Het lijkt daarom niet nodig om het verschil tussen beide routes te vergroten. Ten slotte kan versobering de toekomstige doorstroom naar reguliere verblijfsvergunningen juist beperken. Beperken van toegang tot arbeid maakt de overstap om te voldoen aan de voorwaarden van een vvr a moeilijker. De scopebeperking van de Participatiewet zorgt ervoor een groot deel afhankelijk blijft van leefgeld en niet te maken hebben met de plichten en prikkels uit de Pw (zoals sollicitatieplicht).

3.3 Scenario B en C

We concluderen dat een gefaseerde invoer van een reguliere vergunning verder uitgewerkt kan worden, afhankelijk van een bredere toekomststrategie, met aandacht voor de bijbehorende risico's en uitzoekvragen. Zoals beschreven in het referentiescenario is er een aanvullende toekomststrategie nodig voor na 2031. AEF concludeert dat het gefaseerd invoeren van een nieuwe reguliere vergunning voor arbeid mogelijk onderdeel kan zijn van een langetermijnstrategie, alleen afhankelijk van de gekozen richting en het gewenste eindbeeld. Er zijn echter wel grote risico's en uitzoekvragen die aandacht moeten krijgen in de verdere

uitwerking hiervan, met name als het gaat om juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid, en het perspectief voor kwetsbare groepen.

Invoering van een nieuwe reguliere vergunning gefaseerd gedurende of bij afloop van het transitiedocument kan onderdeel zijn van een toekomststrategie

De looptijd van het transitiedocument van drie jaar biedt ruimte om een andere vergunning zorgvuldig te ontwerpen, juridisch uit te werken en uitvoeringstechnisch voor te bereiden. Bij gefaseerde invoering kunnen ontheemden die aan de voorwaarden voldoen, gedurende de looptijd van het transitiedocument overstappen. Mogelijk kan een nieuwe reguliere vergunning voor arbeid met soepelere voorwaarden dan een bestaande reguliere vergunning daarmee ook een tussenstap vormen richting instroom in bestaande reguliere verblijfsvergunningen.

Invoering van een aangepaste reguliere vergunning voor arbeid biedt geen oplossing voor kwetsbare groepen

De invoering van een arbeids- of studievergunning biedt vooral relatief zelfredzame ontheemden een duurzamer verblijfsperspectief. Mensen die door leeftijd, arbeidsongeschiktheid, of andere omstandigheden niet kunnen werken of studeren, komen niet in aanmerking. Er is, ook met het oog op de EU-raadsaanbeveling, een politiek besluit nodig voor het toekomstperspectief voor de hele groep ontheemden uit Oekraïne, inclusief kwetsbare groepen.

Invoering van deze vergunning zendt een mogelijk onwenselijk signaal naar Oekraïne met oog op wederopbouw

Het onderscheid in groepen raakt direct aan het signaal dat Nederland richting Oekraïne afgeeft. Met een vergunning voor arbeid biedt Nederland juist mensen in de werkzame leeftijd, met kennis en vaardigheden, perspectief op langer verblijf, terwijl Oekraïne deze groep nodig heeft voor de wederopbouw. Dit kan mogelijk deels worden gemitigeerd door het terugkeerprogramma ook juist op deze mensen te richten. Het beeld kan echter ontstaan dat terugkeer vooral een optie is voor mensen die minder gemakkelijk zelfstandig in Nederland kunnen blijven.

In de uitwerking van de nieuwe vergunning moet een keuze worden gemaakt tussen doelgroepbereik en effect

Bij aanpassing of het ontwerp van een nieuwe reguliere verblijfsvergunning voor arbeid bestaat een dilemma tussen doelgroepbereik (hoeveel ontheemden kunnen gebruik maken van de vergunning) en effect (welke betekenis heeft de vergunning):

- een vergunning mét opvang en lagere inkomenseis kan een grotere groep bereiken. Bij een inkomenseis van 50% van het wettelijk minimumloon ging het per 1 november 2025 om 58.000 ontheemden: 86% van de werkende ontheemden of 43% van het totaal. Een groot deel van deze groep zal echter niet volledig zelfredzaam zijn en dus nog steeds aanspraak moeten maken op voorzieningen. Opvang blijft beschikbaar en ontheemden met een laag inkomen kunnen aanspraak maken op aanvullende bijstand. Bovendien dienen voorzieningen bij een vergunning van 5 jaar langer door te lopen dan wanneer alleen een transitiedocument van 3 jaar beschikbaar is met de mogelijkheid tot opvang.
- een vergunning met een eis voor zelfstandig onderdak en een inkomenseis van 100% wettelijk minimumloon bereikt alleen de kleinere groep met voldoende inkomen[17] én zelfstandig

[17] Per 1 november 2025 58.000 ontheemden: 43% van de werkende ontheemden of 21% van het totaal.

onderdak[18]. Een vergunning zonder opvang bereikt alleen de kleine groep met voldoende inkomen én zelfstandig onderdak. Bovendien, gezien hoge kosten voor huisvesting in Nederland wordt een risico voorzien op inadequate woonoplossingen van kortdurende of onzekere duur, bijvoorbeeld vanwege afhankelijkheden van externe partijen zoals werkgevers[19].

Er spelen serieuze uitvoeringsrisico's bij het invoeren van deze vergunning

Daarnaast spelen er ook diverse risico's waar oog voor moet zijn bij het ontwerp van deze verblijfsvergunningen, in aanvulling op de risico's rond kwetsbaren zoals hiervoor beschreven. We noemen hier in ieder geval:

- De beoordeling van inkomen en huisvesting voor de vvr a is arbeidsintensief en kent risico's. Bij een vvr a zonder opvang is het nodig om een huisvestingseis te toetsen, maar de beoordeling daarvan is belastend voor de IND en kan schrijnende situaties over het hoofd zien.
- Het voorzetten van de opvang voor de vvr a is in strijd met beloften aan gemeenten over het afschalen van de opvanglocaties. Gemeenten pleiten al langere tijd voor uitzicht op een einde van de opvang die zij sinds 2022 organiseren. Veel opvanglocaties zijn bedoeld als tijdelijke opvang, en zullen ook niet getransformeerd kunnen worden tot permanente huisvesting. Het transitiedocument kwam aan de wens van gemeenten om deze soms schrijnende situatie te beëindigen tegemoet door de opvang te begrenzen op de 3-jarige duur van het document. Deze duur zal met nog 2 jaar worden verlengd als opvang onderdeel wordt van de vvr a.
- Lagere inkomenseis voor de vvr a dan de middelenvereiste bij gezinshereniging leidt mogelijk tot schrijnende situaties. Gezinsleden van een kostwinner die geen aanspraak maken op reguliere verblijfsvergunningen na afloop van het transitiedocument zouden gescheiden worden van de kostwinner die 2 jaar langer kan blijven. Dit zou ertoe kunnen leiden dat grootschalig procedures worden gestart op basis van artikel 8 van het EVRM.
- De juridische haalbaarheid moet worden onderzocht. Het is onzeker of het onderscheid dat wordt gemaakt door een speciale vergunning voor alleen deze doelgroep te introduceren kan worden verantwoord. In het bijzonder omdat het transitiedocument hen al een generieke uitkomst biedt.

Een langetermijnvisie is randvoorwaardelijk voor het vormgeven van deze verblijfsvergunning

Een vvr a kan niet los worden gezien van de langetermijnvisie op deze groep. Deze vergunning kan alleen worden gezien in samenhang met de andere toekomstige perspectieven voor deze groep: is de intentie dat zij blijven of teruggaan, en/of wordt er onderscheid gemaakt binnen de groep? Het heeft echter ook invloed op inrichtingskeuzes van de vergunning zelf. De gekozen *dual intent*-strategie helpt om in te zetten op maatregelen die in meerdere scenario's nuttig zijn: investeren in zelfredzaamheid, opleiding en passend werk bevordert zowel de participatie in Nederland als de mogelijkheden voor duurzame terugkeer en bijdrage aan de wederopbouw. Tegelijk vragen terugkeer en perspectief op langdurig verblijf om asiel te voorkomen ook om andere accenten: Nederlandse taal en structurele huisvesting bij langdurig verblijf, en overdraagbare vaardigheden, behoud van de verbinding met Oekraïne en concrete terugkeervoorbereiding bij terugkeer. Hoe eerder er een bestuurlijke visie is op de toekomst van deze groep, hoe scherper de vervolgkeuzes kunnen worden.

[18] In 2025 had ongeveer 16% van ontheemden zelfstandige huisvesting, woonde 4% bij kennissen, en 2% via een werkgever.

[19] Bij afhankelijkheid van de werkgever voor de huisvesting neemt het risico op misstanden en het verlies van de huisvesting/dakloosheid toe. Momenteel lopen er aparte trajecten om deze afhankelijkheid voor huisvesting tussen werkgever en arbeidsmigrant te verminderen.

3.4 Aanvullende optie bij B en C: vvr studie

We concluderen dat een gefaseerde invoer van een reguliere vergunning verder uitgewerkt kan worden, afhankelijk van de gekozen toekomststrategie en met aandacht voor de bijbehorende risico's. AEF concludeert dat het gefaseerd invoeren van een nieuwe reguliere vergunning voor studie mogelijk onderdeel kan zijn van een langetermijnstrategie, die voor studenten belangrijk perspectief biedt op het afronden van hun studie. Er zijn echter grote risico's en uitzoekvragen die aandacht moeten krijgen in de verdere uitwerking hiervan, met name gericht op de praktische en juridische haalbaarheid van deze vergunning.

Een versoepelde vergunning voor studie kan een onderdeel zijn van een bredere toekomststrategie

De looptijd van het transitiedocument van drie jaar biedt ruimte om een andere vergunning zorgvuldig te ontwerpen, juridisch uit te werken en uitvoeringstechnisch voor te bereiden. Bij gefaseerde invoering kunnen ontheemden die aan de voorwaarden voldoen, gedurende de looptijd van het transitiedocument overstappen. Aangezien het transitiedocument soortgelijke voorwaarden kent voor studie, is fasering geen belemmering voor de effectiviteit. Een studievergunning zal voor een beperkte groep een logische langetermijnoplossing bieden.

De mogelijkheid om een studie af te ronden biedt belangrijk perspectief voor ontheemden

De voornaamste meerwaarde van de vvr s is dat het de mogelijkheid biedt om een vierjarige studie af te ronden, in tegenstelling tot het driejarige transitiedocument. Hiermee motiveert het ontheemden om zich maximaal te ontwikkelen, wat bijdraagt aan hun *human capital* en daarmee waardevol is voor de Nederlandse economie bij langdurig verblijf, en voor de Oekraïense wederopbouw bij terugkeer.

Er zijn serieuze risico's voor de uitvoering, evenals de juridische en financiële haalbaarheid

De vvr s kent een aantal fundamentele risico's en uitzoekvragen waar een oplossing voor moet zijn voor verantwoorde invoering:

- De vvr s verzwaart uitvoeringslast voor de IND en onderwijsinstelling die beperkt kan worden gespreid. Daarnaast zal afhankelijk van inrichtingskeuzes de opvang voor een kleine groep door moeten lopen gedurende de looptijd van de vergunning, die maximaal kan lopen tot 2036.
- Er bestaat een risico op oneigenlijk gebruik van de vvr s na afloop van het transitiedocument. Immers, zelfs met de studievoortgangseis is het binnen de vvr s mogelijk om één jaar ingeschreven te zijn bij een onderwijsinstelling zonder daadwerkelijke te studeren. Op deze manier behoudt een ontheemde verblijfsrecht en eventuele andere voorzieningen.
- Het is onzeker of het (juridisch) te rechtvaardigen is om deze studenten meer voorzieningen te bieden dan andere niet-EER-studenten die zich in juridische zin in een vergelijkbare situatie bevinden.
- De dekking voor voorzieningen en het wettelijk collegegeld zullen langer door moeten lopen dan onder het transitiedocument om de studievergunning mogelijk te maken.

3.5 Maatregelen die in alle scenario's nodig zijn

Ongeacht de uiteindelijke beleidskeuze zijn enkele maatregelen noodzakelijk om de beleidsdoelen te realiseren. Ze zijn onder te verdelen in twee categorieën:

- maatregelen die leiden tot hogere zelfredzaamheid;
- maatregelen die beogen ontheemden aan te zetten om terug te keren naar Oekraïne.

Hogere zelfredzaamheid is zinvol bij zowel langdurig verblijf als terugkeer

In alle scenario's blijft het vergroten van de arbeidsparticipatie de belangrijkste opgave. Hogere arbeidsparticipatie, maar vooral ook duurzaam en passend werk, draagt zowel bij aan langdurige zelfredzaamheid in Nederland als aan succesvolle terugkeer naar Oekraïne (dual intent). Het verkleint de druk op sociale voorzieningen en vergroot de bijdrage aan Nederland gedurende de tijd hier.

Hoewel de arbeidsparticipatie onder Oekraïense ontheemden hoog is (nu 62%), werken velen in kwetsbare en tijdelijke banen. Daarnaast is sprake van een substantieel 'onbenut arbeidspotentieel', zowel kwantitatief (hoeveel ontheemden werken) als kwalitatief (op welk niveau werken ontheemden). Op termijn is dat nadelig voor de Nederlandse economie[20]. De grootste obstakels bij het vinden van werk is het niet of nauwelijks spreken van het Nederlands, zorg voor kinderen en een mismatch op de arbeidsmarkt.[21]

Daarom zijn onderstaande maatregelen belangrijk om in overweging te nemen voor alle scenario's:

- De arbeidsparticipatie verhogen door ontheemden toe te staan als ZZP'er werken zonder tewerkstellingsvergunning.
- De arbeidspositie van ontheemden versterken door te investeren in de arbeidstoeleiding via gemeenten.
- De arbeidspositie van ontheemden versterken door aanvullende investeringen in het leren van de taal, loopbaanpaden en voorschakeltrajecten (human capital), zodat ontheemden hier op grotere schaal gebruik van kunnen maken.

Inzet op het een terugkeerprogramma bevordert vrijwillige terugkeer naar Oekraïne

Vrijwillige terugkeer blijft in alle scenario's een essentieel onderdeel van de beleidsstrategie. Door te investeren in praktische ondersteuning, informatievoorziening en begeleiding, helpt het terugkeerprogramma ontheemden een realistische keuze te maken over terugkeer naar Oekraïne. Daarnaast kunnen ontheemden die terug willen naar Oekraïne en graag hulp willen bij het organiseren van hun terugkeer ondersteuning krijgen van de DTenV. Deze ondersteuning bestaat onder meer uit begeleiding bij het vertrekproces, hulp bij het regelen van reisdocumenten en vervoer, en een financiële bijdrage ter ondersteuning van de doorreis naar de bestemming binnen

[20] De economische bijdrage van Oekraïense ontheemden in 2032 zou kunnen oplopen tot 0,63% van het nationaal inkomen. Van belang daarvoor is meer zekerheid over verblijfsstatus, bekostigd onderwijs, taalonderwijs (inclusief taaleisen) en arbeidstoeleiding onder de Pw. Zonder deze ingrepen zou het aandeel kunnen teruglopen tot 0,46% van het nationaal inkomen. https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2025/09/2025-98-Economische-bijdrage-van-ontheemden-uit-Oekraine-in-Nederland-1.pdf

[21] *WODC/LOCOV factsheet 2026-7 Ontwikkelingen in arbeidsmarkt participatie en taalvaardigheid van Oekraïense vluchtelingen: https://www.wodc.nl/documenten/2026/06/26/ontwikkelingen-in-arbeidsmarkt-participatie-en-taalvaardigheid-van-oekraiense-vluchtelingen.*

Oekraïne. Zowel voor wederopbouw in Oekraïne als om de druk op voorzieningen en de uitvoering in Nederland te ontzien, is het terugkeerprogramma een essentieel onderdeel van de scenario's.

Communicatie over eventuele beperktere kans op asiel vraagt om zorgvuldigheid

Betrouwbare informatievoorziening die aansluit bij de belevingswereld van Oekraïners is een voorwaarde om over de toekomst te kunnen nadenken, zelfstandige en onafhankelijke keuzes te maken en weloverwogen stappen te kunnen zetten. Er wordt in dat kader gewerkt aan een communicatiestrategie. Hierin wordt uitgewerkt op welke wijze er gecommuniceerd wordt over de kansen van inwilliging van de asielaanvraag op basis van het landenbeleid. Met oog op het beleidsdoel om keuze voor de asielroute te voorkomen, ligt het voor de hand om richting het einde van de RTB *realistische* verwachtingen te schetsen over de kans op verblijf via het doorzetten van de asielaanvraag en de alternatieven die beschikbaar zijn. Het actief communiceren over een mogelijke beperkte kans op een asielvergunning, is echter juridisch en bestuurlijk gevoelig, omdat iedere asielaanvraag individueel wordt beoordeeld. Daarnaast heeft het landenbeleid nog niet geleid tot beslissingen van de IND, waardoor het ook nog niet door een rechter gewogen is. Bovendien zal het landenbeleid in de toekomst mogelijk weer wijzigen door ontwikkelingen in de oorlog. Er wordt daarom niet expliciet gecommuniceerd of deze kans beperkt is.

/ 4 Conclusies

Hoofdconclusie: Invoering van het transitiedocument is noodzakelijk. Verdere vertraging van de besluitvorming gaat ten koste van uitvoerbare implementatie. Gelijktijdig met het transitiedocument een aangepaste of nieuwe reguliere vergunning voor arbeid of studie invoeren per maart 2028 draagt weinig bij aan de gestelde beleidsdoelen, brengt negatieve effecten met zich mee en is niet tijdig uitvoerbaar. Een nieuwe reguliere vergunning kan onder voorwaarden onderdeel zijn van langetermijnstrategie, afhankelijk van het beoogde eindbeeld en mits deze gefaseerd tijdens of na het transitiedocument wordt ingevoerd. Dat vraagt eerst om fundamentele keuzes over het langetermijnperspectief van de gehele groep en een zorgvuldige afweging van de risico's.

Invoering van het transitiedocument is noodzakelijk en verdere vertraging van besluitvorming gaat ten koste van uitvoerbare implementatie. Er zijn geen goede alternatieve scenario's waarin het transitiedocument niet wordt ingevoerd. De tijd dringt en verdere vertraging van besluitvorming hierover is onverantwoord en vergroot het risico op ontwrichtende uitvoeringsproblemen. De resterende tijd tot 4 maart 2028 is volledig nodig voor de wetgeving én de voorbereiding van uitvoering en gemeenten.[22] De benodigde wetgeving kan daarom niet meer vertraagd worden en moet uiterlijk in september 2026 in consultatie worden gebracht; ook dan blijft het tijdpad *zeer* krap en vereist tijdige implementatie verdere aandacht.

De (politieke) besluitvorming over dit beleid heeft al meerdere malen vertraging opgelopen. Iedere verdere vertraging gaat rechtstreeks ten koste van de voorbereidingstijd van uitvoering en gemeenten. Zij geven al langer aan dat zij niet langer kunnen werken op basis van continu uitgestelde besluiten en politieke onzekerheid.[23] Gemeenten kunnen zonder duidelijkheid over taken, financiering en governance geen definitieve afspraken maken over opvang en ondersteuning. Uitstel leidt ertoe dat organisaties meerdere scenario's parallel moeten voorbereiden waardoor kosten onnodig toenemen. Daarnaast is tijdige informatievoorziening nodig, zodat ontheemden zelf een weloverwogen keuzes kunnen maken over hun toekomst en organisaties zich kunnen voorbereiden op de afloop van de RTB.

Er moet worden uitgegaan van 4 maart 2028 als harde einddatum. Het tempo laten afhangen van wanneer een meerderheid van de andere lidstaten haar beleid volledig heeft uitgewerkt, biedt geen werkbaar handelingsperspectief. Het vergroot ook het risico dat Nederland niet tijdig over een verblijfsalternatief beschikt. Bovendien zijn de systemen van verschillende lidstaten vaak maar beperkt vergelijkbaar: een oplossing in een lidstaat, kan niet toepasbaar zijn voor Nederland of in Nederland tot grote neveneffecten leiden.

[22] De IND heeft 12 maanden voorbereidingstijd nodig in aanloop naar maart 2028 en kan pas starten als het Vb gepubliceerd is. Zie bijlage / F. Ook gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties hebben duidelijkheid nodig om zich voor te bereiden op de transitie.
[23] Zie de brief van de VNG (VNG-inbreng voor debat Opvang Oekraïne dd. 2 juli) van 18 juli 2026.

Gelijktijdige invoer van een aangepaste of nieuwe reguliere vergunning is niet tijdig uitvoerbaar en draagt niet effectief bij aan de beleidsdoelen

Het is niet haalbaar om deze nieuwe verblijfsvergunningen op een zorgvuldige wijze gereed te hebben en te implementeren per maart 2028. De resterende tijd is onvoldoende om een nieuwe vergunning zowel beleidsmatig en juridisch vorm te geven, besluitvorming te organiseren en dit uitvoeringstechnisch voor te bereiden en implementeren.[24] Daarnaast leidt gelijktijdige invoering met het transitiedocument tot grotere uitvoeringsdruk, met name voor de IND doordat beide regelingen parallel moeten worden uitgevoerd. De IND geeft aan dat dit de implementatie van het transitiedocument aanzienlijk vertraagd.

Het vormgeven van een nieuwe vergunning vraagt nog fundamentele politieke keuzes en beleidsmatige uitwerkvragen. Er bestaan stevige juridische vragen over de houdbaarheid van een tweede nieuwe verblijfsregeling die specifiek op Oekraïense ontheemden is gericht naast het transitiedocument. Er zijn risico's en vraagstukken waar een antwoord op moet worden gevonden om de wenselijkheid te kunnen beoordelen, met name over de positie van kwetsbare groepen. Een arbeids- of studievergunning biedt uitsluitend een oplossing voor het deel van de groep dat aan de toelatingsvoorwaarden kan voldoen.

Ook spelen er nog diverse vormgevingsvraagstukken waarover een keuze moet worden gemaakt. Hierbij bestaat een fundamenteel dilemma tussen bereik en effect. Een toegankelijke vergunning voor arbeid met een lagere inkomenseis en behoud van opvang bereikt een grotere groep, maar vermindert het beroep op publieke voorzieningen naar verwachting beperkt en verlengt deze met twee extra jaar voor een deel van de groep die een vergunning voor vijf jaar ontvangt. Een vergunning zonder opvang en met strengere inkomensvoorwaarden zorgt dat deze groep minder druk legt op voorzieningen, maar dit effect blijft beperkt tot de relatief kleine groep die over voldoende inkomen en zelfstandige huisvesting beschikt.

Bovendien leidt een gunstiger verblijfsperspectief niet vanzelf tot substantieel meer arbeidsparticipatie, passend werk of zelfstandige huisvesting. De belangrijkste belemmeringen liggen bij taalvaardigheid, de aansluiting tussen opleiding en werkervaring en de Nederlandse arbeidsmarkt, zorgtaken en het ontbreken van gerichte ondersteuning. Maatregelen op het gebied van taalondersteuning, arbeidstoeleiding en diploma-erkenning grijpen directer aan op deze belemmeringen en zijn daarom naar verwachting effectiever. Het is dus ook maar zeer de vraag in hoeverre de druk op de sociale voorzieningen afneemt: bij verblijfsvergunningen met een langere verblijfsduur en opvang moet de opvang juist langer in stand worden gehouden.

De wenselijkheid van gefaseerde invoer van een nieuwe reguliere vergunning is afhankelijk van de langetermijnstrategie en afweging van risico's

Het transitiedocument biedt gedurende drie jaar ruimte om de overgang uit de tijdelijke bescherming beheersbaar te laten verlopen, maar biedt nog geen strategie voor na 2031. Ook bij een effectief terugkeerprogramma zal in 2031 naar verwachting nog een substantiële groep ontheemden in Nederland verblijven. Wanneer de looptijd niet wordt gebruikt om een duurzame koers voor de periode daarna te ontwikkelen, keren de problemen rond asielinstroom, voorzieningen en uitvoerbaarheid na afloop opnieuw terug.

[24] Zie bijlage / F.

Daarom is een langetermijnstrategie nodig waarin expliciete keuzes worden gemaakt over de gewenste eindsituatie. Binnen de uitwerking van deze langetermijnstrategie kan verder onderzocht worden of een aangepaste vergunning voor arbeid of studie wenselijk en mogelijk is, afhankelijk van het beoogde eindbeeld. Gefaseerde invoering tijdens de looptijd van het transitiedocument biedt meer tijd voor zorgvuldige juridische en uitvoeringstechnische voorbereiding. Daarnaast maakt dit het mogelijk om aanvragen over de tijd te spreiden en kan ontheemden die aan de voorwaarden voldoen perspectief bieden.

Een dergelijke vergunning biedt geen oplossing voor de gehele groep. Zij geeft vooral werkenden en studerenden uitzicht op langer verblijf. Mensen die niet werken of niet voldoende inkomen hebben, waaronder ouderen, arbeidsongeschikten en andere kwetsbare ontheemden, zijn daarvan zijn uitgesloten. Dit onderscheid vraagt om een expliciete politieke afweging over het toekomstperspectief van verschillende groepen. Daarbij moet ook worden meegewogen welk signaal Nederland richting Oekraïne afgeeft wanneer juist mensen in de werkzame leeftijd met kennis en vaardigheden, perspectief op langer verblijf krijgen. Oekraïne wil juist graag dat zij terugkeren met oog op wederopbouw.

Versobering van het transitiedocument bevordert de doorstroom naar reguliere verblijfsvergunningen niet en vergroot het risico op instroom in de asielketen.

Voor de omvangrijke groep die niet naar een arbeids- of studievergunning kan doorstromen, betekent versobering uitsluitend dat het vangnet minder aantrekkelijk wordt. Daarmee vergroot het risico dat meer ontheemden hun asielaanvraag doorzetten – ondanks het landenbeleid. Er zou een prikkel kunnen ontstaan voor terugkeer, maar het is maar sterk de vraag of de groep die niet wil terugkeren door een versobering daadwerkelijk voor deze route kiest en niet alsnog de asielaanvraag doorzet. Gezien de omvang van de doelgroep kan ook een relatief kleine procentuele verschuiving al grote gevolgen hebben voor de IND, het COA, gemeenten, de rechtspraak en andere betrokken organisaties. Eventuele besparingen op voorzieningen die voorzien zijn door versobering, kunnen daardoor vooral leiden tot een verschuiving en mogelijk zelfs een verhoging van kosten.

Het argument voor versobering in deze verkenning was dat versobering mogelijk zou leiden tot een grotere instroom in (nieuwe) reguliere verblijfsvergunningen. De belangrijkste belemmering voor doorstroom is echter niet dat ontheemden onvoldoende gemotiveerd zijn om voor een arbeids- of studievergunning te *kiezen*, maar dat zij niet voldoen aan de toelatingsvoorwaarden. Versobering van het transitiedocument maakt kiezen voor een reguliere vergunning niet makkelijker. Voor ontheemden die wel aan de voorwaarden voldoen, bieden de onderzochte verblijfsvergunningen bovendien al duidelijke voordelen, zoals een langere verblijfsduur, gezinshereniging en perspectief op langdurig verblijf. Een versobering is daarom niet nodig om deze routes aantrekkelijker te maken. Afhankelijk van de gekozen vorm kan versobering de toekomstige doorstroom mogelijk juist belemmeren. Beperkingen op arbeid, onderwijs of de activerende werking van de Participatiewet kunnen ertoe leiden dat minder mensen werk vinden, een opleiding volgen of voldoende zelfredzaam worden en zij later minder snel voor een reguliere vergunning in aanmerking te komen.

/ 5 Aanbevelingen

De verkenning leidt tot drie aanbevelingen die onmiddellijke actie vragen:
- Zorg op korte termijn dat het transitiedocument tijdig kan worden ingevoerd;
- Ontwikkel parallel een langetermijnstrategie voor de periode daarna;
- Investeer direct in maatregelen die in alle scenario's bijdragen aan de beleidsdoelen: arbeidstoeleiding, taal, communicatie en vrijwillige terugkeer.

Breng de wetgeving voor het transitiedocument zoals eerder uitgewerkt zo snel mogelijk, en uiterlijk september 2026, in consultatie. Handel als een slagvaardige overheid en voorkom verdere vertraging van het transitiedocument. Invoering van het transitiedocument zoals eerder vormgegeven is in alle scenario's noodzakelijk vanaf 4 maart 2028. Breng daarom de wijzigingen van de TWOO, het Vreemdelingenbesluit en verdere nodige wijzigingen gelijktijdig en uiterlijk in september 2026 in consultatie en laat gemeenten en uitvoeringsorganisaties direct starten met de voorbereiding. Tijdige besluitvorming biedt de uitvoering de voorspelbaarheid die nodig is om de overgang beheerst, uitvoerbaar en zorgvuldig vorm te geven. Voorkom hierbij dat extra verkenningen, discussies rondom financiën of het afwachten van het tempo van andere lidstaten, leiden tot verdere vertraging.

Ontwikkel parallel een langetermijnstrategie voor de periode na het transitiedocument. Het transitiedocument creëert drie jaar tijd, maar lost de vraag niet op welke verblijfsrechtelijke situatie Nederland na 2031 wenselijk acht. De vraag of een gefaseerde inzet van nieuwe reguliere verblijfsvergunningen voor arbeid of studie wenselijk is en onder welke voorwaarden, kan alleen beantwoord worden als er visie is op het gewenste eindbeeld. Voordat verder verkend kan worden welk verblijfsrecht passend is, zijn fundamentele en samenhangende keuzes nodig, met name:
- Wordt de inzet dat de gehele groep (vrijwillig of gedwongen) moet terugkeren, of is langduriger verblijf voor een deel van de groep (zoals werkenden of kwetsbaren) of de gehele groep denkbaar?
- Moeten er regelingen blijven bestaan specifiek voor ontheemden of moeten zij volledig instromen in bestaand verblijfsrecht?

Op basis van deze keuzes kan onderzocht worden welke instrumenten (zoals een aangepaste vergunning voor arbeid of studie) passen bij deze keuzes. Daarmee wordt de looptijd van het transitiedocument gebruikt om de langetermijnstrategie voor de voor de periode na 2031 uit te werken en vast te stellen. Zonder expliciete keuzes hierover verschuift de huidige problematiek slechts in de tijd.

Investeer direct in maatregelen die in alle scenario's bijdragen aan de beleidsdoelen. Ongeacht de uiteindelijke beleidskeuze zijn investeringen nodig die de zelfredzaamheid vergroten, vrijwillige terugkeer ondersteunen en de druk op de uitvoering beperken. De grootste winst voor participatie en zelfredzaamheid ligt niet in een andere verblijfstitel, maar in gerichte investeringen in arbeidstoeleiding, taalontwikkeling en begeleiding. Deze maatregelen vergroten de effectiviteit van ieder scenario en kunnen daarom direct in gang worden gezet. Hetzelfde geldt voor goede communicatie naar ontheemden en inzet op maatregelen die terugkeer bevorderen.

Bijlagen

Dit document bevat de volgende bijlagen:

A) Uitwerking van mogelijk contouren vergunningen;
B) Scenario's die niet zijn meegenomen in de verkenning;
C) Beschrijving van de beleidsopgave;
D) Onderzoeksverantwoording ;
E) Uitgebreide weging van scenario's;
F) Tijdslijn invoering nieuwe verblijfsvergunning

/ A Uitwerking van mogelijke contouren vergunningen

Vergunning voor arbeid (vvr a)

De varianten van de vvr a volgen uit de samenhang tussen de inrichtingskeuzes

Binnen de uitgewerkte scenario's zijn keuzes gemaakt over de voorwaarden voor instroom, de toegang tot voorzieningen, de verblijfsduur en de verplichtingen die aan een vergunning worden verbonden. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat deze keuzes niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Een versoepeling van de instroomvoorwaarden vergroot bijvoorbeeld de groep die voor een vergunning in aanmerking komt, maar betekent ook dat meer vergunninghouders mogelijk onvoldoende inkomen hebben om zelfstandig in hun levensonderhoud en huisvesting te voorzien, wat inkomensondersteuning of het aanbieden van voorzieningen nodig maakt. De keuze voor een duurzaam verblijfsperspectief hangt samen met de rechten op gezinshereniging. Ook moet bij een vergunning die aan arbeid is gekoppeld worden geregeld wat er gebeurt bij verlies van werk: een korte zoekperiode leidt vaker tot verlies van de vergunning met mogelijk wederom asielaanvragen als gevolg, maar een zeer lange zoekperiode ondergraaft het doel om arbeid te bevorderen. De beleidsruimte is daardoor kleiner dan een overzicht van afzonderlijke keuzemogelijkheden op het eerste gezicht suggereert. Een aanpassing is geen reële beleidsoptie wanneer het scenario daardoor niet langer bijdraagt aan de beleidsdoelen, niet voldoet aan de randvoorwaarden of tot onaanvaardbare gevolgen voor ontheemden of de uitvoering leidt.

Deze varianten houden het midden tussen afgewezen, meer extreme varianten

De varianten die zijn uitgewerkt houden een balans tussen een aantal belangrijke tegenstellingen. Vergunning die meer radicaal kiezen voor één van deze tegenstellingen, brengen inherente nadelen met zich mee die ze ongeschikt maken. Zo kan ervoor worden gekozen voor een zeer ruimhartige vergunning die voor zoveel mogelijk ontheemden van toepassing is, zoals de vergunning humanitair niet-tijdelijk. Echter, dit staat haaks op het terugkeerbeleid. Daarnaast kan ervoor worden gekozen voor een variant die maximaal inzet op zelfredzame ontheemden, die lijkt op de GVVA. Echter, deze is slechts voor een kleine groep ontheemden toegankelijk en biedt daarmee onvoldoende een oplossing voor de problematiek die na afloop van de RTB zou gaan spelen.

De nieuwe verblijfsvergunningen voor arbeid die in beeld zijn gebracht voor deze verkenning houden daarom het midden tussen deze uitersten. Ze zijn toegankelijker dan bestaande vergunningen voor arbeid, en bieden daarom ook meer voorzieningen dan deze verblijfsvergunningen. Tegelijkertijd stellen ze wel voorwaarden aan de toegang, wat de groep die aanspraak maakt beperkt en waardoor sommige voorzieningen niet geboden hoeven te worden. De twee varianten (met en zonder opvang) bevinden zich op andere plekken in ditzelfde spectrum. De variant mét opvang lijkt hierbij meer op het transitiedocument, en de variant zónder opvang lijkt meer op bestaande verblijfsvergunningen voor arbeid.

De vvr a-varianten die zijn verkend delen altijd de volgende kenmerken:

- **Prikkel om te werken** De vvr a-vergunning is aantrekkelijker dan het transitiedocument, maar alleen beschikbaar voor ontheemden die werken. Een impliciete logica is dat het daarmee een prikkel om te werken vormt, en daarmee kan zorgen voor toename van de zelfredzaamheid.
  - Een belangrijke kanttekening hierbij is dat er geen overtuigend bewijs is voor deze prikkelwerking. Zie daarvoor het kader met risico's hieronder.
- **Langetermijnperspectief verbetert arbeidsmarktpositie** Het bieden van een 5-jarig perspectief voor werkende ontheemden biedt zekerheid aan henzelf en aan werkgevers, wat de mogelijkheid om langere contracten en hoogwaardigere arbeid te vinden vergroot.
- **Loopduur van 5 jaar met recht gezinshereniging en opbouw van rechten voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd** Om aantrekkelijker te zijn dan het transitiedocument biedt de vvr a perspectief op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Daarbij horen een loopduur van 5 jaar, recht op gezinshereniging onder dezelfde voorwaarden als statushouders, en opbouw van jaren van verblijf die recht bieden op de (bestaande) verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd na de looptijd van 5 jaar. Na afloop van de 5 jaren verblijf kan een ontheemde in het 6^{e} jaar een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, als ook aan de overige voorwaarden wordt voldaan. Bij de looptijd van 5 jaar kan rekening worden gehouden met reeds verstreken tijd onder het transitiedocument, zodat de maximumduur 5 jaar is vanaf het aflopen van de RTB.
- **Soepelere toegangseisen dan bestaande vergunningen voor arbeid** Om toegankelijk te zijn voor zoveel mogelijk werkende ontheemden moeten de toegangseisen van reguliere vergunningen voor arbeiden worden versoepeld. Zo vervalt de arbeidsmarkttoets voor deze groep en wordt mogelijk de inkomenseis verlaagd. Verder is net als bij het transitiedocument intrekking van de lopende asielaanvraag een voorwaarde voor aanspraak op deze vergunning.
- **Een lange zoekperiode** Het is noodzakelijk om een coulante zoekperiode op te nemen in de vvr a bij verlies van arbeid. Dit voorkomt dat ontheemden bij verlies van hun baan hun verblijfsstatus verliezen en wederom aangewezen zijn op asiel of het transitiedocument, wat een ook dubbele belasting voor de IND zou betekenen. De varianten verschillen in de mate waarin de zoekperiode wordt verlengd.
- **Toegang tot Pw** Ontheemden vallen automatisch onder de Participatiewet wanneer zij tijdens de loop van de vvr a hun werk verliezen of onvoldoende inkomsten hebben. Ze kunnen dus aanspraak maken op een (aanvullende) bijstandsuitkering. Bijkomend voordeel is dat ze daarmee ook vallen onder het samenhangend pakket van rechten en plichten onder de Pw die helpen bij het terugkeren naar werk (zoals de sollicitatieplicht).
- **Ondersteuning bij voldoen aan de inburgeringseis, zonder plicht** Gezien de situatie van Oekraïense ontheemden, waarbij zij veelal jaren in Nederland verblijven en vaak al werken, kan een inburgeringsplicht juist leiden tot minder arbeidsparticipatie. Daarnaast is het ook niet uitvoerbaar om de groep ontheemden in het inburgeringsstelsel te laten instromen. Om hen wel de mogelijkheid te bieden uitzicht te houden op langdurig verblijf, waarbij aan de inburgeringsvereiste voldaan moet worden, dient wel ondersteuning geboden te worden ten aanzien van het leren van de taal (buiten het inburgeringsstelsel om).

De twee varianten verschillen het sterkst op het thema opvang, wat samenhangt met bereik
Een belangrijke knop waaraan kan worden gedraaid is het aanbieden van opvang aan ontheemden in de vvr a, wat belangrijke consequenties heeft voor de inkomenseis, en in potentie ook de zoekperiode. De tabellen hieronder vatten de belangrijke tegenstellingen tussen de varianten samen.

VVR A met opvang	
Logica	Zoveel mogelijk ontheemden kunnen gebruikmaken van de vvr a. het effect van deze verblijfsvergunning is daarmee groter en de

	vergunning biedt voor een groter deel van de doelgroep perspectief voorbij de duur van het transitiedocument.
Maximaal bereik	Alle ontheemden met inkomen uit arbeid boven 50% wettelijk minimumloon (per 1 november 2025 58.000 ontheemden: 86% van de werkende ontheemden of 43% van het totaal[25]).
Bijzonderheden	**Opvang** in de GOO en POO blijft toegankelijk voor houders van deze vergunning **Inkomenseis** is laag (50% wettelijk minimumloon)[26] om bereik verder te vergroten **Zoekperiode** bij verlies van werk is de gehele duur van de vvr a omdat veel werkende ontheemden met lage inkomens onzekere banen hebben. **Gezinshereniging** kent de aanvullende eis dat een ontheemde niet in de opvang woont. Het opvangen van aanvullende gezinsleden binnen gemeentelijke opvanglocaties is niet uitvoerbaar.
Nadelen	Beperkte prikkel om zelfstandig huisvesting te vinden Beperkte prikkel om na ingang van vvr a bij verlies van werk opnieuw werk te vinden Opvang moet doorlopen voor duur vvr a (5 jaar) i.p.v. transitiedocument (3 jaar) Groter beroep op aanvullende bijstand binnen de vvr a door lagere inkomenseis Groter verschil tussen inkomenseis vvr a en gezinshereniging Groter verschil tussen inkomenseis vvr a en reguliere verblijfsvergunning.
VVR A zonder opvang	
Logica	De vvr a bevat een prikkel om kwalitatief hoogwaardig werk en zelfstandige huisvesting te zoeken. Houders van de vvr a maken waarschijnlijk kans op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd na afloop
Maximaal bereik	Ontheemden met een inkomen uit werk boven 100% van het wettelijk minimumloon (per 1 november 2025 58.000 ontheemden: 43% van de werkende ontheemden of 21% van het totaal[27]) en toegang tot eigen huisvesting (in 2025 had ongeveer 16% van ontheemden zelfstandige huisvesting, woonde 4% bij kennissen, en 2% via een werkgever[28])
Bijzonderheden	**Opvang** is niet beschikbaar, er geldt een **huisvestingseis**

[25] Cijfers van SZW op basis van CBS https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2026/06/oekraiense-vluchtelingen-1-november-2025.
[26] Dit is dezelfde inkomensgrens voor de definitie van 'reële en daadwerkelijke arbeid' voor werknemers uit de EU.
[27] Cijfers van SZW op basis van CBS https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2026/06/oekraiense-vluchtelingen-1-november-2025.
[28] https://repository.wodc.nl/server/api/core/bitstreams/dbde2b7f-0098-4d93-8aac-2e510a78295b/content. Het is aannemelijk dat dit aantal verder zal toenemen naarmate opvanglocaties worden omgeklapt naar huisvesting onder het transitiedocument, al is de huidige rekenaanname van VRO dat aan het einde van de looptijd van het transitiedocument een groot deel van de ontheemden nog steeds in de opvang zal leven (15-35%).

	Inkomenseis is hoger (100% WML) om te voorkomen dat de vvr a een prikkel geeft om de opvang te verlaten in een situatie waarin de ontheemde nog niet feitelijk zelfredzaam is. **Zoekperiode** bij verlies van werk is beperkt tot 1 jaar. Dat is langer dan een normale vergunning voor arbeid (6 maanden) maar niet onbeperkt, om te voorkomen dat een ontheemde in een blijvende kwetsbare positie in Nederland verblijft zonder voorzieningen als opvang.
Nadelen	Biedt voor een kleinere groep ontheemden perspectief

De vvr a kent in alle varianten belangrijke kanttekeningen en openstaande uitzoekpunten
Een aantal elementen uit de vvr a leidt mogelijk tot knelpunten en moet nog verder worden uitgezocht voordat de vvr a verantwoord kan worden ingevoerd. Een aantal belangrijke punten is geïdentificeerd:

Er is geen bewijs dat deze vergunning een prikkel tot hogere arbeidsparticipatie zal veroorzaken
Het is waarschijnlijk dat het langetermijnperspectief dat de vvr a biedt hem aantrekkelijker zal maken dan het transitiedocument. Er is echter geen bewijs voor het effect van een vergunning als 'lonkend perspectief' waardoor mensen meer gaan participeren. Vooral omdat de arbeidsparticipatie van deze groep al hoog is, maar zij vanwege verschillende belemmeringen vaak onder hun beroepsniveau werken. Het alléén realiseren van deze vergunning zal niet automatisch leiden tot een (substantieel) groter doelgroepbereik of grotere zelfredzaamheid. Onderzoek wijst vooral op onvoldoende Nederlandse taalvaardigheid, een beperkte aansluiting tussen opleiding en werkervaring en de Nederlandse arbeidsmarkt, zorgtaken en een gebrek aan gerichte ondersteuning als belemmeringen voor arbeid (op niveau).[29]

Het voorzetten van de opvang is in strijd met beloften aan gemeenten
Gemeenten pleiten al langere tijd voor uitzicht op een einde van de opvang die zij sinds 2022 organiseren. Veel opvanglocaties zijn bedoeld als tijdelijke opvang, en zullen ook niet getransformeerd kunnen worden tot permanente huisvesting. Het transitiedocument kwam aan de wens van gemeenten om deze soms schrijnende situatie te beëindigen tegemoet door de opvang te begrenzen op de 3-jarige duur van het document. Als de vvr a + opvang vorm krijgt, zal de opvang echter 5 jaar (deels) moeten blijven bestaan.

De beoordeling van inkomen voor de vvr a legt druk op de uitvoering bij de IND
Gezien de voorwaarden die nodig zijn om een vvr a onderscheidend te maken onder ontheemden, is een inhoudelijke beoordeling door de IND nodig voor toezegging. Dit is in strijd met het doel om de uitvoering te ontzien. Het is onduidelijk in hoeverre beoordeling (deels) geautomatiseerd kan worden, maar gezien het grote volume van de groep ontheemden leidt een massale aanspraak op de vvr a hoe dan ook tot uitvoeringsproblemen. Ter vergelijking: momenteel verwerkt de IND jaarlijks bijna 23.000 aanvragen voor vergunningen voor arbeiden.

[29] Economische bijdrage van ontheemden uit Oekraïne in Nederland; Impact, invloedsfactoren en toekomstscenario's - SEO Economisch Onderzoek

Fasering van de aanvragen en/of voorbereidingstijd om capaciteit uit te breiden liggen daarom voor de hand.

De juridische houdbaarheid van een vvr a voor ontheemden die werken moet verder worden onderzocht
Voor de uitwerking van een vvr a voor ontheemden zal verder moeten worden onderzocht wat de beleidsdoelen zijn en in hoeverre die aansluiten bij het middel van de vvr a om op die manier een dergelijke regeling te kunnen onderbouwen. Daarnaast zal moeten worden onderzocht of een vvr a voor enkel ontheemden die werken zou kunnen leiden tot mogelijk onderscheid en of dat onderscheid dan kan worden gerechtvaardigd.

De beoordeling van huisvesting voor de vvr a is arbeidsintensief en kent risico's
De vvr a zonder opvang kent een huisvestingseis, maar de beoordeling daarvan is belastend voor de IND en kan schrijnende situaties over het hoofd zien. Het ligt voor de hand om vast te stellen dat een ontheemde *niet* in de GOO of POO verblijft op basis van gemeentelijke registratie. Dat creëert echter wel het risico dat ontheemden inadequate woonoplossingen betrekken om te voldoen aan de voorwaarden van de nieuwe vvr a. Een alternatief is om de huisvesting inhoudelijk te toetsen aan de hand van bijvoorbeeld een huur- of koopovereenkomst. Dat is echter nog veel arbeidsintensiever en houdt geen rekening met alternatieve vormen van onderdak, zoals duurzaam verblijven bij kennissen.

Een te lage inkomenseis bij vvr a zonder opvang leidt mogelijk tot schrijnende situaties
De inkomenseis voor de vvr a zonder opvang wordt nu gesteld op 100% minimumloon. Echter, gezien hoge kosten voor huisvesting in Nederland wordt een risico voorzien op uitbuiting en afhankelijkheidsconstructies bij werkgevers. Zo zou een ontheemde wellicht slechte woonomstandigheden, al dan niet gekoppeld aan een arbeidscontract, kunnen accepteren om aanspraak te maken op de vvr a. Gezien het feit dat ontheemden veelal werken in sectoren waar laagbetaalde arbeidsmigranten werken en waar dit soort problematiek breder speelt, bestaat er daarmee een risico op uitbuitende situaties. Een hogere inkomenseis voor de vvr a zonder opvang beperkt daarmee het bereik, maar maakt het waarschijnlijker dat een ontheemde zelfstandig in staat is om acceptabele huisvesting te realiseren.

Een lagere inkomenseis dan de inkomenseis bij gezinshereniging leidt mogelijk tot schrijnende situaties
Als een ontheemde met een gezin 5 jaar in Nederland verblijft onder de vvr a bij een inkomenseis van 50% wettelijk minimumloon kan een schrijnende situatie ontstaan. Als de gezinsleden niet aan de inkomenseis voldoen moeten zijn na 3 jaar transitiedocument vertrekken uit Nederland. Als de kostwinner echter voldoet aan de voorwaarden van de vvr a, mag deze daarna nog 2 jaar in Nederland blijven. Dit zou ertoe kunnen leiden dat grootschalig procedures worden gestart op basis van artikel 8 van het EVRM. Gezinshereniging biedt hier geen uitkomst, want de inkomenseis daarvoor ligt hoger[30].

Een geschikte lengte van de zoekperiode tijdens de vvr a is niet gemakkelijk vast te stellen

[30] Voor gezinshereniging moet een persoon voldoende, zelfstandig en duurzaam inkomen hebben: vaak gedefinieerd als 100% van het minimumloon inclusief vakantiegeld, en een contract wat nog minstens een jaar loopt.

De vvr a is bedoeld om een prikkel naar werk te creëren. Als een ontheemde bij verlies van werk snel de vergunning verliest kan dat echter tot uitvoeringsproblemen leiden. In dat geval zou deze namelijk kunnen proberen terug te vallen op asiel, wat een nieuwe beoordeling van de IND vereist en daarmee in strijd is met het doel druk op de uitvoering te verminderen. Als de periode waarin een ontheemde mag zoeken naar werk en bijstand ontvangt echter de gehele duur van de vvr a is, vermindert dat de prikkel naar werk. Kanttekening daarbij is dat de ontheemde alleen aanspraak maakt op een reguliere verblijfsvergunning wanneer voldaan wordt aan de inkomenseis.

Een combinatie van vergunningen kan leiden tot een te ingewikkeld pakket aan opties voor ontheemden

Bij het ontwerp van aanvullende verblijfsvergunningen dient rekening gehouden te worden met de complexiteit die kan ontstaan door de verschillende voordelen die gepaard gaan met de verschillende verblijfsvergunningen. Voor ontheemden kan een situatie ontstaan waarin het lastig is om in te schatten welke vergunning het beste bij hun situatie past. Goede communicatie is hierin van belang, maar ook in het ontwerp van vergunningen moet hiervoor aandacht zijn. Bijvoorbeeld door de vergunningen op zo veel mogelijk vlakken gelijk aan elkaar te houden.

Studievergunning (vvr s)

De vvr s biedt meer perspectief tegen soepelere voorwaarden

De vvr s combineert daarmee de voordelen van de bestaande studievergunningen en het transitiedocument. Het transitiedocument is voor alle ontheemden beschikbaar en maakt studeren tegen het wettelijk collegegeld mogelijk, maar slechts voor 3 jaar. Bestaande studievergunningen bieden meer perspectief, maar kennen inkomenseisen en het hogere instellingscollegegeld waar de meeste ontheemden niet aan kunnen voldoen. De vvr s zoekt het midden tussen deze bestaande opties.

Een reguliere studievergunning gericht op ontheemden kent de volgende kenmerken:

- **Prikkel om studie af te maken** de vvr s is aantrekkelijker dan het transitiedocument, met name vanwege de mogelijkheid om een vierjarige opleiding af te ronden. Dit creëert een prikkel om te gaan studeren, wat bijdraagt aan zelfredzaamheid en het opbouwen van relevante vaardigheden voor de wederopbouw van Oekraïne.
- **Loopduur van max 5 jaar met recht gezinshereniging en opbouw van rechten voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd** de vvr s heeft een langere verblijfsduur, evenals het uitzicht op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en gezinshereniging. In tegenstelling tot de vvr a, is de loopduur in beginsel de looptijd van de studie, gemaximeerd op 5 jaar. Ook heeft een ontheemde een sterker verblijfsrecht nodig om, na een verblijf van 5 jaar, aanspraak te kunnen maken op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zoals een reguliere verblijfsvergunning voor arbeid.
- **Lagere middelenvereiste** de vvr s kent een lagere middelenvereiste dan bestaande studievergunningen. Dit verhoogt het bereik van de vergunning. De precieze hoogte sluit aan op de variant van de vvr a die wordt geïntroduceerd. Het doel hiervan is hetzelfde als bij de vvr a: als een ontheemde geen opvang ontvangt is een hogere middelenvereiste passend om schrijnende situaties te voorkomen.
- **Wel studievoortgangseis en taaleis** Net als reguliere studievergunningen kent de vvr s de eis om 50% van de ECTS per studiejaar te behalen om verlies van de vergunning te voorkomen. Als dit niet wordt opgenomen, zou het mogelijk zijn om tegen de kosten van het collegegeld vrijblijvend in te schrijven bij een studie en deze vergunning te verkrijgen. Dat ondergraaft het

doel van de vergunning. Verder kent de vvr s dezelfde taaleis als de bestaande studievergunning: een Nederlandse taaleis bij mbo-opleidingen en een taaleis voor de taal van de opleiding bij hbo/wo-opleidingen. Dit is noodzakelijk om een studie te voltooien.

- **Soortgelijke voorzieningen als het transitiedocument** Om het aantrekkelijk te maken voor studerenden om de vvr s te kiezen, biedt de vergunning dezelfde voorzieningen als het transitiedocument. Dat betekent onder andere toegang tot wettelijk collegegeldtoegang tot leefgeld/bijstand, en RMO/Zvw, etc.
  - Het bieden van **opvang** kan afhankelijk worden gemaakt van de variant van de vvr a die wordt geïntroduceerd: als opvang na afloop van het transitiedocument voor het overgrote deel van de ontheemden stopt is het ondoelmatig om hem in stand te houden voor een relatief kleine groep studenten onder de vvr s.
  - Een student mag maximaal 16 uur per week **werken** naast een studie, of voltijd in de maanden juni, juli en augustus. Dit sluit aan op de eisen bij andere studievergunningen.
- **Geen studiefinanciering** Net als het transitiedocument, biedt de vvr s geen studiefinanciering. Alhoewel dit een grote prikkel zou bieden om te gaan studeren, ontstaat er een groot risico op het niet terugbetalen van het leningdeel van de financiering na vertrek naar het buitenland. Gezien de inzet op terugkeer van deze groep, is het daarom een groot financieel risico om studiefinanciering in het pakket op te nemen.

Ook de vvr s kent een aantal belangrijke kanttekeningen en uitzoekpunten

De beoordeling van de vvr s legt druk op de uitvoering

Net als bij de vvr a, geldt dat de vvr s inhoudelijk beoordeeld zal moeten worden. Dat leidt mogelijk tot uitvoeringsproblemen bij de IND. Naast de toekenning, moet ook de studievoortgang worden beoordeeld. Onderwijsinstellingen hebben hier ook een rol in, aangezien zij moeten optreden als referent voor de vergunning en studievoortgang controleren. Bovendien zal de vvr s worden toegekend in piekmomenten gedurende het jaar, namelijk tijdens de twee momenten dat het mogelijk is om te beginnen aan een studie.

De vvr s is mogelijk juridische kwetsbaar door ongelijke behandeling t.o.v. ander niet-EER-studenten

Een nieuwe vvr s naast en/of na afloop van het transitiedocument is risicovol vanuit het oogpunt van gelijke behandeling van andere niet-EER-studenten en ook andere Oekraïners. De juridische mogelijkheden en grenzen moeten verder worden verkend.

De opvang moet onder de vvr s mogelijk veel langer in stand worden gehouden

Net als bij de vvr a + opvang zal voor de vvr s een deel van de opvang in stand moeten worden gehouden na afloop van het transitiedocument. Dit is in strijd met de wensen van en afspraken met gemeenten. Een aanvullende zorg is dat de vvr s geldt vanaf begin van studie, wat betekent dat een ontheemde die in 2030 begint, tot 2035 mag blijven studeren onder de vvr s. Wel ligt voor de hand dat het in het geval van de vvr s om minder ontheemden zal gaan.

Een lagere middelenvereiste dan de inkomenseis bij gezinshereniging leidt mogelijk tot schrijnende situaties

De vvr s maakt het niet mogelijk om voltijd te werken. Hierdoor maken houders van de vvr s geen aanspraak op gezinshereniging, waarvoor de gebruikelijke eisen gelden. Dit creëert mogelijk dezelfde schrijnende problemen als beschreven bij de vvr a.

Transitiedocument zoals eerder ontworpen

Het transitiedocument is een tijdelijke oplossing voor zoveel mogelijk ontheemden

In tegenstelling tot de andere vergunning uit deze verkenning probeert het transitiedocument bewust geen onderscheid te maken tussen de ontheemden die er aanspraak op kunnen maken. Het doel is maximaal bereik onder de doelgroep die bescherming geniet onder de RTB, met voorzieningen die passen bij andere ingezetenen van Nederland. Het onderscheidt zich ook omdat het in beginsel geen toekomstperspectief biedt voorbij de looptijd van het document.

Enkele belangrijke kenmerken van het transitiedocument voor de scenario's uit deze verkenning zijn:

- **Tijdelijke vergunning om overgang naar permanente uitkomsten mogelijk te maken** Het transitiedocument is erop gericht om de uitvoering te ontzien en gedurende drie jaar ruimte te bieden om ontheemden voor te bereiden op terugkeer of op een mate van zelfstandigheid waarin ze aanspraak maken op andere verblijfsvergunningen. Mede hierom is toegang tot de arbeidsmarkt een belangrijk onderdeel van het transitiedocument.
- **Aantrekkelijker dan voorzieningen asielzoekers, minder voorzieningen dan statushouders** Het transitiedocument is ontworpen om aantrekkelijker te zijn dan de voorzieningen die worden geboden aan asielzoekers. Daarmee is het erop gericht om de keuze voor asiel te ontraden. Tegelijkertijd biedt het transitiedocument niet alle voorzieningen die statushouders krijgen. Het doel is immers dat een groot deel van de ontheemden terugkeert, terwijl statushouders – zolang de noodzaak voor internationale bescherming bestaat - blijvende inwoners van Nederland zijn. Sommige voorzieningen gericht op langdurig verblijf in Nederland (zoals inburgeringsplicht) ontbreken daarom.
- **Loopduur van 3 jaar zonder gezinshereniging.** Het transitiedocument duurt 3 jaar en biedt geen directe toegang tot naturalisatie[31] of recht op gezinshereniging. Het transitiedocument is gericht op een transitie naar terugkeer. Ontheemden bouwen wel rechten op voor een vergunning voor onbepaalde tijd, maar hebben een sterker verblijfsrecht nodig om aanspraak te kunnen maken op deze verblijfsvergunning, bijvoorbeeld een reguliere verblijfsvergunning voor arbeid. Daarnaast is de looptijd van het transitiedocument niet voldoende om aanspraak te kunnen maken op deze vergunning, want daarvoor moet iemand minimaal 5 jaar onafgebroken in Nederland verblijven en de jaren onder de RTB tellen hiervoor niet mee.
- **Inzet op programma's die zelfredzaamheid en terugkeer ondersteunen** Het transitiedocument biedt gelegenheid om via verschillende programma's ontheemden te helpen meer zelfredzaam te worden door hun arbeidsparticipatie te verhogen, en zo ook bij te dragen aan hun duurzame terugkeer naar Oekraïne. Deze maatregelen hebben dararmee een *dual intent*. Zie voor meer toelichting het kader over *noodzakelijke maatregelen*.
- **Geleidelijke afbouw van tijdelijke voorzieningen** Gedurende het transitiedocument lopen de voorzieningen die worden geboden onder de RTB via de TWOO door zo lang het nog niet mogelijk is om ontheemden over te laten gaan op de gebruikelijke voorzieningen voor ingezetenen van Nederland. Dat wil zeggen dat de voor de duur van het transitiedocument de opvang blijft bestaan tot huisvesting is gevonden, dat leefgeld wordt uitgekeerd totdat de gemeente de bijstandsaanvraag kan behandelen, en RMO wordt geboden zo lang de overgang naar Zvw en Wmo nog niet gereed is. Op het moment dat ontheemden instromen in deze regelingen of uitstromen uit de opvang is er geen mogelijkheid om weer terug te gaan naar de opvang of opnieuw aanspraak te maken op leefgeld. Deze inrichting zorgt ervoor dat over tijd het aantal mensen dat aanspraak maakt op deze voorzieningen zal afnemen.

[31] Als een ontheemde na het transitiedocument aanspraak maakt op een andere reguliere vergunning tellen de jaren onder het transitiedocument wel mee voor de benodigde verblijfsduur voor naturalisatie.

Transitiedocument versoberd om minder aantrekkelijk te zijn dan vvr a of s

Deze variant beoogt instroom in reguliere verblijfsvergunningen aantrekkelijker te maken
In één scenario uit de verkenning is gekeken naar aanpassingen in het transitiedocument die erop gericht zijn om de keuze voor een vvr a of s aantrekkelijker te maken. De contouren daarvan zijn: onder de vvr a of vvr s. Het probeert daarmee een balans te vinden waarin ontheemden die kunnen werken of studeren kiezen voor de bijpassende vergunning, maar ontheemden die dat niet kunnen alsnog kiezen voor het transitiedocument in plaats van asiel.

Bij deze versie van het transitiedocument ontbreekt een aantal voorzieningen die specifiek op arbeid of studie gericht zijn waarmee onderscheid tussen het transitiedocument en de vvr a of s wordt gecreëerd:

- **Scopebeperking Pw** Ontheemden krijgen pas toegang tot de Pw als zij zelfstandig huisvesting hebben gevonden. Tot die tijd blijft een ontheemde aangewezen op leefgeld.
  - Deze optie lijkt primair ingegeven door kostenbesparing: het idee is dat de leefgeldregeling minder kosten met zich meebrengt Rijksbreed dan toegang tot de Pw.
- **Geen recht op wettelijke collegegeld** Het transitiedocument biedt in deze vorm geen recht op het wettelijk collegegeld, maar alleen het hogere instellingscollegegeld.

Er zijn een aantal grote risico's bij deze variant op het transitiedocument
Het minder aantrekkelijk maken van het transitiedocument kent grote risico's die de basale functionaliteit van het document kunnen ondergraven. Het is daarom van groot belang dat deze optie alleen wordt gebruikt wanneer de onderstaande risico's met zekerheid zijn voorkomen.

Het transitiedocument is mogelijk niet meer aantrekkelijk genoeg om asiel te voorkomen
Er zal altijd een grote groep ontheemden zijn die aanspraak moet maken op het transitiedocument of asiel, omdat ze niet aan de voorwaarden voor bestaande of nieuwe verblijfsvergunningen voor arbeid of studie voldoen. Zelfs in de meest optimistische scenario's zijn er tienduizenden ontheemden die niet kunnen of willen werken of studeren. Het transitiedocument is zorgvuldig geconstrueerd om de minimaal noodzakelijke voorzieningen te bieden die nodig zijn om aantrekkelijk genoeg te zijn en zelfredzaamheid en daarmee terugkeer te bevorderen. De voorzieningen die ontheemden ontvangen als ze ervoor kiezen hun asielaanvraag door te zetten zijn ook niet aantrekkelijk, maar zij zullen mogelijk hopen dat hun aanvraag wordt ingewilligd. Het perspectief dat die situatie biedt zal voor een groep doorslag kunnen geven. Het onaantrekkelijker maken van het transitiedocument brengt dus het risico met zich mee dat een grote groep ontheemden alsnog zal proberen aanspraak te maken op asiel, met ontwrichtende uitvoeringsproblemen in de gehele migratieketen als gevolg.

Het is zeer de vraag of een nieuwe vergunning op tijd af zal zijn
De RTB loopt af op 4 maart 2028, wat de tijdlijn voor besluitvorming erg krap maakt. Dat komt met name door de voorbereidingstijd van 12 maanden die de IND nodig heeft om het transitiedocument te kunnen verstrekken. Het transitiedocument zoals nu is uitgewerkt bevind zich in een fase dat wetteksten in principe klaar zijn om in consultatie te gaan. Versobering van het transitiedocument zou betekenen dat de conceptwetteksten aangepast moeten worden. Gezien de krappe tijdslijnen en de noodzaak om een verblijfsalternatief voor de RTB zo snel mogelijk in consultatie te laten gaan is elke wijziging van de conceptwetteksten een risico op vertraging en te late invoering van het transitiedocument.

/ B Scenario's die niet zijn uitgewerkt in de verkenning

Scenario's die het transitiedocument niet introduceren

Allereerst zijn er diverse scenario's geopperd die het transitiedocument *niet* introduceren. Hoewel dit buiten de scope van de opdracht van de Taskforce valt en ook niet past binnen de lijn van de Kamerbrief van juni 2026, werden deze scenario's toch voorgesteld in dit traject door enkele betrokkenen. We beschrijven daarom voor de volledigheid ook inhoudelijk waarom deze niet kansrijk zijn geacht voor deze verkenning.

De belangrijkste reden hiervoor is dat een arbeids- of studievergunning (ook aangepast) nooit voor de gehele groep een alternatief kan bieden: een deel van de ontheemden zal niet aan de voorwaarden voor werk of studie kunnen voldoen. Het transitiedocument is daarom in alle geselecteerde scenario's nodig als breed vangnet voor de gehele groep.

1. Geen transitiedocument introduceren en alle ontheemden toeleiden naar bestaande reguliere werkvergunningen

Dit scenario zou op papier de druk op de sociale voorziening kunnen verminderen, omdat de huidige opvang en voorzieningen na afloop van de RTB niet in stand hoeven te blijven. Daarmee komt deze oplossing sterk tegemoet aan het beleidsdoel om de druk op de voorzieningen te verminderen. In de praktijk komt echter slechts een beperkt deel van de ontheemden in aanmerking voor een reguliere werkvergunning[32]. Alhoewel arbeidsparticipatie onder ontheemden hoog is, werkt mede door de vele jongeren meer dan de helft niet.[33] Voor veel werkenden vormen bovendien de reguliere inkomenseis[34] en arbeidsmarkttoets[35] een te hoge drempel. Een groot deel van de doelgroep zou daardoor na afloop van de RTB zonder passend verblijfsalternatief komen te zitten. Dit vergroot het risico op een omvangrijke instroom in de asielprocedure en daarmee op zeer grote uitvoeringsproblemen voor de IND. Het mogelijke voordeel voor de sociale voorzieningen weegt daarom niet op tegen de gevolgen voor de migratieketen en de rechtspositie van de doelgroep.

[32] De meest voor de hand liggende werkvergunning is de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Een andere veelgebruikte werkvergunning is de regeling voor kennismigranten, die maar beperkt van toepassing is gezien de hoge inkomenseis die daarbij hoort en de veelal laagbetaalde banen die ontheemden in de praktijk vervullen.
[33] Op 1 november 2025 behoorde van de 134.000 ontheemden grofweg 95.000 tot de potentiële beroepsbevolking, waarvan 62% werkte.
[34] De inkomenseis voor de GVVA bedraagt 100% van het wettelijk minimumloon (WML). Per 1 november 2025 verdiende ongeveer 43% van de werkende ontheemden (29.000 personen) meer dan dit minimum, oftewel 21% van het totaal. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2026/06/oekraiense-vluchtelingen-1-november-2025.
[35] Een werkgever is verplicht te proberen te werven onder Nederlandse of EU-burgers voordat een niet-EU werknemer kan worden aangetrokken voor een positie. Gezien de sectoren waarin ontheemden veelal werken is het onwaarschijnlijk dat hun werk kan voldoen aan deze eis.

2. Geen transitiedocument introduceren en gebruikmaken van de bestaande verblijfsregeling 'humanitair niet tijdelijk'

Dit scenario komt tegemoet aan het beleidsdoel om instroom in de asielketen en de druk op de IND te beperken. Dit scenario is niet verder uitgewerkt, omdat een vergunning met een niet tijdelijk humanitair verblijfsdoel op humanitaire gronden aan alle ontheemden 5 jaar verblijfsrecht biedt.

3. Geen transitiedocument introduceren en ontheemden toeleiden naar een versoepelde reguliere werkvergunning

Een versoepelde gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) kan werkende ontheemden stimuleren om zoveel mogelijk in hun eigen levensonderhoud te voorzien en kan daarmee bijdragen aan het beperken van de druk op sociale voorzieningen. Deze vergunning is echter alleen toegankelijk voor ontheemden die werken en aan de overige toelatingsvoorwaarden voldoen. Ontheemden zonder werk of met een te laag inkomen vallen buiten de regeling. Daarmee voldoet dit scenario niet aan de randvoorwaarde dat voor de gehele doelgroep een werkbaar verblijfsalternatief beschikbaar moet zijn. Naar verwachting zou een aanzienlijk deel van de ontheemden daarom alsnog een asielaanvraag indienen, met een grote extra belasting van de IND en de bredere migratieketen tot gevolg.

Daarnaast maakt een GVVA het verblijfsrecht sterk afhankelijk van het behoud van werk en, afhankelijk van de vormgeving, van de werkgever. Wanneer de werkgever ook verantwoordelijk is voor de huisvesting, neemt deze afhankelijkheid verder toe en groeit het risico op misstanden en uitbuiting. Bij verlies van werk kunnen ontheemden bovendien snel zowel hun inkomen als huisvesting verliezen. Ook binnen deze variant zou daarom een sociaal vangnet nodig zijn.

4. Geen transitiedocument introduceren en reguliere werk- en studievergunning generiek versoepelen

Een algemene versoepeling van reguliere verblijfsvergunningen kan de bestaande verblijfsroutes voor Oekraïense ontheemden toegankelijker maken. Deze variant is niet verder uitgewerkt, omdat de versoepelingen niet alleen zouden gelden voor Oekraïense ontheemden, maar voor alle vreemdelingen die een beroep doen op de betreffende vergunning. Een tijdelijke en doelgroepgerichte opgave zou daarmee leiden tot een bredere wijziging van het reguliere migratiestelsel. De juridische, financiële en uitvoeringstechnische gevolgen daarvan zijn aanzienlijk en reiken verder dan de scope van deze verkenning.

Dit geldt ook voor een aanpassing van de studievergunning. Wanneer binnen deze regeling geen juridisch houdbare uitzondering voor Oekraïense ontheemden kan worden gemaakt, heeft een versoepeling gevolgen voor alle internationale studenten die onder dezelfde regeling vallen.

5. Geen transitiedocument introduceren en ontheemden voorzien van een status via discretionaire bevoegdheid

Deze mogelijkheid is niet verder uitgewerkt, omdat het geen reguliere vergunning voor arbeid of studie betreft en daarmee buiten de scope van deze verkenning valt. De mogelijkheden voor toepassing van de discretionaire bevoegdheid worden parallel door de IND onderzocht in een traject over noodscenario's.

Daarnaast is de juridische grondslag bepalend voor de vraag of deze bevoegdheid voor deze doelgroep kan worden ingezet. Als structurele oplossing voor een grote groep na afloop van de RTB is onzeker of toepassing juridisch houdbaar en uitvoerbaar is.

Scenario's die (aangepaste) reguliere verblijfsvergunningen aanbieden naast (of na) het transitiedocument.

Daarnaast zijn er scenario's geïnventariseerd die uitgaan van het aanbieden van het (aangepaste) reguliere verblijfsvergunningen naast het transitiedocument (al dan niet versoberd).

Hierbinnen zijn drie scenario's geïdentificeerd die niet voldoende kansrijks zijn geacht om verder uit te werken:

6. **Werken onder het transitiedocument niet toestaan om ontheemden toe te leiden naar reguliere verblijfsvergunningen**

Deze variant zou de overstap naar reguliere vergunningen voor arbeid kunnen stimuleren en kan vanuit dat perspectief bijdragen aan een vermindering van de afhankelijkheid van collectieve voorzieningen. De variant werkt in de praktijk echter averechts. Veel ontheemden zullen na afloop van de RTB niet voldoen aan de voorwaarden voor een reguliere werkvergunning. Wanneer arbeid onder het transitiedocument niet is toegestaan, kunnen zij hun huidige werk verliezen en worden hun mogelijkheden om zelf in het levensonderhoud te voorzien beperkt. Ook wordt het transitiedocument hierdoor minder aantrekkelijk, waardoor het risico toeneemt dat meer ontheemden een asielaanvraag indienen.

Een verbod op werken onder het transitiedocument is ook contraproductief wanneer daarnaast een nieuwe arbeidsgerelateerde vergunning wordt ingevoerd. Wanneer het hebben van werk een voorwaarde is om tot deze vergunning te worden toegelaten, verkleint een arbeidsverbod juist de groep die naar deze vergunning kan doorstromen.

7. **Het transitiedocument pas verlenen na afwijzing voor een reguliere vergunning**

Deze variant kan eraan bijdragen dat ontheemden zoveel mogelijk gebruikmaken van reguliere verblijfsroutes voordat zij een beroep doen op het transitiedocument. Daarmee kan in theorie de groep die aanspraak maakt op de voorzieningen onder het transitiedocument worden beperkt en daarmee tegemoetkomen aan het beleidsdoel om de druk op de voorzieningen te verminderen.

De variant vraagt echter dat de IND voor iedere ontheemde eerst beoordeelt of een reguliere verblijfsvergunning mogelijk is. Pas nadat is vastgesteld dat geen reguliere route beschikbaar is, kan het transitiedocument worden verleend. Dit leidt tot een zeer groot aantal beoordelingen in een korte periode. De uitvoeringsbelasting is daardoor vergelijkbaar met de problemen die ontstaan wanneer een groot deel van de doelgroep gelijktijdig een asielaanvraag indient. Bovendien ontstaat voor ontheemden langere tijd onzekerheid over hun verblijfsrecht en toegang tot voorzieningen.

8. **Het transitiedocument versoberen zonder gelijktijdig een andere nieuwe vergunning te introduceren**

Wanneer alleen het transitiedocument wordt geïntroduceerd, of wanneer een nieuwe reguliere vergunning tijdens de looptijd van het transitiedocument wordt geïntroduceerd, kan het transitiedocument ook worden versoberd. De gedachte hierachter zou kunnen zijn dat dit bijdraagt aan lagere kosten, of zou kunnen leiden tot een hogere instroom in de nieuwe reguliere vergunning.

De risico's van dit scenario wegen echter zwaarder dan deze veronderstelde voordelen. Omdat de nieuwe verblijfsvergunningen bij de start nog niet beschikbaar zijn, zou versobering zonder dat op het moment van afloop RTB daar een alternatief tegenover staat vooral het risico op instroom in de asielprocedure vergroten. Dit brengt door het grote volume van deze groep ook bij een klein deel al ontwrichtende uitvoeringsconsequenties en bijbehorende kosten met zich mee. Rijksbreed zou er dus geen besparing uitgaan van deze versobering. Verder is het niet aannemelijk dat een versoberd

transitiedocument leidt tot hogere instroom voor een reguliere vergunning voor arbeid of studie. Deze zijn al aantrekkelijker dan het transitiedocument. De voornaamste barrière hiertoe bij ontheemden zijn daarmee de voorwaarden voor de vergunning, niet de aanwezigheid van een aantrekkelijker alternatief in de vorm van het transitiedocument. Zie voor verdere onderbouwing van dit argument de weging van scenario A in hoofdstuk 3.

/ C Beschrijving van de beleidsopgave;

Deze beschrijving schetst de beleidsopgave waar we voor staan. Dit vormt het uitgangspunt voor deze verkenning, met als doel scherp te blijven houden: welk probleem zijn we aan het oplossen?

Wat is de huidige situatie onder de RTB?

- Oekraïense ontheemden verblijven sinds 2022 in Nederland op grond van de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB).
- Onder de RTB hebben ontheemden (via nationale implementatie) tijdelijk recht op verblijf, opvang, zorg, leefgeld en toegang tot de arbeidsmarkt.
- Aan de tijdelijke bescherming van ontheemden ligt (door Nederlandse implementatie) een asielaanvraag ten grondslag. Deze neemt de IND nu niet in behandeling.
- Uitgangspunt van de Europese Commissie is verlenging van de RTB tot 4 maart 2028, daarna is een andere grondslag nodig voor verblijf en voorzieningen en een transitie uit de RTB, in lijn met de EU raadsaanbeveling van 16 september 2026.

Welk probleem ontstaat er bij afloop van de RTB?

- Zonder een alternatief verblijfsrecht zijn ontheemden die na afloop van de tijdelijke bescherming legaal in Nederland willen blijven en niet in aanmerking komen voor een reguliere verblijfsvergunning aangewezen op het doorzetten van hun **asielaanvraag**.
- Omdat naar verwachting een substantiële groep voorlopig in Nederland wil blijven, kan dit leiden tot een grootschalige instroom in de asielprocedure. De migratieketen is niet toegerust om deze instroom binnen de geldende termijnen te verwerken. Dit leidt tot een **onuitvoerbare belasting** van de IND, het COA, de rechtspraak en andere betrokken organisaties en tot langdurige onzekerheid voor de ontheemden zelf.
- De **uitvoeringskosten** voor alleen al IND en COA zijn in eerdere uitwerkingen geraamd op meer dan **5 miljard euro per jaar** in de periode 2027 t/m 2035 – dit is nog exclusief het risico op honderden miljoenen euro's aan rechtelijke dwangsommen zolang deze nog niet zijn afgeschaft.[36]
- Ook de huidige grondslagen voor gemeentelijke opvang, medische zorg en toegang tot de arbeidsmarkt vervallen bij afloop van de RTB. Zonder een geregelde overgang ontstaat er verlies van werk, onderbreking van zorg, financiële problemen en dakloosheid. Deze gevolgen raken niet alleen ontheemden zelf, maar ook gemeenten, uitvoeringsorganisaties en werkgevers.
  - **Onderdak**: ontheemden hebben na 1 jaar (RTB+1) geen recht meer op gemeentelijke opvang. Wanneer zij de asielaanvraag doorzetten moet hen opvang door het COA geboden worden. Het COA heeft onvoldoende opvangplekken. Wanneer zij geen asiel aanvragen moeten zij zelf in huisvesting voorzien. Dit zal kijkend naar de woningmarkt voor een aanzienlijk deel van de doelgroep niet op de korte termijn lukken, met als gevolg dat een aanzienlijk deel van de mensen een groot risico loopt dakloos te worden. Dat is om humanitaire en maatschappelijke redenen onwenselijk en onuitvoerbaar voor het COA en gemeenten.
  - **Arbeid en inkomen**: ca. 62% van de ontheemden tussen de 15 en 65 jaar werkt, maar slechts een klein deel kan voorzien in hun eigen levensbehoeften (waaronder huisvesting). Bij het verlopen van de RTB verliezen ze hun huidige toegang tot de arbeidsmarkt en hebben zij

[36] Dit is geraamd in de financiële bijlage en uitgewerkt in het kader van het transitiedocument.

tijdens hun lopende asielprocedure beperkte toegang tot de arbeidsmarkt. Dat maakt hen minder zelfredzaam en vermindert hun economische meerwaarde voor Nederland;
    - **Zorg**: een jaar na de RTB (RTB+1) vervalt de RMO, waarmee ontheemden zelf verantwoordelijk zijn voor de zorgkosten en, waar mogelijk, het afsluiten van een zorgverzekering (bijvoorbeeld indien iemand een verzekeringsplicht heeft vanwege werk). Dit bemoeilijkt de toegang tot zorg. Wanneer ontheemden de asielaanvraag doorzetten vallen zij terug op de RMA. In het geval van illegaal verblijf in Nederland hebben zij alleen recht op medisch acuut noodzakelijke zorg.
- **Effecten op terugkeer:** Oekraïne, de EU en het kabinet willen dat zoveel mogelijk ontheemden terugkeren naar Oekraïne om daar bij te dragen aan wederopbouw. 43% van de Oekraïense vluchtelingen zegt geen intentie te hebben om terug te gaan naar Oekraïne. Slechts 21% zegt zeker terug te willen[37] (o.b.v. verwachting verloop oorlog).
    - Gedwongen terugkeer naar Oekraïne van de doelgroep die onder de RTB verblijft wordt op dit moment gezien als onwenselijk en onuitvoerbaar. Het kabinetsbeleid is gericht op stimuleren van vrijwillige terugkeer.
    - Vrijwillige en duurzame terugkeer vraagt tijd en voorbereiding, bijvoorbeeld op het gebied van vaardigheden, werk, financiële zekerheid en verbinding met Oekraïne. Daarnaast moet Oekraïne in staat zijn terugkerende ontheemden te ontvangen.
- Bestaande reguliere verblijfsvergunningen zijn niet voldoende passend om de volledige groep die nog niet is teruggekeerd mee van verblijfsrecht te voorzien, aangezien slechts een zeer beperkt deel van de groep (werkende) ontheemden aan de huidige voorwaarden voldoet (en naar verwachting zal kunnen voldoen).

Welke andere ontwikkelingen spelen er waardoor de behoefte aan duidelijkheid steeds urgenter wordt?

- **Het gebrek aan perspectief wordt onhoudbaar voor gemeenten.** De opvang zit structureel vol, tijdelijke locaties vallen weg en de zorg- en begeleidingsvragen worden complexer. De VNG waarschuwt voor wensdenken: zonder samenhangende keuzes over verblijf, huisvesting, werk en zorg, duidelijke wetgeving en meerjarige financiering kunnen gemeenten niet realistisch plannen of nieuwe capaciteit organiseren. Een tijdig en uitvoerbaar langetermijnperspectief is daarom noodzakelijk.
- **De oorlog is inmiddels het vijfde jaar ingegaan en Clingendael spreekt van een uitputtingsoorlog.** Ook bij een staakt-het-vuren of vredesakkoord is het perspectief op grootschalige terugkeer onzeker en zal dit tijd kosten: veiligheid, herstel van woningen, opvangcapaciteit, infrastructuur en verdere voorzieningen in Oekraïne zijn mede bepalend. Ontwikkeling van vaardigheden en verbinding met Oekraïne kan duurzame terugkeer ondersteunen.
- **Oekraïne heeft groot belang bij de terugkeer van zijn burgers.** Door de oorlog en de al langer bestaande bevolkingskrimp dreigen tekorten aan mensen, die nodig zijn voor de wederopbouw. Voor de wederopbouw, het functioneren van publieke voorzieningen en economisch herstel zijn mensen met uiteenlopende kennis en vaardigheden nodig. Het Nederlandse kabinet en Oekraïne willen daarom graag dat de Oekraïense burgers terugkeren en hun in Nederland opgedane werkervaring, kennis en netwerken daar kunnen inzetten.
- **Tegelijk duurt het verblijf in Nederland steeds langer en gerichtheid op Nederland neemt toe, maar ontbreekt het perspectief.** Veel ontheemden werken, kinderen gaan

[37] https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2026/05/11/bijna-alle-oekrainers-willen-de-komende-twee-jaar-in-nederland-blijven

hier naar school en mensen bouwen steeds meer binding op. Uit het meest recente LOCOV-onderzoek blijkt dat 43% niet van plan is terug te keren, ook niet als Oekraïne weer veilig is; 21% wil dan zeker terug. Vooral jongeren zien hun toekomst vaker in Nederland. Terugkeerintenties zijn niet definitief, maar onderstrepen wel dat grootschalige terugkeer niet vanzelfsprekend is. Tegelijkertijd blijft hun verblijfsrecht tijdelijk, waardoor zij beperkt vooruit kunnen plannen.

- **De tijd voor besluitvorming en voorbereiding dringt.** De overgang na de RTB raakt uiteenlopende stelsels en vraagt aanpassing van wet- en regelgeving, uitvoeringsprocessen, financiering en communicatie. Gemeenten, IND en andere uitvoeringsorganisaties hebben voldoende tijd nodig om deze veranderingen te toetsen en zorgvuldig te implementeren. Verdere vertraging vergroot het risico dat wetgeving en uitvoering niet tijdig gereed zijn en de transitie alsnog onuitvoerbaar wordt. Tijdige besluitvorming is nodig om de voorgenomen transitie haalbaar te maken, ondanks de aanzienlijke uitvoeringslast. Ontheemden moeten keuzes kunnen maken over hun toekomst, gemeenten, uitvoeringsorganisaties en werkgevers moeten zich kunnen voorbereiden op de situatie na de RTB.

Het transitiedocument en flankerend beleid moeten de uitvoeringsproblemen zo goed mogelijk voorkomen en bijdragen aan perspectief voor ontheemden en samenleving.

- Nederland werkt al langere tijd aan een **strategie voor na afloop van de RTB**. In de Kamerbrief van 14 oktober 2022[38] wordt al genoemd dat er ambtelijk verschillende opties en maatregelen uitgewerkt worden voor opties voor terugkeer en (toekomstige) verblijfsstatus, met inzet op participatie en zelfredzaamheid.
- In deze periode zijn verschillende scenario's afgewogen en is uiteindelijk het **transitiedocument** met daarbij passende rechten, plichten en voorzieningen ontwikkeld, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november 2025 en 26 juni 2026.
- Deze strategie is erop gericht om de problemen bij afloop RTB te voorkomen, perspectief te bieden aan ontheemden en samenleving, terugkeer te stimuleren en participatie en zelfredzaamheid van ontheemden te bevorderen. Het transitiedocument beoogt verschillende doelen.
- **Voorkomen van instroom in asiel:** het transitiedocument is ontwikkeld om deze grootschalige instroom in asiel te voorkomen en de overgang na afloop van de RTB beheersbaar en uitvoerbaar te maken.
  - Het transitiedocument biedt ontheemden die onder de RTB vielen nog drie jaar rechtmatig verblijf in Nederland.
  - Voorwaarde voor het verkrijgen van het transitiedocument is onder meer dat de ontheemde de lopende asielaanvraag intrekt.
  - Het transitiedocument moet qua voorzieningen een pakket aanbieden dat aantrekkelijker is dan het voortzetten van de asielprocedure, om te voorkomen dat mensen alsnog voor asiel kiezen.
- **Verlichten druk op IND:** het transitiedocument kan met een beperkte individuele toets worden verstrekt en is daardoor (over een periode van zes maanden?) veel beter uitvoerbaar voor de IND dan het hervatten van grote aantallen opgeschorte asielaanvragen.
- **Onderdak en druk op COA**: voorziet ontheemden van opvang zo lang zij zelf nog geen huisvesting hebben gevonden. Het voorkomt dakloosheid en druk op het COA. Wel komt er een scopebeperking op het recht op opvang, onder andere op basis van een inkomenstoets.

[38] Kamerbrief 14 oktober 2020, nummer 19637 nr. 2994: Kamerstuk 19637, nr. 2994 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

- **Uitvoerbare transitie naar reguliere stelsels:** het document maakt het mogelijk de overgang naar reguliere stelsels voor werk, inkomen, zorg en huisvesting gefaseerd uit te voeren, via een transitie van meerdere jaren. Dit voorkomt dat er in een keer te grote groep instroom en gemeenten en uitvoeringsorganisaties een groot uitvoeringsprobleem hebben.
- **Borgt toegang tot arbeidsmarkt en draagt bij aan zelfredzaamheid en participatie met een vangnet in sociale voorzieningen**: borgt toegang tot de arbeidsmarkt voor ontheemden. Ook wordt er onder het transitiedocument ingezet op het vergroten van de zelfredzaamheid en toeleiding tot arbeid, wat de druk op sociale voorzieningen verlaagt. Het Transitiedocument biedt ook een vangnet voor mensen via toegang tot de sociale voorzieningen.
- Borgt toegang tot medische zorg voor ontheemden en maakt dat ontheemden zelf een zorgverzekeringen gaan betalen. Zij gaan net als statushouders daarmee zelf bijdragen aan zorgkosten.
- Ondersteunt de inzet op terugkeer: creëert een periode van 3 jaar waarin zelfredzaamheid en participatie van ontheemden wordt vergroot en waarin zij worden voorbereid en gemotiveerd tot terugkeer. Het idee is dat het ontwikkelen van zelfredzaamheid en vaardigheden in Nederland, ook bijdraagt aan hun mogelijkheden om duurzaam terug te keren en Oekraïne helpen in wederopbouw (dual intent). Ook wordt een terugkeerprogramma ontwikkeld om hen te faciliteren bij terugkeer.
- Oplossing voor de hele groep ontheemden die tijdelijke bescherming geniet onder de RTB: alle ontheemden die zich onder de RTB in Nederland bevinden, krijgen recht op het transitiedocument (op voorwaarde dat zij de openbare ordetoets van de IND doorkomen), ook mensen die niet voor een reguliere vergunning in aanmerking komen. Hierdoor ontstaat niet de situatie dat een deel van de groep buiten de boot valt en toch de asielaanvraag doorzet. Ook hoeven er geen verschillende oplossingen voor verschillende groepen gezocht te worden wat uitvoeringslast voor de IND beperkt.

Wat zijn mogelijke zorgen rondom het transitiedocument, waarvoor deze verdere verkenning kan helpen?

AEF heeft in de inventarisatie zorgen geïdentificeerd die leefden bij partijen rond het transitiedocument. Deze zijn hieronder gevat. *N.B.: dit betekent niet automatisch dat er oplossingen zijn die een betere oplossing bieden voor de geschetste zorg.*

- **Het transitiedocument is tijdelijk.** Het transitiedocument biedt slechts voor drie jaar een oplossing en geeft nog geen duidelijk perspectief voor de hele groep voor de periode daarna. Als terugkeer na drie jaar nog niet voor iedereen mogelijk is, kan opnieuw een groep zonder duidelijk vervolgperspectief ontstaan en kunnen dezelfde problemen zich voordoen. Dat komt mede omdat het transitiedocument geen uitzicht biedt op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
- **Het is niet zeker dat het transitiedocument instroom in asiel volledig voorkomt.** Alhoewel het transitiedocument meer biedt dan asielstatus, biedt het minder dan wat statushouders ontvangen (met name recht op gezinshereniging, uitzicht op langdurige verblijfsstatus, en toegang tot studiefinanciering). Ontheemden schatten hun kansen op de inwilliging van hun asielaanvraag mogelijk rooskleuriger in dan het landenbeleid feitelijk mogelijk maakt. Het is lastig in te schatten hoe deze afweging uitpakt, tegelijk wordt ingezet op duidelijke en eerlijke communicatie over hun kansen en rechten om de afweging zo goed mogelijk te kunnen maken.
- **Het voorzieningenniveau is ruimer dan bij vergelijkbare verblijfsroutes.** Het transitiedocument geeft ontheemden toegang tot voorzieningen waarop zij bij andere verblijfsroutes mogelijk geen of slechts beperkt aanspraak zouden maken. Een deel van de ontheemden zou bij voortzetting van de asielprocedure naar verwachting geen asielvergunning krijgen en daarmee uiteindelijk geen recht op verblijf en bijbehorende voorzieningen hebben. Ook de bestaande reguliere verblijfsvergunningen waarvoor een beperkt deel van de groep mogelijk in

aanmerking komt, geven niet altijd toegang tot hetzelfde voorzieningenniveau. Zo kan de toegang tot opvang of bijstand beperkter zijn dan onder het transitiedocument. Het is daardoor lastig uit te leggen waarom Oekraïense ontheemden met het transitiedocument ruimere voorzieningen ontvangen dan andere vreemdelingen met een vergelijkbare of sterkere verblijfsgrond.

- **De uitgangspositie van Oekraïense ontheemden wijkt af van die van andere groepen.** Een directe vergelijking met andere groepen is echter niet eenvoudig. Oekraïense ontheemden verblijven al meerdere jaren rechtmatig in Nederland op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en hebben gedurende die periode toegang gehad tot werk, opvang, zorg en onderwijs. Hun asielaanvragen zijn bovendien niet inhoudelijk behandeld, maar gedurende de tijdelijke bescherming aangehouden. Zij verkeren daardoor al lange tijd in onzekerheid over hun verblijfsperspectief, zonder dat zij zelf voor deze lange procedurele tussenpositie hebben gekozen. Deze bijzondere uitgangspositie kan een afwijkend overgangsregime rechtvaardigen, maar neemt niet weg dat het verschil in voorzieningen met andere groepen expliciet moet worden onderbouwd.
- **Het transitiedocument brengt omvangrijke publieke kosten met zich mee.** Het transitiedocument (met name opvang zo lang er geen huisvesting is gevonden en bijstand wanneer inkomen ontoereikend is om te voorzien in eerste levensbehoeften) kost de staat ongeveer 3 miljard euro per jaar – ongeveer evenveel als de opvang onder de RTB nu kost.[39] De vraag is of er een doelmatiger alternatief is. In vergelijking met het behandelen van alle opgeschorte asielaanvragen in de introductie van het transitiedocument een veel goedkopere oplossing. Daarvan worden de kosten geschat op 5 miljard.
- **Er is haast nodig om te zorgen dat het Transitiedocument op tijd gereed is.** De uitwerking en invoering van het transitiedocument vragen aanpassing van wet- en regelgeving en tijdige voorbereiding door uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Er leven in het land veel zorgen over het tijdspad om te zorgen dat alles op tijd gereed is. Daarin is verdere vertraging niet mogelijk.

[39] Dit is geraamd in de financiële bijlage uitgewerkt in het kader van het transitiedocument.

/ D Onderzoeksverantwoording

Aanpak

Het uitgangspunt van onze aanpak is dat de maatschappelijke opgave centraal staat
We werken daartoe vanuit de principes van het beleidskompas, voor zover dat mogelijk was binnen het krappe tijdsbestek. We hebben het volgende proces doorlopen:

1. **Verdieping op de opgave** met analyse van relevante documenten, interviews met alle betrokken partijen, verdieping op probleemstelling en gestelde beleidsdoelen;
2. **Verdiepende werksessies met interdepartementale werkgroep** om kansrijke en realistische scenario's te identificeren en uit te werken;
3. **Weging scenario's aan de hand van een wegingskader** om te komen tot een objectieve weging met oog op doelbereik en belangrijke randvoorwaarden zoals uitvoerbaarheid, tijdigheid, juridische consequenties en financiën. Deze weging is getoetst met de werkgroep;
4. **Uitwerking van analyse en adviezen.** Op basis van de uitwerking en weging, hebben we scenario's geanalyseerd en deze analyse getoetst met de werkgroep. Op basis hiervan heeft AEF de conclusies en adviezen opgesteld, welke ook zijn getoetst met de werkgroep.

We hebben nauw samengewerkt de interdepartementale werkgroep Verkenning
De werkgroep Verkenning, bestond uit beleidsmedewerkers van de meest direct betrokken departementen: J&V (PDOEK en DMB), SZW, BZK (VRO), OCW en IND.[40] Met de VNG is besproken dat zij hun input leveren via de stuurgroep langetermijnbeleid OEK.

In inleiding beschrijven we de scope, uitgangspunten en aanpak op hoofdlijnen. In deze bijlage geven we een uitgebreidere verantwoording over de wijze van selectie en weging van scenario's en is het wegingskader opgenomen.

Wegingskader (beleidsdoelen en randvoorwaarden)

Onderstaand wegingskader is gebruikt om de scenario's te toetsen op doelbereik en voldoen aan belangrijke randvoorwaarden. Het doel van het wegingskader is niet om deze een kwantitatieve 'score' toe te kennen, er zijn te veel onzekere factoren en mechanismen die gelijktijdig werken om dit op een geloofwaardige manier goed te kunnen doen. Wel helpt het kader om een kwalitatieve weging te maken (waar mogelijk *gebaseerd* op kwantitatieve data) en zo verschillende argumenten en doelen te kunnen ordenen.

De randvoorwaarden kunnen daarnaast vanaf een bepaald minimumniveau ook gelden als 'knock-out criteria). Een scenario dat niet tijdig kan worden ingevoerd, juridisch onhaalbaar of onuitvoerbaar is, kan niet worden gecompenseerd door een positieve bijdrage op andere criteria.

[40] Alle betrokken werkgroepleden hebben daar waar nodig zelf input opgehaald bij betrokken de relevante collega's, zoals juristen, financials of uitvoeringsorganisaties.

Wegingskader	
Doelbereik, mate waarin optie bijdraagt aan:	
A.	**Stimuleren van vrijwillige terugkeer Oekraïense burgers naar Oekraïne.** In welke mate draagt dit scenario bij aan het stimuleren van vrijwillige terugkeer van Oekraïense ontheemden?
B.	**Borgen van verblijfsrecht, bestaanszekerheid en perspectief voor de gehele groep ontheemden (die tijdelijke bescherming genoot onder de RTB) bij afloop RTB.** In welke mate borgt dit scenario verblijfsrecht met passende voorzieningen voor de gehele groep ontheemden (die tijdelijke bescherming genoot onder de RTB) bij afloop van de RTB? In welke mate borgt dit scenario bestaanszekerheid voor de gehele groep en geeft het perspectief aan ontheemden bij afloop RTB?
C.	**Instroom van ontheemden in de asielprocedure en druk op migratieketen zoveel mogelijk voorkomen.** In welke mate is zijn de voorgestelde verblijfsvergunningen in dit scenario (combinatie van transitiedocument + asiel) aantrekkelijker dan asiel voor de gehele groep van ontheemden (die TB genoot onder RTB)? In welke mate beperkt het scenario verdere druk op de migratieketen
D.	**Vergroten van zelfredzaamheid en participatie van ontheemden.** In welke mate draagt dit scenario bij aan het vergroten van zelfredzaamheid en participatie van ontheemden.
E.	**Druk op de sociale voorzieningen, uitvoering en gemeenten zoveel mogelijk voorkomen.** In welke mate voorkomt dit scenario druk op sociale voorzieningen, gemeenten en uitvoering, op lange en korte termijn? In welke mate biedt dit scenario perspectief aan organisaties en gemeenten?
Randvoorwaarden	
F.	**Uitvoerbaarheid.** Zijn de effecten van het scenario wenselijk en uitvoerbaar voor uitvoering, medeoverheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven?
G.	**Tijdigheid.** Kan het scenario bij afloop van RTB in 2028 beschikbaar zijn? Kan het scenario tijdig en verantwoord worden voorbereid en geïmplementeerd?
H.	**Juridische consequenties.** Zijn de aanpassingen die nodig zijn in wet- en regelgeving te rechtvaardigen en proportioneel? Zorgen de consequenties niet van buitenproportionele risico's voor rechtsgelijkheid *binnen* de groep ontheemden *ten opzichte van* andere groepen (zoals asielzoekers, statushouders, reguliere statussen).
I.	**Financiële consequenties.** Zijn de integrale kosten voor Rijksoverheid en medeoverheden (voor zover inzichtelijk / bij benadering) doelmatig, op korte en langere termijn, ook rekening houdend met toekomstige (maatschappelijke) baten?
J.	**Effecten voor doelgroep en samenleving.** *N.B.: een deel is opgenomen onder de beleidsdoelen bovenstaand, in aanvulling daarop.* Zijn de begrijpelijk en passend is bij het doenvermogen van de doelgroep? Biedt het scenario voldoende perspectief aan ontheemden, samenleving en organisaties?
K.	**EU-coördinatie.** In welke mate is het scenario in lijn met de EU-Raadsaanbevelingen. *Zie toelichting hieronder.*

Toelichting invulling weging EU-coördinatie

Een punt dat is genoemd in de Kamerbrief van juni 2026, is het belang om het tempo en invulling van het nationale beleid voor de transitie in verhouding te houden met dat in andere EU-lidstaten:

> **Uit Kamerbrief van 26 juni 2026:**
> Daarnaast is het van belang dat het tempo en de invulling van het nationale beleid voor de transitie, in lijn met de Raadsaanbeveling van 16 september 2025, in goede verhouding staat tot dat van andere EU-lidstaten, om eventuele neveneffecten, zoals secundaire migratiestromen tussen lidstaten, zoveel mogelijk te beperken.

Plannen van andere landen geven weinig houvast voor Nederlands beleid

In de meeste EU-landen is er nog geen duidelijk beleid voor na afloop van de RTB. De asielstelsels, voorwaarden en voorzieningen in andere landen zijn bovendien dermate anders dat deze vergelijkingen maar beperkt te doen zijn. Daarnaast kan ook qua tempo niet enkel gewacht worden wat andere lidstaten doen: er zijn harde randvoorwaarden om uitvoerbaarheid te bewaken – het tijdspad van Nederlandse besluitvorming kan daar niet op wachten.

Om het criterium 'EU-coördinatie' uit het wegingskader toch te kunnen meewegen, wordt er gekeken naar de EU-Raadsaanbevelingen. Op 16 september 2025 heeft de Raad van de EU een Raadsaanbeveling voor de transitie uit de tijdelijke bescherming vastgesteld. Deze Raadsaanbeveling bevat vier punten:

- het werken aan een transitie van tijdelijke bescherming naar andere legale statussen (bestaand of nieuw voor deze doelgroep);
- het ondersteunen van terugkeer van ontheemden naar en re-integratie in Oekraïne;
- informatieverstrekking, en;
- het belang van de onderlinge coördinatie tussen lidstaten en Oekraïne.

In de weging van de scenario's wordt daarom als een van de criteria meegewogen in welke mate het scenario in lijn is met deze Raadsaanbevelingen.

Zorgen over aanvullende migratiebewegingen als gevolg van de scenario's zijn grotendeels ongegrond

In de context van EU-coördinatie worden soms zorgen geuit over vergelijkingen tussen verblijfsvergunningen die Nederland introduceert en de opties die andere lidstaten bieden. De zorg is dat een aantrekkelijk voorzieningenpakket in Nederland ertoe zou kunnen leiden dat meer Oekraïners kiezen om naar Nederland te komen om hier aanspraak op te maken. De verblijfsvergunningen zouden een 'aanzuigende werking' hebben: aanvullende migratiebewegingen veroorzaken. Er is geen goede grond voor deze zorgen in de context van de scenario's die in deze verkenning zijn ontwikkeld om drie redenen:

1. **Secundaire migratiebewegingen vanuit andere EU-landen zijn niet meer mogelijk onder de RTB.** Als onderdeel van de scopebeperking van de RTB die naar verwachting deze zomer wordt ingevoerd is het niet meer mogelijk om in Nederland bescherming te krijgen onder de RTB als er al eerder bescherming is ontvangen onder de RTB in een andere lidstaat.
2. **Aanvullende primaire migratiebewegingen uit Oekraïne worden beperkt door voorwaarden voor de verblijfsvergunningen.** Behalve in scenario A, wat als onhaalbaar en

ineffectief is beoordeeld, zal een nieuwe vergunning voor de ontheemden worden geïntroduceerd tijdens de looptijd van het transitiedocument. Het ligt voor de hand als voorwaarde te stellen dat een ontheemde bescherming moet hebben genoten onder de RTB in Nederland om aanspraak te maken op de nieuwe vergunning, wat betekent dat een Oekraïner die later naar Nederland komt geen aanspraak kan maken.

3. **Er is geen bewijs dat geboden voorzieningen binnen een vergunning migratiekeuzes beïnvloeden**. Onderzoek naar de beweegredenen van mensen om naar een bepaalde plek te vluchten, zowel in algemene zin als specifiek gericht op Oekraïners, toont aan dat de voorzieningen die worden geboden in een bepaald land daar geen belangrijke invloed op hebben. Belangrijke factoren zijn bijvoorbeeld veiligheid in het land van herkomst, veiligheid in het land van aankomst, de aanwezigheid van familie of vrienden in het land van aankomst, en de gelegenheid om werk te vinden in het land van aankomst. Perspectief op verblijfsstatus voor een langere termijn is ook een factor van een vergunning die wel invloed zou kunnen hebben op de beweegredenen om te migreren.[41]

Een klein aantal andere lidstaten heeft al concrete stappen gezet in hun langetermijnbeleid

Het ministerie van J&V monitort al langere tijd welk beleid andere lidstaten ontwikkelen in het kader van de transitie uit de tijdelijke bescherming. Ter illustratie is hierover het volgende bekend:

- Polen introduceerde per 4 mei 2026 de CUKR residence kaart (3 jaar geldig) voor personen die reeds tijdelijke bescherming genoten op 4 juni 2025 en die deze status minstens 365 dagen hebben. De kaart kan worden ingetrokken bij meer dan zes maanden afwezigheid, geeft recht op werken/ondernemen en telt mee voor EU-langdurig ingezetenschap. 40.000 mensen hebben reeds interesse getoond, waarvan de aanvragen nu worden behandeld. Er zijn tot nu toe slechts 2000 toegekend. Dit verblijfsrecht is bedoeld voor tijdelijk beschermden met binding met het land. Deze nieuwe status wordt voorlopig nog niet aan nieuwe instroom aangeboden, wellicht dat dit op termijn verandert.
- Tsjechië voert per 1 april 2026 de ZDP in (5 jaar geldig) voor ontheemden met minimaal twee jaar onafgebroken RTB-verblijf, economische zelfstandigheid, voldoende inkomen en huisvestingseisen. Deze geeft vrije toegang tot de arbeidsmarkt zonder jaarlijkse verlengingen, meer rechtszekerheid voor werk en wonen, en na vijf jaar recht op verblijf voor onbepaalde tijd.
- Ierland voorziet vanaf september 2026 in Stamp 4 (2 jaar geldig) voor wie minstens één jaar onder de RTB in Ierland verbleef, zes maanden werkte (in loondienst of als zelfstandige), een inkomen van minstens €30.000 per jaar heeft en op het moment van aanvraag geen staatsopvang gebruikt. Dit gaat om een verlaagde inkomenseis. De status biedt volledige arbeidsmarktoegang, toegang tot sociale voorzieningen, geldt voor de gezinseenheid, is telkens met twee jaar te verlengen en telt mee voor verblijf voor onbepaalde tijd/naturalisatie.
- In Frankrijk moeten ontheemden elke 6 maanden langskomen bij de immigratiedienst om hun RTB-bewijs te verlengen. Bij elke verlenging wordt vooraf getoetst of de ontheemde niet in aanmerking komt voor een andere vergunning, en wordt daar indien van toepassing op gewezen. Frankrijk doet ook al asielaanvragen af.

[41] Zie bijvoorbeeld: European Union Agency for Asylum, 5 September 2025, Ad hoc Report: Situation in Ukraine and Displacement to the EU+: Trends, Drivers and Future Prospects;
Instituut Clingendael, 2026, Tijdelijk ontheemd of definitief vertrokken;
Regioplan, 26 februari 2026, Eindrapport onderzoek reismotieven Oekraïense ontheemden;
Verwey Jonker Instituut, september 2023, Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland.

Wijze van selectie van scenario's

Scenario's maken de beleidskeuzes na afloop van de RTB inzichtelijk

We hebben scenario's uitgewerkt om te onderzoeken welke combinatie van verblijfsvergunningen het beste aansluit bij de doelen van de uitfasering van de tijdelijke bescherming. Onder een scenario verstaan we een samenhangende en realistische beleidsvariant voor de periode vanaf het aflopen van de RTB op maart 2028. Het gaat om een beschrijving van beleidsopties en keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.

De scenario's beschrijven welke **verblijfsvergunningen** naast elkaar beschikbaar zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Het gaat om combinaties van bestaande reguliere verblijfsvergunningen, aangepaste of nieuwe verblijfsvergunningen en het transitiedocument.

De scenario's bevatten ook een **tijdsdimensie**. Zij beschrijven welke verblijfsvergunningen direct bij afloop van de RTB op 4 maart 2028 beschikbaar zijn, welke routes eventueel gefaseerd tijdens de looptijd van het transitiedocument kunnen worden ingevoerd en welke mogelijkheden na afloop daarvan in 2031 bestaan.

Kansrijke scenario's zijn geselecteerd op basis van beleidsdoelen en randvoorwaarden

Aan de start van dit traject is samen met de interdepartementale werkgroep Verkenning een brede inventarisatie gemaakt van mogelijke verblijfsroutes en combinaties daarvan. Daarbij is ook breed gekeken naar varianten die sterk inzetten op één specifiek beleidsdoel, zoals het beperken van de druk op sociale voorzieningen of het stimuleren van vrijwillige terugkeer. De scenario's vanuit deze brede inventarisatie zijn beoordeeld op hoofdlijnen, op basis hiervan is gekeken wat de meest kansrijke scenario's zijn. Deze zijn vervolgens verder uitgewerkt en beoordeeld (zie hoofdstuk / 3).

Deze beoordeling op hoofdlijnen is ook gedaan aan de hand van een scan van de effecten van de scenario's op de beleidsdoelen en randvoorwaarden uit het wegingskader.

Varianten die evident onvoldoende bijdroegen aan deze doelen, op essentiële randvoorwaarden niet haalbaar werden geacht of evident zwaarwegende neveneffecten hadden, zijn niet verder uitgewerkt. Deze varianten worden beschreven in bijlage / B.

/ E Uitgebreide weging van scenario's

Criterium	Referentiescenario: T-doc zoals ontworpen	A. Gelijktijdige vergunningen voor arbeid en studie op maart 2028 en versoberd T-doc	B. Gefaseerde vvr arbeid mét opvang	C. Gefaseerde vvr arbeid zonder opvang	Aanvullend bij scenario B en C: vvr studie
Integraal oordeel	Noodzakelijk en meest realistisch voor 2028, geen eindoplossing voor na 2031.	Niet tijdig en niet uitvoerbaar; beperkte meerwaarde ten opzichte van gefaseerde invoering en grotere risico's voor asielinstroom en mogelijk voor rechtsgelijkheid.	Mogelijke variant voor verdere uitwerking. Relatief groot bereik, maar beperkte verlichting van opvang en voorzieningen, biedt beperkt oplossing richting 2031: stap naar voorwaarden reguliere vergunningen groter + geen oplossing voor kwetsbare groep na 2031. Daarnaast zal de juridische houdbaarheid verder moeten worden onderzocht.	Mogelijke variant voor verdere uitwerking; meeste kans op verlichting van druk op voorzieningen vanaf 2031, maar een veel kleiner bereik, geen oplossing voor groot deel van de groep + kwetsbare groep na 2031. Daarnaast zal de juridische houdbaarheid verder moeten worden onderzocht.	Lijkt potentieel een aanvullende bouwsteen voor scenario B of C die studenten duurzaam perspectief biedt en mogelijk maakt om studie af te ronden. Tegelijk grote twijfels over rechtsgelijkheid, en praktische uitvoeringsconsequenties wat deze vergunning minder aannemelijk maakt. Invoering is alleen tijdig realiseerbaar is fasering, om T-doc niet te vertragen is wettelijk collegegeld uit T-doc halen niet effectief.
Doelbereik					
1. Vrijwillige terugkeer	Sluit door het tijdelijke karakter het duidelijkst aan bij terugkeerdoel. Het daadwerkelijke effect hangt vooral af van het terugkeerprogramma en flankerend beleid.	Voor werkenden en studenten is de terugkeerprikkel mogelijk beperkt door het duurzame perspectief. Als prikkel vanuit vergunning in dit scenario werkt om zelfredzaamheid te stimuleren kan dit terugkeer wel ondersteunen (dual intent). Voor de groep in het versoberde T-doc neemt de druk richting terugkeer (of asiel) juist toe.	Voor werkenden en studenten is de terugkeerprikkel mogelijk beperkter door het duurzame perspectief. Als prikkel vanuit vergunning in dit scenario werkt om zelfredzaamheid te stimuleren kan dit terugkeer wel ondersteunen (dual intent). Voor overige groep gelijk met referentiescenario.	Vergelijkbaar met B. De nadruk op zelfstandigheid kan bijdragen aan duurzame terugkeer, maar ook deze vergunning biedt uitzicht op langdurig verblijf.	Studie vergroot kennis en vaardigheden die bij wederopbouw inzetbaar zijn. Tegelijk verminderen maximaal vijf jaar verblijf en opbouw van echten voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd de directe terugkeerprikkel.
2. Verblijfsrecht, bestaanszekerheid en perspectief gehele groep	Biedt de gehele groep het verblijf en voorzieningen tot 2031, maar nog geen oplossing voor de periode daarna.	Biedt de gehele groep eerst het T-doc en een relatief brede groep langer perspectief. Voor mensen die niet kunnen	Vergelijkbaar met scenario A. In vergelijking met scenario C perspectief voor een bredere groep.	Biedt de gehele groep eerst het T-doc, maar slechts een kleinere groep langer perspectief.	Biedt studenten voor de duur van hun opleiding verblijf, voorzieningen en perspectief op langdurig verblijf. De vergunning biedt geen

		werken of studeren blijft het vraagstuk na 2031 bestaan.			oplossing voor niet-studerende ontheemden.
3. Voorkomen asielinstroom en druk migratieketen	Is specifiek ontworpen als aantrekkelijk en uitvoerbaar alternatief voor asiel. De precieze aantrekkelijkheid blijft een aandachtspunt – dit is niet hard te beoordelen.	Versobering van het T-doc vergroot het risico dat mensen die niet aan de voorwaarden van de vvr voldoen alsnog voor asiel kiezen. Tegelijk moet de IND veel individuele aanvragen voor vvr a gelijktijdig met T-doc beoordelen.	Het T-doc blijft breed beschikbaar en de vvr biedt een extra aantrekkelijk alternatief. De extra route kan asielinstroom na 2031 voor een beperkte groep voorkomen, maar vraagt individuele beoordeling.	Het T-doc blijft breed beschikbaar en de vvr biedt een extra aantrekkelijk alternatief voor een beperkte groep. De extra route kan asielinstroom na 2031 voor een beperkte groep voorkomen, maar vraagt individuele beoordeling.	Vormt voor studenten een aantrekkelijk alternatief voor asiel en kan latere asielinstroom beperken. Door het beperkte bereik blijft het effect gering.
4. Zelfredzaamheid en participatie	Behoudt toegang tot arbeid en Pw werkt als prikkel voor zelfredzaamheid. Verdere groei hangt vooral af van maatregelen rond taal, arbeidstoeleiding, diploma-erkenning en toegang tot passend werk.	Door scopebeperking Pw zal een beperkt deel in de Pw instromen en daardoor niet de prikkelwerking ervaren die uitgaat van de Pw (o.a. sollicitatieplicht) maar leefgeld behouden. VVR a door aantrekkelijke rechten en een inkomenseis een aanvullende arbeidsprikkel bieden voor een relatief brede groep, voor ontheemden en werkgevers. Het is echter onzeker of dit daadwerkelijk leidt tot meer participatie en zelfredzaamheid.	VVR a door aantrekkelijke rechten en een inkomenseis een aanvullende arbeidsprikkel bieden voor een relatief brede groep. Het is echter onzeker of dit daadwerkelijk leidt tot meer participatie en zelfredzaamheid.	VVR a door aantrekkelijke rechten en een inkomenseis een aanvullende prikkel bieden voor werk en zelfstandig onderdak, maar waarschijnlijk voor de beperkte groep die daartoe (al) in staat is.	Vergroot de prikkel om een opleiding te volgen en vergroot kennis en vaardigheden. De studievoortgangseis borgt dat de vergunning daadwerkelijk voor studie wordt benut.
5. Druk op voorzieningen, uitvoering en gemeenten	De druk op opvang, voorzieningen, uitvoering en gemeenten blijft aanzienlijk, maar de overgang kan worden gespreid en er ontstaat geen aanvullende aanvraagroute (vanwege een extra reguliere vergunning) voor de IND.	Minder omvangrijke transitie voor gemeenten door scopebeperking Pw. Leidt verder tot beperkte verlichting van voorzieningen, terwijl opvang en andere rechten voor houders vvr langer kunnen doorlopen. Risico op meer asiel legt meer druk op IND, COA en gemeenten.	Vermindert het beroep op voorzieningen naar verwachting slechts beperkt. Opvang en eventueel aanvullende bijstand blijven beschikbaar en kunnen langer doorlopen. Wel extra uitvoeringslast voor de IND.	Beperkt de duur van de opvang tot de termijn van het transitiedocument. Er ontstaat wel extra uitvoeringslast voor de IND. De grootte van deze extra uitvoeringslast is afhankelijk van de vormgeving.	Verlengt recht op opvang, inkomensondersteuning en onderwijsbekostiging en vraagt extra uitvoering. Het beperkte doelgroepbereik matigt de totale druk enigszins, maar betekent wel dat o.a. opvang in stand moet worden gehouden voor een kleine groep. Er bestaat een risico op oneigenlijk gebruik van de vvr s om na afloop van het t-doc één jaar verblijfsrecht en voorzieningen te behouden zonder daadwerkelijk te studeren.

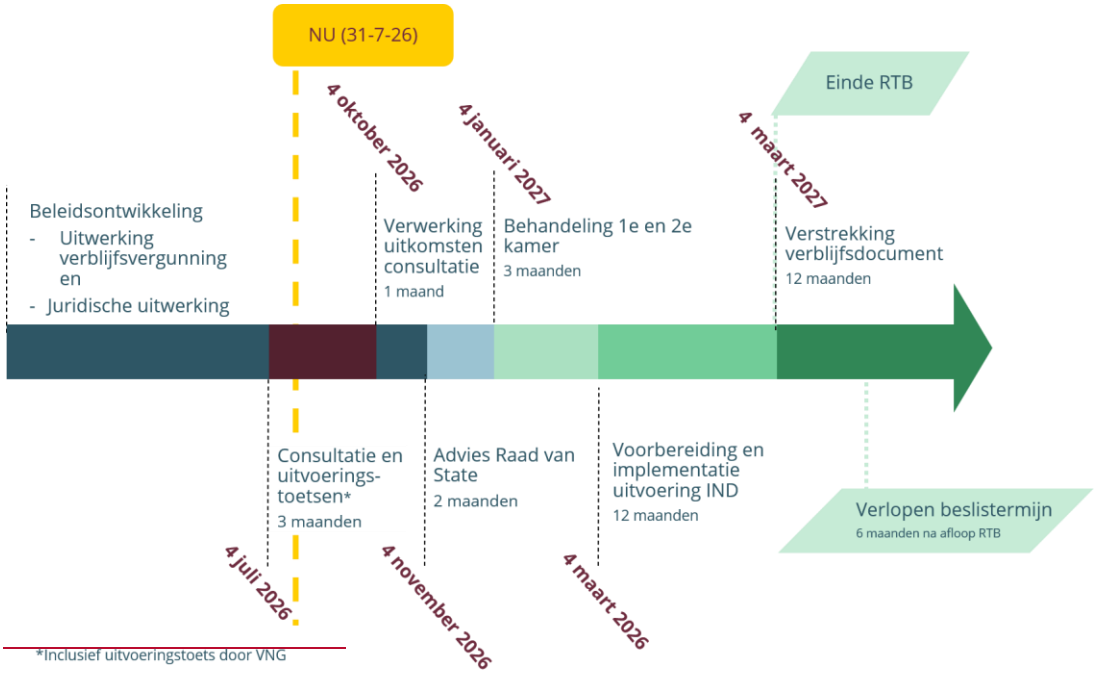
Randvoorwaarden					
6. Uitvoerbaarheid	Omvangrijke en complexe transitie voor uitvoeringsorganisaties en gemeenten, maar het verst uitgewerkt en uitvoerbaar met een grotendeels collectieve verstrekking.	Beoordeling van grote aantallen aanvragen rond 4 maart 2028 komt boven op de invoering van het T-doc. Volgens de beschikbare inschattingen niet uitvoerbaar. Gemeentelijke opvang blijft zwaar belast en moet langer doorlopen.	Zware individuele beoordeling door de IND. Gefaseerde invoering maakt spreiding mogelijk, maar standaardisering, extra capaciteit en eenvoudige toetsing zijn randvoorwaarden. Gemeentelijke opvang blijft zwaar belast en moet langer doorlopen.	Eveneens een zware IND-opgave, mede door toetsing van inkomen en onderdak, hoewel groep die in aanmerking komt beperkter is. Voor gemeenten is de variant gunstiger als opvang afneemt.	Vraagt individuele beoordeling door onderwijsinstellingen en IND en aanpassingen bij DUO. Vaste onderwijsinstroom-momenten veroorzaken piekbelasting. Houdt opvang voor gemeenten (afhankelijk van wijze van inrichting) langer in stand (voor beperkte groep), maar mogelijk wel voor een extra 8 jaar (3 jaar T-doc + 5 jaar max vvr s).
7. Tijdigheid	Tijdpad is zeer kritisch, maar invoering per 4 maart 2028 is nog denkbaar als besluitvorming en consultatie niet verder vertragen.	Niet aannemelijk dat beleidsvorming, wetgeving, uitvoeringstoetsen en implementatie tijdig en zorgvuldig kunnen worden afgerond.	Hoeft niet op 4 maart 2028 gereed te zijn. Gefaseerde ontwikkeling biedt tijd voor zorgvuldige uitwerking en implementatie.	Hetzelfde als B.	Gelijktijdige invoering per maart 2028 is door benodigde beleids-, wetgevings- en implementatiestappen niet realistisch. Gefaseerde invoering tijdens het transitiedocument biedt een haalbaarder tijdpad, maar zorgt wel voor extra langere belasting opvang.
8. Juridische consequenties	De juridische uitwerking is het verst gevorderd. Er blijft een bijzondere regeling voor de doelgroep nodig, maar deze is juridisch te verantwoorden en de differentiatie binnen de groep is beperkt.	Twijfels over rechtvaardiging van creëren extra gunstige vvr a voor enkel deze groep náást het T-doc, wat kan leiden tot juridische risico's door andere groepen (bijv. statushouders) die een beroep zouden kunnen doen op deze regeling doormiddel van een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Ook ontstaat onderscheid tussen werkenden en kwetsbare niet-werkenden. Het verschil binnen de groep wordt het grootst ivm versobering t-doc. Daarnaast moet nog verder in kaart worden gebracht welke wet- en regelgeving moet worden aangepast. Dit vereist tijd en (wetgevings)capaciteit.	Zelfde als A, zonder versobering T-doc.	Dezelfde risico's als A & B, aangevuld met vragen over de inkomens- en huisvestingseis en de positie bij verlies van werk of onderdak.	Grote vragen over rechtsgelijkheid van aparte vvr s voor deze groep t.o.v. andere groepen.

9. Financiële consequenties en doelmatigheid	De kosten zijn geraamd op 3 mld per jaar, voorkomt mogelijk veel hogere kosten en maatschappelijke gevolgen van grootschalige asielinstroom.	Geen robuust onderbouwde Rijksbrede besparing t.o.v. referentiescenario. Mogelijke besparingen door versobering kunnen worden tenietgedaan door langere voorzieningen, en extra uitvoeringskosten ivm meer asielinstroom.	Kosten waarschijnlijk hoger dan referentiescenario doordat opvang en voorzieningen langer beschikbaar blijven. Eventuele baten door meer en beter werk zijn onzeker.	Kosten lager dan bij scenario B vanwege stopzetting recht op opvang na het transitiedocument. Eventuele baten door meer en beter werk zijn onzeker.	Wettelijk collegegeld en bekostiging lopen maximaal vijf jaar door na afloop T-doc, daarnaast extra kosten voor opvang en sociale voorzieningen voor deze groep.
10. Effecten voor doelgroep en samenleving	Eén brede route is relatief begrijpelijk en voorkomt dat mensen direct buiten de boot vallen. Het korte perspectief tot 2031 blijft een belangrijk nadeel.	Biedt een relatief brede groep langer perspectief, maar maakt het stelsel complexer. Duidelijke voorlichting en begeleiding zijn noodzakelijk. De ongelijkheid binnen de groep neemt toe, vooral ten nadele van kwetsbare ontheemden.	Biedt een relatief brede groep langer perspectief, maar maakt het stelsel complexer. Duidelijke voorlichting en begeleiding zijn noodzakelijk. De ongelijkheid binnen de groep neemt toe, vooral ten nadele van kwetsbare ontheemden.	Biedt een kleine groep langer perspectief. De ongelijkheid binnen de groep neemt toe, vooral ten nadele van kwetsbare ontheemden.	Vergroot de kans op studieafronding en biedt studenten en instellingen continuïteit. Tegelijk ontstaan verschillen met niet-studenten of andere studenten van buiten de EER.
11. Aansluiting EU-beleid	Sluit aan bij een de boogde transitie uit tijdelijke voorzieningen onder de RTB, met inzet op terugkeer en oplossing voor kwetsbaren t/m 2031, maar biedt nog geen duurzame route na 2031.	Sluit aan bij transitie, wel meer perspectief na 2031 alleen voor deel van de groep (niet voor kwetsbaren), minder nadruk op terugkeer. Nadruk op werkvergunningen past bij wat andere lidstaten doen.	Zelfde als A	Zelfde als A & B, met perspectief voor een nog beperktere groep.	Past bij de Europese inzet op overgang naar andere legale statussen. Niet direct passend bij wat andere lidstaten doen.

/ F Tijdslijn invoering nieuwe verblijfsvergunningen

De tijdslijn geeft weer welke stappen gezet moeten worden, van beleidsontwikkeling tot implementatie, voor de invoering van een nieuwe vergunning.[42]
Enkele aandachtspunten daarbij:

- Het transitiedocument heeft de fase van beleidsontwikkeling al doorlopen. De benodigde wetsteksten (aanpassingen TWOO en Vb) zijn gereed en zijn klaar voor consultatie. Bij een start van de consultatie in september loopt de implementatiefase voor de IND al door na afloop van de RTB op 4 maart 2028 en ontstaat er een periode van 6 maanden waarin het transitiedocument nog niet aan alle ontheemden is verstrekt, maar de beslistermijn voor hun asielaanvragen na afloop van de RTB wel is verlopen. Dit zou kunnen leiden tot dwangsommen.
  - Er wordt gewerkt aan oplossingen om dit risico te mitigeren. De IND geeft aan dat hun implementatietijd niet verder gecomprimeerd kan worden. Het is echter mogelijk dat de wetgeving versneld kan worden doordat de aanpassing van het Vb niet door de Kamers hoeft te worden behandeld. Alhoewel de TWOO en het Vb alleen in samenhang kunnen worden gezien en tegelijkertijd in consultatie moeten gaan, is het mogelijk dat het Vb eerder wordt gepubliceerd, waarna implementatie door de IND kan beginnen.
- Eventuele aanvullende nieuwe reguliere vergunningen moeten nog volledig worden ontwikkeld en juridisch worden uitgewerkt. Hiervoor is nog geen tijdpad vastgesteld. De benodigde ontwikkeltijd komt bovenop de 21 maanden die nodig zijn voor het proces van consultatie tot en met implementatie.
  - Wanneer de IND de aanvullende verblijfsvergunning parallel aan het transitiedocument moet invoeren, moet bovendien rekening worden gehouden met een langere implementatietermijn wegens verdere belasting van schaarse implementatiecapaciteit.



[42] De tijdslijn is gebaseerd op gegevens over minimale termijnen voor wetgeving van DWJZ en de uitvoeringstoets transitiedocument ontheemden uit Oekraïne (EAUT) van de IND van juni 2026.