

Totstandkoming ramingen Capaciteitsorgaan

29 oktober 2025

Instroomadviezen van het Capaciteitsorgaan: hoe dan?

Het Capaciteitsorgaan bestaat al meer dan 25 jaar. In die jaren zijn instroomadviezen afgegeven aan de Ministeries van VWS, OCW en Sociale Zaken. De instroomadviezen gaan over hoeveel zorgprofessionals moeten instromen in een (vervolg)opleiding om vraag naar en aanbod van de beroepsgroep zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

De ministeries bemoeien zich niet met hoe die adviezen tot stand komen. Wel stellen de ministeries eisen aan die instroomadviezen. De instroomadviezen moeten zo objectief mogelijk zijn en veldpartijen moeten daarbij betrokken worden zodat er ook draagvlak is in het veld voor het instroomadvies.

Het Capaciteitsorgaan betreft de veldpartijen op verschillende manieren in het komen tot een instroomadvies. Deze notitie licht toe hoe dat gebeurt en waarom. Eerst maken we helder hoe we zo objectief mogelijk prognoses maken over de toekomst met behulp van beschikbare of uitgevraagde informatie. Om te kijken naar de toekomst zijn ook inzichten van experts nodig.

De laatste jaren krijgen we steeds meer te maken met schaarste. Schaarste kan verschillende vormen aannemen. Zo kan er sprake zijn van schaarste aan zorgprofessionals: er kunnen te weinig mensen zijn die de (vervolg)opleiding willen of kunnen volgen. We hebben het dan over de haalbaarheid van de instroom. Maar er kan ook schaarste zijn aan financiële middelen. Zo zijn er in het Integraal Zorg Akkoord (IZA) en het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA) afspraken gemaakt over hoeveel zorgsectoren financieel mogen groeien. De schaarste aan financiële middelen kan de toekomstige vraag naar de inzet van beroepsgroepen beïnvloeden.

Graag nemen we je mee in de 'reis' van de totstandkoming van een instroomadvies.

1 Wat doet het Capaciteitsorgaan?

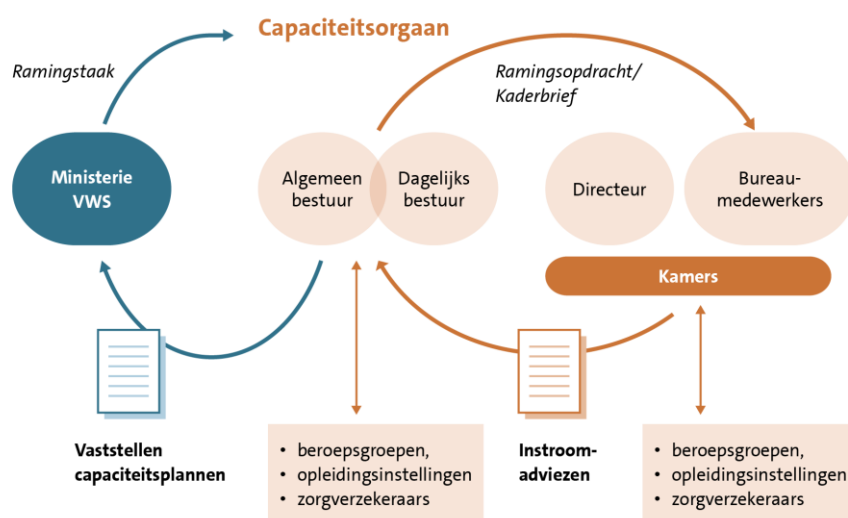
Diverse ministeries en met name die van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen stellen gelden beschikbaar voor het opleiden van diverse groepen zorgprofessionals. Om te weten hoeveel geld zij daarvoor jaarlijks moeten reserveren, vragen zij het Capaciteitsorgaan om te adviseren over hoeveel zorgprofessionals de (vervolg) opleiding moeten/mogen instromen.

Het Capaciteitsorgaan stelt daarvoor ramingen op voor zo'n 80 beroepsgroepen. De raming vindt een maal in de drie jaar plaats. We hebben het dan over de volgende beroepsgroepen:

- afgestudeerde artsen in geneeskunde en tandartsen;
- huisartsen;
- specialist ouderengeneeskunde en arts VG;
- medisch specialisten;
- sociaal geneeskundigen;
- BIG-professionals in de geestelijke gezondheidszorg;
- verpleegkundig specialisten en physician assistants;
- mondhygiënist en tandheelkundige specialisten;
- Gespecialiseerde verpleegkundigen en andere medisch ondersteunende beroepen in de ziekenhuizen en ambulancezorg.

De taak en samenstelling van het Capaciteitsorgaan zijn weergegeven in Figuur 1. Bij het uitvoeren van de ramingstaak maken we geen beleid, maar geven enkel een advies af.

Taak en samenstelling van het Capaciteitsorgaan



Figuur 1 Taak en samenstelling Capaciteitsorgaan

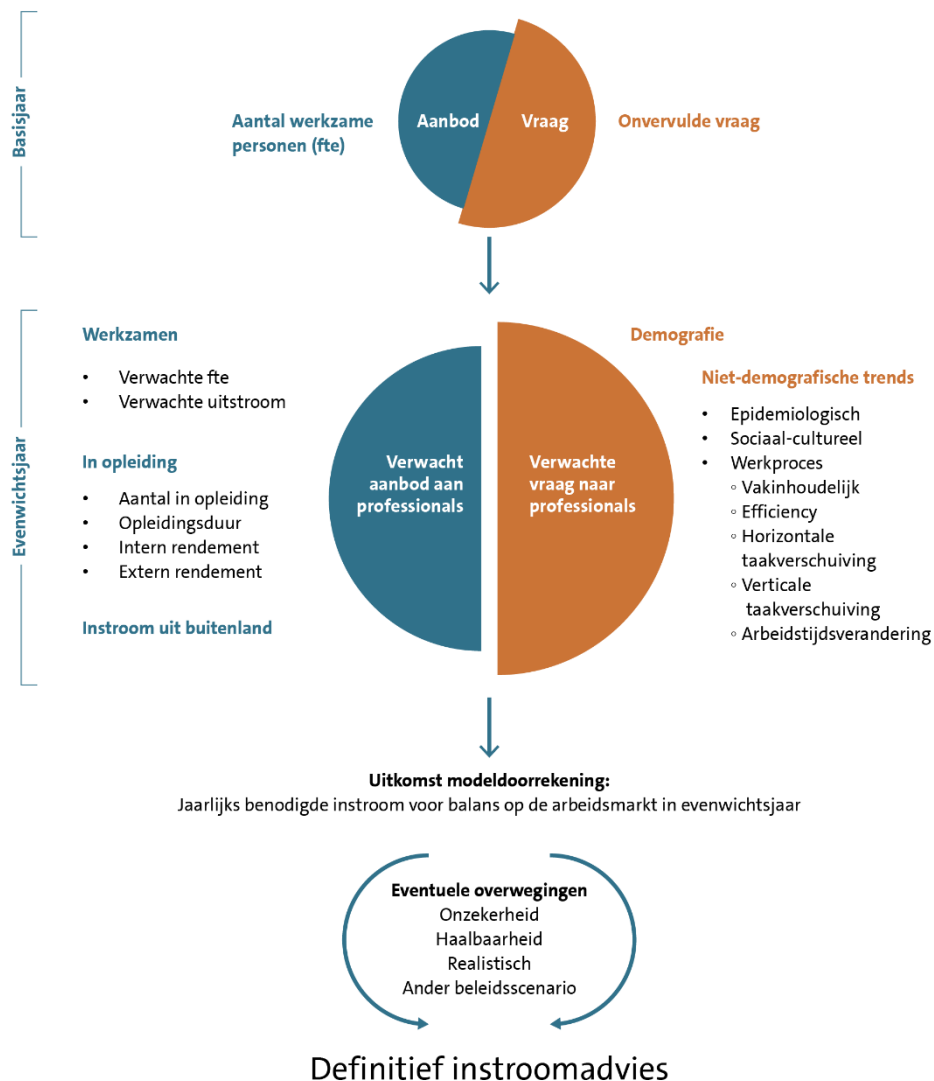
2 En wat is dan een raming?

De ramingen maken een inschatting van hoeveel zorgprofessionals er in de toekomst nodig zullen zijn. Daarvoor maken we gebruik van een model dat een 50-tal parameters omvat. Het ramingsmodel is weergegeven in Figuur 2. Die parameters gaan over:

- het aantal werkzame zorgprofessionals en bestaande tekorten/overschotten;
- hoeveel zorgprofessionals naar verwachting in de toekomst beschikbaar zijn, rekening houdend met uitstroom, buitenlandse instroom en het aantal in opleiding;
- hoeveel zorgprofessionals nodig zijn als we demografische trends doortrekken naar de toekomst;
- hoeveel zorgprofessionals nodig zijn als we ook rekening houden met niet-demografische ontwikkelingen.

Voor al die 50 parameters stellen we een waarde vast. Op basis van het totaal van die inschattingen komen we tot een doorrekening hoeveel zorgprofessionals er in de toekomst ongeveer nodig zullen zijn en hoe hoog dan de instroom in de opleiding zou moeten zijn.

Ramingsmodel Capaciteitsorgaan



Figuur 2 Vereenvoudigde weergave ramingsmodel Capaciteitsorgaan

Het basisjaar is de uitgangssituatie van waaruit geraamd wordt. Het evenwichtsjaar is het jaar waarin we zoeken naar balans tussen aanbod en vraag. Met name voor het verwacht aanbod en de verwachte vraag in dit evenwichtsjaar berusten de schattingen op aannames. Dat geldt bijvoorbeeld voor demografische ontwikkelingen. Het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 maakt duidelijk dat het maken van voorspellingen niet alleen een wetenschap is, maar vooral ook een kunst, zeker wanneer de onzekerheid groot is. Zo is het maken van bevolkingsprognoses afhankelijk van aannames over de factoren geboorte, sterfte en migratie. Op de lange termijn kunnen die factoren veranderen. Dat betekent dat bij het inschatten van toekomstige ontwikkelingen vaak onzekerheid in het spel is. Juist door daar rekening mee te houden, helpen prognoses om beter voorbereid te zijn op de toekomst. Die onzekerheid is ook de reden om na drie jaar opnieuw een raming uit te voeren.

Om zicht te krijgen op toekomstige ontwikkelingen in het aanbod en de vraag maken we gebruik van kwantitatieve databronnen en kwalitatieve expert-opinions. Wat zal bijvoorbeeld de impact zijn van het meer en langer thuis blijven wonen van zorgbehoevende ouderen of van artificial intelligence voor de vraag naar specialisten ouderengeneeskunde? Bij dergelijke ontwikkelingen valt niet altijd voort te bouwen op betrouwbare schattingen uit het verleden. Wanneer er weinig veranderingen optreden, dan bieden eerdere waarden van parameters redelijk zicht op de wereld van morgen. Maar als zorg en preventie veranderen, kunnen we minder leunen op informatie uit het verleden en zijn we meer afhankelijk van de praktijkervaring en kennis van de experts. De kunst van het ramen is om expert opinions te duiden, te wegen en te combineren met beschikbare informatie uit andere bronnen.

3 Zo objectief mogelijk én met betrokkenheid van veldpartijen

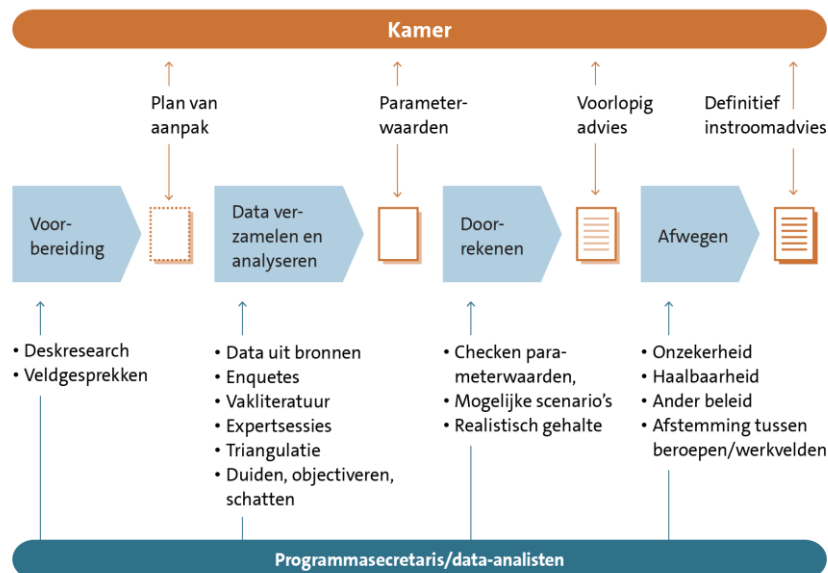
Veldpartijen zijn intensief betrokken bij de ramingen van het Capaciteitsorgaan. Dat is ook nodig, want het zijn de mensen uit de praktijk van zorg en preventie die goed kunnen inschatten welke ontwikkelingen zich voordoen, hoe die ontwikkelingen samenhangen en welke de meeste invloed hebben. Zorginstellingen anticiperen in hun strategisch personeelsbeleid op de toekomst. Beroepsverenigingen zien wat er in hun vakgebieden verandert. Verzekeraars maken strategische keuzes voor de toekomst mede in relatie tot landelijk zorg-en preventiebeleid. Samen maken veldpartijen ook die toekomst. Het betrekken van veldpartijen bij de ramingen past dan ook in de methodiek van participatieve beleidsanalyse zoals die steeds meer voor complexe systemen als de zorg wordt toegepast. Bij het maken van prognoses is het dan van belang om wat veldpartijen wensen te onderscheiden van realistische verwachtingen.

Om te zorgen dat de ramingen zo objectief mogelijk blijven en realistisch zijn, zijn in de werkwijze van het Capaciteitsorgaan een aantal waarborgen ingebouwd (zie Figuur 3).

- De ramingen komen onafhankelijk tot stand; ministeries bemoeien zich niet met hoe het Capaciteitsorgaan de ramingstaak uitvoert.
- Het Capaciteitsorgaan werkt met Kamers met een evenredige vertegenwoordiging van diverse veldpartijen zoals neergelegd in de statuten.
- De voorbereiding en uitvoering van de raming ligt bij medewerkers van het bureau die onafhankelijk zijn van veldpartijen; programmasecretarissen genoemd. Bij elke raming zijn twee programmasecretarissen betrokken.
- De programmasecretaris laat zich ondersteunen door data-analisten en onderzoekers binnen of buiten het bureau.
- De programmasecretaris maakt gebruik van diverse bronnen en legt die naast elkaar (triangulatie) om te komen tot een inschatting van incidentele en structurele trends.
- Met name voor die parameters waar (grote) onzekerheid over bestaat, houdt de programmasecretaris er rekening mee dat belangen en wensen doorklinken in expert opinions en reacties van de Kamer.
- De programmasecretarissen van het Capaciteitsorgaan stemmen hun werkwijze onderling af en bespreken waar ramingen/inschattingen elkaar overlappen/afstemming behoeven.
- De programmasecretaris bespreekt met de Kamer het plan van aanpak voor de raming, de uitgevoerde onderzoeken en de resultaten daarvan en de uiteindelijke inschatting van waarden voor de afzonderlijke parameters van het ramingsmodel.

- De programmasecretaris levert de uitkomsten van de waarden van parameters aan bij het Nivel die de doorrekening maakt.
- De programmasecretaris deelt de uitkomsten van de doorrekening van de raming met de Kamer en doet een voorstel voor het instroomadvies.
- Doorslaggevend in het gesprek in de Kamer over het instroomadvies zijn inhoudelijke argumenten en overwegingen op basis van alle verzamelde data en kwalitatieve input.
- Het definitieve instroomadvies meldt de overwegingen waarop het is gebaseerd.
- Het Algemeen Bestuur stelt het instroomadvies definitief vast.

Ramingsproces



Figuur 3 Ramingsproces en de rol van programmasecretaris en Kamer

Roept deze notitie nog vragen en onduidelijkheden op? Dan gaan we daarover graag in gesprek.

U kunt daarvoor contact opnemen met dr. Cisca Joldersma, directeur Capaciteitsorgaan, c.joldersma@capaciteitsorgaan.nl.