Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

29 282 Arbeidsmarktbeleid en opleidingen zorgsector

Nr. 629

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANGDURIGE ZORG, JEUGD EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2026

Op 5 december 2025 werd de periodieke rapportage «Arbeidsmarkt en opleidingen zorg en welzijn» (bijlage 1 – hierna: de rapportage) aan de Kamer aangeboden[1]. De Kamer is eerder over de opzet en vraagstelling van de rapportage geïnformeerd in de brieven van 9 september 2024 en 2 december 2024[2]. Op 19 februari 2026 zijn door de Kamer gestelde schriftelijke vragen over de rapportage beantwoord[3]. In deze voorliggende brief ga ik nader in op de conclusies en aanbevelingen die in de rapportage worden gedaan en mijn beleidsreactie hierop.

De rapportage maakt onderdeel uit van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het thema «Arbeidsmarkt en opleidingen zorg en welzijn» is onderdeel van artikel 4.2 van de begroting van VWS. Binnen dit thema is het beleid van VWS erop gericht de juiste randvoorwaarden te creëren voor werkgevers om voldoende, kwalitatief goed personeel aan te trekken en te behouden. Ten behoeve van de rapportage is aan onderzoeksbureau SEO gevraagd om door middel van syntheseonderzoek te komen tot beantwoording van de centrale vraag: *«Op welke wijze kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid worden vergroot, rekening houdend met de rol die het Ministerie van VWS hierin kan en hoort te spelen?»* SEO is hierbij gevraagd om met name te reflecteren op de rol van de Minister van VWS binnen het samenspel met werkgevers, werknemers, andere departementen en overige partijen op de arbeidsmarkt.

Gedurende het onderzoek heeft SEO een begeleidingscommissie geconsulteerd met hierin vertegenwoordigers van de Ministeries van SZW, OCW en Financiën, DUS-I, het Capaciteitsorgaan, RegioPlus en de

[1] Kamerstuk II 2025–2026, 29 282, nr. 616.
[2] Kamerstuk II 2024–2025, 29 282, nr.581 en Kamerstuk II 2024–2025, 29 282, nr. 584.
[3] Kamerstuk II 2025–2026, 29 282, nr. 623.

kst-29282-629
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Chief Nursing Officer van VWS. De begeleidingscommissie werd voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Deze onafhankelijk voorzitter heeft ook, conform de vereisten in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (hierna: RPE), in de rol van onafhankelijk deskundige een beoordeling van de rapportage geschreven. Deze beoordeling is met de rapportage aan de Kamer aangeboden[4] en is meegenomen in de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Conclusies uit de periodieke rapportage

De beleidstheorie achter het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid van het Ministerie van VWS is gestoeld op het idee dat de zorgsector te maken heeft met structurele vormen van marktfalen, gedragsfalen en systeemfalen die een optimale werking van de arbeids- en opleidingenmarkt verhinderen. Er is een risico dat werkgevers te weinig investeren in opleiden en scholing, met mogelijk personeelstekorten als gevolg. Het arbeidsmarktbeleid van het Ministerie van VWS is in de periode 2016–2024 verschoven van aanbodvergroting (hogere instroom en verhoging aantal gewerkte uren per zorgprofessional) naar het terugdringen van de vraag, met een nadruk op het verhelpen van systeemfalen in de vorm van gebrekkige coördinatie tussen verschillende sectorpartijen.

SEO concludeert dat opleidingsregelingen vaak mogelijk doeltreffend zijn, maar dat in vrijwel alle gevallen een «harde» effectmeting ontbreekt waardoor geen vergaande conclusies getrokken kunnen worden. Voor het Stagefonds en de Instellingssubsidie Capaciteitsorgaan is wel een effectevaluatie beschikbaar. Op basis hiervan concludeert SEO dat het Stagefonds zeer waarschijnlijk niet doeltreffend is (deze regeling heeft vermoedelijk niet geleid tot het bieden van meer stages dan het geval was geweest zonder de subsidie) en dat de Instellingssubsidie Capaciteitsorgaan zeer waarschijnlijk wel doeltreffend is. De meeste subsidieregelingen voor het opleiden worden beoordeeld als potentieel dan wel waarschijnlijk niet of matig doelmatig door het risico van overcompensatie en verdringing van private investeringen. De doelmatigheid van deze instrumenten wordt verder beperkt door hoge administratieve lasten.

Wat betreft het arbeidsmarktbeleid is er door het ontbreken van meetbare doelstellingen bij de diverse regelingen, en het ontbreken van systematische effectevaluaties geen oordeel mogelijk over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke regelingen.

Gezien bovenstaande, geldt voor zowel de opleidings- als arbeidsmarktregelingen dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrumentarium als geheel.

Aanbevelingen uit de periodieke rapportage

SEO concludeert over de gewenste rol van het Ministerie van VWS dat, gegeven de beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid van een groot deel van de subsidieregelingen, het in de rede ligt om de verantwoordelijkheid voor het opleiden en goed werkgeverschap meer terug te leggen bij de werkgever. Werkgevers zijn beter dan de overheid op de hoogte van veranderende behoefte aan vaardigheden en kunnen hier sneller en gerichter op inspelen. Voor het Ministerie van VWS is primair een coördinerende rol weggelegd, om de juiste randvoorwaarden te scheppen om opleiden en goed werkgeverschap te faciliteren en de prikkel om te investeren in personeel te versterken. In het geval van overduidelijk

[4] Bijlage bij Kamerstuk II 2025–2026, 29 282, nr. 616.

marktfalen blijft sturing door middel van specifieke subsidieregelingen een optie.

Aanbeveling 1: Overweeg alternatieve instrumenten naast subsidies om de verantwoordelijkheid van het opleiden en goed werkgeverschap (deels) bij het veld zelf neer te leggen.

Ik neem deze aanbeveling over. Gegeven de huidige arbeidsmarktkrapte schrijft SEO het verstandig te vinden om terughoudend te zijn met het al te drastisch en plotsklaps snoeien in de subsidieregelingen gericht op het opleiden tot het moment dat kansrijke alternatieven zijn uitgewerkt. Ook de onafhankelijk deskundige noemt in zijn beoordeling in de aanbevelingen voornamelijk een aanpak voor de langere termijn te zien. Ik ben het hiermee eens en zal stapsgewijs het instrumentarium voor opleiden heroverwegen, te beginnen bij de middelen waar in het Aanvullend Zorg en Welzijnakkoord[5] (AZWA) afspraken over zijn gemaakt: de middelen voor scholing en opleiden in de medisch-specialistische sector (MSZ) en in de wijkverpleging en de aanvullende middelen die beschikbaar worden gesteld voor opleiding en scholing daar waar de tekorten het grootst zijn (buiten het ziekenhuis). Samen met de betrokken partijen (her)overweeg ik momenteel het instrumentarium voor deze middelen in lijn met deze aanbeveling. Het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de reguliere bij- en nascholingsactiviteiten geheel (terug) bij de werkgevers wordt gelegd en dat deze activiteiten bekostigd moeten worden vanuit de eigen middelen van zorginstellingen. Voor wat betreft de strategische opleidingsactiviteiten, zoals de middelen voor tekort-sectoren, overweeg ik een instrumentarium dat past bij een zorgbrede aanpak waarbij de uitvoering komt te liggen bij de gezamenlijke werkgevers. Ik informeer de Kamer na de zomer nader over de uitkomsten van dit traject.

Met dit traject wordt beoogd om weer een deel van de verantwoordelijkheid voor opleiden en scholing terug te leggen bij de werkgevers. SEO geeft in de rapportage aan dat in sommige gevallen subsidies nog wel steeds het meest geëigende instrument kunnen zijn om knelpunten op de opleidingenmarkt aan te pakken. Bijvoorbeeld als flexibel en gericht gereageerd moet worden op een steeds veranderende behoefte en vraag uit het veld. En als scholing en opleiden niet voldoende van de grond komt via alternatieve instrumenten die de verantwoordelijkheid primair bij het veld zelf leggen, of deze alternatieve instrumenten nog niet beschikbaar zijn. In de opvolging van de aanbevelingen 2,3 en 4 maak ik derhalve wel gebruik van het instrument subsidie.

Aanbeveling 2: Richt het beleid primair op het scheppen van de juiste randvoorwaarden om de arbeidsmarkt en het opleidingsstelsel binnen de zorg goed te laten functioneren.

Deze aanbeveling neem ik over. In het AZWA zet ik samen met de veldpartijen stevig in op de randvoorwaarden voor het verstevigen van de lerende omgeving in de sector zorg en welzijn. Onderdeel hiervan is de hierboven genoemde afspraak over bekostiging van opleiden en scholing binnen en buiten het ziekenhuis. Hiernaast maken wij landelijke en regionale afspraken over het verstevigen van de instroom en het voorkomen van vroege uitval, onder andere door vernieuwend en flexibel op te leiden. Dit is primair een verantwoordelijkheid van de onderwijs- en zorginstellingen gezamenlijk. In het AZWA is afgesproken om de samenwerking tussen zorg en welzijn en onderwijs te verstevigen. De subsidieregeling Inrichten opleidingsstructuur helpenden, verzorgenden en verpleegkundigen (IOHVV) is hier een goed voorbeeld van. Een ander

[5] Kamerstukken II 2024–2025, 31 765, nr. 943.

voorbeeld is de meerjarige subsidie voor de activiteiten van het College Zorgopleidingen (CZO). Het CZO heeft in nauwe afstemming met opleiders en werkgevers zo'n 35 zorgopleidingen flexibel en modulair ingericht. Dit maakt het mogelijk om naast volledige opleidingen, ook delen van opleidingen te volgen die relevant zijn voor de werksituatie, en om eenvoudiger over te stappen naar (aanverwante) specialisaties. Zoals in het coalitieakkoord beschreven, moeten professionals opgeleid worden voor het leveren van zorg waar ze het hardste nodig zijn en moet het overstappen van werk in het ene zorgdomein naar het andere makkelijker worden gemaakt.

SEO suggereert een investering in het vergroten van de begeleidingscapaciteit voor leerlingen, stagiaires en studenten. Ik acht verdere samenwerking tussen zorg en welzijn en onderwijs essentieel om te komen tot voldoende begeleidingscapaciteit. De hierboven genoemde afspraken over samenwerking zien dus ook op begeleiding. Met de subsidieregelingen IOHVV, CZO en ook de Nationaal Groeifonds subsidie aan Digital United Training Concepts for Healthcare (DUTCH) wordt geïnvesteerd in innoverende manieren van begeleiding, zodat er minder begeleidingscapaciteit in de sector nodig is.

Andere cruciale randvoorwaarden zijn inzicht in regionale verschillen en toekomstige capaciteitsbehoeften. In het onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (AZW) werken arbeidsmarktfondsen in zorg en welzijn en het Ministerie van VWS samen met als doel om betrouwbare, onafhankelijke informatie te bieden over de arbeidsmarkt. Via de AZW StatLine ontsluit het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) actuele data over de arbeidsmarkt in zorg en welzijn. Ook worden jaarlijks arbeidsmarktprognoses gemaakt. De huidige programmaperiode loopt tot en met 2027. De komende tijd ga ik met de arbeidsmarktfondsen in gesprek over een vervolg.

Aanbeveling 3: Bestendig de faciliterende rol die het ministerie de laatste jaren ten aanzien van de arbeidsmarkt heeft aangenomen.

Deze aanbeveling neem ik over. Het Ministerie van VWS zal de faciliterende rol voortzetten en blijft werkgevers stimuleren om het werkplezier van hun medewerkers te borgen door middel van meer autonomie en vertrouwen, het voorkomen van verzuim en verloop, het tegengaan van agressie en het verminderen van administratieve lasten. Zo ondersteunt het Ministerie van VWS bijvoorbeeld het Preventieplan Zorg en Welzijn, dat werkgevers concrete handvatten biedt om verzuim en uitstroom terug te dringen.

In deze lijn ligt ook de rol die het Ministerie van VWS pakt om het werken in zorg en welzijn positief onder de aandacht te brengen bij verschillende doelgroepen, waaronder studiekiezers, werkenden en zij-instromers. Hiervoor worden, in navolging van de afspraken die hierover in het AZWA zijn gemaakt, middelen beschikbaar gesteld waarmee sociale partners in zorg en welzijn werken aan de integratie van de landelijke studiekeuze- en loopbaaninstrumenten Zorginspirator, YouChooz en Sterk in je Werk tot één nieuw loopbaanplatform met de naam «Zowi».

SEO adviseert het Ministerie van VWS om samenwerking in de regio te faciliteren en regio's te verbinden. Dit doet het ministerie door Regioplus, het samenwerkingsverband van regionale werkgeversorganisaties, te ondersteunen met een subsidie voor het meerjarenprogramma Samenwerken en Innoveren in de Regio. Het versterken van veranderkracht, inzetten op regionaal werkgeverschap en het verbinden van informele en

formele zorg zijn hierin de belangrijkste speerpunten die zullen bijdragen aan de transitie die nodig is op de arbeidsmarkt.

Aanbeveling 4: Ondersteun voorlopers bij de toepassing van technologie en nieuwe werkvormen om zo een cultuuromslag richting meer innovatie binnen de sector te realiseren.

Deze aanbeveling neem ik over. Op dit moment worden koplopers al op meerdere manieren ondersteund door het Ministerie van VWS. Zo richten de IZA- en AZWA-partners zich via de Intensiveringsagenda digitale en hybride zorg op het breed opschalen en adopteren van digitale en hybride (zorg)processen, waarvan we weten dat ze écht bijdragen aan de geformuleerde doelen van IZA-AZWA.[6] Ook werken zij aan het bevorderen van de inzet van arbeidsbesparende medische technologie, via het loket van Zorg Voor Innoveren.[7] De regioadviseurs van het Regioteam Arbeidsmarkt van VWS ondersteunen regionale partijen bij het benutten van arbeidsbesparende innovaties. Zij versterken de samenwerking tussen zorg- en welzijnsorganisaties, het onderwijs, bedrijven en kennisinstellingen en signaleren welke belemmeringen in de uitvoering bestaan en hoe deze kunnen worden weggenomen. Via het ActieLeer-Netwerk (ALN)[8] laten branche-, domein- en regio-overstijgend koplopers op een inspirerende wijze zien «hoe» je vormgeeft aan het aanjagen van verandering van de arbeidsmarkt. Via de Stimuleringsregeling Technologie in Ondersteuning en Zorg (STOZ) wordt bovendien financiële ondersteuning geboden bij het gebruik van digitale en hybride processen om zorg- en ondersteuningsmedewerkers substantieel minder in te zetten (arbeidsverlichting), of mensen langer thuis te laten wonen.

In de Kamerbrief van 9 december 2025 wordt nader ingegaan op wat nodig is om het gebruik van deze innovaties te laten slagen. De brief benoemt daarbij ook concrete maatregelen die gericht zijn op de door SEO benoemde ondersteuning en cultuuromslag.[9] Daarnaast is het van belang dat professionals structureel worden betrokken bij en zeggenschap hebben over (de implementatie en inbedding in werkprocessen van) innovaties. In de Kamerbrief over zeggenschap van 26 januari 2026 is toegelicht hoe VWS het versterken van zeggenschap ondersteunt[10].

Aanbeveling 5: Formuleer bij toekomstig te ontwikkelen beleid concrete, meetbare doelstellingen die voortkomen uit een expliciete beleidstheorie. Maak aan de voorkant helder hoe het nieuwe beleid wordt geëvalueerd.

Ik neem deze aanbeveling over. Het Ministerie van VWS werkt hard aan de implementatie van de Comptabiliteitswet 3.1. Dit houdt in dat wanneer bestaande regelingen worden herzien of nieuwe regelingen worden opgezet, er meetbare doelstellingen geformuleerd worden met behulp van het Beleidskompas en het kader «Beleidskeuzes uitgelegd». Dit kader is bedoeld om de Kamer goed te informeren over de doelen, instrumenten, financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van een voorstel.

---

[6] https://www.datavoorgezondheid.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/01/08/intensiveringsagenda-azwa--iza-werkgroep-digitale-en-hybride-zorg/digitale-en-hybride-zorg-intensiveringsagenda.pdf

[7] AZWA afspraak B2.

[8] Het ActieLeerNetwerk is onderdeel van Regioplus. Regioplus is een samenwerkingsverband van 12 regionale werkgeversorganisaties in zorg en welzijn. Zij ontvangen subsidie van VWS voor het programma: «Samen Innoveren in de Regio (SIR)».

[9] Kamerstukken II 2025–2026, 27 529 en 31 765, nr. 354.

[10] Kamerstukken II 2025–2026, 29 282, nr. 621.

De SEA is een meerjarige agenda die ex ante, ex durante en ex post evaluaties omspant op alle belangrijke (beleids)thema's en bijbehorende begrotingsartikelen van VWS. Het thema «Arbeidsmarkt en opleidingen zorg en welzijn» is één van de hoofdonderwerpen van deze agenda. De voortgang en resultaten van de SEA worden toegelicht in zowel de VWS-begroting, als het jaarverslag. Een eerstvolgende actualisatie van de planning van deze evaluaties maakt onderdeel uit van de SEA in de begroting 2027. Deze planning wordt mede opgesteld op basis van de eisen zoals hierover gesteld in de uitgewerkte richtlijnen voor evaluaties in de RPE.

Aanbeveling 6: *Laat daar waar beleidsresultaten te vatten zijn in eenduidige indicatoren, het instrument (of samenhang van instrumenten) door een onafhankelijke partij evalueren d.m.v. een (quasi-experimenteel) effectonderzoek (zoals een verschil-in-verschilanalyse) in plaats van alleen op basis van kwalitatieve percepties van partijen die baat hebben bij de betreffende regeling.*

Ik ondersteun deze aanbeveling. Zoals aangegeven, werkt het Ministerie van VWS hard aan de verbetering van de huidige werkwijze als onderdeel van de Comptabiliteitswet. Onderdeel hiervan zijn het stellen van meetbare doelen bij het herzien of maken van een regeling en het aan de voorkant nadenken over de evaluatiemethode. Hierbij zet ik wat betreft het arbeidsmarkt- en opleidingenbeleid in op meer effectgerichte evaluaties in plaats van de procesgerichte evaluaties. Een quasi-experimenteel effectenonderzoek is een goede manier om effectgericht te evalueren. Dit onderzoek vraagt om herhaaldelijke metingen op individueel of instellingsniveau. De extra administratieve lasten en kosten die dit soort effectonderzoek met zich meebrengen, moeten wel in verhouding staan tot de grootte van het instrument.

Mogelijke besparingsvariant

Conform de vereisten van de RPE, doet SEO ook een suggestie voor een mogelijke besparingsvariant. Zowel SEO als de onafhankelijk expert geven hierbij aan dat van het te evalueren instrumentarium al verschillende regelingen stop zijn gezet of in de nabije toekomst worden stopgezet, zoals het Stagefonds en het programma Toekomstige Arbeidsmarkt Zorg, inclusief SectorplanPlus. In die zin is er ten opzichte van 2024 en de jaren ervoor al een besparing ingeboekt. SEO heeft zich daarom gericht op verbeteringen van de doelmatigheid op langere termijn.

De voorgestelde mogelijke besparingsvariant richt zich op een verdere terugdringing van de uitgaven via een korting op de beschikbaarheidbijdrage voor medische vervolgopleidingen. Zoals ook geconcludeerd in de recente evaluatie van het instrument beschikbaarheidbijdrage[11] is op dit moment een apart regime voor medische vervolgopleidingen in de vorm van een beschikbaarheidbijdrage, gerechtvaardigd. De kosten van medische vervolgopleidingen zijn hoog en het risico op het «freeriderеffect» en een varkenscyclus is aanwezig. SEO concludeert dat het aannemelijk is dat medische vervolgopleidingen zonder aanvullende bekostiging niet of onvoldoende tot stand komen. Bovendien is er op dit moment geen evident bekostigingsalternatief. Echter constateert SEO dat de doelmatigheid van de beschikbaarheidbijdrage potentieel/waarschijnlijk matig is. Een belangrijke reden hiervoor is dat de bijdrage gelijk is voor elk medisch specialisme met een beperkte differentiatie naar de omvang van instellingen, terwijl er grote variatie is in de kosten en baten van het opleiden tussen de verschillende specialismen. Daar komt

[11] Kamerstukken II 2024–2025, 29 282, nr. 607.

bij dat de huidige bedragen gemiddeld genomen gericht zijn op volledige kostendekkendheid. SEO geeft twee mogelijke opties om de doelmatigheid van de beschikbaarheidbijdrage op termijn te verbeteren:

1. *Verlaging van de beschikbaarheidbijdrage door alleen de gemiddelde, directe kosten van het opleiden uniform te vergoeden. De kosten van het praktijkonderwijs, met grote variatie in de hoogte van deze kosten tussen specialismen, komen dan voor rekening voor de opleidende werkgever.*
2. *Aanpassen van de hoogte van de beschikbaarheidbijdrage aan de totale opleidingskosten van een specialisme. Deze vorm van differentiatie lijkt vooralsnog niet kansrijk, omdat er momenteel geen goed zicht is op de variatie tussen de specialismen in de kosten (en opbrengsten) van de vervolgopleiding.*

In het coalitieakkoord is afgesproken om de beschikbaarheidbijdrage medisch specialistische vervolgopleidingen te verlagen met 110 miljoen euro per jaar met ingang van 2029. De opties uit deze rapportage zullen betrokken worden bij de uitwerking van deze korting.

Tot slot ziet SEO een overkoepelende besparing in de overheidsuitgaven op lange termijn als conform de eerste aanbeveling de opleidingsverantwoordelijkheid meer bij de werkgevers wordt (terug)gelegd. Ik informeer u op korte termijn over de eerste stappen in het traject om het financieringsinstrumentarium voor opleiden in zorg en welzijn te herzien.

De Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport,
W.R.C. Sterk