

Advies MLT-raming zorg

17 april 2015

De Ministers van VWS en Financiën hebben de technische werkgroep Zorgkeuzes in Kaart (TW)¹ gevraagd om te adviseren over de methode voor het opstellen van een nieuw basispad ten behoeve van de komende middellange termijn raming voor de collectieve zorguitgaven (MLT-zorg) van het CPB.

De TW adviseert voor de drie domeinen van Zvw, Wlz en begrotingsgefinancierde zorg:

- een realistische raming te maken met behulp van een mesomodel;
- daarbij gebruik te maken van een lange referentieperiode voor de onderliggende groei;
- een zoveel mogelijk beleidsneutrale referentieperiode te kiezen;
- en naast een correctie voor demografische en epidemiologische ontwikkelingen ook te corrigeren voor het effect van inkomensgroei op vraag- en aanbodfactoren in de zorg.

De TW geeft daarnaast ter overweging mee om voor de vertaling van de groei uit de MLT-zorg naar de groei van subsectoren een daarop toegesneden verdeelmodel te hanteren. Dit teneinde technische ramingsverschillen uit te sluiten zoals die in het verleden bestonden tussen de MLT-zorg van het CPB en de optelsom van de raming voor subsectoren van het ministerie van VWS².

Werkwijze TW

De volgende vragen zijn in de TW aan de orde geweest:

1. Moet de MLT-raming realistisch of normatief zijn?
2. Kan de raming worden verbeterd door een andere ramingsmethode te kiezen?
3. Wat is de optimale sectorindeling voor de raming?
4. Welke referentieperiode kan het beste worden gekozen om de onderliggende groei van de zorguitgaven op te baseren, mede met het oog op de invloed van beleid op de zorguitgaven?
5. Wat zou de rol van inkomen moeten zijn bij het bepalen van de onderliggende groei?

Bij de beantwoording van de vragen heeft de TW de volgende criteria gehanteerd: een realistische en zo accuraat mogelijke raming, transparantie, relevantie, bruikbaarheid, robuustheid, beschikbaarheid van data, kwaliteit van methoden en uitvoerbaarheid.

Advies per aspect van de raming

Karakter van de raming

De TW adviseert om het huidige uitgangspunt van realistisch ramen te handhaven. Een normatieve, taakstellende, raming is niet te verenigen met het uitgangspunt van ongewijzigd beleid, omdat deze alleen door nieuw beleid gerealiseerd kan worden.

Ramingsmethode

¹ De TW bestaat uit leden van de ministeries van AZ, EZ, FIN en VWS en leden van het CPB.

² Zie Algemene Rekenkamer, 2011, Uitgavenbeheersing in de zorg, pp. 55-59.

Bij gebruik van een model voor de raming is er de keuze tussen microsimulatiemodellen, mesomodellen of macromodellen. De TW raadt aan om voor de MLT-zorg net als in het verleden te kiezen voor een mesomodel waarin aan de vraagkant onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd en geslacht. Eventueel kan dit gecombineerd worden met inzichten voor specifieke deelgebieden uit andere modellen.

Sectorindeling

De TW stelt voor om primair de drie hoofdsectoren binnen de zorg te onderscheiden: curatieve zorg (Zvw), langdurige intensieve zorg (Wlz) en WMO/Jeugd. De eventuele verdere uitsplitsing van de MLT-raming naar subsectoren binnen deze drie hoofdsectoren vereist een nader te bepalen verdeelmodel (zie onder).

De rol van inkomen

In de internationale gezondheidseconomische literatuur wordt inkomen gezien als een belangrijke determinant voor de zorguitgaven. De groei van het bbp beïnvloedt de groei van de zorguitgaven via verschillende kanalen:

1. Vraag naar zorg: bij een hogere groei stellen (potentiele) zorgvragers hogere eisen aan de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg (hoger aspiratieniveau);
2. Aanbod van zorg: bij een hogere groei zijn er meer prikkels voor innovatie, het aanbieden van nieuwe technologie en van nieuwe vormen van zorg;
3. Beleid: de groei van het inkomen beïnvloedt via beleid de zorguitgaven, bv. via doelstellingen voor het emu-saldo en de houdbaarheid.

Omdat inkomen ook bij ongewijzigd beleid een belangrijke determinant is van de zorguitgaven, voegt de verwachte inkomensontwikkeling relevante informatie toe aan de MLT-raming. De TW acht het daarom verstandig rekening te houden met de verwachte inkomensgroei, althans voor zover deze effect heeft op vraag- en aanbodfactoren van zorg. Om een raming bij ongewijzigd beleid te kunnen maken adviseert de TW om in de MLT-raming een lagere inkomenselasticiteit te kiezen dan de veelal gehanteerde waarde van 1. Op grond van de recente empirische literatuur adviseert de TW een inkomenselasticiteit van 0,6 in de MLT-raming, om de invloed van inkomensgroei los van beleid weer te geven. Voor de verwachte inkomensontwikkeling adviseert de TW om uit te gaan van structurele inkomensgroei. Voor de ramingsperiode gaat het dan om de verwachte structurele groei van het bbp per hoofd.

Referentieperiode

De vorige MLT-ramingen voor de zorg waren steeds gebaseerd op een decompositie van de groei van de reële zorguitgaven voor een referentieperiode in het verleden. De groei wordt uiteen gelegd in de factoren: demografie en epidemiologie, relatieve inputprijs van zorg (Baumol), effecten van beleid en overige groei. De overige groei uit de decompositie is de onderliggende, onverklaarde groei. Deze is onderdeel van de raming bij ongewijzigd beleid voor de volgende MLT-periode, samen met de verwachte ontwikkelingen in demografie, epidemiologie, lonen en prijzen en het effect van beleid in de pijplijn.

De TW stelt voor een langere referentieperiode te kiezen die zowel restrictief als expansief beleid omvat en naast jaren van recessie ook jaren van hoogconjunctuur. Op basis van vergelijkingen van de overige groei over de tijd en tussen landen stelt de TW vast dat een

analyse op basis van de periode 1990-2010 een alleszins redelijke indicatie geeft van de onderliggende groei voor de komende jaren.

Weliswaar is bij de laatste MLT-ramingen voor de zorg een kortere referentieperiode gebruikt voor de decompositie van de zorguitgaven (2000-2008), maar de TW heeft geconstateerd dat de MLT-raming hierdoor te gevoelig is voor de precieze correctie voor beleid voor elk van de drie domeinen. Daarnaast pleit het opnemen van inkomensgroei in de MLT-raming voor het gebruik van een langere referentieperiode die niet gedomineerd wordt door bijzondere macro-economische omstandigheden, zoals de Grote Recessie.

Uitsplitsing naar sectoren

Voor het budgettair beleid van het ministerie van VWS, is een nadere uitsplitsing van de MLT-raming naar sectoren binnen elk van de drie hoofdsectoren vereist. Aan deze uitsplitsing worden andere eisen gesteld dan aan de MLT-raming zelf. De invloed van de determinanten beleid en inkomen op macroniveau kan bovendien niet zonder meer worden doorgetrokken naar sectoren.

De TW geeft daarom ter overweging mee om in deze situatie voor de vertaling van de groei uit de MLT-raming naar de groei voor sectoren een daarop toegesneden verdeelmodel te hanteren, zodanig dat de optelsom van de groei in de deelsectoren per definitie gelijk is aan de groei in de MLT-raming.