

# Planvorming kwartaire sector

DRS. R.J.A.M. VAN DEN BROEK\*

Onlangs verscheen in *ESB* een artikel over de Planvorming Kwartaire Sector (PKS) 1). De PKS is een hulpmiddel voor de verdeling van financiële middelen in de kwartaire sector. In de PKS wordt als toetsingskader gebruik gemaakt van extrapolaties van trends van het gebruik uit het verleden, waarbij rekening wordt gehouden met demografische ontwikkelingen. In dit artikel wordt uitgebreid aandacht besteed aan de methodiek van de PKS, aan technische onvolkomenheden die aan het instrument kleven, en aan mogelijkheden deze te ondervangen. De schrijvers concluderen dat de PKS een nuttig instrument is, dat de helderheid van de politieke besluitvorming ten goede kan komen.

Hiermee gaan zij echter aan de belangrijkste vraag omtrent de PKS voorbij. Dat is de vraag of het te rechtvaardigen is om trend-extrapolaties van het gebruik te gebruiken als toetsingskader bij de verdeling van financiële middelen. Over deze vraag gaat het in deze reactie. Betoogd wordt dat dit niet te rechtvaardigen is, en dat dus de waarde van de PKS gering is.

## Planvorming Kwartaire Sector

Referentiekader voor de verdeling van collectieve middelen volgens de PKS is de zogenaamde *basisraming*. Deze basisraming, waarover verderop meer, wordt in de tweemaal per jaar uitkomende prioritei-

tenschema's genormeerd. Dit houdt in dat het totaal van de kosten voor de kwartaire sector in de genormeerde basisraming gelijk wordt gesteld aan het totaal van de kosten volgens de meerjarenramingen en begrotingen van de verschillende departementen 2). Hierdoor wordt de beschikbaarheid van middelen in de basisraming en de meerjarenraming vergelijkbaar. Vervolgens worden de verschillen per sector tussen de genormeerde basisraming en de meerjarenramingen geïnventariseerd en zo goed mogelijk onderbouwd.

IJKpunt in het geheel is de genormeerde basisraming. Het nut van deze verschillenanalyse hangt derhalve in belangrijke mate af van de betekenis van de basisraming als indicatie voor de behoefte aan kwartaire voorzieningen.

De basisraming is als volgt opgebouwd. Per voorziening 3), eventueel nog verder gesplitst naar personeelscategorie (soort dienstverlening), wordt een indicator voor het gebruik in die voorziening vastgesteld. Met behulp van eenvoudige extrapolatietechnieken 4) worden *trends* in de gebruik-sindicatoren doorgetrokken. Indien sprake is van een ongelijke verdeling van het gebruik over bevolkingsgroepen (onderwijs voor jongeren, bejaardenoorden voor bejaarden) wordt apart rekening gehouden met de ontwikkeling van die bevolkingsgroepen (demografische component).

Vervolgens wordt de verhouding tussen het personeel en de bijbehorende gebruiks-

indicator *constant* verondersteld op het niveau van het laatste realisatiejaar. Aldus wordt een basisraming voor de werkgelegenheid verkregen. Door de verhouding tussen de kosten en werkgelegenheid over te nemen uit de meerjarenramingen wordt ten slotte de stap naar een basisraming voor de kosten gezet. De *crux* in het idee van de basisraming is dus dat de trend in het gebruik uit het verleden bepalend is voor de toekomst en dat de verhouding tussen gebruik en inzet van personele middelen constant wordt gehouden.

## Theorie versus praktijk

Het is niet de bedoeling om in detail op de technische en cijfermatige gebreken van de Planvorming Kwartaire Sector in te gaan. Het is logisch dat in een dergelijk grootschalig project, dat bovendien handelt over een vrij onontgonnen gebied – de kwartaire sector –, een groot aantal zwakke punten voorkomen. Waar het om gaat is het achterliggende idee om trendextrapolaties van het feitelijk gebruik in het verleden te hanteren als toetsingskader voor het verdelen van financiële middelen.

Wat geldt in de welvaartstheorie als uitgangspunt? In principe dient de verdeling van middelen kwantitatief te worden onderbouwd op basis van het beginsel van marginale opbrengsten en marginale kosten. Indien de opbrengsten van een uitbreiding van een bepaald voorzieningenniveau gelijk worden gewaardeerd aan de kosten dan wordt dat niveau als optimaal beschouwd. Voor een dergelijke afweging moeten twee stappen worden gezet, namelijk:

- het bepalen van de kosten en opbrengsten van een uitbreiding,
- het waarden van die kosten en opbrengsten.

De hierboven summier bechreven problematiek is bekend uit de kosten/batenanalyse. Tegen deze achtergrond bezien zal het duidelijk zijn dat de planning van grotendeels collectief gefinancierde voorzieningen niet kan worden gebaseerd op een

\* Stafmedewerker op de afdeling Financieel Beleid Gezondheidszorg van het Ministerie van WVC. Voor 1 november 1984 werkzaam bij het Centraal Planbureau. In beide functies is de schrijver in aanraking gekomen met de Planvorming Kwartaire Sector. Dit stuk is op persoonlijke titel geschreven.

1) C.C. Reichardt en G.H. Vlioger, Planvorming kwartaire sector, Trends en demografie als invalshoek voor beleid, *ESB*, 9 oktober 1985.

2) Indien bij voorbeeld het totaal van de kosten volgens de basisraming 5% hoger uitkomt dan het totaal van de kosten volgens de meerjarenramingen en begrotingen, dan wordt in de genormeerde basisraming van elke sector de werkgelegenheid en kosten met 5% verlaagd.

3) Er worden circa 50 voorzieningen onderscheiden.

4) Op basis van de determinatiecoëfficiënt wordt door de gerealiseerde waarnemingspunten een lineaire, exponentiële, dubbellogaritmische of half-logaritmische kromme, de *trend*, getrokken. Er wordt getoetst op trendbreuken.

analyse van het feitelijk gebruik van voorzieningen in het verleden. Dit omdat daarbij in het algemeen geen afweging van kosten en baten heeft plaatsgevonden. In het bijzonder geldt dit voor kwartaire diensten waarvoor een geringe of geen eigen bijdrage hoeft te worden betaald. Indien wel aanzienlijke eigen bijdragen worden betaald – en dus het marktmechanisme werkt – is een prioriteitenafweging door de overheid niet noodzakelijk of zelfs ongewenst.

Een kwartaire dienst met geen of een geringe eigen bijdrage is de gezondheidszorg. In Nederland is men voor de meeste medische kosten verzekerd. De consument zal daarom bij zijn vraag naar medische hulp de maatschappelijke kosten niet in overweging nemen. De producent van medische diensten zal afhankelijk van het voor hem geldende vergoedingensysteem (een bedrag per verrichting, een bedrag per patiënt, een budget voor het totaal van de kosten) meer of minder geprikkeld worden tot het leveren van diensten. Kortom, trends in het gebruik van kwartaire voorzieningen worden in aanzienlijke mate bepaald door het heersende financieringssysteem en door het beschikbaar zijn van capaciteit.

Dat dit consequenties heeft voor de PKS-methodiek kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. In een studie in het kader van het project Personeelsvoorzieningen Kwartaire Sector 5) is voor ziekenhuizen onderzocht welke grootheden het gebruik in het verleden hebben bepaald. Zoals kon worden verwacht bleek in ziekenhuizen het gebruik sterk afhankelijk te zijn van de beschikbare capaciteit terwijl prijseffecten niet of nauwelijks voorkwamen 6). Veronderstel nu dat ziekenhuizen op grond van het prioriteitschema een bezuiniging van f. 100 mln. opgelegd krijgen en deze invullen door de capaciteit te reduceren. Uitgaande van de resultaten van het onderzoek zal deze capaciteitsreductie na enige jaren leiden tot een zodanige verlaging van de gebruiksindicatoren (en dus ook van de basisraming) dat ziekenhuizen geconfronteerd zullen worden met een aanvullende bezuiniging van f. 50 mln. 7). Indien de basisraming wordt gevolgd zullen derhalve die medische voorzieningen groei toebedeeld krijgen waarvan de capaciteit in het verleden slecht beheerst of zelfs gestimuleerd werd. Een voorbeeld van een dergelijke voorziening is de vrijgevestigde specialistische hulp, met een jaarlijkse groei van het aantal verrichtingen van 11% gedurende de afgelopen jaren 8).

Overigens biedt het schonen van de trends in het gebruik voor aanbodseffecten geen oplossing. Een stijging van het gebruik vanwege een uitbreiding van het voorzieningenniveau hoeft immers niet ongewenst te zijn. Net zoals een stijging van het gebruik vanwege een toename van de vraag niet per definitie moet worden gehonoreerd.

### Bescheiden mogelijkheden

Hierboven is gepoogd aan te geven dat

de basisraming, zoals in de Planvorming Kwartaire Sector gebruikt, ook na technische verbeteringen niet kan dienen als instrument voor het verdelen van middelen over kwartaire voorzieningen en er zelfs geen indicatie voor kan geven. Feitelijk is de basisraming voor beleidsmakers niet te interpreteren. Wel zijn in het project stappen vooruit gemaakt op het gebied van gegevensverzameling, uniformering en methodiekontwikkeling. Ik pleit ervoor om niet met de huidige beperkte cijfermatige en technische mogelijkheden te overreiken.

Een kosten/baten-analyse lijkt voorlopig alleen op micro- of meso-niveau mogelijk. Men moet dan bij voorbeeld denken aan afwegingen tussen instellingen van een zelfde soort op basis van efficiëntie van productie. Wel eenvoudig realiseerbaar is een prognose van de langetermijngevolgen van demografische ontwikkelingen voor de kwartaire sector 9).

Hoewel een dergelijke exercitie nuttig is geeft zij niets meer aan dan wat aan kwartaire voorzieningen nodig is wanneer het huidige gebruik per hoofd van de bevolking gehandhaafd blijft. Over de wenselijkheid van het handhaven van het huidige gebruiksniveau wordt geen uitspraak gedaan.

Voorlopig lijkt het verstandig dat economen en econometristen zich concentreren op een onderdeel van de eerder genoemde eerste stap van een kosten/baten analyse: het kwantificeren van de gevolgen van overheidsmaatregelen en andere ontwikkelingen; zowel voor de kwartaire sector zelf (gebruik, werkgelegenheid, kosten, financiering) als voor de nationale economie (collectieve lastendruk, financieringsstromen, particuliere consumptie, werkloosheid, nationaal inkomen). De beleidsmakers krijgen met deze berekeningen enige indruk of hun op veelal kwalitatieve gronden 10) gebaseerde afweging tussen kwartaire voorzieningen nog bijstelling behoeft. Meer dan een indruk kan de wetenschap niet bieden, omdat de werkelijke baten van de kwartaire sector thans niet gekwantificeerd kunnen worden.

### R. van den Broek

5) Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, *Arbeidsvraag en arbeidsaanbod in de gezondheidszorg op lange termijn*, Personeelsvoorziening Kwartaire Sector bulletin no. 5, hoofdstuk 3.

6) Volgens de studie leidt een uitbreiding van de capaciteit in ziekenhuizen (bedden, specialisten) met 10% ceteris paribus tot een toename van het aantal verwijzingen naar specialisten met 2,5% en tot een opnamen- en verpleegdagenstijging van resp. 2 en 7,5%.

7) Met een multiplier van 0,5 moet uiteindelijk in het totaal zelfs f. 200 mln. worden ingeleverd.

8) In dit verband is ook de keuze van de gebruiksindicator (die tot nu toe zeer arbitrair genomen is) van belang. Op dit probleem wordt hier niet ingegaan.

9) Een voorbeeld van een dergelijke studie is *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970 – 2030*, Sociaal en Cultureel Planbureau, cahier 38, 1984. Een interdepartementale werkgroep Heroverweging Demografie onder-

zoekt op het moment in hoeverre bij de meerjarenramingen rekening kan worden gehouden met demografische ontwikkelingen.

10) In de gezondheidszorg bij voorbeeld spelen niet te kwantificeren argumenten als de bereikbaarheid van de zorg, het zo lang mogelijk handhaven van de patiënt in de thuissituatie en het tegengaan van medicalisering een belangrijke rol. Deze argumenten hebben geleid tot maatschappelijke aanvaarde normen voor voorzieningenniveaus.

### Naschrift

In zijn reactie op ons artikel over de planvorming kwartaire sector (PKS) beargumenteert de heer Van den Broek dat er geen voldoende rechtvaardiging bestaat om trendextrapolaties van het gebruik van voorzieningen te hanteren bij de verdeling van financiële middelen. In dit naschrift gaan we vooral in op deze hoofdlijn van zijn betoog. Daarbij wordt verdedigd dat er op het ogenblik geen zinvolle alternatieven zijn voor beleidsinstrumenten zoals de planvorming.

Kort samengevat voert de heer Van den Broek een drietal redenen aan waarom naar zijn mening de basisramingen niet als ijkpunt kunnen fungeren bij het verdelen van middelen over voorzieningen in de kwartaire sector, en zelfs nauwelijks een indicatie voor die verdeling kunnen geven. Deze redenen zijn:

- a. het voorzieningenaanbod is in zekere mate bepalend voor het voorzieningengebruik;
- b. trends in het gebruik bevestigen en versterken door de aanbodbepaaldheid van dit gebruik zich zelf (bezuiniging → geringere capaciteit → geringer gebruik → aanleiding tot aanvullende bezuiniging);
- c. in het verleden heeft in het algemeen geen afweging plaatsgevonden van kosten en baten van voorzieningen.

Voordat we ingaan op de hier vermelde argumenten tegen de basisramingen willen we eerst een nadere toelichting geven op de aard en het karakter van het instrument planvorming kwartaire sector (PKS). De PKS is geen wetenschappelijk instrument, maar een beleidsinstrument, een hulpmiddel voor de politici bij het nemen van beslissingen ten aanzien van de verdeling van de middelen over de verschillende kwartaire voorzieningen. In zijn reactie wekt Van den Broek de indruk dat de basisramingen een soort absolute norm zijn voor de verdeling van de middelen. Basisramingen zijn echter geen norm.

Verschillen tussen meerjarenramingen en basisramingen betekenen op zich zelf nog geen aanwijzing voor een gewenste bijstelling van het beleid. In de uiteindelijke besluitvorming spelen naast het element gebruiksontwikkeling ook andere beleidsprioriteiten een rol, zoals behoud van werkgelegenheid en politieke haalbaarheid. Bij de toepassing van het instrument wordt getracht onder andere via een kritische en genuanceerde interpretatie van de verschillende basisramingen – de door Van den Broek geconstateerde zwakke

plekken zoveel mogelijk te ondervangen. Wellicht ten overvloede kan nog opgemerkt worden dat in 1983 in een interdepartementale commissie, waarin ook de beide planbureaus (SCP en CPB) zitting hadden, overeenstemming is bereikt over de constructie van de basisramingen.

*Aanbodbepaaldheid.* Het instrument planvorming kwartaire sector biedt politici de mogelijkheid het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de voorzieningenniveaus te vergelijken met de ontwikkelingen volgens de basisramingen. Hierbij kan inderdaad niet worden aangegeven in welke mate het gebruik dat men van een voorziening maakt, beïnvloed is en wordt door de beschikbaar gestelde financiële middelen. Dit is echter een logisch uitvloeisel van het budgetmechanisme, dat bij de verdeling van collectieve middelen gehanteerd wordt.

Doordat in de basisramingen beleidsafhankelijke demografische elementen en beleidsafhankelijke trendmatige elementen gebaseerd op een vrij lange periode (in principe ca. 12 jaar) zijn verwerkt, en doordat de laatstgenoemde elementen voor elk meetpunt in die reeks van 12 jaren even zwaar meetellen, wordt voorkomen dat de basisramingen te zeer een toevallige momentopname zijn. Bovendien worden in de recente ICPKS (Interdepartementale Commissie Planvorming Kwartaire Sector)-rapportages de cumulatieve effecten van het beleid in de gehele lopende kabinetsperiode vergeleken met die van de periode ervoor. Dit maakt een kritischer toetsing mogelijk dan in eerdere rapporten, toen telkens het beleid zoals verwerkt in de begroting werd afgezet tegen de – mede beleidsbepaalde ontwikkelingen tot aan het laatste jaar voor dat begrotingsjaar. In die methodiek bevestigde het beleid te veel zich zelf. Nu kan in ieder geval worden voorkomen dat het voorbeeld ten aanzien van ziekenhuizen, zoals in de bovenstaande reactie is uitgewerkt, „in volle glorie” werkelijkheid wordt.

*Kosten en baten.* Hoewel de heer Van den Broek in zijn reactie pleit voor verdere bijdragen van economen en econometristen aan een kosten-batenanalyse van de kwartaire sector, constateert hij even later met recht dat de wetenschap de werkelijke baten van de kwartaire sector niet kan kwantificeren. Wij zijn van mening dat op het ogenblik de theoretische problemen bij het bepalen van de baten van de verschillende kwartaire voorzieningen nog veel zwaarder wegen dan de knelpunten die zijn verbonden aan het ontwikkelen van basisramingen. Vanuit dat gezichtspunt bezien vormt het instrument PKS al eerder een aanvaardbaar en bruikbaar hulpmiddel voor regering en parlement voor een meer rationale besluitvorming ten aanzien van de verdeling van de beschikbare middelen in de kwartaire sector. Het alternatief op dit moment zou immers zijn: géén referentiekader voor het beleid.

Wel acht Van den Broek een prognose van de gevolgen op lange termijn van demografische ontwikkelingen voor de kwartaire sector eenvoudig realiseerbaar. Wij

willen hierbij opmerken dat in de periode 1970-1981 slechts 12% van de uitgavenstijging van de collectieve sector kan worden toegeschreven aan de invloed van de demografie (SCP-cahier 8, blz. 12). Bovendien blijkt, het uitgavenniveau per hoofd van de bevolking constant veronderstellend, dat de demografische ontwikkelingen in de periode 1985-2000 naar verwachting een veel minder sterke opwaartse druk op het collectieve-uitgavenniveau zullen uitoefenen dan in de periode 1970-1981 (namelijk 0,4% uitgavengroei per jaar tegenover 1% per jaar tussen 1970 en 1980). Hoewel de demografische ontwikkeling zeker van belang is, mag de trendmatige component in de ontwikkeling van de kwartaire sector niet uit het oog worden verloren.

In de context van kosten en baten van overheidsmaatregelen willen we nog een kanttekening plaatsen bij de mening van de heer Van den Broek dat bij aanzienlijke eigen bijdragen een prioriteitenafweging door de overheid niet noodzakelijk of zelfs ongewenst is. Onzes inziens is ook in deze gevallen, bij voorbeeld in het openbaar vervoer, een politieke beheersing en sturing van de uitgaven vanwege de externe effecten en/of gewenste politieke prioriteiten noodzakelijk.

Samenvattend concluderen wij dat – helaas – de wetenschap tot nu toe slechts in zeer beperkte mate resultaten heeft geboekt, zowel ten aanzien van de vaststelling van de aanbodbepaaldheid van het voorzieningengebruik als ten aanzien van de kwantificering van kosten en baten van de kwartaire sector.

Vooraf vanwege het politieke vraagstuk rond de reallocatie van middelen tussen de verschillende kwartaire voorzieningen in het licht van de vergrijzing is het gewenst dat er nu zoveel mogelijk geobjectiverde ijkpunten worden ontwikkeld voor het te voeren beleid, zodat voorkomen wordt dat het enig resterende alternatief – een vaststelling van beleid ad hoc via de bestaande politieke machtsposities – een te grote ruimte krijgt. Wij geloven dat via de door de PKS geboden informatie over demografie en trends al een betere prioriteitenafweging mogelijk is. Daarbij zij benadrukt dat de basisraming niet klakkeloos wordt gevolgd. Telkens wordt – in kwalitatieve zin beoordeeld welke waarde kan worden toegekend aan de trendmatige en de demografische ontwikkelingen.

**Kees Reichardt  
Gerrit Vlieger**