

De prijs van bloed

Nederlandse ziekenhuizen betalen relatief veel voor bloed dat zij afnemen van bloedbank Sanquin. De oorzaken van deze hoge prijs blijken voor een belangrijk deel samen te hangen met het wettelijk monopolie van Sanquin en de ruimte die de bloedbank daarbij krijgt om het eigen gedrag te bepalen.

BARBARA BAARSMAN
Directeur SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

MARGOT MUTSAERTS
Masterstudent aan de Universiteit van Amsterdam

Bloed is van levensbelang. Het wordt gebruikt voor bloedtransfusies en om geneesmiddelen te maken. De productie van bloed begint bij donoren die vrijwillig en onbezoldigd bloed geven bij Sanquin. Het bloed wordt door deze bloedbank onderzocht en bewerkt tot bloedproducten: rode bloedcellen, bloedplaatjes en plasma. Figuur 1 laat zien dat deze producten in Nederland relatief duur zijn ten opzichte van andere Europese landen. Gegeven het grote belang van bloed voor de gezondheidszorg en de steeds verder stijgende kosten van de gezondheidszorg, is het relevant om te onderzoeken waarom de prijs van bloed in Nederland hoog is.

Rode bloedcellen worden gebruikt voor bloedtransfusies bij operaties en na ongelukken, wat voor veel mensen de reden is om bloeddonor te worden. De prijs van rode bloedcellen ligt in Nederland circa een derde boven het Europese gemiddelde. Deze prijs kan worden beoordeeld door middel van een denkkader over het publiek belang. Dit maakt inzichtelijk dat de markt faalt en dat overheidsingrijpen nodig is. Tegelijk zal blijken dat het huidige overheidsbeleid niet effectief en efficiënt is bij het borgen van die publieke belangen.

MARKTFALEN

Stel dat de overheid zich niet met de bloedvoorziening zou bezighouden, wat zou er dan fout gaan? Er zou marktmacht kunnen ontstaan omdat er sprake is van schaalvoordelen bij

het werven van donoren, het testen en opslaan van bloed en het vervaardigen van medicijnen. Daardoor zal er op de markt slechts plaats zijn voor enkele aanbieders. Hoeveel aanbieders, is op dit moment niet te zeggen, omdat de minimumschaal die nog efficiënt is niet is vastgesteld. Indien de markt een monopolie of duopolie voort zou brengen, kan overheidsingrijpen nodig zijn om de uitbuiting van marktmacht jegens de afnemers van bloedproducten – middels te hoge prijzen voor ziekenhuizen – in te perken. Die macht kan echter ook beteugeld worden als import mogelijk is.

Een tweede probleem is dat marktpartijen onvoldoende prikkel hebben om volledige en correcte informatie over de kwaliteit van de bloedproducten te geven en dat afnemers niet in staat zijn die informatie op een andere manier te krijgen. Op de bloedmarkt kopen ziekenhuizen in. Op zich mag verwacht worden dat zij de technische kennis hebben om de kwaliteit van het ingekochte bloed te beoordelen. Het is echter erg duur als elk ziekenhuis steeds elke ingekochte lading bloed moet controleren. Het beheersen van transactiekosten is dan een motief voor de overheid om minimumkwaliteitseisen te stellen.

Verder is er op de bloedmarkt sprake van externe effecten, omdat de negatieve gevolgen van slechte kwaliteit of tekorten niet of althans niet geheel worden gevoeld door de bloedbank(en). De bloedbank houdt dus onvoldoende rekening met de kosten die gepaard gaan met te lage kwaliteit en tekorten. Om deze effecten te internaliseren (onderdeel te maken van de afwegingen van de bloedbank) zouden ze idealiter een prijs moeten hebben, maar die hebben ze op een markt niet. Uiteraard kan slechte publiciteit na een schandaal tuchtigend werken. Waarschijnlijk zal de overheid problemen willen voorkomen en daarom minimumkwaliteitseisen kunnen stellen en het minimale niveau van leveringszekerheid – in termen van beschikbare voorraden – kunnen bepalen. Om dat te kunnen doen moet de overheid wel zicht hebben in het optimale niveau van kwaliteit (hoeveel testen en welke testen zijn echt nodig?) en leveringszekerheid (welke reservevoorraad moet er zijn?).

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

PUBLIEKE BELANGEN

De analyse van marktfalen legt drie publieke belangen bloot: kwaliteit, leveringszekerheid en betaalbaarheid. Wat doet de overheid op dit moment om deze belangen te borgen?

Kwaliteit en leveringszekerheid

Om externe effecten te internaliseren en transactiekosten te beheersen, heeft de overheid bedongen dat er minimum kwaliteitseisen moeten zijn. De overheid laat het vervolgens aan de markt over welke eisen dat zijn. Een andere manier die de overheid inzet om de kwaliteitsstandaard te borgen, is de wettelijke bepaling dat bloedproducten in Nederland maar door één partij mogen worden aangeboden (artikel 3 en 4 van de Wet inzake bloedvoorziening, Wibv). Deze bepaling is gebaseerd op de aanname dat de vraag naar bloed in Nederland zo laag is dat het efficiënter is om slechts één bloedbank te hebben. De overheid gaat daarmee uit van een natuurlijk monopolie en heeft Sanquin aangewezen als enige wettelijke bloedbank.

Om de kwaliteit en leveringszekerheid te bewaken is ook import en export verboden (artikel 15 en 16 van de Wibv). Met één aanbieder in de markt kan de bron van het bloed namelijk makkelijk worden getraceerd. Gezien het verschil in vigerende kwaliteitsstandaarden in Europa – hoewel er een Europese minimumstandaard is – zouden er problemen kunnen optreden wanneer bloed internationaal zou worden verhandeld. Bovendien is de Nederlandse kwaliteitsstandaard hoger dan de Europese normen.

Betaalbaarheid

Om de betaalbaarheid te waarborgen is het wettelijk verboden om een hogere prijs voor bloed te vragen dan de kostprijs (artikel 14 Wibv). De begroting van de organisatie passeert jaarlijks het controlerend oog van het Ministerie van VWS, dat daarmee invloed kan uitoefenen op de prijs die Sanquin vraagt voor haar bloedproducten. Elke nieuwe test die Sanquin hanteert, moet worden goedgekeurd door het ministerie, die op zijn beurt weer geadviseerd wordt door de Gezondheidsraad. Op deze manier heeft het ministerie een mogelijkheid gecreëerd om betaalbare kwaliteit te garanderen.

In sommige landen subsidieert de overheid de bloedbank(en). Gezien het wettelijke monopolie van Sanquin heeft de overheid besloten de organisatie niet te subsidiëren. Dat is ook het geval in Frankrijk, waar net als in Nederland sprake is van een wettelijk monopolie en een importverbod, en waar de prijzen tot de hoogste van Europa behoren. Kennelijk gaat de overheid ervan uit dat monopoliewinsten voldoende ruimte bieden om deze investeringen te doen. Het ontbreken van subsidies zou in theorie echter de hogere prijs kunnen verklaren. Dat de prijs in werkelijkheid niet zozeer afhangt van subsidies als wel van de mate van binnenlandse en buitenlandse concurrentie, blijkt wel als we naar landen als Finland, België en Duitsland kijken.

In Finland is er net als in Nederland sprake van een monopolist zonder subsidie, maar is bloed daarentegen wel veel goedkoper dan in Nederland. De reden is dat de Finse bloedbank wordt getuchtigd door import, wat in Nederland niet mogelijk is. Import zorgt er ook voor dat in België, waar ook een monopolie bestaat, de prijzen aanzienlijk lager liggen dan in Nederland. In Duitsland is er behalve import ook sprake van binnenlandse concurrentie. Er zijn twee nationale

en enkele commerciële bloedbanken. De nationale bloedbanken ontvangen subsidies ter grootte van circa een kwart van hun omzet. Dat de gemiddelde prijs in Duitsland het laagst is in Europa hangt echter voornamelijk samen met de sterk concurrerende omgeving en de omvangrijke goedkope Amerikaanse import (veertig procent).

In een poging de prijs te verlagen, is het met andere woorden niet aan te raden subsidie te geven aan een monopolist – die heeft immers geen prikkels om dat geld efficiënt te besteden – maar juist om binnenlandse concurrentie of import mogelijk te maken.

OVERHEIDSFALLEN

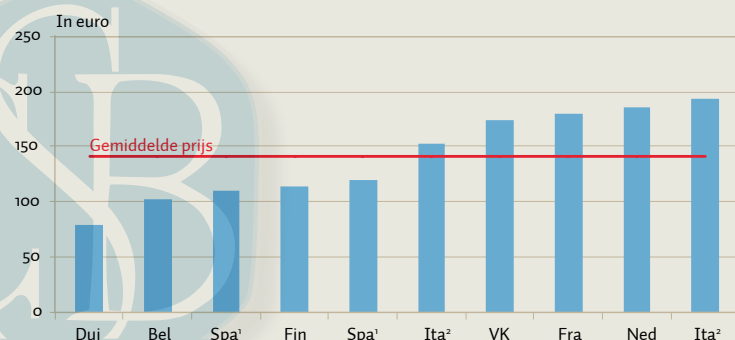
Er zijn drie vormen van overheidsfalen die de relatief hoge prijs van bloed kunnen verklaren: het betreft de regulering en het toezicht, de scheiding van publieke en private activiteiten, en de optimale kwaliteit.

Regulering en toezicht

Een eerste falen van de overheid is de creatie van marktmacht zonder dat duidelijk is dat dat noodzakelijk is. Het uitgangspunt dat bloedvoorziening een natuurlijk monopolie is, is onbewezen. Mogelijk dat er – gegeven de marktvraag en mogelijke schaalvoordelen in het productieproces van bloed – ruimte is voor meer dan één bloedbank. Als dat het geval zou zijn, dan zou concurrentie een natuurlijke efficiëntieprikkel opleveren waardoor minder overheidstoezicht nodig zou zijn wat betreft betaalbaarheid. Doordat de overheid Sanquin een wettelijk monopolie geeft, ontstaat de plicht voor de overheid om via regulering en toezicht de uitoefening van marktmacht te beperken. In de praktijk, zo blijkt uit de evaluatie van de Wibv (Conquaestor, 2011), houdt de overheid zelf te weinig toezicht op de kosten van en efficiënte uitvoering door Sanquin. Zo worden de prijzen en kosten jaarlijks met eenzelfde percentage verhoogd. Dit percentage is in 2002 vastgesteld en sindsdien niet gewijzigd. Daardoor is het eigen vermogen van Sanquin flink gegroeid: de solvabiliteitsratio is 72 procent in 2011. Ook het feit dat in 2008 bleek dat de Nederlandse bloedprijs 32 procent boven het Europese gemiddelde ligt, was geen reden strikter toe te zien op prijzen en kosten. Sinds het

De prijs van rode bloedcellen (per eenheid) in verschillende Europese landen

FIGUUR 1



¹ In Spanje worden twee regio's onderscheiden.
² In Italië bestaan twee aanbieders naast elkaar.

Bron: Marketing Research Bureau, 2008

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

aannemen van de Wibv in 1998 heeft de overheid slechts eenmaal ingegrepen: in de interne verrekenprijs van plasma. Andere organen die toezicht kunnen houden op kosten- en prijsontwikkeling zijn de Raad van Toezicht van Sanquin en de media. In hoeverre deze ontwikkelingen een rol spelen bij het intern toezicht is onduidelijk, omdat hier in het jaarverslag geen informatie over is te vinden. De media berichten zo nu en dan over de bloedvoorziening, zoals recent nog over de beloning van de bestuurders van Sanquin, maar zullen de rol van de overheid als toezichthouder niet kunnen overnemen.

Scheiding publieke en private activiteiten

Een tweede falen van de overheid dat de hoge bloedprijs kan verklaren, hangt samen met het onvoldoende scheiden van publieke activiteiten van de bloedbank en commerciële, op winst gerichte activiteiten. Sanquin produceert niet alleen bloedproducten maar ook geneesmiddelen, die het bedrijf afzet in een concurrerende internationale markt. De grondstof voor geneesmiddelen, bloedplasma, neemt deze commerciële divisie exclusief af van haar eigen bloedbank. Het feit dat tussen beide onderdelen geen waterdichte scheiding bestaat, betekent dat er kruissubsidies mogelijk zijn van het publieke naar het commerciële deel. Dat kan doordat een te lage prijs voor het plasma wordt gerekend. Zo bleek dat de indirecte kosten (huisvesting, ICT en onderzoek) van de productie van rode bloedcellen 44 procent hoger zijn ten opzichte van de Europese benchmark (Beek, 2009) en dat er producten zijn met een negatieve marge (Conquaestor, 2011). Dit heeft in 2011 geleid tot de eis van het Ministerie van VWS om deze interne plasmapijs te verhogen met 12 procent, waarvan anno 2012 6 procent is gerealiseerd. Een andere mogelijkheid om te kruissubsidiëren is om handig te schuiven met vaste kosten. Gegeven de aanwezigheid van vaste kosten (gebouwen, testen en donorwerving) die zowel op bloedproducten als op plasmamedicijnen te verhalen zijn, kan dit een opwaarts effect hebben op de kostprijs van bloedproducten, wat in het nadeel is van afnemers van bloedproducten en uiteindelijk van verzekeren.

Optimale kwaliteit

Een andere oorzaak van de hoge bloedprijs is te vinden in de hoeveelheid testen die Nederland toepast op bloed. Sanquin richt zich naar eigen zeggen al jaren op maximale kwaliteit. Dit wordt bevestigd in een Europese vergelijking, waaruit blijkt dat Sanquin drie keer zoveel, en duurder, testen gebruikt als de overige landen uit de benchmark (Plexus, 2009). Volgens de Nederlandse overheid richt zij zich sinds 2000 echter op optimale veiligheid, maar lijkt daar niet naar te handelen, en zij volgt het door Sanquin voorgestelde kwaliteitsbeleid. Aangezien er nog nooit grondig onderzoek is gedaan

naar de kosten en baten van veilig bloed, is het maar de vraag of het optimale niveau bekend is. Het gebrek aan meetbare kwaliteit biedt de bloedbank de ruimte om inderdaad voor de maximale niveaus te gaan.

AANBEVELINGEN

Prijsvorming en innovatie in de bloedvoorziening zouden baat kunnen hebben bij enige concurrentie. In hoeverre er in de bloedmarkt ruimte is voor nog een Nederlandse aanbieder van bloed zou onderzocht moeten worden door de minimaal efficiënte schaal van de bloedvoorziening te bepalen. Een efficiëntieprikkel ontstaat ook door import van bloed toe te staan. Om bloed wel traceerbaar te houden, kan gedacht worden aan gelimiteerde import uit een of twee Europese landen die een voldoende hoge veiligheidsstandaard hanteren. Een andere mogelijkheid is het verlagen van de in de praktijk bestaande kwaliteitsstandaarden tot een optimaal niveau. Hiertoe is het nodig dat de overheid de kosten en baten van kwaliteit (het aantal en het soort voorgeschreven testen) in kaart brengt. Internationale vergelijkingen kunnen hierbij behulpzaam zijn. Daarnaast is noodzakelijk dat de monopolioede en concurrerende divisies worden gescheiden in twee aparte juridische entiteiten, zodat het vermogen van de bloedbank niet aangewend kan worden om commerciële activiteiten mee te financieren. In dat geval hoeft het ministerie zich ook niet meer bezig te houden met de hoogte van de interne verrekenarieven, iets wat het nu wel voornemens is te doen.

En ten slotte, het onderzoek naar bloed- en transfusieziekten zou beter door academische ziekenhuizen en andere universiteiten gedaan kunnen worden. Sanquin besteedt standaard 4,5 procent van de prijs van bloed aan academisch onderzoek naar bloedvoorziening en transfusieziekten. Aan het nut van dit onderzoek wordt niet getwijfeld, maar het is onduidelijk waarom Sanquin dit onderzoek zelf moet doen, terwijl universiteiten daar juist in zijn gespecialiseerd. Bovendien zijn de resultaten dan publiekelijk en gratis toegankelijk. Door de afstoting van deze prijzige activiteit zal de betaalbaarheid verbeteren.

De minister van VWS heeft afgelopen juli – na afronding van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit artikel – een brief naar de Tweede Kamer (2012) gestuurd waarin zij aankondigt een aantal stappen in de hierboven geschetste richting te zetten. De maatregelen zijn echter niet steeds concreet uitgewerkt. Zo wordt er wel gesproken over het beoordelen van nut en noodzaak van het aantal testen, maar niet hoe dat zal gebeuren. Verder blijkt dat het ministerie geen stappen zet in de richting van meer concurrentie. De aanname van het natuurlijk monopolie blijft onbewezen en er wordt niet gesproken over het beperkt toestaan van import.

CONCLUSIE

De relatief hoge prijs van bloed in Nederland kan verklaard worden uit de binnenlandse monopoliepositie van Sanquin, het verbod om bloed te importeren, de mogelijk onnodig hoge kwaliteitsstandaarden en de kruissubsidiëring vanuit bloed naar commerciële activiteiten. Om de prijs te verlagen, is het niet aan te raden subsidie te geven aan een monopolist, maar juist om binnenlandse concurrentie of import mogelijk te maken en tegelijkertijd mededingingsbeperkende kruissubsidiëring onmogelijk te maken.

LITERATUUR

Conquaestor (2011) *Kostentoerekening van Sanquin en de houdbaarheid van de voorziening in plasmageneesmiddelen*. Utrecht: Conquaestor.

Beek, E. van, et al. (2009) *Europese benchmark kort houdbare bloedproducten*. Breukelen: Plexus.

Tweede Kamer (2012) *Evaluatie Wet inzake bloedvoorziening*. 29.447(18).