

VU Research Portal

Profiling, Auditing and Public Policy: Applications in Labor and Health Economics

Vriend, S.

2016

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Vriend, S. (2016). *Profiling, Auditing and Public Policy: Applications in Labor and Health Economics*. Tinbergen Institute.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Samenvatting

(Summary in Dutch)

Er zijn slechts beperkte financiële middelen beschikbaar voor publieke voorzieningen en publiek gefinancierde diensten. Als gevolg daarvan zijn deze voorzieningen en diensten niet voor iedereen toegankelijk. Dit geldt voor allerlei publieke voorzieningen en diensten, variërend van uitkeringen in de sociale zekerheid, zoals werkloosheidsuitkeringen, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen, en programma's om werkzoekenden te assisteren in het zoeken naar een nieuwe baan of om arbeidsongeschikten gedeeltelijk naar werk te begeleiden tot fysieke diensten als langdurige zorg. Vanwege deze beperkte toegankelijkheid dienen beleidsmakers bij het ontwerp van publieke voorzieningen en diensten zorgvuldig vast te stellen op welke personen het beleid gericht dient te zijn. Daarnaast is het van belang om te bepalen welke instrumenten kunnen worden ingezet om te zorgen dat de voorzieningen en diensten uiteindelijk zoveel mogelijk alleen door de gedefinieerde doelgroep worden benut.

Door overheidsbeleid specifiek op bepaalde groepen personen te richten kan worden voorkomen dat voorzieningen en diensten toegekend worden aan individuen die dit niet per se nodig hebben. Bovendien kan het helpen om de effectiviteit van beleid te vergroten door het beleid te richten op die groep personen waarvoor de grootste opbrengsten verwacht kunnen worden. Om beleid daadwerkelijk succesvol te kunnen richten op een selecte groep personen is het essentieel om personen te kunnen identificeren waarvan verwacht kan worden dat ze zonder beleid een slechte uitkomst zullen hebben, of waarvan verwacht kan worden dat zij veel baat zullen hebben bij het betreffende beleid. Deze identificatieprocedure is echter niet altijd eenvoudig, bijvoorbeeld als gevolg van imperfecte informatie.

In de praktijk worden door publieke instanties diverse methoden en instrumenten gebruikt om vast te stellen welke individuen gebruik mogen maken van bepaalde publieke voorzieningen of diensten. Enerzijds kunnen gespecialiseerde klantmanagers

bepalen wie er in aanmerking komt voor en baat zal hebben bij deelname in bepaalde publieke voorzieningen of ontvangst van bepaalde diensten. Deze klantmanagers kunnen bijvoorbeeld gesprekken voeren met potentiële cliënten om vervolgens, in combinatie met de eerder opgedane ervaring, te besluiten wie in aanmerking komt voor gebruik van de voorziening. Een tweede methode is het vaststellen van objectieve deterministische regels die exact aangeven aan welke voorwaarden personen moeten voldoen om tot de doelgroep te behoren. Ten slotte worden zogenaamde *profiling* en *targeting* methoden benut. Deze statistische methoden genereren een individuele voorspelling van een bepaalde uitkomst, zoals de werkloosheidsduur, gegeven bepaalde persoonlijke kenmerken van het individu. Vervolgens worden voorzieningen, bijvoorbeeld hulp bij het zoeken naar een baan, toegekend aan personen voor wie een slechte uitkomst wordt verwacht wanneer deze voorzieningen niet worden toegekend (*profiling*), of aan individuen van wie verwacht wordt dat zij veel baat zullen hebben bij de ontvangst van een specifieke voorziening (*targeting*).

In hoofdstuk 2 van dit proefschrift wordt een nieuwe statistische *profiling* methode ontwikkeld om individuen te kunnen identificeren waarvan verwacht kan worden dat zij lange tijd in een bepaalde situatie zullen blijven wanneer zij niet kunnen profiteren van bepaald beleid. Het onderliggende idee van de methode is eenvoudig: individuen die vergelijkbaar zijn in termen van bepaalde persoonlijke kenmerken die verklarende waarde hebben voor de uitkomst waarin men geïnteresseerd is (zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en arbeidshistorie), zullen naar verwachting ook vergelijkbare uitkomsten hebben. In veel gevallen is men geïnteresseerd in een duuroitkomst, dus de tijd dat een individu zich in een bepaalde situatie bevindt. De in dit hoofdstuk ontwikkelde *profiling* methode levert een voorspelling op van de kans om ten minste een bepaalde periode in een specifieke situatie te blijven. Hiervoor worden observaties gebruikt over andere individuen die in het verleden in diezelfde situatie hebben gezeten. Eerder geobserveerde individuen die sterk lijken op het individu waarvoor een voorspelling gemaakt dient te worden, krijgen een groter gewicht in die voorspelling dan individuen die nauwelijks vergelijkbaar zijn met het individu voor wie men wil voorspellen. De mate waarin personen vergelijkbaar zijn wordt bepaald door een verzameling persoonlijke kenmerken. Uiteindelijk volgt uit deze methode een geschatte gewogen *survivor functie* die voor elke mogelijke duur de kans geeft dat een bepaald individu nog steeds in de situatie is waarin men geïnteresseerd is.

De kwaliteit van voorspellingen voortkomend uit deze gewogen voorspelmethode wordt in hoofdstuk 2 middels een simulatiestudie en in een empirische toepassing

vergeleken met de kwaliteit van voorspellingen gemaakt met alternatieve *profiling* methoden. De resultaten uit de simulaties laten zien dat de gewogen voorspelmethode iets betere voorspellingen oplevert dan de alternatieve methoden die als referentie worden genomen. De verschillen zijn over het algemeen echter klein. Uit de empirische test blijkt dat de kwaliteit van de voorspellingen van de gewogen voorspelmethode niet significant beter is dan de kwaliteit van de referentiemethoden.

Zelfs wanneer de doelgroep nauwkeurig is gedefinieerd en een allocatiemechanisme is geïmplementeerd, kan het zijn dat individuen die daadwerkelijk gebruik maken van een bepaalde voorziening of dienst niet tot de vastgestelde doelgroep behoren. Dat kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van zogenaamde *moral hazard* problemen, dat wil zeggen dat individuen hun gedrag aan kunnen passen als gevolg van de aanwezigheid van bepaalde publieke voorzieningen, zoals de sociale zekerheid. Controle en toetsingsbeleid kunnen helpen om te zorgen dat publieke voorzieningen en diensten zoveel mogelijk de personen bereiken die daar voor in aanmerking komen en tot de doelgroep behoren. In het tweede deel van dit proefschrift (hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4) staat het ontwerp van controle- en toetsingsbeleid centraal. Meer in het bijzonder wordt gekeken naar de effecten van verschillende instrumenten in het toetsingsbeleid op aanvragen voor het gebruik van publieke diensten. Dit wordt in dit proefschrift empirisch onderzocht in een grootschalig gerandomiseerd veldexperiment in de Nederlandse markt voor langdurige zorg, dat wil zeggen chronische zorg voor ouderen, geestelijk en/of lichamelijk gehandicapten en chronisch psychiatrische patiënten.

In Nederland heeft een nationale instelling de rol van poortwachter, wat betekent dat deze instantie de toegang tot de langdurige zorg handhaaft. Deze poortwachter heeft de taak om aanvragen voor het leveren van langdurige zorg te toetsen. Aanvragen voor langdurige zorg worden in de meeste gevallen ingediend door zorgaanbieders die benaderd zijn door patiënten die langdurige zorg willen ontvangen. De poortwachter geeft een zogenaamde indicatiestelling af, waarin onder meer is aangegeven voor welke soort zorg en voor hoeveel zorg de cliënt in aanmerking komt. Het afgeven van deze indicatiestelling kan gepaard gaan met een toetsing. In een toetsing maken gespecialiseerde toetsers die werkzaam zijn bij de poortwachter een objectieve beoordeling van de zorgbehoeften van de cliënt. Zij vergelijken dit met de zorg die is aangevraagd door de zorgaanbieder. In het ontwerp van toetsingsbeleid, in het bijzonder bij het kiezen van de frequentie van toetsing en de mate waarin een toetsing gevolgen heeft voor de inzetbare zorg, spelen de omvang van het budget dat beschikbaar is voor toetsing, de mogelijkheden tot het snel inzetten van zorg en

prikkels voor zorgaanbieders om aanvragen zorgvuldig en correct in te dienen, een belangrijke rol.

In hoofdstuk 3 van dit proefschrift worden de causale effecten onderzocht van het toetsingspercentage, dat wil zeggen de kans dat een aanvraag wordt geselecteerd voor toetsing, op het aanvraaggedrag van zorgaanbieders. Dit wordt onderzocht voor de zogenaamde standaardindicatieprotocollen die voornamelijk betrekking hebben op thuiszorg en verpleging, dus zorg die normaliter snel nodig is. De noodzaak van snelle inzetbaarheid van zorg heeft er toe geleid dat de poortwachter achteraf toetsing heeft geïntroduceerd. In geval van achteraf toetsing zijn er geen mogelijkheden om de aangevraagde zorg aan te passen of gedeeltelijk terug te betalen wanneer deze niet overeen blijken te komen met de daadwerkelijke zorgbehoeften. Er wordt wel periodiek een terugkoppeling over de toetsingsresultaten gegeven aan de zorgaanbieder. De resultaten in hoofdstuk 3 geven aan dat er zowel in een regime met een laag toetsingspercentage als in een regime met een hoog toetsingspercentage geen significante verschillen zijn in het aantal ingediende aanvragen ten opzichte van een regime met een middelmatig toetsingspercentage. Bovendien blijken beide regimes geen effect te hebben op het conformpercentage, dat wil zeggen de fractie van de getoetste aanvragen waarvoor de toetsing uitwijst dat de aangevraagde zorg en de daadwerkelijk zorgbehoeften overeenstemmen. Ook een conditioneel regime, waarin iedere zorgaanbieder zijn toetsingspercentage tijdens het experiment periodiek bijgewerkt ziet worden op basis van recent behaalde conformpercentages, heeft geen effect op het aantal aanvragen en de kwaliteit van die aanvragen. Een mogelijke verklaring voor dit resultaat is het ontbreken van (financiële) sancties bij achteraf toetsing.

In hoofdstuk 4 wordt de rol van achteraf toetsing in meer detail bestudeerd. In deze studie worden de causale effecten van de mate van controle die de poortwachter heeft op het aanvraaggedrag van zorgaanbieders onderzocht. De verschillen in de mate van controle worden in het veldexperiment geïmplementeerd middels variatie in het moment van toetsing en de aanwezigheid van prestatieafhankelijke prikkels. Een toetsing kan vooraf (*ex-ante*, voordat de zorg inzetbaar wordt) of, zoals in hoofdstuk 3, achteraf (*ex-post*, nadat de zorg kan worden ingezet) plaatsvinden. In het geval van vooraf toetsing neemt de poortwachter de uiteindelijke beslissing over de zorg die kan worden verleend aan de patiënt. Deze grote mate van controle heeft echter als nadeel dat de zorg minder snel inzetbaar is. Achteraf toetsing daarentegen maakt de directe inzet van zorg mogelijk, maar het risico daarvan is inefficiëntie in de langdurige zorg doordat daadwerkelijke zorgbehoeften kunnen afwijken van de geleverde zorg.

De resultaten laten zien dat een toename in de mate van controle (een ex-ante regime met vooraf toetsing in plaats van een ex-post regime met achteraf toetsing) het aantal ingediende aanvragen doet dalen ook al is dit effect insignificant. In het conditionele regime is er een substantiëlere en significante afname in het aantal aanvragen ten opzichte van het regime met achteraf toetsing. Controle wordt in dit conditionele regime specifiek gericht op de zorgaanbieders die recentelijk lage conformpercentages behaalden. Een groot gedeelte van de afname in het aantal aanvragen kan echter worden toegewezen aan substitutie naar andere typen aanvragen. Daarnaast laten de resultaten negatieve effecten zien van zowel het ex-ante regime als het conditionele regime op de kwaliteit van de aanvragen. Dit blijkt echter gedeeltelijk te kunnen worden verklaard door de houding van toetsers jegens achteraf toetsingen in vergelijking met vooraf toetsingen. Wanneer alleen wordt gekeken naar de langdurige zorguitgaven dient het conditionele regime te worden geprefereerd boven het ex-ante regime en het ex-post regime. Dit conditionele regime gaat immers gepaard met minder vertraging in de levering van zorg, een afname in het aantal ingediende aanvragen en een verschuiving naar andere typen aanvragen die normaliter minder uitgebreide zorg omvatten. Desalniettemin is het van belang om naast de uitgaven ook de beschikbaarheid en toegankelijkheid van langdurige zorg voor diegenen die het daadwerkelijk nodig hebben afdoende in het oog te houden bij het ontwerp van toetsingsbeleid.