

NHH



Arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver for langtidssykemeldte

En effektevaluering

Eivind Skeie og Ole Magnus Stokke

Veileder: Aline Bütikofer

Master i økonomi og administrasjon

Hovedprofil i samfunnsøkonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

Denne utredningen markerer avslutningen for på en syv år lang studenttilværelse for oss begge. De første to årene av denne perioden resulterte i en bachelorgrad i kultur og samfunn og de neste fem en mastergrad i økonomi og administrasjon. Vi håper at de oppsamlede studiepoengene nå vil, i motsetning til tiltaket som her analyseres, gi en varig overgang til arbeid for oss begge.

Arbeidet med denne oppgaven har vært spennende og lærerikt. Spesielt har det vært motiverende å være med å bidra til et reelt prosjekt med et viktig samfunnsoppdrag. Vi vil takke Oslo Economics, og spesielt Nina Skrove Falch, for et godt samarbeid med mange gode diskusjoner. En stor takk rettes også til vår veileder, Aline Bütikofer, for mange nyttige råd og gode innspill.

Vi vil videre benytte anledningen til å takke venner og familie som har stått ved vår side gjennom tykt og tynt i hele studieperioden. Spesielt vill vi rette en takk til Danglemar får tak over hodet, mat på bordet å korrekturlesing. For ikke å glemme Marie Pedersen, som vår viktigste motivator, forlovede og bestevenninne. Avslutningsvis vil vi takke Tronen.



Eivind Skeie



Ole Magnus Stokke

Sammendrag

Helserelatert arbeidsfravær påfører samfunnet og det enkelte individ store kostnader og omtales ofte som en av de største utfordringene for velferdsstaten Norge. Sykefravær er derfor av stor offentlig interesse og har vært gjenstand for omfattende forskning. Som et ledd i dette ble prosjektet «Forsøk med arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver etter utløp av sykepengeperioden» initiert av Arbeids- og sosialdepartementet i 2015.

Formålet med denne oppgaven er å gjøre en kvantitativ vurdering av effekten dette tiltaket har hatt på retur til arbeid halvveis inn i prosjektperioden. Resultatene fra analysen tilsier at tiltaket hittil er uten signifikant effekt på retur til både heltids- og deltidsarbeid. Det gjøres heller ikke signifikante funn på at tiltaket påvirker målgruppens overgang til uføretrygd.

Det finnes imidlertid gode argumenter for at disse funnene ikke bør tillegges vekt i evalueringen av prosjektet grunnet svakheter i datamaterialet. Det vil derfor være for tidlig å avskrive effekten av tiltaket. Avslutningsvis blir det presentert forslag til hvordan svakhetene i datamaterialet kan løses for å finne den reelle effekten av prosjektets tiltak på retur til arbeid, i arbeidet med prosjektets sluttrapport.

Forkortelser

AAP:	Arbeidsavklaringspenger
AA-registeret:	Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret
ARENA:	NAV's IT-system
AVD:	Arbeids- og velferdsdirektoratet
ITT:	Intention-to-treat
NAV:	Arbeids- og velferdsforvaltningen
OLS:	Ordinary Least Squares
OVB:	Omitted Variable Bias
P1:	Personforhold 1
P2:	Personforhold 2

Figurer

2-1: Arbeidstilbudsmodellen	13
2-2: Inntekts- og substitusjonseffekt	13
2-3: Arbeidstilbudsmodellen med sykelønn	15

Tabeller

6-1: Andel behandlet i tiltaksgruppen	40
6-2: Årsaker til unntak.	41
7-1: Overgang til heltidsarbeid	46
7-2: Overgang til heltidsarbeid med alder	48
7-3: Overgang til gradert arbeid	49
A-1: Kjennetegn ved AAP-mottakere.	59
A-2: Deskriptiv statistikk for første datasett.	60
A-3: Deskriptiv statistikk for andre datasett.	60
A-4: Deskriptiv statistikk for tredje datasett.	61
A-5: Overgang til uføretrygd.	61
A-6: Avgang fra AAP.	62

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	8
1.1 Motivasjon for oppgaven.....	8
1.2 Problemstilling	10
1.3 Struktur	10
2. Teori.....	12
2.1 Arbeidstilbudsmodellen.....	12
2.2 Asymmetrisk informasjon.....	16
2.3 Oppsummerende kommentar om teorien.....	17
3. Litteraturgjennomgang.....	19
3.1 Økonomiske incentiver.....	19
3.2 Administrative tiltak	21
3.3 Oppsummerende kommentar om litteraturgjennomgangen.....	22
4. Veien fra sykemelding til arbeidsavklaringspenger	23
4.1 Sykepenger.....	23
4.2 Dagens system for oppfølging av sykemeldte	24
4.3 Arbeidsavklaringspenger	26
4.4 Oppsummerende kommentar om sykemelding og AAP	29
5. Forsøket.....	30
5.1 Overordnet om forsøket.....	30
5.2 Hvordan forsøket skiller seg fra eksisterende ordning.....	32
5.3 Forventninger til forsøkets effekter.....	33
5.4 Oppsummerende kommentar om forsøket	35
6. Empirisk strategi	36
6.1 Overordnet om datamaterialet.....	36
6.2 Variable.....	37
6.3 Skyggeregnskapet.....	39
6.4 Bearbeiding av datamaterialet	42
6.5 Minste kvadraters metode (OLS)	43
6.6 Oppsummerende kommentar om data og metode	45

7. Resultater	46
7.1 Første datasett.....	46
7.2 Andre datasett.....	47
7.3 Tredje datasett.....	48
7.4 Oppsummerende kommentar om resultatene.....	50
8. Diskusjon.....	51
8.1 Diskusjon av resultater.....	51
8.2 Forslag til sluttrappen	52
8.3 Oppsummerende kommentar om diskusjonen	53
9. Konklusjon	54
Bibliografi.....	56
Appendiks.....	59

1. Innledning

1.1 Motivasjon for oppgaven

Basert på beregninger gjort av Finansdepartementet (2017), utgjorde nåverdien av arbeidsinntekter 75,0 prosent av Norges nasjonalformue i 2016. Til sammenligning utgjorde finanskapital plassert i utlandet 8,6 prosent. Arbeidskraft anses derfor som Norges viktigste ressurs. Mens internasjonale renter og oljeprisen i stor grad styres av eksterne faktorer, kan utviklingen av den nasjonale arbeidsstyrken påvirkes.

Et sentralt område i denne sammenheng er helsereelatert arbeidsfravær, som påfører både samfunnet og det enkelte individ store kostnader. For samfunnet var utgiftene knyttet til helsereelaterte trygdeutbetalinger i 2015 over 150 milliarder kroner. Dette tilsvarer om lag 5,8 prosent av Norges fastlands-BNP (NAV, 2016). I tillegg til dette taper samfunnet på lavere produksjon og lavere skatteinntekt. På individnivå er sykefravær knyttet til dårligere økonomi (Markussen, 2012) og økt risiko for mentale lidelser (OECD, 2008).

Med dette som bakteppe, er det tydelig at sykefravær utgjør en stor nasjonal belastning, der selv små prosentvise endringer er av stor betydning. Det har derfor vært stort politisk fokus på forbedring av sykefraværsordninger, noe som reflekteres gjennom de ulike reformene og regelendringene som kom på 2000-tallet. I perioden 1992-1998 steg langtidssykefraværet med 47 prosent, noe som førte til at myndighetene bestemte seg for å rette et større fokus på hvordan sykefraværet kunne reduseres (Andreassen & Kornstad, 2007). Dette resulterte i Sandmanrapporten i 2000, som på mange måter dannet grunnlaget for endringene og utviklingen mot en mer aktiv sykefraværsoppfølging slik den fungerer i dag (Brage, Kristoffersen, & Lysø, 2014). Som svar på anbefalingene og tiltakene utredet i Sandmanrapporten, kom det i 2001 en avtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Gjennom IA-avtalen ble hovedansvaret for oppfølging av sykefravær flyttet fra trygdeetaten over til arbeidsgiver og arbeidstaker. Hovedprinsippene i avtalen var å forebygge langtidsfravær og utstøting fra arbeidsmarkedet gjennom tidlig intervensjon og en bedret kvalitativ oppfølging av sykemeldte. Langtidssykefraværet fortsatte imidlertid å stige, og det var ikke før i 2004 at fraværet falt. Markussen (2009) viser at sykefraværet falt med over 20 prosent som følge av tettere sykefraværsoppfølging. Videre viser Markussen, Røed & Schreiner (2015) at innføringen av obligatoriske dialogmøter på slutten av 2000-tallet førte til

en raskere tilbakegang til arbeid for sykemeldte. Dette reflekteres også i SSB (2017) sine data på sykefraværsutviklingen, hvor det totale sykefraværet hadde en svak økning i årene frem til 2009 før det gradvis falt frem mot 2012. Etter 2012 har sykefraværet fluktuert omkring 6,5 prosent, hvor korttids- og langtidssykefraværet har utgjort henholdsvis 1 og 5,5 prosent av avtalte dagsverk.

Når det gjelder sykefraværets sammensetning, viser Sutterud (2017) at majoriteten av langtidssykemeldte er diagnostisert med diffuse lidelser, og at det i mange tilfeller er vanskelig for sykemelder å påvise nedsatt arbeidsevne på medisinsk grunnlag. I studien av Dahl, Kostøl og Mogstad (2014) kommer det frem at dette også er tilfellet for mottakere av uføretrygd, hvor i underkant av 60 prosent er diagnostisert med diffuse lidelser. I en undersøkelse av 145.000 personer som mottar arbeidsavklaringspenger, avdekkes det at 29 prosent mangler en godkjent sykdomsdiagnose (Fossheim & Figved, 2017). Legen klarte i disse tilfellene ikke å fastslå en sykdom, og måtte stille diagnosen basert på pasientens egen beskrivelse av symptomer og plager. Disse eksemplene tydeliggjør mulighetsrommet for utnyttelse av det norske velferdssystemet, hvor den sykemeldte kan utnytte en situasjon med asymmetrisk informasjon for å nyte godt av generøse sykelønns- og trygdeordninger.

På bakgrunn av dette ser man at utviklingen av sykefraværsordninger er av stor nasjonal interesse og har et stort politisk fokus. Dette reflekteres også gjennom forsøksordningen denne oppgaven analyserer.

1.2 Problemstilling

Sommeren 2015 ble prosjektet «*Forsøk med arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver etter utløp av sykepengeperioden*» bestilt av Arbeids- og sosialdepartementet. Prosjektet, som hadde oppstart i november 2016 og vil avsluttes november 2017, ledes av Oslo Economics med støtte fra Arbeidsforskningsinstituttet og Norges Handelshøyskole. Hovedformålet med prosjektet er å gi NAV en bedre oversikt og økt kunnskap om hva som kan bidra til at langtidssykemeldte kommer raskere tilbake i arbeid. Kort oppsummert går forsøkets tiltak ut på at langtidssykemeldte blir tilbudt arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver i opptil åtte uker. Denne oppgaven analyserer hvilke effekter forsøket har. Ut ifra dette er følgende problemstilling formulert:

Har «Forsøk med arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver etter utløp av sykepengeperioden» effekt på overgang til arbeid for mottakere av arbeidsavklaringspenger?

1.3 Struktur

I kapittel 2 vil det grunnleggende teoretiske fundamentet som ligger til grunn for oppgaven bli belyst. De teoretiske modellene som blir introdusert, vil for det første bidra til å forklare hvorfor det antas at det er tilgjengelig arbeidskapasitet blant sykemeldte. Videre forklarer modellene hvorfor tiltaket som analyseres kan være virkningsfullt med tanke på å hente ut denne arbeidskraften. Kapittel 3 vil være en gjennomgang av tidligere forskning på området, og vil fungere som en empirisk undersøkelse av det de teoretiske modellene indikerer.

For å etablere en bedre forståelse av bakgrunnen til forsøkets målgruppe, gir kapittel 4 en nærmere beskrivelse av veien fra sykemelding til arbeidsavklaringspenger, i tillegg til å beskrive arbeidsavklaringspenger som ytelse og hva som kjenner ut dets mottakere.

Hensikten med kapittel 5 er å gi en presis beskrivelse av det aktuelle forsøket som analyseres i denne oppgaven. Her vil det fokuseres på forsøkets utforming og gjennomføring, samt hvordan det skiller seg fra eksisterende ordninger. Avslutningsvis drøftes det hvilke effekter en kan forvente å finne av forsøket.

Kapittel 6 redegjør for den empiriske strategien for analysen av forsøket. Kapitlet starter med å gi overordnet informasjon om datamaterialet og en grundig evaluering av de ulike variablene som benyttes. Videre beskrives metoden som er benyttet for å analysere forsøkets effekt på overgang til arbeid ut i fra det nevnte datamaterialet.

I kapittel 7 presenteres resultatene fra analysen. Diskusjon av funnene gjøres i kapittel 8. Her vil eventuelle styrker og svakheter ved analysen drøftes, og i lys av dette hvorvidt funnene anses som troverdige og er egnet som beslutningsgrunnlag. Videre drøftes det hvordan analysen kan forbedres til en senere evaluering av forsøket.

Avslutningsvis presenteres konklusjonen på oppgavens problemstilling i kapittel 9.

2. Teori

I dette kapittelet vil det gis en grunnleggende innføring i det teoretiske fundamentet som økonomer støtter seg på når en behandler sykefravær. Først vil det bli gitt en presentasjon av arbeidstilbudsmodellen og hvordan denne kan brukes til å forstå sykefravær i en velferdsstat. Deretter kommer en kort gjennomgang av asymmetrisk informasjon og vise hvordan manglende muligheter for kontroll kan påvirke sykefraværet.

2.1 Arbeidstilbudsmodellen

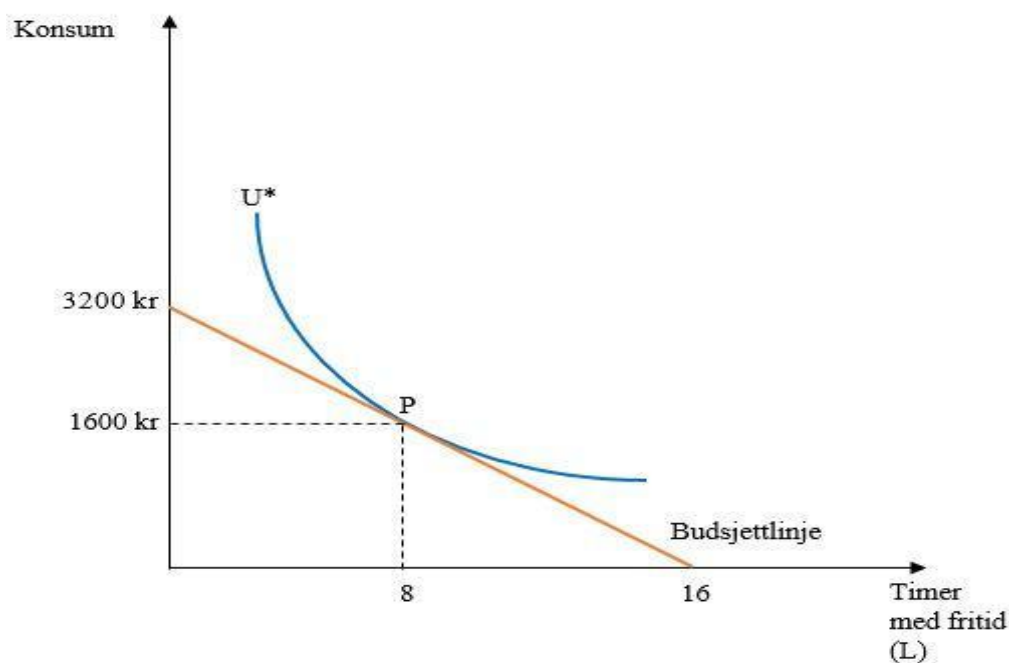
Det mikroøkonomiske fundamentet som ligger til grunn for en rekke områder innenfor arbeidsøkonomi finnes i den nyklassisistiske arbeidstilbudsmodellen. Denne enkle modellen er et nyttig verktøy for økonomer og beslutningstakere for å predikere hvordan endringer i økonomiske konjunkturer eller politiske endringer påvirker incentiver for arbeid. Utgangspunktet for modellen er en konsument som oppnår nytte (U) ved å konsumere goder (C) og fritid (L). Økt konsum av både fritid og andre goder øker konsumentens nytte, men nytten er avtagende.

Konsumenten ønsker å maksimere egen nytte og vil derfor ha så mye som mulig av både fritid og andre goder, men det er faktorer som begrenser konsumet. Konsumet av goder begrenses av inntekten, som er gitt ved lønn (w) og antall arbeidstimer (h). For enkelhets skyld sees det bort i fra inntekt fra andre kilder enn arbeid, samt antas ingen sparing. Fritiden er begrenset av timer i døgnet (T) fratrukket antall timer som går til arbeid, slik at $T = h + L$. En viktig implikasjon av dette er at arbeid kun ansees som et nødvendig onde for å oppnå konsum av goder. For å maksimere egen nytte må konsumenten nå avgjøre om han eller hun skal arbeide, og i så fall hvor mye arbeid.

For den intuitive forståelsen kan det være nyttig med en grafisk fremstilling som vist i figur 2.1. Y-aksen i figuren viser til konsum (som oppnås ved inntekt på arbeid), mens X-aksen viser fritid målt i timer. Nyttefunksjonen er illustrert ved indifferenskurven (U^*) og viser ulike kombinasjoner mellom goder og fritid som konsumenten vil være indifferent mellom. Konsumenten antas å ha 16 timer i døgnet disponibelt til arbeid og fritid, samt en arbeidsinntekt på 200kr/timen. Dette danner budsjettlinjen. Tangeringspunktet (P) mellom

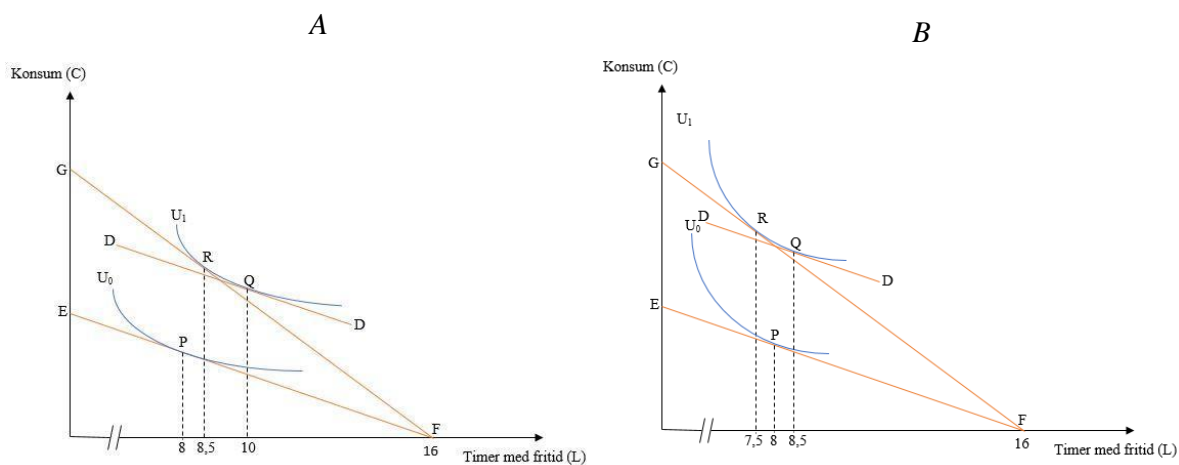
indifferenskurven og budsjettlinjen viser den optimale tilpasningen for en nyttemaksimerende konsument.

Figur 2-1: Arbeidstilbudsmodellen



Arbeidstilbudsmodellen er nå konstruert i sin mest elementære form. Før modellen anvendes til å forklare en arbeiders tilpasning i en velferdsstat med sykepenger, er det nyttig først å se på hvilke krefter som påvirker en arbeiders tilpasning. Basert på et eksempel fra Borjas (2016, ss. 37-39), vises det derfor hvordan arbeidere vil kunne respondere på en lønnsøkning.

Figur 2-2: Inntekts- og substitusjonseffekt

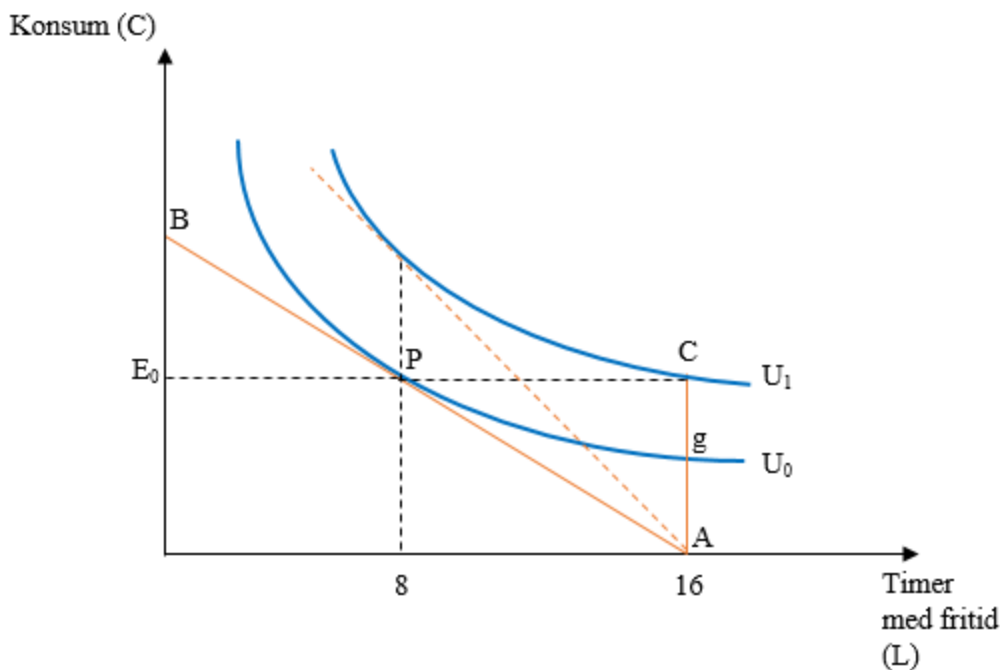


I figur 2-2 har to konsumenter, A og B, mottatt en lønnsøkning, noe som får budsjettlinjen til å rotere om punktet F. Budsjettlinjen etter lønnsøkningen er gitt ved GF mot EF før økningen. Den optimale tilpasningen skifter med det fra P til R. De to konsumentene, som før lønnsøkningen hadde tilpasset seg likt med 8 arbeidstimer, reagerer forskjellig på den samme lønnsøkningen. Konsument A svarer med å arbeide en halv time mindre, mens B arbeider en halv time mer. Modellen kan med andre ord ikke predikere hva som skjer med det aggregerte arbeidstilbudet for en lønnsøkning uten at det gjøres flere antagelser. Bakgrunnen for dette ambivalente forholdet skyldes at det er to ulike krefter som trekker i hver sin retning. På den ene siden gjør lønnsøkningen at konsumenten øker sin etterspørsel av alle normale goder, inkludert fritid. Altså taler en høyere lønn for høyere etterspørsel av fritid og dermed færre arbeidstimer. Dette kalles *innteksteffekten*, og er den dominerende effekten for konsument A. På den andre siden gjør den økte timelønnen det relativt dyrere å ta seg fri. Alternativkostnaden for fritid øker, noe som indikerer at en økning i lønn skal gi lavere etterspørsel av fritid. Dette kalles *substitusjonseffekten* og er den dominerende effekten for konsument B. I figur 2-2A og 2-2B er inntektseffekten markert som skiftet fra P til Q, og substitusjonseffekten fra Q til R. Hvilken av effektene som dominerer er altså avgjørende for hva som skjer med arbeidstilbudet som følge av en lønnsøkning.

Nå som inntekts- og substitusjonseffekten er introdusert, kan modellen anvendes til å forklare hvordan arbeidstilbudet påvirkes av en sykelønnsordning. For å vise dette benyttes en variant av arbeidstilbudsmodellen omtalt av Ehrenberg og Smith (2012, ss. 193-195). Sykelønnsordningen i eksempelet deres dekker hele lønnen til en syk arbeider ut fraværperioden. Men så snart arbeideren arbeider én time, vil han ikke lenger anses som arbeidsufør og hele sykelønnsutbetalingen vil bli avsluttet.

Effekten er analysert i figur 2.3. Linjen AB viser til budsjettlinjen før sykdommen inntraff, mens E_0 viser inntekten før sykdom. Videre antas det at arbeideren vil kunne gå tilbake til den samme lønnen etter at sykefraværet er over. Med disse forutsetningene vil arbeiderens budsjettlinje etter sykefraværet være gitt ved BAC. Merk at budsjettlinjen inneholder en knekk med A som hjørnepunkt. Denne knekken skaper arbeidsincentivproblemer av to årsaker.

Figur 2-3: Arbeidstilbudsmodellen med sykelønn



For det første vil en person i punkt C som returnerer til arbeid med én arbeidstime, få inntekten sin betydelig redusert. Avkastningen på den første arbeidstimen er altså negativ, eller sagt med andre ord – alternativkostnaden til arbeid er høyere enn lønnen. Det vil si at substitusjonseffekten knyttet til dette sykelønnsprogrammet har en negativ effekt på arbeidstilbudet. Den andre årsaken er at sykelønnen (AC) er lik lønnen arbeideren mottok før sykdommen inntreff (E₀). Ettersom arbeideren verdsetter fritid, vil arbeideren alltid velge alternativet med mest fritid gitt at inntekten er lik. Dette kan sees ved at arbeideren ligger på en høyere indifferenskurve i punkt C enn i punkt P. Å tillate arbeidere å nå et høyere nyttenivå uten å arbeide, skaper en inntektseffekt som taler mot arbeid, eller i det minste senker returen til arbeid.

Å finne sykelønnsordninger som ikke gir disincentiver for arbeid, samtidig som den sykemeldte ikke skal tape økonomisk på sykdommen sin, har vist seg vanskelig. Men med preferansene til arbeideren vist i figuren, vil en sykelønn som ligger hakket lavere enn punktet g gi arbeideren et minimalt tap av nytte, samtidig som det gir incentiver for å returnere til arbeid så raskt som fysisk mulig. Men arbeidere har ulike preferanser og reservasjonslønn, så den optimale sykelønnen varierer fra individ til individ.

Ifølge Ehrenberg og Smith (2012) er politikernes beste reaksjon på programmer som skaper knekker å sette sykelønnen til en viss andel av den opprinnelige lønnen, for så å bruke administrative midler til å motivere retur til arbeid for alle som ender opp med å ha høyere nytte av å ikke arbeide.

2.2 Asymmetrisk informasjon

Asymmetrisk informasjon handler om transaksjoner hvor en av partene innehar privat informasjon, det vil si informasjon som ikke er kjent for den andre parten (Banerjee, 2015). Parten som innehar privat informasjon, kan utnytte denne til egen fordel på bekostning av den andre parten. Dette er kjent som *moralsk risiko* eller *moral hazard*. Litteraturen har tradisjonelt skilt mellom to typer informasjonsproblemer som kan oppstå i denne settingen; de som skyldes *skjult handling* og de som skyldes *skjult informasjon*. Mange økonomiske situasjoner inneholder elementer av begge problemene, men for oversiktlighetens del vil det være nyttig å behandle hver av de isolert.

2.2.1 Skjult handling

I modeller for skjult handling er det to parter – en *prinsipal* og en *agent* – i et vertikalt forhold (Banerjee, 2015). Lærebøker i mikroøkonomi bruker gjerne et eksempel fra forsikringsbransjen for å forklare problemene som kan oppstå i markedet med denne typen informasjonsasymmetri. I denne forklaringen vil forsikringsselskapet anses som prinsipal, mens den forsikrede er agent. Det vil si at forsikringsselskapet ikke fullt ut kan observere den forsikredes handlinger, samtidig som den forsikrede kan ha incentiv for å handle i forsikringsselskapets disfavør. Varian (2010, ss. 724-725) gir et eksempel med tyveriforsikring for sykkel. Han beskriver et marked der alle forsikringstakerne har lik sannsynlighet for å få sykkelen sin stjålet. Problemer knyttet til ugunstig utvalg er dermed utelukket. Forsikringspremien baseres på denne informasjonen. I stedet kan eierens handlinger påvirke sannsynligheten for tyveri. Uten mulighet for tyveriforsikring vil alle konsumentene investere i solide låser fordi de selv bærer hele kostnaden ved et tyveri. Med en god forsikring vil ikke eieren lenger ha incentiv til å investere i en solid lås, men heller nøye seg med en svak lås. I tilfeller der forsikringsselskapet dekker hele tapet ved tyveri, vil ikke konsumenten ha incentiv til å investere i lås i det hele tatt. Fra dette trekkes slutningen at forsikringsavtaler endrer konsumentens adferd.

En sykelønnsordning der det offentlige dekker hele lønnen til en sykemeldt person, kan sees som en forsikring som sikrer både arbeidsgiver og arbeidstaker mot å havne i økonomisk uføre grunnet arbeiderens sviktende helse. På samme måte som med tyveriforsikringen, kan dette føre til en uønsket adferdsendring, men i dette tilfellet hos to aktører. For det første vil det redusere arbeiderens incentiv for å ta vare på egen helse. Det vil si, en arbeider vil alltid ha egeninteresse av god helse, men redusert risiko for tap av inntekt kan eksempelvis tenkes å gi et redusert fokus på sunt kosthold og mindre aktsom bruk av rusmidler. For det andre, vil arbeidsgiveren ha redusert incentiv for å investere i helsebringende tiltak eller rehabiliteringsprogram.

2.2.2 Skjult informasjon

Tilbake til eksempelet fra forsikringsbransjen antas det nå at forsikringselskapet kan observere forsikredes valg av lås og kan justere forsikringspremien basert på dette. Informasjonsasymmetrien i dette eksempelet går i stedet på faktorer som den reelle verdien av sykkelen og hvorvidt sykkelen faktisk har blitt stjålet.

Videreført til en situasjon med offentlig dekket sykelønn, betyr dette at myndighetene ikke fullt ut kan observere hvorvidt en arbeider er skadet eller omfanget av skaden. Det vil si at en arbeider kan manipulere omstendighetene omkring eget sykefravær eller overrapportere eget tap knyttet til fraværet.

2.3 Oppsummerende kommentar om teorien

Arbeidstilbudsmodellen viser at sykelønnsordninger som dekker en tilstrekkelig stor del av tapt inntekt ved sykefravær, gir disincentiver for arbeid. Både inntekts- og substitusjonseffekten taler for redusert arbeidsmengde. Arbeid ansees som et nødvendig onde, der konsumenten gir avkall på fritid for å oppnå konsum av goder. Et arbeidsfravær uten bortfall av inntekt vil dermed løfte konsumenten til et høyere nyttenivå. Ehrenberg og Smith (2012) argumenterer for at myndighetene bør sette sykelønnen til et sted mellom den lønnen som gjør arbeideren indifferent mellom arbeid og sykefravær og den opprinnelige arbeidsinntekten, for deretter å benytte administrative virkemidler for å motivere de som fortsatt ikke har incentiv for å komme tilbake i jobb.

På grunn av asymmetrisk informasjon vil forsikringsavtaler kunne endre konsumenters adferd. For det første vil forsikringselskapets manglende mulighet til å kontrollere forsikringstagerens handlinger, kunne føre til at konsumenten tar større risiko (skjult handling). For det andre vil forsikringselskapets manglende mulighet til å verifisere informasjon fra forsikrede, føre til at konsumenten kan opptre uærlig og kreve en høyere erstatningssum enn hva som er reelt eller oppgi falske erstatningssaker (skjult informasjon).

Siden arbeidstilbudsmodellen viser at en arbeider vil kunne havne på et høyere nyttenivå ved et sykefravær, vil informasjonsasymmetri være skadelig for en velferdsstat med gode sykelønninger.

3. Litteraturgjennomgang

På 1980-tallet begynte forskere innenfor arbeidsøkonomi å fatte interesse for arbeidsfravær og hvordan det påvirkes av eksterne forhold, med Allen (1981) som en av de ledende igangsetterne. Senere har temaet blitt viet mye oppmerksomhet og vært objekt for en rekke store forskningsprosjekt verden over. I denne oppgaven fokuseres det på forskning fra Norge og Sverige for å holde resultatene relevant for hvordan langtidssykemeldte kan reintegreres på det norske arbeidsmarkedet.

I forrige kapittel ble det beskrevet hvordan Ehrenberg og Smith (2012) argumenterer for to ulike retninger for å minimere sykefraværet. Litteratursammendraget tar for seg disse to hovedretningene og gjengir resultater fra empirisk forskning på området. Den første delen omhandler hvordan sykefraværet påvirkes av endringer i økonomiske incentiver. Dette er av interesse for oppgaven, fordi det viser at mange sykemeldte innehar en arbeidskapasitet som overgår graden av sykemelding. I den andre delen gjøres det rede for hvilken effekt administrative tiltak kan ha på sykefraværet. Eksperimentet denne oppgaven analyserer, faller inn i sistnevnte kategori.

3.1 Økonomiske incentiver

I nyklassisistisk økonomisk teori bestemmes en arbeiders arbeidsmengde som en avveining mellom konsum og fritid. Hvis arbeiderens innsats ikke er perfekt observerbar for arbeidsgiver, vil arbeideren ha motiv for å skulke da dette gir økt fritid uten å gå på bekostning av konsum. I en artikkel om likevektsledighet og disiplineringsmekanismer fra 1984, presenterte Shapiro og Stiglitz en modell som tar for seg denne prinsipal-agentproblemstillingen. Arbeideren må vurdere den økte nytten den oppnår ved å skulke mot tapet ved å miste jobben, som er resultatet hvis han eller hun blir avslørt. Endringer i kontrollmekanismer, ledighetsstøtte og arbeidsledighet vil derfor alle være faktorer som påvirker skulkingen. I ettertid er denne logikken blitt adoptert av Barmby, Session og Treble (1994), med den forståelse at deler av sykefraværet kan tolkes som skulk.

Et eksempel er forskningen gjort av Henrekson og Persson (2004) som bruker tidsseriedata for fraværsdager i det svenske arbeidsmarkedet i perioden 1955 til 1999. De bruker dette til å estimere hvorvidt reformendringer i sykelønnsordningen påvirker sykefraværet. I denne

perioden hadde Sverige flere store endringer i trygdeordningene sine, og dermed stor variasjon i økonomiske incentiver, noe som gjør det velegnet for å analysere effekten av dette på sykefraværet. Deres hovedfunn er at endringer i kompensasjonsnivået ser ut til å ha en sterk effekt på sykefraværsatferden. Etter reformer der trygdesystemet blir mer generøst øker det aggregerte antall sykefraværsdager, og etter restriktive reformer reduseres aggregerte sykefraværsdager.

I Norge har Kolstøl og Mogstad (2014) analysert effekten av en trygdereformendring gjennom et lokalt randomisert eksperiment. I januar 2005 ble det vedtatt en ordning der personer med innvilget uføretrygd fra før 1. januar 2004 får beholde 0,6 kroner av trygden for hver krone tjent over friinntekten ved inntektsgivende arbeid. Personer med innvilget uføretrygd etter denne datoen ble ikke innlemmet i den nye ordningen. Personer med innvilget uføretrygd fra rett før denne datoen (tiltaksgruppe), fikk altså langt bedre avkastning på arbeid enn personer med innvilget uføretrygd fra rett etter den samme datoen (kontrollgruppe). Ved å utføre en diskontinuitetsregresjon og sammenligne utviklingen til tiltaksgruppen og kontrollgruppen, finner forfatterne at uføretrygdede har en betydelig arbeidskapasitet som kan utnyttes ved å gi dem økonomiske incentiver.

En annen faktor som kan påvirke sykefraværsadferden er endring i jobbsikkerheten. Generelt regner man at sjokk som påvirker jobbsikkerheten negativt, har faktorer som kan trekke sykefraværet i begge retninger. På den ene siden kan et slikt sjokk gi en negativ helseeffekt ved at det øker stress og dermed gir økt sykefravær. På den andre siden øker incentivene for å være pliktoppfyllende og gå på jobb hvis man er redd for å bli sagt opp, noe som taler for redusert sykefravær. Bratberg og Monstad (2015) har brukt sjokket som ble utløst av den såkalte Terra- skandalen til å studere endringen i sykefraværsadferd hos de kommunalt ansatte i de rammede kommunene. Under finanskrisen som startet høsten 2008, gikk åtte energirikke norske kommuner på et stort økonomisk tap. De hadde satset framtidige inntekter fra vannkraftverkene sine på finansielle produkter tilbudt av Terra Securities, og var plutselig i en situasjon hvor de var nødt til å kutte kostnader. Dette førte til at kommunalt ansatte, som i utgangspunktet hadde en veldig trygg jobb, plutselig ble redd for å bli sagt opp. Dette scenarioet er godt egnet for et naturlig eksperiment, da sjokket kommer totalt uventet og de kommunalt ansatte i de rammede kommunene (tiltaksgruppen) ikke antas å skille seg vesentlig fra kommunalt ansatte i andre kommuner (kontrollgruppen). Ved bruk av et «difference-in-difference»-design, estimerer forfatterne effekten av den reduserte jobbsikkerheten på sykefraværet. Resultatene fra studien viser at den reduserte jobbsikkerheten har hatt en

disiplinerende effekt på de kommunalt ansatte ved et statistisk signifikant fall i sykefraværet.

3.2 Administrative tiltak

Markussen (2009) ønsker å se om legene effektivt kan fungere som portvoktere, og om portvokterrollen kan påvirkes gjennom politiske vedtak (administrative tiltak). For å analysere dette studerer Markussen reformen av 1. juli 2004, hvor leger ble pålagt å benytte gradert sykemelding fremfor full sykemelding i langt større grad enn tidligere. Det ble også stilt større krav til dokumentasjon av arbeidstakers sykefravær åtte uker inn i sykefraværet, hvor tungtveiende medisinske årsaker til hvorfor sykemeldte ikke kunne returnere til ordinært arbeid, skulle dokumenteres. Markussen finner at sykefraværet falt med 20 prosent for alle arbeidere som følge av reformen, og at tilgang og varighet på sykefravær ble redusert. Over halvparten av den totale effekten på sykefraværet skyldtes reduksjon i varighet av sykefravær. Studien viser imidlertid at det er stor heterogenitet i hvordan legene responderte på reformen. Dette er interessant med tanke på legens rolle som portvokter. Leger med færre antall pasienter enn ønsket, vil i mindre grad enn leger med fulle pasientlister, bidra til redusert sykefravær. Dette indikerer en konflikt mellom legens rolle som portvokter og legens egne økonomiske interesser.

Markussen (2009) peker på flere grunner til reformens sterke effekt, blant annet trusselen om at legene ville miste retten til å skrive ut sykemelding dersom de ikke klarte å redusere sykefraværet. Markussen påpeker også at reformen endret maktforholdet mellom pasient og lege i favør av legen. Ved forhandlinger om sykemelding kunne legene nå bruke reformen som begrunnelse for ikke å gi full sykemelding, uten at de i samme grad som før fryktet tap av pasienter. Studien konkluderer med at et administrativt tiltak som styrker legers forhandlingsmakt, gjennom pålagt medisinsk vurdering og økt bruk av gradert sykemelding, er en god måte å redusere sykefraværet ved generøse sykefraværsordninger.

Fra siste del av 2004 og frem til midten av 2009 økte langtidssykefraværet i Norge. I 2009 ble imidlertid trenden brutt, og langtidssykefraværet falt sakte men sikkert i årene frem til 2012. Markussen, Røed & Schreiner (2015) analyserer i samme periode effekten av innføringen av obligatoriske dialogmøter på overgang tilbake til arbeid for langtidssykemeldte. Det er derfor interessant å se på om effekten av et slikt administrativt tiltak medvirket til reduksjonen i langtidssykefraværet fra og med 2009.

I studien av Markussen et al. (2015) analyseres effekten av implementering av obligatoriske dialogmøter for langtidssykemeldte i Norge. Når sykemeldt passerer 26 uker med sykefravær, organiserer NAV et obligatorisk dialogmøte hvor sykemeldt, arbeidsgiver og sykemelder plikter å møte. Formålet med dialogmøtet er å kartlegge og avklare hvilke muligheter og tilpasninger som kan gjennomføres for at sykemeldt skal kunne returnere til arbeid, enten i gradert eller full stilling. Ved å utnytte den tilfeldige variasjonen i bruk av dialogmøter mellom ulike fylker, estimerer Markussen et al. effekten av dialogmøte på overgang til arbeid på bakgrunn av langtidssykefravær. De konkluderer med at innføringen av obligatoriske dialogmøter i sykepengeperioden, er et effektivt tiltak for å redusere langtidssykefraværet.

3.3 Oppsummerende kommentar om litteraturgjennomgangen

På bakgrunn av dette og forrige kapittel, har det blitt vist at både teori og empiri indikerer at arbeidsfravær i form av sykefravær påvirkes av eksterne forhold. Det første av de to eksterne forholdene denne oppgaven analyserer, er økonomiske incentiv. Ulike studier viser at mer generøse trygdesystem fører til økning i antall sykefraværsdager, at redusert jobbsikkerhet har en disiplinerende effekt på sykefraværet og at uføretrygdede har en betydelig arbeidskapasitet som kan utnyttes ved å gi dem økonomiske incentiv. Effekten av administrative tiltak på sykefravær er det andre eksterne forholdet som analyseres. Implementeringen av administrative tiltak, her i form av skjerpede krav rettet mot legers sykemeldingspraksis og innføringen av dialogmøter, viser seg å kunne redusere sykefraværet. Dette er interessant med tanke på forsøket denne oppgaven analyserer, hvor første steg for tiltaksgruppen er innkalling og gjennomføring av informasjonsmøtet omkring arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver. Empirien tyder altså på at både økonomiske incentiv og administrative tiltak påvirker sykefraværet, noe som gjør det interessant å videre analysere forsøket; «*Forsøk med arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver etter utløp av sykepengeperioden*», som er eksempel på et administrativt tiltak.

4. Veien fra sykemelding til arbeidsavklaringspenger

Forsøket denne oppgaven analyserer, kategoriseres som et administrativt tiltak med mål om en raskere reintegrering av langtidssykemeldte. For å tydeliggjøre motivasjonen for forsøket og hvordan det skiller seg fra dagens ordning, er det viktig å forklare hvordan dagens system for oppfølging av sykemeldte og mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) fungerer. Mandal, Ofte, Jensen & Ose (2015) påpeker at AAP-mottakere enten kommer via sykemelding fra et arbeidsforhold eller fra en situasjon utenfor arbeidsmarkedet. Videre understreker Bragstad (2017) at 60 prosent av AAP-mottakerne har en fortid som mottakere av sykepenger. Målgruppen for forsøket tilhører denne gruppen AAP-mottakere. For å sette forsøket og dets mottakere inn i kontekst, redegjør dette kapitlet derfor kort for hva sykepenger innebærer, hvordan veien fra sykemelding til AAP er, hvordan AAP som ordning fungerer og hva som kjennetegner AAP-mottakere.

4.1 Sykepenger

Sykepenger skal kompensere bortfall av arbeidsinntekt for personer som blir arbeidsufør på grunn av sykdom eller skade (NAV, 2017). Arbeidsuførheten et slikt sykefravær skal gjenspeile, dokumenteres gjennom egenmelding eller sykemelding, ofte omtalt som egenmeldt eller legemeldt sykefravær. Ved egenmeldt sykefravær melder arbeidstaker fra om sykdom eller skade til arbeidsgiver uten å fremvise legeerklæring. Det er ulike vilkår og bestemmelser knyttet til varighet av arbeidsforhold, varighet av fravær, grad av sykdom eller skade og tidligere bruk av egenmeldingsdager, som avgjør retten til bruk av egenmelding. Etter tre dager med egenmeldt sykefravær kan imidlertid arbeidsgiver kreve sykemelding. Arbeidstaker må da fremlegge en attestert legeerklæring på sykefraværet.

For å kvalifisere for sykepenger i sykefraværsperioden må man være medlem av folketrygden, være arbeidsufør som følge av egen sykdom eller skade, ha vært i jobb i minst fire uker umiddelbart før man ble arbeidsufør og tape pensjonsgivende inntekt som følge av arbeidsuførhet (NAV, 2017). Det er egne regler for selvstendig næringsdrivende, frilansere og særskilte grupper som ikke er i ordinære arbeidsforhold. De første 16 sykefraværsdage utbetales sykepengene av arbeidsgiver, basert på gjennomsnittlig arbeidsinntekt i løpet av de siste fire ukene. Fra 17. sykefraværsdag betaler NAV sykepengene, som fastsettes ved å

omregne ukeinntekt til årsinntekt. Sykepengene kan dekke 100 prosent av tapt arbeidsinntekt, men ikke overstige 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) som utgjorde 92 576 kr per 1. mai 2016. Maksimaltiden for sykepenger er 52 uker, og for å kvalifisere for en ny periode med sykepenger må man ha vært helt arbeidsfør i 26 uker etter at sist sykepengeperiode opphørte. Neste del forklarer hvordan oppfølgingen av sykepengemottakerne foregår, og hvilket ansvar som tilligger de ulike aktørene.

4.2 Dagens system for oppfølging av sykemeldte

Som forklart i kapittel 1, har systemet for oppfølging av sykemeldte siden starten av 2000-tallet gradvis endret seg i retning av en mer aktiv oppfølging, hvor arbeidsgiver og sykemeldt arbeidstaker i større grad ansvarliggjøres, i tillegg til at det stilles større krav til arbeidsrelatert aktivitet blant de sykemeldte (Brage, Kristoffersen, & Lysø, 2014). Dagens system for oppfølging av sykemeldte er et komplekst system som involverer mange ulike parter med utallige unntak og variasjoner. Denne oppgaven fremstiller derfor ikke en fullstendig oversikt over dagens sykefraværssystem, men presenterer en kortfattet og presis fremstilling av de fem viktigste fristene og avtalepunktene i sykefraværsoppfølgingen, samt hvilket ansvar som tilfaller de mest sentrale parter.

4.2.1 Oppfølgingsplan – 4 uker

Ifølge Arbeidstilsynet (2017), med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 4-6 (2016), skal arbeidsgiver i samråd med sykemeldt arbeidstaker utarbeide en oppfølgingsplan senest innen 4 uker. Oppfølgingsplanen skal sikre at dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker kommer raskt i gang, samt kartlegge muligheter og tiltak for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med sykdom, ulykke, slitasje og lignende. Det kan imidlertid gjøres unntak fra kravet om utarbeidelse av oppfølgingsplan dersom det er åpenbare grunner til dette. Eksempel på unntak kan være sykdomstilfeller hvor arbeidstaker vil vende tilbake til jobb uten tilrettelegging, eller hvor alvorlige sykdomstilfeller gjør at arbeidstaker aldri vil kunne vende tilbake til jobb.

4.2.2 Første dialogmøte – 7 uker

I henhold til Arbeidsmiljøloven § 4-6 (2016) skal arbeidsgiver senest innen 7 uker innkalle sykemeldt arbeidstaker og sykemelder, og eventuelt bedriftshelsetjenesten, NAV og andre aktuelle aktører dersom det er hensiktsmessig, til et første dialogmøte (NAV, 2016). Det kan gjøres unntak dersom møtet er åpenbart unødvendig. Det stilles ikke krav til dialogmøte dersom arbeidstaker har gradert sykemelding, men kan gjennomføres dersom en eller flere parter finner det hensiktsmessig.

4.2.3 Aktivitetsplikt – 8 uker

For at arbeidstaker skal ha rett på 100 prosent sykepenger må personen være i arbeidsrelatert aktivitet gjennom hele sykefraværet (NAV, 2016). Arbeidsrelatert aktivitet innebærer at sykemeldt arbeidstaker enten utfører noen av sine vanlige arbeidsoppgaver eller deltar i annet arbeid på arbeidsplassen. Dersom den sykemeldte ikke har en arbeidsgiver skal sykemelder kartlegge og informere om hva som skal til for at sykemeldte kan være i noe arbeid. Samtidig har arbeidsgiver ansvar for i størst mulig grad å tilrettelegge arbeidet for å hindre unødig sykefravær. Etter 8 uker gjør NAV en vurdering på om aktivitetsplikten er oppfylt. Unntak kan gis dersom tungtveiende medisinske grunner hindrer arbeidstaker i å være i arbeidsrelatert aktivitet, eller dersom tilrettelegging på arbeidsplassen ikke er mulig.

4.2.4 Andre dialogmøte – 26 uker

Senest innen 26 uker skal NAV innkalle til dialogmøte 2, hvor både arbeidsgiver og arbeidstaker har møteplikt (Arbeidstilsynet, 2017). Dersom NAV finner det hensiktsmessig skal også sykemelder møte. Hovedformålet med møtet er på nytt å vurdere hvilke tilpasningsmuligheter og alternativer som er mulige å gjennomføre på arbeidsplassen for at sykemeldt arbeidstaker helt eller delvis kan komme tilbake i arbeid.

4.2.5 Tredje dialogmøte (sykepenger utløper – 52 uker)

Senest innen ett år, som er maksimal tid for sykepenger, skal rettigheter og behov for arbeidsrettede tiltak på ny vurderes av NAV (Arbeidstilsynet, 2017). Dersom det er ønskelig kan enten arbeidstaker, arbeidsgiver, sykemelder eller NAV innkalle til et tredje dialogmøte i tidsrommet mellom dialogmøte 2 (26 uker) og tidspunktet hvor sykepengene utløper (52 uker).

4.2.6 Ansvarsfordeling

For å følge opp de ulike fristene og avtalepunktene i sykefraværsarbeidet er det imidlertid mange parter som er involvert og ansvarliggjøres. Arbeidsgiver har i tillegg til oppgavene tilknyttet oppfølgingsplan og dialogmøter også ansvar for forebygging av sykdom og skade, samt for tilpasning og tilrettelegging for sykemeldte ved arbeidsplassen (NAV, 2016). Arbeidstaker må aktivt samarbeide og medvirke til løsninger for å komme raskest mulig tilbake i arbeid, samt plikter å delta i utarbeidelse og gjennomføring av oppfølgingsplan og dialogmøter. Sykemelder har hovedsakelig ansvar tilknyttet vurdering av helse og gradering av sykemelding, og eventuelt tungtveiende medisinske grunner for fritak av arbeidsrelatert aktivitet, i tillegg til deltakelse på dialogmøter. NAV har, i tillegg til ansvar for tilsyn av aktivitetskravets oppfyllelse, gjennomføring av andre dialogmøte og avklaring av arbeidsrettede tiltak ved sykepengenes utløp, også ansvar for løpende å vurdere behov for andre av NAVs virkemidler. Arbeidstilsynet har ansvar for å veilede og føre tilsyn med at arbeidsgiver fullfører sine plikter knyttet til sykdoms- og skadeforebygging, tilrettelegging av arbeidsplass og oppfølging av sykemeldte. I tillegg til de nevnte parters ansvarsområder har bedriftshelsetjenesten, tillitsvalgte og verneombudet ansvar tilknyttet deltakelse på dialogmøter og for bistand av arbeidstaker i de ulike fasene av sykefraværprosessen.

Ved sykepengenes utløp kan den sykemeldte søke om å motta AAP. Bragstad (2017) påpeker at majoriteten av AAP-mottakerne med bakgrunn fra sykemelding, har gått ut maksimaltiden for sykepengeordningen. Neste avsnitt redegjør for hva AAP er, hvilke kriterier som ligger til grunn for å bli mottaker av ytelsen, hvordan ordningen gjennomføres og hva som kjennetegner AAP-mottakere generelt.

4.3 Arbeidsavklaringspenger

AAP ble innført i 2010, som erstatning for de tre ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uføretrygd (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). Bragstad (2017) forklarer AAP som en midlertidig helseytelse med intensjon om å kompensere personer som i perioder havner utenfor arbeidslivet på grunn av helsemessige utfordringer. Målet er at AAP-mottakerne skal klare å komme seg tilbake i jobb, eller skaffe nytt arbeid i løpet av perioden de mottar AAP. Ytelsen er altså ment å sikre inntekt for personer

som er syke, mangler eller har brukt opp retten til sykepenger, og som har behov for behandling eller arbeidsrettede tiltak for å beholde eller skaffe seg arbeid.

4.3.1 Inngangskriterier

For å ha rett til AAP må man oppfylle bestemte kriterier (NAV, 2017). AAP-mottakere må ha nedsatt arbeidsevne med minimum 50 prosent som følge av sykdom, skade eller lyte. I tillegg må vedkommende ha utsikter til å forbedre arbeidsevnen gjennom medisinsk behandling, yrkesrettede tiltak eller annen oppfølging fra NAV. Mottakers bistandsbehov vurderes gjennom en arbeidsevnevurdering, som er en forutsetning for innvilgelse av AAP. I tillegg må AAP-mottaker ha vært medlem i folketrygden i minimum tre år, være mellom 18 og 67 år og oppholde seg i Norge.

4.3.2 Ytelsens omfang og lengde

Ytelsen har i utgangspunktet en maksimaltid på fire år, men kan i særlige tilfeller forlenges (NAV, 2017). Perioden for AAP-utbetaling varierer fra person til person avhengig av behovet for arbeidsrettet oppfølging. Full ytelse utgjør 66 prosent av mottakers beregningsgrunnlag, som fastsettes på bakgrunn av tidligere inntekt og antall barn. Inntekten blir beregnet på grunnlag av mottakers pensjonsgivende inntekt i kalenderåret før arbeidsevnen ble redusert. Beregningsgrunnlaget kan ikke overstige 6 G. Dersom mottaker ikke hadde inntekt eller mottok andre ytelser før arbeidsevnen ble redusert med 50 prosent, gjelder minsteytelsen på 2 G per år. Ved yrkesskade og yrkessykdom gjelder andre vilkår. For å avgjøre hvor mye som skal utbetales, må AAP-mottaker dokumentere arbeid og aktiviteter de siste 14 dagene gjennom utfylling av et meldekort. Meldekortet skal sendes inn hver 14. dag. All AAP-utbetaling skattes som arbeidsinntekt, med unntak av utbetalinger i juni og første del av desember, og er pensjonsgivende.

4.3.3 Oppfølging og plikter

For å opprettholde retten til å motta AAP, plikter mottaker å aktivt bidra i prosessen med å komme seg i arbeid (NAV, 2017). Dette operasjonaliseres gjennom aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten forklares ofte i lys av følgende fire forpliktelser: plikten til å utarbeide en aktivitetsplan i samarbeid med NAV, plikten til å møte ved innkallelse til møter med NAV, plikten til å fremskaffe den informasjon NAV etterlyser og plikten til å gjennomføre

aktivitetene i aktivitetsplanen. Aktivitetsplanen skal beskrive mål, og tiltak for å nå målene på bakgrunn av mottakers helse og funksjonsevne. Aktivitetsplanen kan endres dersom situasjonen og behovene endrer seg i løpet av AAP-perioden. Når mottaker har signert aktivitetsplanen, har NAV mulighet til avkorte eller stanse AAP dersom mottaker ikke gjennomfører de avtalte aktivitetene i aktivitetsplanen. Det er imidlertid viktig å merke seg at håndhevelse av aktivitetsplikten best kan forstås som et forhandlingsverktøy for NAV-veileder i forhandlinger med AAP-mottaker. Her inngår det en betydelig grad av skjønnsmessig vurdering. Ved dagens AAP-ordning tilbyr NAV følgende tiltak og aktiviteter: avklaring, oppfølgingstiltak, arbeidsrettet helsetilbud, arbeidsutprøving, tilskudd til lønnsutgifter, kvalifisering, tilrettelegging, tilrettelagt arbeid og kvalifiseringsprogrammet. Videre er maksimaltiden for AAP fire år, men kan i visse tilfeller bli utvidet. Sutterud (2017) viser at 17 prosent av alle de som mottok AAP i mars 2017, hadde gått over maksimaltiden for ytelsen, og at 6000 personer har mottatt ytelsen hver måned siden ytelsens oppstart i 2010.

4.3.4 Kjennetegn ved AAP-mottakerne

Sutterud (2017) viser at utviklingen i antall AAP-mottakere de siste seks årene har vært avtagende, og utgjør omtrent 4,5 prosent av Norges befolkning i 2017. Av disse utgjør kvinner i underkant av 60 prosent¹. Videre utgjør aldersgruppene 40-49 år og 50-59 år om lag halvparten av alle AAP-mottakere, mens mottakerne under 30 år utgjør 18 prosent. Når det gjelder diagnose, er over 70 prosent diagnostisert med psykiske lidelser eller muskel- og skjelettlidelser. Under diagnosen muskel- og skjelettlidelser relaterer halvparten av tilfellene seg til nakke-, skulder-, arm- og ryggidelser. Inkluderer man diagnosene andre lidelser og allment og uspesifisert, representerer denne gruppen diagnoser om lag 85 prosent av alle AAP-mottakere. Som nevnt i kapittel 1, vil det i mange av disse sykdomstilfellene være vanskelig for sykemelder å påvise nedsatt arbeidsevne på medisinsk grunnlag. Dahl, Kostøl & Mogstad (2014) påpeker også at det er tilfellet for mottakere av uføretrygd.

¹ Se tabell A-1 i appendiks

4.4 Oppsummerende kommentar om sykemelding og AAP

Det viser seg at over halvparten av alle AAP-mottakere tidligere var mottakere av sykepenger. Majoriteten av disse har gått ut maksimaltiden for sykepengeordningen. Sykepenger er ment å kompensere bortfall av arbeidsinntekt som følge av sykdom eller skade. I løpet av sykepengeperioden får arbeidstaker oppfølging gjennom dialogmøter, medisinsk behandling og andre arbeidsrettede tiltak, for raskest mulig å komme tilbake i jobb. Dersom arbeidstaker fremdeles er arbeidsufør etter ett år med sykepenger, kan vedkommende søke om å motta AAP. Da gjennomføres en arbeidsevnevurdering hvor det kartlegges i hvilken grad søkers arbeidsevne er nedsatt, og hvilke utsikter vedkommende har for å komme seg tilbake i arbeid. Dersom arbeidsevnen vurderes som tilstrekkelig nedsatt, minimum 50 prosent, og det fremstår som sannsynlig at arbeidstaker kan komme tilbake i arbeid på sikt, innvilges AAP. Ytelsen er ment å sikre AAP-mottakers inntekt i perioder hvor mottaker trenger behandling eller arbeidsrettede tiltak for å beholde, eller skaffe seg jobb. Det stilles imidlertid krav til at mottaker deltar aktivt i prosessen med å komme seg tilbake i arbeid. Videre viser det seg at majoriteten av AAP-mottakere er kvinner, at mottakere i alderen 40-59 år utgjør halvparten av alle AAP-mottakere og at psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser er de vanligste diagnosene.

5. Forsøket

Før forsøkets effekt analyseres, må det etableres en forståelse av hva forsøket innebærer og hvordan det skiller seg fra eksisterende ordning. Dette kapittelet redegjør derfor for forsøkets utforming og gjennomføring, hvordan det skiller seg fra dagens ordning og avslutningsvis hvilke effekter forsøket tenkes ha.

5.1 Overordnet om forsøket

Som forklart i kapittel 1, ble forsøket initiert av Arbeids- og sosialdepartementet sommeren 2015, med en tidsplan fra starten av november 2016 til slutten av november 2017. I forsøket designes og evalueres en ordning som involverer en alternativ måte å følge opp AAP-mottakere på. Evalueringsfasen består av en prosess- og effektevaluering på bakgrunn av kvalitative og kvantitative data, henholdsvis spørreundersøkelser, intervju og data fra Arbeids- og velferdsdirektoratets (AVD) statistikkavdeling. I tillegg gjennomføres det en samfunnsøkonomisk analyse. Formålet er å gi NAV en bedre oversikt over målgruppen og bedre kunnskap om hva som kan bidra til at flere AAP-mottakere kommer raskere tilbake til egen arbeidsgiver på deltid eller heltid. Fordi prosjektet fremdeles er i en tidlig fase, fokuserer denne oppgaven utelukkende på effektevalueringen. Her analyseres hvilke effekter forsøksordningen har gitt i første del av forsøksperioden, basert på data fra AVD.

Målgruppen for forsøket er AAP-mottakere som ikke har vært sysselsatt den siste måneden, fortsatt har en arbeidsgiver og har som mål å komme tilbake til denne arbeidsgiveren. For å sikre dette i forsøket må vedkommende stå oppført som mottakere av AAP, ikke ha mottatt lønn eller godtgjørelse på de to sist innsendte meldekort og stå oppført med «beholde arbeid» i ARENA².

Forsøket har et eksperimentelt forsøksdesign, hvor det benyttes en randomisert eksperimentell metodikk. Dette innebærer at forsøkets deltakere blir tilfeldig trukket ut fra forsøkets målgruppe i ti utvalgte forsøkskommuner: Kongsberg, Ringerike, Bærum, Skedsmo, Asker, Sarpsborg, Fredrikstad, Ålesund, Molde og Kristiansund. Deretter blir deltakerne tilfeldig inndelt i en tiltaksgruppe og en kontrollgruppe. Det er viktig at uttrekket til tiltaks- og

² NAVs IT-system for oppfølging av brukere.

kontrollgruppen gjøres tilfeldig og ikke basert på faktorer som har sammenheng med gruppenes kjennetegn, da dette kan skape systematiske forskjeller mellom gruppene. Tiltaksgruppen får tilbud om arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver etter utløp av sykepengeperioden, mens kontrollgruppen gis vanlig oppfølging. Kontrollgruppens resultater fungerer da som et sammenligningsgrunnlag for tiltaksgruppens resultater. Randomiseringen gir en forsøksdesign som sikrer at den eneste systematiske forskjellen mellom tiltaks- og kontrollgruppen, er den oppfølgingsmetodikken de møtes med. Dette gjør at ulikheter i utfall på arbeidsmarkedet mellom de to gruppene, i ettertid kan tolkes som kausale årsakssammenhenger.

Som forklart innledningsvis, ble forsøkets første uttrekk gjort i november 2016. Dette uttrekket består av AAP-mottakere som er mottakere av ytelsen ved uttrekkstidspunktet. Disse kan ha vært AAP-mottakere over en lengre periode i forkant av uttrekket. Desemberuttrekket består imidlertid utelukkende av nye AAP-mottakere. Dette gjør at uttrekkene skiller seg fra hverandre, både i størrelse og ved at det stor forskjell i hvor lenge de har stått utenfor arbeidsmarkedet.

Forsøkets utforming og gjennomføring medfører også noen utfordringer. Oppfølgingen av en person som trekkes ut til forsøksgruppen, er mer ressurskrevende enn den opprinnelige oppfølgingen, noe som kan skape kapasitetsproblemer. I tillegg er det viktig å merke seg at det er store variasjoner mellom forsøkskontorene når det gjelder organisering. Veiledere i store kommuner kan ha over 100 brukere de følger opp, mens i små kommuner kan veiledere ha mellom 10-20 brukere. Dette skaper rom for store forskjeller i hvor tett brukerne følges opp. Disse utfordringene håndteres imidlertid gjennom tilskudd og føringer fra NAV. For å unngå at smitte- og spillovereffekter skader den kausale årsakssammenhengen, vil NAV-kontorene som inngår i forsøket kompenseres for det økte ressursbehovet. Det legges også føringer på hvordan AAP-mottakere eventuelt kan reallokeres mellom NAV-veiledere før forsøket, og underveis i forsøksperioden.

Forsøket legger opp til en tettere oppfølging av både arbeidstaker og arbeidsgiver, hvor målsettingen er at flest mulig skal gjennomføre en utprøving. AAP-mottakere i tiltaksgruppen har derfor mulighet til å delta på gradert arbeidsutprøving, enten ved kortere varighet eller med en lavere stillingsprosent. Utprøvingen må imidlertid vare minimum en uke, og graderingen kan ikke være under 20 prosent. Maksimal lengde på arbeidsutprøving er åtte uker. Forsøket er altså et lavterskeltiltak med bredt nedslagsfelt. Til tross for målsettingen om å få flest mulig

av forsøkspersonene med på utprøving, er ikke forsøket i stand til tilfeldig å tilordne forsøkspersonen til faktisk utprøving.

Personer som trekkes ut til tiltaksgruppen, og som ikke tilfredsstillt krav til unntak, kalles inn til et møte med sin NAV-veileder. Unntak skal i hovedsak bare gis for terminalpasienter. På møtet informeres det om utprøvsperioden, hvor hensikten er å motivere AAP-mottaker til å delta på utprøving. Neste steg er å opprette en dialog med arbeidsgiver. Dersom NAV-veileder vurderer deltakelse i forsøket som hensiktsmessig og arbeidsgiver stiller seg positiv til gjennomføring, skal utprøvingen inngå i AAP-mottakers aktivitetsplan. NAV-veileder kontakter arbeidsgiver og arbeidstaker per telefon midtveis i utprøvingen, og gjennomfører et møte med partene på arbeidsplassen ved periodens slutt. Det utarbeides så en plan for veien videre. Med tanke på at forsøket skal være et breddetiltak, og potensielt en ny standardtilnærming for AAP-mottakere, begrenses valgfrihet eller grad av frivillighet hos forsøkspersonen. Med utprøvingen inkludert i aktivitetsplanen, kan AAP-mottaker sanksjoneres økonomisk dersom vedkommende ikke skulle ønske å delta.

Registrering av informasjon om prosessen gjøres av tiltaksgruppens NAV-veiledere gjennom opprettelse av «personforhold». Et personforhold har et navn, en startdato og en stoppdato. Antallet personforhold som benyttes i forsøket er begrenset til to. Det første personforholdet (P1) som registreres av NAV-veilederen vil være «Dialog om utprøving startet». Det andre personforholdet (P2), «I utprøving», starter første utprøvsdag. De i tiltaksgruppen som det ikke opprettes noe personforhold på, vil da være de som NAV-veilederen innvilget fritak for.

5.2 Hvordan forsøket skiller seg fra eksisterende ordning

Som forklart i forrige kapittel, tilbyr NAV allerede en rekke tiltak og aktiviteter som skal hjelpe AAP-mottakere tilbake i arbeid. Noen av disse tiltakene har klare fellestrekk med forsøkets tiltak. Dette gjelder spesielt tiltakene *tilskudd til lønnsutgifter* og *arbeidsutprøving*. Førstnevnte subsidierer en andel av arbeidsgivers lønnsutgifter, mens sistnevnte innebærer at arbeidsgiver må beregne arbeidstakers produktivitet og betale lønn i henhold til produktiviteten. Arbeidsutprøving innebærer at arbeidstaker også kan utprøves hos andre virksomheter. Forsøkets ordning skiller seg fra eksisterende tiltak ved at arbeidstaker kan gjennomføre arbeidsutprøving i en av avdelingene som ligger under arbeidsgivers hovedorganisasjonsnummer, uten at AAP avkortes. For store arbeidsgivere innebærer dette at

arbeidstaker kan utprøves i et bredt spekter av arbeidsoppgaver. Eksempelvis kan en AAP-mottaker som er kommunalt ansatt, gjennomføre arbeidsutprøving i en annen etat, og med andre arbeidsoppgaver, enn hvor mottakeren opprinnelig er ansatt. Ved at AAP ikke avkortes under utprøving hos egen arbeidsgiver, påløper det heller ingen direkte lønnskostnader for arbeidsgiver.

Det er imidlertid viktig å presisere at forsøkets tiltak må ses i sammenheng med eksisterende tiltak, og at kombinasjoner trolig vil kunne gi positive synergier. Et eksempel er å kombinere NAVs tiltak, *tilrettelegging*, med forsøkets tiltak. Da vil arbeidsgiver få hjelpemidler og tilskudd til tilpasninger ved arbeidsplassen, i tillegg vil det ikke stilles krav til produktivitetsberegning eller lønnsutbetaling. Forrige kapittel forklarte at psykiske lidelser er den mest utbredte diagnosen blant AAP-mottakere. For mottakere med psykiske lidelser i tiltaksgruppen, kan forsøkets utprøving i kombinasjon med *arbeidsrettet helsetilbud* gi positive synergier. Ved siden av utprøvingen kan AAP-mottaker få behandling hos psykolog eller psykiater for å styrke arbeidsevnen. Dette kan dermed være med på å øke sannsynligheten for å returnere til opprinnelig arbeid.

5.3 Forventninger til forsøkets effekter

Før effektene av forsøket estimeres vil det være nyttig å gå gjennom de viktigste faktorene for hvorfor forsøket antas å ha effekt og hvorfor det eventuelt ikke vil ha effekt. Innledningsvis presenteres forventninger basert på den økonomiske teorien og tidligere forskningsresultater omtalt i kapittel 2 og 3. Deretter presenteres forventninger basert på hvordan forsøket påvirker de ulike partene involvert i prosessen. Det vil si AAP-mottaker (arbeidstaker), arbeidsgiver og NAV-veileder.

Det er gjort flere funn som viser at mange sykemeldte innehar en arbeidskapasitet som overgår graden av sykemelding (Henrekson & Persson 2004, Kolstøl & Mogstad 2014). Dette kan delvis forklares ved at arbeidere kan oppnå et høyere nyttenivå ved å være sykemeldt enn ved å arbeide. Asymmetrisk informasjon gjør det mulig for arbeidere å dra nytte av denne muligheten ved å rapportere om svakere helse enn hva som er reelt. Videre har Markussen et al. (2015) vist at en tettere oppfølging av sykemeldte kan redusere sykefraværet. Det antas derfor at det aktuelle tiltaket vil bidra til å hente ut tilgjengelig arbeidskapasitet blant sykemeldte ved at det gjennom en tettere oppfølging tilfører NAV økt kontroll, og reduserer

muligheten for moral hazard. Den relativt høye andelen av diffuse diagnoser blant AAP-mottakere styrker relevansen for dette argumentet.

I forbindelse med gjennomføringen av intervju av de ulike aktørene tilknyttet tiltaksgruppen, kommer det frem at enkelte AAP-mottakere opplever økt trygghet ved tiltakets utforming. Dette begrunnes ved at arbeidsutprøvingen når som helst kan avsluttes uten videre konsekvenser. En NAV-veileder bekrefter at forsøkets premisser for arbeidsutprøving har hatt en betryggende og motiverende effekt på den aktuelle mottakeren, noe som gjort det mulig å gjennomføre arbeidsutprøving. Dersom forsøket fremmer samarbeidsvilje hos mottaker og får flere mottakere ut i arbeidsutprøving, vil forsøket føre til en mer omfattende avklaring av mottakerens helse og arbeidskapasitet. Det vil si at forsøket vil kunne bidra positivt til å hente ut ledig arbeidskapasitet blant målgruppen. Samtidig vil en økt kartlegging av mottakeren også avklare at retur til arbeid er svært usannsynlig, og dermed resultere i eventuell overgang til uføretrygd.

Til forskjell fra eksisterende ordninger med arbeidsutprøving, skiller dette forsøket seg ut ved at det er få krav til arbeidsgiver. Ettersom det under hele utprøvsperioden blir utbetalt full AAP-støtte, er det ingen krav til lønnsutbetaling og produktivetsberegning for arbeidsgiver. Det antas derfor at arbeidsgivere vil være positive til ordningen. Et godt samarbeid med arbeidsgiver antas videre å kunne gi positive utslag for tiltakets effekt på retur til arbeid for arbeidstaker.

På en workshop for forsøket, 16 februar 2017, uttrykte flere av NAVs avdelingsledere fra de ulike kommunene som deltar i forsøket, at forsøket krever en ekstra innsats fra veiledernes side. Denne ekstra innsatsen brukes på kjernen av det arbeidet deres går ut på, nemlig å hjelpe AAP-mottakere tilbake i jobb, og på bekostning av mer perifere arbeidsoppgaver. Det vil si at forsøket kan gi en dreining i NAV-veiledernes innsats mot arbeid som hjelper AAP-mottakere tilbake i arbeid.

Ettersom det allerede eksisterer flere lignende ordninger som dette forsøket representerer, kan det ikke utelukkes at den potensielle effekten fra slike tiltak allerede er hentet ut. I så fall vil ikke tiltaket tilføre noen effekt på målgruppens overgang til arbeid. En annen faktor som kan forklare at det eventuelt ikke vises noen effekt av tiltaket, er at målgruppen faktisk har for dårlig helse, og at det ikke finnes ledig arbeidskapasitet i gruppen.

Til slutt vil tiltaket kunne gi en kortvarig negativ effekt på overgang til arbeid dersom personer som ellers ville hatt retur til arbeid, benytter seg av tilbudet om arbeidsutprøving. Tiltaket vil i så fall føre til at mottakere har en forlenget periode med utbetaling av AAP og forsinke deres retur til arbeid.

5.4 Oppsummerende kommentar om forsøket

Forsøkets formål er å gi NAV en bedre oversikt over målgruppen og mer kunnskap om hva som kan bidra til at flere AAP-mottakere kommer raskere tilbake i jobb hos egen arbeidsgiver. Målgruppen er AAP-mottakere som har en arbeidsgiver, ikke har arbeidet den siste måneden og har som mål å komme tilbake i jobb hos egen arbeidsgiver. Videre har forsøket et eksperimentelt forsøksdesign. Dette innebærer at et tilfeldig uttrekk fra forsøkets målgruppe blir tilfeldig plassert i en tiltaks- og en kontrollgruppe. Tiltaksgruppen får tilbud om arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver, enten fulltid eller i gradert form, i inntil åtte uker. Kontrollgruppen får vanlig oppfølging. Forskjell i overgangsraten fra AAP til arbeid mellom tiltaks- og kontrollgruppen, kan på bakgrunn av randomiseringen tolkes som en kausal effekt av forsøket. Forsøket skiller seg fra dagens ordning ved at AAP-mottaker kan utprøves i alle av virksomhetens avdelinger, uten at AAP avkortes. Det er imidlertid viktig å understreke at forsøkets tiltak må ses i sammenheng med de tiltak NAV tilbyr i dagens ordning.

Det er presentert argumenter for hvorfor forsøket antas å bringe AAP-mottakere raskere tilbake i arbeid. Blant annet vil tiltaket kunne bidra til styrket kontroll for NAV av målgruppen, og på den måten redusere graden av moral hazard. Videre ventes det at tiltaket virker positivt for både AAP-mottakere, arbeidsgivere og NAV-veiledere i prosessen med å bringe AAP-mottaker tilbake i arbeid. Men ettersom det allerede eksisterer flere lignende ordninger, kan det være at potensialet for tiltak som dette allerede er hentet ut. I enkelte tilfeller kan tiltaket gi en kortvarig negativ effekt på overgang til arbeid dersom personer som ellers ville hatt retur til arbeid, benytter seg av tilbudet om arbeidsutprøving.

6. Empirisk strategi

Målet med den empiriske analysen er å identifisere den kausale effekten tilbudet om arbeidsutprøving har på overgang til arbeid. For å avdekke denne effekten er det nødvendig med et dekkende datamateriale og en egnet metode. I dette kapitlet presenteres datamaterialet som benyttes i gjennomføringen av analysen, sammen med en evaluering av de ulike variablene. Videre vil det vises hvordan en overgang til arbeid kan identifiseres i datamaterialet, og hvordan datamaterialet er omorganisert for videre analyse. Underveis i forsøket er det blitt ført et skyggeregnskap av NAV-veilederne i de ulike kommunene. Det vil bli presentert informasjon fra skyggeregnskapet, som er nyttig for forståelsen av variablene og senere for tolkningen av regresjonsestimatene. For å måle den kausale effekten av tiltaket benyttes OLS-regresjoner, som blir nærmere beskrevet i den siste delen av dette kapitlet.

6.1 Overordnet om datamaterialet

All data benyttet i analysen, er utarbeidet av statistikkavdelingen ved AVD. Av hensyn til personvernet, har det ikke vært mulig å motta individdata. I stedet er det benyttet grupperte data, der celler med under fem observasjoner er sensurert. Dette reduserer detaljnivået og omfanget av analysen, men går ikke på bekostning av muligheten til å måle om tiltaket har hatt effekt på overgang til arbeid.

Datamaterialet omfatter AAP-mottakere trukket ut til forsøket i månedene november og desember 2016, og viser deres status to måneder etter uttrekksmåned. For å avgjøre en persons status to måneder etter uttrekksmåned, trengs det ytterligere to måneder for å kontrollere for utbetaling av AAP, eller én måned for å kontrollere for meldekortstatus. Det vil si at en persons status først kan fastslåes tre eller fire måneder etter uttrekksmåned, avhengig av kontrollmekanisme. Dette vil senere refereres til som $(t+x)$, der t er uttrekksmåned og x er antall måneder etter uttrekksmåned. Forskjellen på å benytte utbetaling av AAP og meldekortstatus som målevariabel.

I det opprinnelige novemberuttrekket var det over 2000 individer, men etter nærmere kontroll av uttrekkskriteriene, ble utvalget redusert til 1364 individer. Tall fra skyggeregnskapet som blir kommentert nærmere i kapittel 1.3, tyder på at datamaterialet kunne vært rensset ytterligere.

6.2 Variabler

I dette underkapittelet vil de ulike variablene som er inkludert i de konstruerte datasettene, presenteres. Det vil fokuseres på hvilken informasjon variabelen gir og hva som er styrker og svakheter relatert til variabelen.

6.2.1 Avgang

Variabelen viser til om en person er registrert med avgang fra AAP. Ifølge Bråthen (2009) vil brukere av NAV få status som «avgang fra AAP» dersom en person er registrert med utbetalt AAP i en gitt referansemåned, men ikke i de to påfølgende månedene. I denne oppgaven benyttes samme definisjon. Dette er en streng definisjon, som har de følger at mottakere som går over i gradert arbeid med redusert AAP-støtte, ikke blir registrert. Variabelen gir altså troverdig informasjon om mottakere som har hatt fullstendig avgang fra AAP, men de strenge inklusjonskriteriene utelater mottakere med gradert avgang. Variabelen klarer derfor ikke å fange opp hele effekten av tiltaket.

6.2.2 Arbeid

Denne variabelen viser til om en person er registrert med et arbeidsforhold i Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (AA-registeret) i $t+2$. Et av inklusjonskriteriene for målgruppen er at de har «beholde arbeid» som et av hovedmålene i ARENA, noe som skal indikere at mottakeren har en arbeidsgiver. Det er derfor en kilde til bekymring at omkring 40 prosent av uttrekket er registrert uten arbeid i AA-registeret, som vist i tabell A-2 i appendiks. Basert på informasjon fra vår kontaktperson ved AVDs statistikkavdeling, fremkommer det at hvorvidt en person er registrert med et arbeidsforhold i AA-registeret, ikke alltid stemmer overens med de faktiske forhold. Dette er også en av årsakene til at «beholde arbeid» som hovedmål i ARENA ble benyttet som et av inklusjonskriteriene for uttrekket. Mye tyder på at eventuelle feilregistreringer i AA-registeret i all hovedsak skjer ved at personer som etter lang tids fravær fra arbeidet, ikke er registrert med en arbeidsgiver. Dette til tross for at de ikke formelt har mistet jobben. Den manglende evne til å fange opp inaktive arbeidsforhold, vil ikke anses å gå på bekostning av troverdigheten til denne variabelen, da den er ment å måle aktive arbeidsforhold. Tall fra skyggeregnskapet indikerer også at det finnes en del personer i

uttrekket som ikke er registrert med en arbeidsgiver. AA-registeret anses derfor som en troverdig kilde for å identifisere aktive arbeidsforhold.

6.2.3 Ufør

I tillegg til å måle effekten av målgruppens overgang til arbeid, kan det være interessant å se om tiltaket også påvirker overgang til uføretrygd. For å måle dette er det inkludert en variabel som viser om en person er registrert med uføretrygd i $t+2$. Fra statistikkavdelingen ved AVD blir det opplyst om at det kan forekomme tilfeller som kombinerer AAP og uføretrygd ved uttrekk. Dette begrenser muligheten til å fange opp en eventuell tilstrømning til gradert uføretrygd i datamaterialet.

6.2.4 Tiltak

Variabelen er en dummyvariabel som viser til om en person er trukket ut til å være i tiltaksgruppen (=1) eller kontrollgruppen. En person i tiltaksgruppen anses her for å ha mottatt behandling dersom P1 er opprettet innen utgangen av uttrekksmåneden. Det vil si at brukeren er blitt kontaktet av veilederen sin angående arbeidsutprøving. Tall fra skyggeregnskapet tyder på at kun 7,7 prosent av tiltaksgruppen har mottatt denne behandlingen. Dette er ingen sikker størrelse, men indikerer at en betydelig andel av tiltaksgruppen ikke har mottatt behandling. Videre antyder tallene fra skyggeregnskapet at det er systematiske forskjeller innad i tiltaksgruppen på hvem som mottar behandling. Disse tallene og betydningen av det vil bli diskutert nærmere i kapittel 6.3.

6.2.5 Meldekort

Alle mottakere av AAP er forpliktet til å rapportere om antall lønnete arbeidstimer hver 14. dag. Informasjonen som kan hentes ut fra denne rapporteringen, kan inndeles i tre kategorier. I den første kategorien plasseres de som rapporterer om ingen lønnete arbeidstimer i $t+3$. Dette indikerer at personen fortsatt mottar full AAP-støtte. Den andre kategorien omfatter de som ikke leverer meldekort i $t+3$. Dersom en person ikke har levert meldekort, tyder dette på en avgang fra AAP. Den siste kategorien inkluderer personer som melder om lønnete timer i løpet av $t+3$. En person som har rapportert om lønnete arbeidstimer, anses å ha hatt en gradert overgang til arbeid. I datasettet er det inkludert to dummy-variabler som indikerer hvorvidt en person er inkludert i den andre eller tredje kategorien som er beskrevet her.

6.2.6 Kontrollvariabler

Ved en perfekt randomisering av tiltaks- og kontrollgruppe vil all forskjell i utvikling kunne tilskrives tiltaket og øvrige kontrollvariabler være overflødig. Basert på tallene i tabell A-1 i appendiks, kan det se ut til at det er en forskjell i aldersbalansen mellom tiltaks- og kontrollgruppen, der tiltaksgruppen ser ut til å ha en høyere andel eldre. En t-test for to uavhengige utvalg gir en t-verdi på 2,90. Kritisk grense for en tosidig t-test på 95 prosentnivå med 1436 frihetsgrader er $\pm 1,96$, og en hypotese om lik fordeling av eldre i tiltaks- og kontrollgruppen kan derfor forkastes. Det vil være naturlig å anta at unge AAP-mottakere har en høyere retur til arbeid enn eldre AAP-mottakere. En skjevfordeling av alderssammensetningen mellom tiltaks- og kontrollgruppe kan derfor påvirke den estimerte effekten av tiltaket dersom dette ikke blir kontrollert for. Det vil derfor være nyttig å inkludere variabler som indikerer om en person er i aldersgruppen 18 til 39 år, 40 til 49 år eller mer enn 50 år.

Som nevnt blir celler med under fem registreringer sensurert av hensyn til personvernet. Dette betyr at uttrekket ikke kan inndeles i små aldersintervaller uten at registreringer blir sensurert. De sensurerte observasjonene vil gjerne være observasjoner som indikerer avgang, da dette er cellene med færrest observasjoner i utgangspunktet. Muligheten til å spore avgang er derfor veldig sensitiv for sensurering. Av hensyn til dette vil det ikke være hensiktsmessig å inkludere ytterligere kontrollvariabler.

6.3 Skyggeregnskapet

Skyggeregnskapet er ført av de enkelte NAV-veilederne i de ulike kommunene i forsøket, og tilfører nyttig informasjon for en bedre forståelse av de presenterte variablene og for tolkning av regresjonsestimatene. Skyggeregnskapet gir informasjon om personer trukket ut til tiltaksgruppen og viser blant annet deres kommunetilhørighet, alder, kjønn, uttrekksdato og dato for opprettelse av P1. I tillegg oppgis det om arbeidsutprøving er aktuelt der P1 er opprettet, samt en årsaksforklaring der P1 ikke er opprettet. Før tallene fra skyggeregnskapet presenteres nærmere, må det presiseres at informasjonen som hentes herfra, er ufullstendig og lite strukturert, og bør derfor behandles med varsomhet. Kun syv av de ti kommunene som deltar i forsøket, er inkludert i skyggeregnskapet, og det er klare tegn på ulik praksis i føringsteknikk mellom kommunene. Mye tyder også på at antall opprettede P1 er

underrapportert, da personer som av åpenbare årsaker har vist seg uaktuelle for forsøk, ikke er registrert som kontaktet.

Fra tabell 6-1 kommer det frem at 7,7 prosent av tiltaksgruppen har mottatt behandling, og 2,1 prosent av tiltaksgruppen er åpne for arbeidsutprøving. I randomiserte forsøk der uttrekk til behandling skiller seg fra utført behandling, blir den estimerte effekten kalt *Intention-to-treat* (ITT) (Angrist & Pischke, 2015). En ITT analyse fanger opp den kausale effekten av å bli trukket ut til tiltaksgruppen. I dette forsøket, der det er en stor forskjell fra å bli trukket ut til behandling og faktisk å motta behandling, vil den estimerte effekten bli liten sammenlignet med den faktiske effekten av å bli behandlet. Etersom det ikke er mulig å spore hvem i tiltaksgruppen som har mottatt behandling i det grupperte datasettet, vil det ikke la seg gjøre å isolere effekten av å motta behandling.

Ut i fra fordelingen mellom opprettede P1 mellom ulike aldersgrupper, kan det se ut til at den yngste gruppen er mer disponert for behandling enn de to øvrige. En t-test for to uavhengige utvalg benyttes for å teste om forskjellen i andel opprettede P1 mellom aldersgruppene 18 – 39 og gruppen på mer enn 50 år, skyldes tilfeldigheter. Testen gir en t-verdi på 2,11, hvor den kritiske grensen for en tosidig t-test på 95 prosentnivå er tilnærmet $\pm 1,97$ for 386 frihetsgrader. Det vil si at en hypotese om lik behandling for ulike aldersgrupper blir forkastet.

Tabell 6-1: Andel behandlet i tiltaksgruppen

	Andel
18 - 39 år	0,141
<i>Aktuelle for arb.utprøving</i>	<i>0,035</i>
40 - 49 år	0,054
<i>Aktuelle for arb.utprøving</i>	<i>0,031</i>
> 50 år	0,069
<i>Aktuelle for arb.utprøving</i>	<i>0,013</i>
Samlet	0,077
<i>Aktuelle for arb.utprøving</i>	<i>0,021</i>
Observasjoner	519

Merk: Dataene er hentet fra skyggeregnskapet til syv av de ti NAV-kontorene som er trukket ut til å delta i forsøket. Kolonnen viser andelen som ikke har fått behandling og andelen som er aktuell for arbeidsutprøving, samlet og gruppert i ulike aldersintervaller.

Det er og interessant å se på hvorfor det ikke er opprettet P1 på personer i tiltaksgruppen, som vist i tabell 6-2. Tabellen viser at gruppene «Arbeidsforhold avsluttet», «Avgang fra AAP» og «I arbeid», som bryter med inklusjonskriteriene for utvalget, samlet utgjør nesten 40 prosent. Selv om enkelte av disse observasjonene kan skyldes at personer har endret status i løpet av uttrekksmåned, gir dette en klar indikasjon på at uttrekket burde vært rensket ytterligere før forsøkets oppstart. Det kan argumenteres for at personer som ikke er kontaktet fordi veileder fra før vet at helsetilstanden deres gjør arbeidsutprøving uaktuelt, utgjør en mindre alvorlig utvanningseffekt av den estimerte effekten av tiltaket.

Tabell 6-2: Årsaker til unntak

	Andel
Arbeidsforhold avsluttet	0,18
Helserelaterte årsaker	0,17
<i>Hvorav:</i>	
<i>For dårlig helse</i>	0,08
<i>Venter på/i pågående behandling</i>	0,07
<i>Død</i>	0,01
Avgang fra AAP	0,12
<i>Hvorav:</i>	
<i>Avgang til uføretrygd</i>	0,10
<i>Annet</i>	0,02
I arbeid	0,08
Kontaktet etter uttrekksmåned	0,11
Uspesifisert	0,34
Observasjoner	479

Merk: Dataene er hentet fra skyggeregnskapet til syv av de ti NAV-kontorene som er trukket ut til å delta i forsøket. Kolonnen viser hvor stor andel de ulike begrunnelsene til hvorfor P1 ikke er opprettet utgjør.

6.4 Bearbeiding av datamaterialet

For å kunne måle effekten av tiltaket på overgang til arbeid, må det først avklares hva som legges i en slik overgang. NAV definerer en avgang fra AAP som overgang til arbeid dersom personen er registrert med et arbeidsforhold i AA-registeret seks måneder etter tidspunktet for avgang. Ettersom tidspunktet for denne analysen kommer for nært uttrekksdatoene, vil det ikke være mulig å arbeide etter den samme definisjonen som NAV benytter.

Ut ifra de presenterte variablene kan en overgang identifiseres ved to ulike strategier. Den første strategien er å kombinere variablene avgang og arbeid. Det eneste som skiller denne definisjonen fra den NAV benytter, er at i denne definisjonen benyttes status i AA-registeret to måneder etter registrert avgang, mot NAVs seks måneder. Hvis en person har hatt avgang fra AAP og er registrert med et arbeidsforhold i AA-registeret, kan det med tilfredsstillende sikkerhet antas at avgangen fra AAP er en overgang til arbeid.

Den andre strategien er å benytte variablene basert på meldekort. Dersom en person ikke er registrert med levert meldekort i $t+3$, indikerer dette en avgang fra AAP. Ut ifra dette kan det ikke avgjøres hvorvidt avgangen har vært til arbeid, andre ytelser eller andre alternativer. AVD mangler strukturert informasjon om brukernes meldekortstatus, og det har derfor vist seg vanskelig å kombinere denne informasjonen med eksempelvis den aktuelle personens status i AA-registeret. Med dette datamaterialet vil det derfor ikke være mulig å benytte variabelen for «ikke levert meldekort» til å måle en overgang til arbeid. På en annen side kan variabelen for rapporterte lønnete arbeidstimer benyttes. Dersom en person er registrert med lønnete arbeidstimer, kan det med stor sikkerhet antas at personen har hatt en overgang til gradert arbeid.

På grunn av de grupperte dataenes natur og sensurering av små celler, er det ikke mulig å behandle all informasjonen i dataene simultant. Det er derfor konstruert tre ulike datasett, som hver for seg tilfører nyttig informasjon for å gi en utfyllende besvarelse av problemstillingen.

Det første datasettet³ skiller seg fra de to andre ved at det er mulig å skille personer som er trukket ut i november fra personer som er trukket ut i desember. Som forklart i kapittel 5 kan det være distinkte forskjeller mellom disse to gruppene, og det vil derfor være av interesse å

³ Se tabell A-2 i appendiks for en deskriptiv framstilling av datasettet

vite om de har reagert ulikt på behandlingen i forsøket. En annen fordel med dette datasettet er at det er egnet til å måle om tiltaket har hatt effekt på overgang til uføretrygd.

Under delkapittel 6.2.6 ble det vist at det er en ujevn aldersbalanse mellom tiltaks- og kontrollgruppen. I det andre datasettet⁴ er alder inkludert som en variabel, noe som gjør det mulig å eliminere den eventuelle effekten alder har på retur til arbeid, og dermed oppnå et mer presist estimat av tiltakets effekt. Dette datasettet tillater også å estimere hvorvidt tiltaket har ulik effekt innad i de ulike aldersintervallene.

Det siste datasettet⁵ skiller seg fundamentalt fra de to første ved at det er basert på uttrekkets meldekortstatus. Dette tilfører ny informasjon ved at det gjør det mulig å spore overgang til gradert arbeid. Det har ikke vært mulig å koble informasjon om meldekortstatus opp mot status i AA-registeret. Det betyr at det ikke kan fastslås hvorvidt en registrert avgang fra AAP har vært til arbeid.

6.5 Minste kvadraters metode (OLS)

For å måle den reelle effekten av tiltaket, ville ideelt sett overgangsraten til arbeid for de som har fått behandling blitt sammenlignet med hva overgangsraten deres ville ha vært i fravær av behandling. På den måten kan en være sikker på at en forskjell i overgangsraten skyldtes behandlingen de har mottatt. Siden dette ikke er praktisk mulig, sammenlignes i stedet utviklingen i overgangsraten mellom tiltaks- og kontrollgruppen. Ved et godt randomisert utvalg, vil det være rimelig å anta at overgangsraten til de to gruppene ville ha utviklet seg likt i fravær av behandlingen, og at en eventuell forskjell i utviklingen kan tilskrives en kausal effekt av behandlingen.

⁴ Se tabell A-3 i appendiks for en deskriptiv framstilling av datasettet

⁵ Se tabell A-4 i appendiks for en deskriptiv framstilling av datasettet

For å kalkulere effekten av tiltaket på overgang til arbeid, benyttes OLS-regresjoner⁶. Følgende to basemodeller er konstruert,

$$ArbeidAvgang_{it} = \alpha + \beta Tiltak_{it} + \gamma X_{it} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

$$RapportertArbeid_{it} = \alpha + \beta Tiltak_{it} + \epsilon_{it} \quad (2)$$

der (1) benyttes for det første og andre datasettet og (2) for det tredje. I modellene er $ArbeidAvgang_{it}$ og $RapportertArbeid_{it}$ de avhengige variablene og viser overgang til henholdsvis fulltids- og deltidsarbeid for person i for måned t . Det kan være at tiltaket har hatt forskjellig effekt innenfor de ulike subgruppene i tiltaksgruppen. For eksempel at unge responderer bedre på tiltaket enn eldre, eller at personer trukket ut i desember responderer bedre enn personer trukket ut i november. Det vil derfor være interessant å estimere effekten av tiltaket innad i disse subgruppene.

Konstantleddet er uttrykt ved α , og indikerer hvor stor avgangsraten til arbeid har vært for kontrollgruppen, noe som også vil tolkes som tiltaksgruppens avgangsrate i fravær av behandling. Koeffisienten β uttrykker forskjellen i avgangsrate mellom tiltaks- og kontrollgruppe. Dersom denne koeffisienten er signifikant forskjellig fra null, vil det indikere at tiltaket har hatt en effekt på overgang til arbeid. Leddet X representerer eventuelle kontrollvariabler for aldersintervall (andre datasett).

Det siste leddet, ϵ_{it} , er feilleddet som er et samledd for alle forklaringsvariabler som ikke er spesifisert i modellen. For å unngå at OLS skal gi skjeve estimater må en rekke forutsetninger være oppfylt (Wooldridge, 2012). Her inngår antakelsen om «zero conditional mean», som er kritisk for kausal inferens. Dette innebærer at gjennomsnittet til feilleddet, gitt en verdi på en av forklaringsvariablene, er null. En god randomisering av tildeling til tiltaks- og kontrollgruppe vil sikre at denne forutsetningen er tilfredsstillt. I delkapittel 6.2.6 ble det vist at det er en signifikant aldersforskjell mellom tiltaks- og kontrollgruppen. Dersom *alder* eller en annen relevant variabel er ekskludert, vil modellen lide av «omitted variable bias» (OVB) og gi skjeve estimater.

⁶ En OLS-regresjon med dummyvariabel på venstre side i ligningen omtales som «Linear Probability Model» (Angrist & Pischke, 2015)

6.6 Oppsummerende kommentar om data og metode

For å gi kunne gi et mest mulig dekkende estimat av tiltakets effekt på overgang til arbeid, er det konstruert tre ulike datasett. Det første datasettet har sin styrke i at det tillater å estimere tiltakets effekt for november- og desemberuttrekket separat. I tillegg er det her mulig å måle om tiltaket har hatt effekt på overgang til uføretrygd. Det andre datasettet tillater å kontrollere for alder, samt måle tiltakets effekt innad i de ulike aldersgruppene. Dette er nyttig da det viser seg at det er signifikant forskjell i aldersbalansen mellom tiltaks- og kontrollgruppen. En svakhet ved de to første datasettene er at de ikke klarer å fange opp overgang til gradert arbeid, noe som er mulig i det tredje datasettet.

Et skyggeregnskap, ført av veilederne på NAV-kontorene, antyder et det er en betydelig andel av tiltaksgruppen som ikke er behandlet. Videre kommer det fram at en stor andel av uttrekket bryter med uttrekkskriteriene. Den lave behandlingsgraden og mangelfulle datarensingen vil gi en utvanning av tiltakets estimerte effekt. Det er verdt å presisere igjen at skyggeregnskapet er ufullstendig og lite strukturert, så informasjon herfra må tolkes med varsomhet.

For å måle effekten av tiltaket vil det bli benyttet ulike OLS-regresjoner.

7. Resultater

I dette kapittelet vil funnene fra OLS-analysen bli presentert. Kapittelet er delt inn i tre hoveddeler, der funnene fra de ulike datasettene presenteres i hver sin del.

7.1 Første datasett

Tabell 7-1 viser effekten av å bli trukket ut til tiltaksgruppen på overgang til arbeid. Effekten på den avhengige variabelen blir fremstilt som en endring fra konstantleddet, som i denne sammenheng tolkes som andelen med overgang til arbeid fra kontrollgruppen.

Tabell 7-1: Overgang til heltidsarbeid

	(1)	(2)	(3)
Tiltak	-0,006 (0,012)	-0,006 (0,012)	-0,003 (0,038)
November	Ja	Ja	Nei
Desember	Ja	Nei	Ja
Konstant	0,054*** (0,008)	0,055*** (0,009)	0,029 (0,028)
Observasjoner	1438	1364	74

Standardfeil i parentes. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Merk: Avhengig variabel er overgang til heltidsarbeid. Uavhengig variabel er tiltak, og viser endring i overgang til heltidsarbeid fra konstantleddets overgang til heltidsarbeid. Konstantleddet representerer overgang til heltidsarbeid for kontrollgruppen. Første kolonne representerer en regresjonsmodell med et datasett for både november- og desemberuttrekket. Andre og tredje kolonne representerer regresjonsmodeller med datasett for henholdsvis november- og desemberuttrekket hver for seg.

De ulike kolonnene viser ulike regresjoner, men med samme avhengige variabel. Første kolonne viser funnene der observasjoner fra både november- og desemberuttrekket er inkludert. Konstantleddet tolkes som at 5,4 prosent av kontrollgruppen har hatt overgang til arbeid i den aktuelle perioden, og er et funn som er signifikant på 1 prosentnivå. Koeffisienten til tiltak angir effekten av å bli trukket ut til tiltaksgruppen på overgang til arbeid. Dette må ikke forveksles med effekten av å motta behandling. Koeffisienten viser en svak negativ effekt

på -0,6 prosentpoeng. Estimater er imidlertid ikke signifikant, og tiltaksgruppens avgangsrater til arbeid kan derfor ikke hevdes å være ulik kontrollgruppens.

I den andre og tredje kolonnen er effekten estimert på samme måte som i den første, men denne gang for november- og desemberuttrekket hver for seg. Heller ikke her gjøres det signifikante funn for tiltakskoeffisienten.

Som forklart i forrige kapittel, er en av fordelene med det første datasettet at det er mulig å måle overgang til uføretrygd. Resultatene for dette er vist i tabell A-5 i appendiks. Det gjøres ingen funn som tilsier at tiltaksgruppens overgang til uføretrygd skiller seg fra kontrollgruppens.

Det første datasettet indikerer altså at å bli trukket ut til tiltaksgruppen ikke har effekt på overgang til arbeid eller på overgang til uføretrygd for november- og desemberuttrekket, hverken samlet eller hver for seg.

7.2 Andre datasett

Første kolonne i tabell 7-2 representerer en regresjonsmodell der aldersgruppene 18 - 39 år og >50 år er inkludert som kontrollvariabler, med aldersgruppen 40 - 49 år som referanseverdi. Tiltakskoeffisienten viser en svak negativ effekt på -0,4 prosentpoeng, men effekten er ikke signifikant og kan derfor ikke tolkes som at det er forskjell på tiltaks- og kontrollgruppen. Videre viser den første kolonnen at kontrollvariabelen 18 - 39 år har en positiv effekt på 3,3 prosentpoeng, og er signifikant på 5 prosentnivå. Dette indikerer at personer i den yngste aldersgruppen har hatt en overgangsrater til arbeid som er 3,3 prosentpoeng høyere enn overgangsraten til personer på 40 - 49 år i kontrollgruppen, alt annet likt. En finner ingen tilsvarende effekt for den eldste aldersgruppen.

Andre, tredje og fjerde kolonne viser effekten av å være i tiltaksgruppen for de ulike aldersgrupperingene, henholdsvis 18 - 39 år, 40 - 49 år og >50 år. Det gjøres ikke signifikante funn for tiltakskoeffisienten innad i noen av aldersgruppene.

Tabell 7-2: Overgang til heltidsarbeid, med alder

	(1)	(2)	(3)	(4)
Tiltak	-0,004 (0,012)	-0,009 (0,032)	0,029 (0,021)	-0,021 (0,015)
Aldersintervall:				
18 - 39 år	0,033** (0,017)			
>50 år	-0,003 (0,014)			
18 -39 år	-	Ja	Nei	Nei
40 - 49 år	-	Nei	Ja	Nei
> 50 år	-	Nei	Nei	Ja
Konstant	0,048*** (0,012)	0,083*** (0,022)	0,032** (0,014)	0,054*** (0,011)
Observasjoner	1413	293	416	729

Standardfeil i parentes. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Merk: Avhengig variabel er overgang til heltidsarbeid. Uavhengig variabel er tiltak, og viser endring i overgang til heltidsarbeid fra konstantleddets overgang til heltidsarbeid. Konstantleddet representerer overgang til heltidsarbeid for kontrollgruppen. Første kolonne representerer en regresjonsmodell hvor ulike aldersintervall er inkludert som kontrollvariabler. Aldersintervallet 40 – 49 år er brukt som referanseverdi. Andre, tredje og fjerde kolonne representerer regresjonsmodeller som viser effekten av å være i tiltaksgruppen innad i de ulike aldersintervallene, henholdsvis 18 – 39 år, 40 – 49 år og >50 år.

Resultatene fra det andre datasettet indikerer også at det ikke er forskjell i overgangsraten til arbeid mellom tiltaks- og kontrollgruppen, hverken når det kontrolleres for alder eller innad i de ulike aldersgruppene.

7.3 Tredje datasett

Tredje datasett skiller seg fundamentalt fra de to foregående datasettene ved at det i stedet for å se på avgang fra AAP og status i AA-registeret, baserer seg på arbeidstimer registrert på meldekort. Som forklart i forrige kapittel, gjør dette det mulig å fange opp eventuelle overganger til gradert arbeid, til forskjell fra de to første datasettene.

I tabell 7-3 viser koeffisienten for tiltak, i likhet med de to foregående tabellene, effekten av å være i tiltaksgruppen. Den avhengige variabelen er en dummyvariabel som indikerer om en

person har rapportert betalte arbeidstimer, noe som vil tolkes som en overgang til gradert arbeid. Den første kolonnen viser at tiltaksgruppen har hatt en noe svakere utvikling enn kontrollgruppen, med en avgangsrate til gradert arbeid som ligger 0,8 prosentpoeng under kontrollgruppens. Heller ikke innad i november- eller desemberuttrekket gjøres det funn som viser at tiltaks- og kontrollgruppen har ulik avgangsrate til gradert arbeid.

Tabell 7-3: Overgang til gradert arbeid

	(1)	(2)	(3)
Tiltak	-0,008 (0,015)	-0,002 (0,016)	-0,123 (0,079)
November	Ja	Ja	Nei
Desember	Ja	Nei	Ja
Konstant	0,099*** (0,011)	0,093*** (0,011)	0,200*** (0,058)
Observasjoner	1438	1364	74

Standardfeil i parentes. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Merk: Avhengig variabel er overgang til gradert arbeid. Uavhengig variabel er tiltak, og viser endring i overgang til gradert arbeid fra konstantleddets overgang til gradert arbeid. Konstantleddet representerer overgang til gradert arbeid for kontrollgruppen. Første kolonne representerer en regresjonsmodell med et datasett for både november- og desemberuttrekket. Andre og tredje kolonne representerer regresjonsmodeller med datasett for henholdsvis november- og desemberuttrekket hver for seg.

Dersom en person ikke er registrert med levert meldekort, indikerer dette at personen har hatt avgang fra AAP, uten å antyde om avgangen har vært til arbeid, uføretrygd eller annet. Ved å benytte en dummyvariabel for «ikke levert meldekort» (=1) som avhengig variabel, kan det analyseres hvorvidt tiltaks- og kontrollgruppen skiller seg fra hverandre på dette området. Funnene er presentert i tabell A-6 i appendiks, og viser ingen signifikante forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen.

Tall fra skyggeregnskapet viser at det er sannsynlig at en del av uttrekket var i arbeid før uttrekksmåneden. På grunn av dette bør ikke konstantleddet tolkes som andel av kontrollgruppen som har hatt overgang til deltidsarbeid, men heller andel av kontrollgruppen som er registrert med deltidsarbeid.

7.4 Oppsummerende kommentar om resultatene

På grunn av den lave behandlingsgraden av tiltaksgruppen, er det viktig å presisere at alle resultatene må leses som effekten av å bli trukket ut til tiltaksgruppen. Denne effekten kan skille seg markant fra effekten av å motta behandling. Resultatene fra det første datasettet indikerer at kontrollgruppens avgangsrate til arbeid har vært på 5,4 prosent, og at tiltaksgruppens avgangsrate ikke skiller seg signifikant fra dette. Det gjøres heller ikke funn som tilsier forskjell mellom tiltaks- og kontrollgruppen innad i november- eller desemberuttrekket.

Det gjøres heller ingen signifikante funn av å være i tiltaksgruppen i det andre datasettet. Her er det først kontrollert for alder og senere testet effekten av tiltaket innad i de ulike aldersgruppene. Det tredje datasettet, som hovedsakelig benyttes for å finne overgang til gradert arbeid, viser heller ingen signifikant forskjellig overgangsrate for tiltaks- og kontrollgruppen.

8. Diskusjon

I dette kapitlet vil resultatene fra analysen bli diskutert i lys av forventingene til tiltaket. Videre vil faktorer som svekker analysens relevans og mulighet for kausal tolkning bli drøftet. Avslutningsvis vil det bli diskutert mulige metoder for å styrke analysen og gjøre kausale funn til prosjektets sluttrapport.

8.1 Diskusjon av resultater

På forhånd var det ventet at tiltaket ville ha en positiv effekt på AAP-mottakeres retur til arbeid. Resultatene fra analysen viser imidlertid ingen signifikant effekt av tiltaket på overgang til hverken heltids- eller deltidsarbeid. Heller ikke på overgang til uføretrygd blir det gjort signifikante funn. Mangelen av signifikante funn skyldes enten at tilbudet av arbeidsutprøving faktisk ikke har effekt, eller at den utførte analysen ikke klarer å fange opp effekten av tiltaket. Det kan trekkes fram tre overordnede faktorer som har hatt en svekkende effekt på analysen.

For det første har en svært lav andel av tiltaksgruppen mottatt behandling. Som tidligere nevnt, impliserer dette at de estimerte resultatene må tolkes som ITT-effekter, og kan skille seg betydelig fra den faktiske effekten av å motta behandling. Den viktigste årsaken til den lave behandlingsgraden ser ut til å skyldes at en høy andel av uttrekket bryter med inklusjonskriteriene for uttrekk.

For det andre er tidsperioden fra uttrekkstidspunkt til målt avgang kort, og tillater få forsinkende elementer i prosessen. I datasettene har en tidsramme på $t+4$ og $t+3$ blitt benyttet, avhengig av om utbetaling av AAP eller rapportert arbeid på meldekort har blitt brukt som indikator på avgang. Likt for begge tilnærmingene er at avgangen må finne sted innen $t+2$ for at avgang skal fanges opp. Tall fra skyggeregnskapet viser at de fleste av de registrerte P1 har blitt opprettet i slutten av uttrekksmåneden. Det vil si at kun to måneder gjenstår til å planlegge, og gjennomføre en opptil åtte uker lang arbeidsutprøving før en overgang til arbeid må finne sted for at det skal være mulig å spore den i datamaterialet. Videre viser tabell 6.2 at P1 opprettet etter uttrekksmåneden utgjør elleve prosent av forklaringen på hvorfor P1 ikke er opprettet i uttrekksmåneden. Samlet viser dette at det er sannsynlig at det finnes overganger

til arbeid som resultat av tiltaket som ikke fanges opp i datamaterialet grunnet for kort observasjonstid.

For det tredje viser den skjevfordelte aldersbalansen at det er svakheter ved randomiseringen. Den skjeve aldersbalansen kan kontrolleres for i det andre datasettet, men ikke i det første eller tredje datasettet. Funnene i det andre datasettet viser at den yngste aldersgruppen har en høyere estimert avgangsrate enn de to øvrige. Det vil si at regresjonsmodellene i det første og tredje datasettet er underspesifisert og vil lide av OVB. Det kan ikke utelukkes at de påviste svakhetene ved randomiseringen har gitt utslag utover den skjevfordelte aldersbalansen. Hvis dette er tilfelle, vil det si at modellene har ytterligere problemer med underspesifisering. Dette har ikke vært mulig å undersøke nærmere, da inkludering av ytterligere kontrollvariabler ville ledet til sensurerte celler.

Samlet vil dette si at estimatene fra analysen er lite egnet som vurderingsgrunnlag for tiltakets effekt på overgang til arbeid.

8.2 Forslag til sluttrapporten

Problemet tilknyttet lav behandlingsgrad, kan i stor grad løses ved bruk av individdata. I sluttrapporten vil man ha tilgang på individdata, og kan altså renske uttrekket for personer som ikke oppfyller inklusjonskriteriene. Dette fører til at en større andel av tiltaksgruppen vil få behandling, og videre at man i større grad måler effekten av P1. ITT-effekten vil altså gi et mer presist estimat av behandlingen.

Problematikken tilknyttet oppgavens effektevaluering i forsøkets tidlige fase, vil trolig løse seg selv dess lenger ut i forsøksperioden man kommer. Siste utprøving forventes å være ferdig innen utgangen av november 2017, og sluttrapporten har tidsfrist i midten av 2018. Dette betyr at man i sluttrapporten kan benytte lengre tidsrammer enn $t+2$ ved måling av avgang. Man vil da ha mulighet til å inkludere observasjoner som har registrert P1 etter uttrekksmåned, og dermed fange opp eventuelle overganger til arbeid som denne effektevalueringen ikke fanger opp.

Med et mer omfattende datamateriale vil det være mulig å undersøke om de påviste svakhetene ved randomiseringen har gitt utslag utover den skjevfordelte aldersbalansen. utfordringerne knyttet til OVB kan dermed løses ved å inkludere kontrollvariabler for faktorene som eventuelt

er rammet av svak randomisering. Av variabler det vil være interessant å undersøke nærmere kan det nevnes kjønn, diagnose, størrelse på arbeidsgiver og forsøkskommune.

8.3 Oppsummerende kommentar om diskusjonen

Det er hovedsakelig tre overordnede faktorer som svekker analysen. For det første har en svært lav andel av tiltaksgruppen fått behandling. Det argumenteres for at dette kan løses i prosjektets sluttevaluering gjennom tilgang på individdata, hvor uttrekkene ytterligere kan renskes for personer som ikke oppfyller inklusjonskriteriene. Den andre faktoren som svekker analysen er knyttet til en kort observasjonsperiode. Dette løses dess lenger ut i forsøksperioden man kommer, og vil trolig ikke være et problem i sluttrapporten. Den tredje faktoren som svekker analysen omhandler underspesifisering av regresjonsmodellene og problem tilknyttet OVB. Det argumenteres for at dette kan løses i sluttrapporten ved å inkludere ulike kontrollvariabler, da man ikke har problemer med sensurering av celler i datasettet.

9. Konklusjon

Denne oppgaven har hatt som formål å besvare om prosjektet «Forsøk med arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver etter utløp av sykepengeperioden» har hatt effekt på overgang til arbeid for mottakere av AAP. For å gi et mest mulig dekkende svar på spørsmålet, har det blitt benyttet to ulike strategier for å spore en overgang til arbeid. Den første strategien identifiserer en overgang til arbeid ved å kombinere informasjon fra utbetaling av AAP og personens status i AA-registeret. Denne strategien er blant annet velegnet til å identifisere overgang til heltidsarbeid. Den andre strategien baserer seg på informasjon om rapportert arbeid fra AAP-mottakernes meldekort. Denne strategien er velegnet til å identifisere en overgang til deltidsarbeid.

På forhånd var det ventet at tiltaket ville ha en positiv effekt på AAP-mottakeres retur til arbeid. Et av argumentene som ligger til grunn for denne antagelsen er blant annet at tiltaket vil tilføre NAV økt kontroll over en gruppe hvorav en stor andel er sykemeldt med diffuse diagnoser, med dertil høy risiko for moral hazard. Et annet argument er at tiltaket ventes å senke barrierene for retur til arbeid for arbeidstakere og for å ta sykemeldte tilbake i arbeid for arbeidsgiver. Resultatene fra analysen impliserer at 5,4 prosent av kontrollgruppen har hatt en overgang til heltidsarbeid i løpet av observasjonsperioden, men at avgangsraten fra tiltaksgruppen ikke er signifikant forskjellig fra dette. Heller ikke for overgang til deltidsarbeid eller uføretrygd gjøres det funn som tilsier at tiltaket har hatt effekt.

Videre pekes det på tre store svakheter ved analysen som har gjort at resultatene ikke bør tillegges noen vekt i evalueringen av forsøket. For det første har kun en liten andel av tiltaksgruppen mottatt behandling. Dette gjør at resultatene fra analysen må leses som effekten av å bli trukket ut til tiltaksgruppen, heller enn effekten av å motta behandling. For det andre har observasjonstiden vært urimelig kort. Dette kan potensielt ha ført til at en stor andel av overgangene til arbeid som skyldes tiltaket ikke har blitt fanget opp i datamaterialet. For det tredje blir det påvist svakheter ved randomiseringen. Dette vises ved at det er en skjevfordeling i aldersbalansen mellom tiltaks- og kontrollgruppen. Modeller som ikke kontrollerer for alder vil derfor være underspesifiserte og lide av OVB.

For analysen i sluttrapporten kan de nevnte problemene i stor grad løses. Lav behandlingsgrad løses gjennom tilgang på individdata, hvor uttrekkene ytterligere kan renskes for personer som ikke oppfyller inklusjonskriteriene. Problemet med urimelig kort observasjonstid løses dess

lenger ut i forsøksperioden man kommer, noe som gjør at man i sluttrapporten vil kunne benytte en tilfredsstillende lang tidsperiode mellom uttrekktidspunkt og målt avgang. OVB-problematikken som følger av svakheter i randomiseringen, løses i sluttrapporten gjennom muligheten for å inkludere ulike kontrollvariabler.

Bibliografi

- Allen, S. G. (1981). An Empirical Model of Work Attendance. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 63, No. 1, 77-87.
- Andreassen, L., & Kornstad, T. (2007). Utviklingen i sykefraværet på 1990-tallet. *Økonomiske analyser*, 2007(3), ss. 43-52.
- Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2015). *Mastering 'Metrics: The Path from Causes to Effect*. Princeton University Press.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.) - Prop. 74 L*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *Særlig om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne*. Hentet 22. februar 2017, fra Lovdata.no:
<https://lovdata.no/lov/2005-06-17-62/§4-6>
- Arbeidstilsynet. (2017). *Tilrettelegging og oppfølging av sykemeldte*. Hentet 20. januar 2017, fra Arbeidstilsynet:
<http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78249#Oppf%C3%B8lgingsplan>
- Banerjee, S. (2015). *Intermediate Microeconomics: A Tool-Building Approach*. New York: Routledge.
- Barmby, T., Sessions, J., & Treble, J. (1994). Absenteeism, Efficiency Wages and Shirking. *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 96, No. 4, 561-566.
- Borjas, G. J. (2016). *Labor Economics, Seventh Edition*. New York: McGraw-Hill Education.
- Brage, S., Kristoffersen, P., & Lysø, N. (2014). NAVs Oppfølging av Sykemeldte. *Arbeid og velferd*, ss. 78-89.
- Bragstad, T. (2017). *Arbeidsavklaringspenger – om aktivitet i ytelsesforløpet*. NAV. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Bratberg, E., & Monstad, K. (2015). Worried Sick? Worker Responses to a Financial Shock. *Labour Economics*, Vol 33, 111-120.
- Bråthen, M. (2009). *Overgang til arbeid for NAVs brukere*. Hentet fra NAV:
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/overgang-til-arbeid-for-navs-brukere>
- Dahl, G. B., Kostøl, A. R., & Mogstad, M. (2014, august 21). Family Welfare Cultures. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(4), ss. 1711-1752.

-
- Ehrenberg, R. G., & Smith, R. S. (2012). *Modern Labor Economics - Theory and Public Policy, Eleventh Edition*. Boston: Pearsons Education Inc.
- Finansdepartementet. (2017, Mars 31). *Regjeringen*. Hentet fra Perspektivmeldingen 2017: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/sec5#KAP5-4-P8>
- Fossheim, K., & Figved, S. (2017, juni 3). *1 av 3 på trygd har for lette diagnoser*. Hentet 4. juni 2017, fra TV 2: <http://www.tv2.no/nyheter/9165281/>
- Henrekson, M., & Persson, M. (2004). The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System. *Journal of Labor Economics, Vol. 22, No. 1*, 87-114.
- Kolstøl, A. R., & Mogstad, M. (2014). How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work. *American Economic Review, Vol. 104, No. 2*, 624-655.
- Mandal, R., Ofte, H. J., Jensen, C., & Ose, S. O. (2015). *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Markussen, S. (2009). *How physicians can reduce sick leave - evidence from a natural experiment*. Universitetet i Oslo. Oslo: Ragnar Frisch Centre for Economic Research
- Markussen, S. (2012). The Individual Cost of Sick Leave. *Journal of Population Economics, Vol. 24, No. 2*, ss. 1287-1306.
- Markussen, S., Røed, K., & Schreiner, R. C. (2015). Can Compulsory Dialogues Nudge Sick-Listed Workers Back to Work? *IZA Discussion Paper No. 9090*
- NAV. (2016, september 9). *Dialogmøte 1 - Arbeidsgiver*. Hentet 9. mars 2017, fra NAV: <https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging/Sykmeldt+arbeidstaker/Relatert+informasjon/oppfolging-av-sykmeldte-arbeidstakere?kap=394784>
- NAV. (2016, desember 21). *Hva er aktivitetsplikten?* Hentet 20. januar 2017, fra NAV: <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+y rkesskade/Relatert+informasjon/hva-er-aktivitetsplikten>
- NAV. (2016, juni 6). *Hvem gjør hva i sykefraværarbeidet?* Hentet 23. januar 2017, fra NAV: <https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging/Sykmeldt+arbeidstaker/Relatert+informasjon/oppfolging-av-sykmeldte-arbeidstakere?kap=394791>
- NAV. (2016, April). *Utviklingstrekk i folketrygden 2015*. Hentet fra NAV: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/NAV+rapportserie/NAV+rapporter/utviklingstrekk-i-folketrygden-2015>

-
- NAV. (2017, mars 17). *Arbeidsavklaringspenger (AAP)*. Hentet 13. april 2017, fra NAV:
<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+y rkesskade/arbeidsavklaringspenger-aap>
- NAV. (2017, januar 23). *Sykepenger til arbeidstakere*. Hentet 1. juni 2017, fra NAV:
<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+y rkesskade/Sykepenger/Sykepenger+til+arbeidstakere>
- OECD. (2008). Are All Jobs Good for Your Health? The Impact of Work Status and Working Conditions on Mental Health. *OECD Employment Outlook 2008*.
- Shapiro, C., & Stiglitz, J. E. (1984). Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *The American Economic Review*, Vol. 74, No.3, 433-444.
- SSB. (2017, mars 23). *Sykefravær, 4. kvartal 2016*. Hentet 30. mai 2017, fra SSB:
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/sykefratot>
- Sutterud, L. (2017, mai 12). *Mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP)*. Hentet 3. juni 2017, fra NAV.no:
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Arbeidsavklaringspenger>
- Varian, H. R. (2010). *Intermediate Microeconomics - A Modern Approach, Eight Edition*. New York: W. W. Norton & Company Inc.
- Wooldridge, J. M. (2012). *Introductory Econometrics: A Modern Approach, 5th Edition*. South-Western.

Appendiks

Tabell A-1: Kjennetegn ved AAP-mottakere

	Tiltak	Kontroll	Samlet	AAP
Kvinne	0,631	0,642	0,637	0,588
Aldersgruppe:				
18 - 39 år	0,187 (0,390)	0,221 (0,420)	0,204 (0,403)	0,410
40 - 49 år	0,269 (0,444)	0,310 (0,463)	0,289 (0,454)	0,258
> 50 år	0,545 (0,498)	0,468 (0,499)	0,507 (0,500)	0,332
Diagnose:				
Psykiske lidelser				0,418
Muskel- og skjelettlidelser				0,305
Andre lidelser				0,078
Allment og uspesifisert				0,062
Observasjoner	729	709	1438	146786

Standardavvik i parentes.

Merk: Data for AAP-mottakere generelt er hentet fra databasen til NAV (2017). De tre første kolonnene viser andeler for ulike segmenter av tiltaksgruppen, kontrollgruppen og målgruppen samlet. Siste kolonne viser de ulike segmentenes andel av AAP-mottakere generelt.

Tabell A-2: Deskriptiv statistikk for første datasett

	November		Desember		Samlet	
	Tiltak	Kontroll	Tiltak	Kontroll	Tiltak	Kontroll
Avgang	0,09	0,10	0,03	0,09	0,09	0,10
Arbeid	0,57	0,58	0,72	0,69	0,58	0,58
Ufør	0,07	0,08	0,10	0,09	0,07	0,08
Observasjoner	690	674	39	35	729	709

Merk: Tabellen viser andelen registrert med avgang, arbeid og ufør samt antall observasjoner for tiltaks- og kontrollgruppen uttrukket i november, desember og samlet uttrekk, to måneder etter uttrekksmåned (t+2).

Tabell A-3: Deskriptiv statistikk for andre datasett

	Tiltak	Kontroll
Avgang	0,09	0,10
Arbeid	0,58	0,58
<i>Alder</i>		
18 - 39	0,19	0,22
40 - 49	0,27	0,31
50 -	0,54	0,47
Observasjoner	729	709

Merk: Tabellen viser andelen registrert med avgang og arbeid for tiltaks- og kontrollgruppen, samt hvor stor andel de ulike aldersgrupperingene utgjør innad i tiltaks- og kontrollgruppen.

Tabell A-4: Deskriptiv statistikk for tredje datasett

	November		Desember		Samlet	
	Tiltak	Kontroll	Tiltak	Kontroll	Tiltak	Kontroll
Ikke levert meldekort	0,08	0,08	0,03	0,09	0,08	0,08
Rapportert arbeid	0,09	0,09	0,08	0,20	0,09	0,10
Observasjoner	690	674	39	35	729	709

Merk: Tabellen viser andelen som ikke har levert meldekort og andelen som har rapportert arbeid, samt antall observasjoner for tiltaks- og kontrollgruppen uttrukket i november, desember og samlet uttrekk, to måneder etter uttrekksmåned (t+2).

Tabell A-5: Overgang til uføretrygd

	(1)	(2)	(3)	(4)
Tiltak	-0,005 (0,007)	-0,005 (0,006)	-0,005 (0,006)	-
Uttrekksmåned november	Ja	Ja	Ja	Nei
Uttrekksmåned desember	Ja	Ja	Nei	Ja
Arbeid	-	Nei	Nei	Nei
Konstant	0,023*** (0,005)	0,014*** (0,004)	0,015*** (0,004)	-
Observasjoner	1438	1438	1364	74

Standardfeil i parentes. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Merk: Avhengig variabel er overgang til uføretrygd. Uavhengig variabel er tiltak, og viser endring i overgang til uføretrygd fra konstantleddets overgang til uføretrygd. Konstantleddet representerer overgang til uføretrygd for kontrollgruppen. Første kolonne representerer en regresjonsmodell med et datasett for både november- og desemberuttrekket som måler overgang til både gradert og full uføretrygd. Andre kolonne representerer en regresjonsmodell med et datasett for både november- og desemberuttrekket som måler overgang til full uføretrygd. Tredje og fjerde kolonne representerer regresjonsmodeller med datasett for henholdsvis november- og desemberuttrekket hver for seg, som måler overgang til full uføretrygd.

Tabell A-6: Avgang fra AAP

	(1)	(2)	(3)
Tiltak	-0,001 (0,014)	0,003 (0,014)	-0,06 (0,053)
November	Ja	Ja	Nei
Desember	Ja	Nei	Ja
Konstant	0,076*** (0,01)	0,076*** (0,01)	0,086** (0,038)
Observasjoner	1438	1364	74

Standardfeil i parentes. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Merk: Avhengig variabel er avgang fra AAP. Uavhengig variabel er tiltak, og viser endring i avgang fra AAP mot konstantleddets avgang fra AAP. Konstantleddet representerer avgang fra AAP for kontrollgruppen. Første kolonne representerer en regresjonsmodell med et datasett for både november- og desemberuttrekket. Andre og tredje kolonne representerer regresjonsmodeller med datasett for henholdsvis november- og desemberuttrekket hver for seg.