



Sygedagpengereformen og det nye revurderingstidspunkt

KVANTITATIV ANALYSE

17. december 2015

Viden og Analyse/SAH

Indhold

| | |
|---|---|
| Indledning | 1 |
| Sammenfatning | 2 |
| Ændret adfærd efter det fremrykkede revurderingstidspunkt | 3 |
| Der er typisk tale om afgang til varig beskæftigelse | 7 |
| Fremrykkede revurderingstidspunkt og de nye forlængelsesregler | 8 |
| Forlængelsesreglen, "Forventes rask", anvendes oftere som forlængelsesregel efter reformen..... | 8 |

Indledning

Sygedagpengereformen, som trådte i kraft i juli 2014, indeholder et fremrykket revurderingstidspunkt, nye jobafklaringsforløb og ændrede forlængelsesregler. Denne analyse undersøger konsekvenserne af den nye sygedagpengereform med et særligt fokus på det nye, fremrykkede revurderingstidspunkt.

Et af de overordnede mål med sygedagpengereformen er, at alle sygedagpengemodtagere skal være sikret økonomisk tryghed under hele deres sygdomsforløb. Dertil skal indsats og opfølgning ske tidligt i sygedagpengeforløb for at fastholde tilknytningen til arbejdsmarkedet for at sikre hurtig tilbagevenden hertil. Det sker bl.a. ved en tidligere revurdering af sygefraværet.

Revurderingen sker typisk efter 22 ugers sygedagpenge, dvs. efter 26 ugers sygefravær, da arbejdsgiverperioden ikke medregnes i 22 ugers beregningen. Tidligere skete revurderingen typisk efter 56 ugers sygefravær. Borgere, der ikke kan forlænges efter de gældende forlængelsesregler, og som fortsat er uarbejdsdygtige, overgår til et jobafklaringsforløb. Jobafklaringsforløbet har til hensigt at give borgeren en tværfaglig og sammenhængende indsats, som bidrager til, at borgeren vender tilbage til arbejdsmarkedet eller påbegynder en uddannelse. Ydelsen er på niveau med kontanthjælp, dog uafhængig af ægtefælles indkomst og eventuel formue.

Reformens elementer indebærer modsatrettede adfærdsmæssige konsekvenser. Det fremrykkede revurderingstidspunkt forventes isoleret set at give en tidligere afgang og herved kortere sygedagpengeforløb. De ændrede forlængelsesregler samt muligheden for at modtage jobafklaring efter 52 uger trækker i retning af længere sygefraværsforløb, da alternativet typisk var den almindelige kontanthjælp efter det tidligere revurderingstidspunkt.

Reformens ikrafttrædelse 1. juli 2014 gør, at det for tidligt at evaluere på de helt lange sygedagpengeforløb. Det er således på nuværende tidspunkt ikke muligt at undersøge den fulde effekt af muligheden for at modtage jobafklaring efter de 52 uger. Indeværende analyse fokuserer derfor på afgang fra sygedagpenge til beskæftigelse og uddannelse op mod det nye revurderingstidspunkt, og inddrager således ikke den potentielle negative beskæftigelseseffekt af muligheden for jobafklaringsydelse efter 52 uger.

Opgørelsen af jobafklaringsforløb er behæftet med usikkerhed. Usikkerheden knytter sig til jobafklaringsforløb, hvor der samtidigt udbetales løn fra virksomheden. Selvom forløbene er medtaget i opgørelsen er der fortsat en vis usikkerhed om omfanget af disse forløb. Forløbene udgør omkring 10 pct. af det samlede antal fuldtidspersoner i jobafklaring.

Sammenfatning

Øget afgang til beskæftigelse og uddannelse fra 26.-30. fraværsuge efter reformstart

Det fremrykkede revurderingstidspunkt har ført til en væsentlig stigning i afgang til beskæftigelse og uddannelse omkring den 26. sygefraværsuge. Afgangsraten stiger med omkring 50 pct. før den 30. uge sammenlignet med de personer, som modtog sygedagpenge før reformen, hvor revurderingstidspunktet først lå efter 52 ugers sygedagpenge.

Højere beskæftigelsesandel efter det nye fremrykkede revurderingstidspunkt sammenlignet med før reformen

Den højere afgangsrate omkring det nye revurderingstidspunkt giver sig udslag i en højere andel af personer i beskæftigelse. Blandt personer med sygefravær over 22 ugers varighed er 29 pct. således i beskæftigelse to måneder efter det nye revurderingstidspunkt. Målt på samme tidspunkt før reformen var det 25 pct.

Der er ikke flere i restgruppen af selvforsørgede efter reformen. Der er ikke tegn på, at reformen skubber flere personer ud i en situation uden forsørgelse

Selvforsørgede er sammensat gruppe af personer, som ikke er lønmodtagere og ikke modtager offentlig forsørgelse. Gruppen indeholder bl.a. selvstændige og personer med udenlandsk indkomst. Omkring tre pct. har status af at være selvforsørgede efter det nye fremrykkede revurderingstidspunkt. Dette gælder både forløb påbegyndt før og efter reformen, og der er dermed ikke tegn på, at sygedagpengereformen skulle have ført til flere i selvforsørgelse, pga. fremrykket revurderingstidspunkt.

Der er typisk tale om afgang til varig beskæftigelse

86 pct. af dem som afgår til beskæftigelse omkring det fremrykkede revurderingstidspunkt, er fortsat i beskæftigelse 3 måneder efter overgangen.

Forlængelserne "Forventes rask" og "Afklarging" er de hyppigste anvendte forlængelsesårsager

Andelen af forløb som bliver forlænget udgør omkring 50 pct. både før og efter reformen. Forventes rask og afklaring er de hyppigst anvendte forlængelsesregler.

Ændret adfærd efter det fremrykkede revurderingstidspunkt

Reformen skal understøtte, at sygemeldte borgere vender tilbage til arbejdsmarkedet eller påbegynder en uddannelse. Et fremrykket revurderingstidspunkt har til hensigt at sikre tidlig afklaring og styrker hermed sandsynligheden for at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Reformen har til hensigt at sikre økonomisk tryghed for den sygemeldte under hele sygdomsforløbet. Som noget nyt kan borgere, som ikke bliver forlænget efter endt sygedagpengeperiode, komme i et jobafklaringsforløb med en ressourceforløbsydelse. De vigtigste elementer i reformen er nærmere beskrevet i boks 1.

Boks 1. Centrale elementer i reformen

Med sygedagpengereformen er alle sygemeldte sikret et forsørgelsesgrundlag under hele sygdomsforløbet.

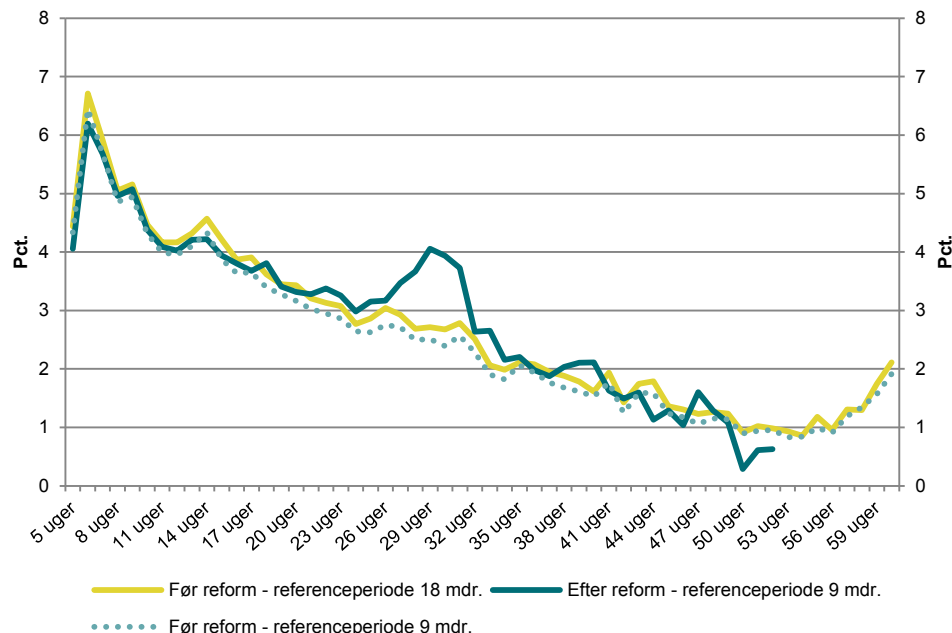
Hovedelementer i reformen:

- Fremrykket revurderingstidspunkt, dvs. afkortning af sygedagpengeperioden fra 52 til 22 uger
- Økonomisk tryghed via jobafklaringsforløb. Jobafklaring er til sygemeldte, der ikke kan få forlænget perioden med sygedagpenge, men som fortsat er uarbejdsdygtige
- Tidligere indsats og opfølgning. Indsats med udgangspunkt i den sygemeldtes behov for støtte til at vende tilbage til arbejdsmarkedet
- Ny opfølgningsmodel med "fast-track-løsning"
- Ny forlængelsesmulighed for personer med livstruende sygdom

Øget afgang til beskæftigelse og uddannelse fra 26.-30. fraværsuge efter reformstart

Afgangsraten fra sygedagpenge er høj i starten, da langt de fleste sygedagpengeforløb afsluttes inden for de første 3 måneder, hvorefter afgangens er stødt faldende frem til 5 måneders varighed af sygefraværet. For forløb som er påbegyndt efter reformen, sker der efter 5 måneder en stor stigning i afgangsraten, jf. figur 1. Det bemærkes, at der alene ses på sygefraværsforløb med en varighed over 30 dage, jf. boks 2.

Figur 1. Afgangskurve fra sygedagpenge inkl. jobafklaring til beskæftigelse og uddannelse



Anm.: Afgang er defineret ved afgang til beskæftigelse eller SU, hvor beskæftigelse er selvforsørgelse ved afgang kombineret med en brancheudbetaling i indeværende eller efterfølgende måned. Jobafklaringsforløb er inkluderet, hvis det ligger i forlængelse af sygedagpenge. Både afsluttede og uafsluttede forløb er inkluderet. Opgørelsen er foretaget uden tilbagelægning, da der kigges på en periode, hvorfor en ren referenceperiode ikke kan opstå 2 gange inden for den betragtede periode.

Kilde: KMD's sygedagpengeregister og egne beregninger.

Udover det fremrykkede revurderingstidspunkt indebar reformen også en ændring i, hvordan nye sygedagpengeforløb opgøres. Tidligere var kravet til ny indplacering i sygedagpengesystemet, at man ikke havde modtaget sygedagpenge i de seneste 18 måneder. Efter reformen er denne afgrænsning ændret til 9 måneder. Denne nye referenceperiode betyder isoleret set, at personer, der påbegyndte et sygedagpengeforløb før reformen, i gennemsnit har kortere sygeforløb bag sig. Derfor er sammenligningen i figur 1 foretaget både med en referenceperiode på 18 måneder (den faktiske) og 9 måneder for sygedagpengeforløb påbegyndt før reformen.

Hvis man alene ser på andelen af sygedagpengemodtagere, der afgår til beskæftigelse og uddannelse, stiger afgangsraten til 4 pct. ved 30. uge (hvor afgangsraten topper), hvor den før reformen var på 2,7 pct. ved en referenceperiode på 18 måneder. Med en referenceperiode på 9 måneder, som svarer til den nuværende, var afgangsraten på 2,5 pct. Der er således tale om en omtrentlig forøgelse på mellem 50 og 60 pct. i afgangsraten sammenlignet med før reformen.

Den øgede afgang begynder lidt tidligere end 26. uge, som er det tidligst mulige tidspunkt for revurderingen (dog kan selvstændige blive revurderet tidligere), og topper lige før 30. uge. For forløb påbegyndt før reformstart sker den øgede afgang først efter et års tid. Revurderingen skete her omkring 56 ugers sygedagpengeforløb. Fra 56. til 60 uge. sker en stigning fra 1,0 til 2,1 pct., hvilket svarer til en stigning på 121 pct. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at kommunerne tidligere ikke fik refusion for sygedagpengeudgifter efter et års sygedagpenge.

Beregningerne viser, at der før reformen var mellem 23 og 25 pct., der afgik til beskæftigelse efter 22 ugers sygefravær, jf. tabel 1. Dette tal er steget til omtrent 30 pct. efter reformen, det vil sige en stigning på 20-30 pct. Det svarer til, at mellem 1.000 og 1.500 personer flere er afgået til beskæftigelse og uddannelse.

Tabel 1. Afgang til beskæftigelse og uddannelse mellem 22. og 34. uge

| | Antal som afgår efter 22. frem til 34. uge | Personer som afgår som pct. af forløb over 22 uger. | Forskel i personer (før/efter reform) |
|--|--|---|---------------------------------------|
| Afgang som efter reformen | 7.300 | 30 | - |
| Afgang som før reformen (referenceperiode 9 mdr.) | 5.000 | 23 | 1.500 |
| Afgang som før reformen (referenceperiode 18 mdr.) | 5.500 | 25 | 1.000 |

Anm.: Ca. 22.000 personer har forløb over 22 uger. Den faktiske afgang er 7.300, mens 5.000 og 5.500 er beregnet ud fra, at afgangenen havde set ud som før reformen, for hhv. en ren referenceperiode på 9/18 måned.
Kilde: KMD's sygesikringsregister og DREAM samt egne beregninger.

Boks 2. Data og afgrænsning af sygedagpengeforløb

Datakilder

Data indhentes fra KMD's sygedagpengeregister. KMD's sygedagpengeregister indeholder oplysninger om alle sygedagpengemodtagere.

Afgrænsning af data

I indværende analyse inkluderes udelukkende sygedagpengemodtagere med sygefravær over 30 dage, desuden er kronikere og fleksjobbere frasorteret. Afgrænsningen af kronikere og fleksjobbere er sket ved at ekskludere sagsarterne 14 (kronisk syge), 19 (kronisk syge selvstændige) samt 40 og 43 som er fleksjob.

Udvælges af sygedagpengeforløb inkl. jobafklaringsforløb:

Forløb defineres og udvælges ved, at:

- Hvis en person har flere forløb, men der er mindre end 4 uger mellem dem, sammenkobles de til et langt forløb. Det gør sig gældende for både sygedagpenge og jobafklaringsforløb. Perioder uden sygedagpenge eller jobafklaring bliver dog ikke indregnet i den samlede varighed af sygefraværsforløbet.
- Kun nyindplacerede forløb udvælges. Nye forløb er defineret ved, at borgeren de forudgående 9 kalendermåneder ikke har haft et andet sygedagpengeforløb.
- Det er uden tilbagelægning. Opsamlingsperioden 1. juli - 31. december 2014 gør, at det ikke er muligt at genindtræde med ren referenceperiode.

Efter reformstart:

- Alle påbegyndte forløb i perioden 1. juli 2014 – 31. december 2015

Før reformstart:

- Alle påbegyndte forløb i perioden 1. juli 2012 – 31. december 2013

Varigheden af sygedagpengeforløb beregnes for sygedagpenge fra 1. fraværsdag til sidste fraværsdag på sygedagpenge/jobafklaringsforløb.

Effekternes størrelsesorden

I vurderingen af betydningen af det fremrykkede revurderingstidspunkt er det væsentligt at holde sig for øje, at andre forhold end selve revurderingstidspunktet kan have påvirket størrelsesordenen af effekten på afgangsraten.

For det første påvirker en stigende beskæftigelse såvel jobmulighederne som antallet af sygedagpengemodtagere og deres karakteristika. Beskæftigelsen har således været stigende efter sygedagpengereformen trådte i kraft. Et bedre jobmarked kan i sig selv medvirke til en højere afgangsrate fra sygedagpenge og jobafklaring. En stigende beskæftigelse vil dog samtidigt typisk indebære, at flere opnår ret til sygedagpenge. Dette kan betyde en større andel af sygedagpengemodtagere med en ringere arbejdsmarkedshistorik og med større risiko for længere sygedagpengeforløb. Dette trækker i retning af en lavere afgang til job og uddannelse.

For det andet er der de seneste år gennemført en række reformer, der vedrører udsatte borgere, herunder reform af førtidspension og fleksjob, tilbagetrækningsreformen, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen. Målgrupperne for reformerne er delvis overlappende, og reformerne påvirker derfor gensidigt hinanden. Det kan blandt andet betyde, at et fald i en gruppe ydelsesmodtagere medfører en stigning i en anden gruppe.

Beregningerne bag Figur 1 korrigerer ikke direkte for konjunkturer og øvrige reformer. Det er dog vurderingen, at disse øvrige forhold, som konjunkturer, andre reformer mv. har mindre betydning. Dette underbygges af, at kurverne for afgangsraterne før og efter reformen stort set er sammenfaldende op mod det nye revurderingstidspunkt for de to perioder, jf. figur 1. Det peger på, at det er det fremrykkede revurderingstidspunkt er den primære årsag til den stigende afgangsrate.

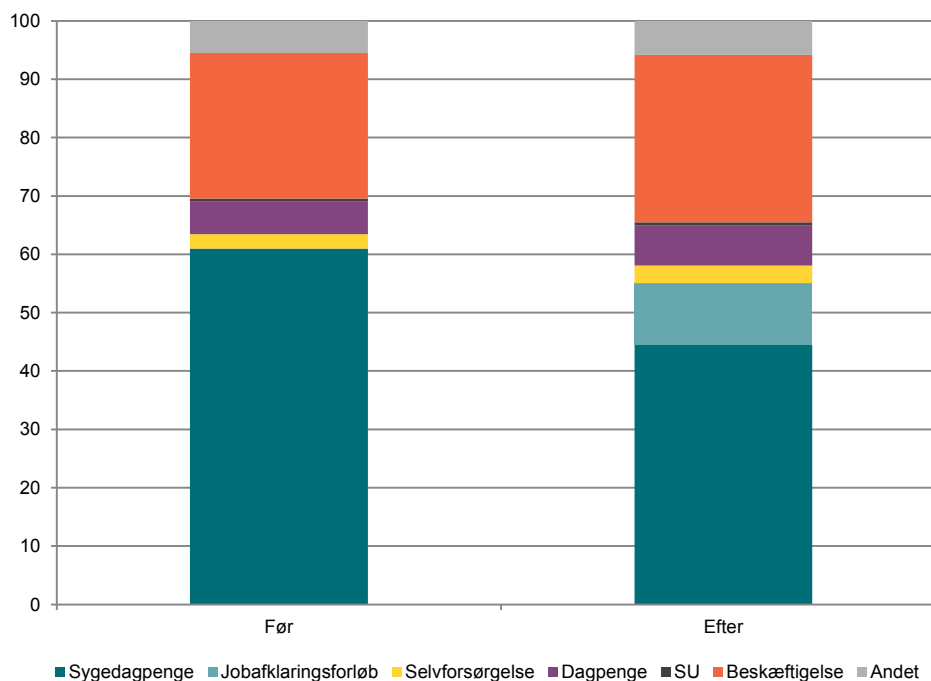
Sygedagpengereformen har modsatrettede adfærdsmæssige konsekvenser. Det fremrykkede revurderingspunkt øger isoleret set afgang til beskæftigelse og uddannelse, hvilket forkorter sygefraværsforløbene. De ændrede forlængelsesregler samt muligheden for at modtage jobafklaring efter 52 uger trækker derimod i retning af længere sygefraværsforløb, da alternativet før reformen typisk var den almindelige kontanthjælp efter det tidligere revurderingstidspunkt. Den førstnævnte positive beskæftigelseseffekt er belyst i denne analyse, mens den sidstnævnte ikke er belyst, da datamaterialet ikke går langt nok frem.

Højere beskæftigelsesandel efter det nye fremrykkede revurderingstidspunkt sammenlignet med før reformen

Efter ikrafttrædelse af reformen er 29 pct. i beskæftigelse efter det nye revurderingstidspunkt, mens det gør sig gældende for 25 pct. før reformen. Dvs. en stigning på 15 pct. Dette er en konsekvens af den højere afgangsrate. Der er målt 4 uger efter den 30. sygefraværsuge, som er det seneste tidspunkt for sygedagpengeophør, såfremt borgeren ikke kan forlænges¹. 44 pct. er på sygedagpenge, mens 11 pct. er på jobafklaringsforløb, ses det i forhold til før reformen var 61 pct. på sygedagpenge. Både for sygedagpengemodtagere før og efter reformen har omkring tre pct. status af at være selvforsørgede. Selvforsørgede er en sammensat gruppe af personer, som ikke er lønmodtagere og ikke er offentligt forsørgede. I gruppen indgår bl.a. personer, som ikke har ret til offentlig forsørgelse, men også selvstændige, der ikke udbetaler til løn til sig selv. Samlet set peger opgørelsen ikke på, at sygedagpengereformen skulle have ført til flere personer uden forsørgelse.

¹ Status er for personer som har mere end 22 ugers sygefravær.

Figur 2. Status i 34. uge, sygedagpengeforløb med varigheder over 22 uger.



Anm: Efter indeholder kun forløb, hvor det er muligt at se 34 uger frem. Dvs. 30 pct. af forløb efter reformstart ikke er inkluderet.

Kilde: KMD's sygedagpengeregister, DREAM og egne beregninger

Der er typisk tale om afgang til varig beskæftigelse

86 pct. af de borgere, som afgår op mod revurderingstidspunktet, er i beskæftigelse 3 måneder efter overgangen. Dette svarer til niveauet for de personer, der afgik på samme tidspunkt før reformen. Omkring 4 pct. er vendt tilbage til enten sygedagpenge eller jobafklaring 3 måneder efter, jf. tabel 2.

Tabel 2. Forløb, over 22 uger, som afgår til beskæftigelse eller SU før 34. sygedagpengeuge.

| Status | Før reform (pct.) | Efter reform (pct.) |
|---------------------|-------------------|---------------------|
| Dagpenge | 4 | 4 |
| Sygedagpenge | 4 | 3 |
| Beskæftigelse | 86 | 86 |
| Selvforsørgelse | 1 | 2 |
| Jobafklaringsforløb | 0 | 1 |
| Andet | 4 | 4 |
| I alt | 100 | 100 |

Anm: Indeholder forløb som overgår til beskæftigelse, hvor forløbet har varet mellem 22-34 uger.

Forløb efter indførelsen af reformen indeholder kun forløb, som er afgået til beskæftigelse eller SU fra 22-34. uge i sygedagpengeperiode, hvor det er muligt at se 3 mdr. frem fra afgangstidspunktet. Det medfører, at der i kolonnen "Før reform" ses på fordelingen blandt 4.500 forløb, mens der i kolonnen "Efter reform" ses på fordelingen blandt ca. 3.500 forløb, da knap 45 pct. af forløbene ikke er inkluderet i opgørelsen efter reformstart. Pga. afrunding summer det ikketil 100,0 pct.

Kilde: KMD's sygedagpengeregister, DREAM og egne beregninger

Fremrykkede revurderingstidspunkt og de nye forlængelsesregler

Længerevarende sager revurderes typisk ved 26. uge af sygedagpengeforløbet, og 7 forlængelsesregler afgør, om der kan ske forlængelse af sygedagpengene. Et centralt element er det fremrykkede revurderingstidspunkt i brugen af forlængelsesregler.

Forlængelsesreglen for livstruende, alvorlig sygdom kan nu forlænges uden nødvendigvis at være i terminalfasen. Ligeledes er der sket en udvidelse med 30 uger på to af forlængelsesreglerne. Dette har betydning for borgere, som forventes afklaret inden for 69 uger, hvor den tidligere var 39 uger, samt for borgere, som er under eller venter på lægelig behandling, og ud fra en lægelig vurdering vurderes til at blive arbejdsdygtige inden for 134 uger, hvor det tidligere var 104 uger.

Fremrykningen af revurderingstidspunktet har medført en markant stigning i anvendelsen af forlængelsesregler. Det skyldes, at der ved 26 uger er flere sygemeldte end ved 56 uger. Betydningen af fremrykningen undersøges, som hidtil, ved at sammenligne personer, som modtager sygedagpenge under de nye regler, med personer, som begyndte deres sygedagpengeforløb før de nye regler trådte i kraft.

Påbegyndte forløb i perioden 1. juli 2012 – 31. december 2012 er således omfattet af reglerne *før* reformen, mens påbegyndte forløb i perioden 1. juli 2014 – 31. december 2014 omfattes af reglerne *efter* reformen. Kun forløb med varigheder over 52 uger før reformen og forløb over 22 uger er inkluderet. Det er gjort, da forlængelser givet på forløb, som ophører inden udløb af sygedagpenge, ikke bliver aktuelle.

Både før og efter reformen har ca. halvdelen gjort brug af en forlængelse. Af ca. 22.000 forløb over 22 ugers sygefravær, er knap 10.500 forlænget, mens det før reformen var 3.200 ud af ca. 6.330 forløb med varighed over 52 uger.

Forlængelsesreglen, "Forventes rask", anvendes oftere som forlængelsesregel efter reformen

Forlængelsesregel "Forventes rask" og forlængelsesregel "Afklaring" anvendes i langt størstedelen af tilfældene. Efter reformen er forlængelsesreglen "Forventes rask" den mest anvendte forlængelse, samt den forlængelse med den højeste procentvise stigning set i sammenhæng med før reformen. Dette skyldes formentligt, borgere, som forventes rask ved det fremrykkede revurderingstidspunkt, før i tiden typisk ville være afgået fra sygedagpenge inden revurderingstidspunktet på 52 uger.

Tabel 3 Antallet af forlængelsesregler, opgjort på før og efter reformstart.

| Forlængelsesårsagskode | FØR reform | | EFTER reform | |
|--|----------------------------------|------|----------------------------------|------|
| | 1. juli 2012 - 31. december 2013 | | 1. juli 2014 - 31. december 2015 | |
| | Antal | Pct. | Antal | Pct. |
| SDPL, § 27 stk. 1, nr. 1. Revalidering til ordinære arbejdsmarked | 212 | 7 | 196 | 2 |
| SDPL, § 27 stk. 1, nr. 2. Afklaring | 1.188 | 37 | 3.887 | 37 |
| SDPL, § 27 stk. 1, nr. 3. Forventes rask | 680 | 21 | 4.498 | 43 |
| SDPL, § 27 stk. 1, nr. 3. Under lægebehandling, efter ventetid. UDGAR pr. 1.7.2014 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| SDPL, § 27 stk. 1, nr. 4. Afklaring til fleksjob/FØP/ressourceforløb - NY pr. 1.7.2014 | 331 | 10 | 274 | 3 |
| SDPL, § 27 stk. 2 Venter på behandling på offentlig sygehus | 5 | 0 | 21 | 0 |
| SDPL, § 27 stk. 1, nr. 5. Livstruende, alvorlig lidelse | 118 | 4 | 698 | 7 |
| SDPL, § 27 stk. 1, nr. 6. Forlænget, arbejdsskade anmeldt | 309 | 10 | 867 | 8 |
| SDPL, § 27 stk. 1, nr. 7. Forlænget, pensionssag rejst | 175 | 6 | 51 | 0 |
| SDPL §27 stk.1 nr.4. Afklaring til fleksjob/FØP. UDGAR pr. 1.7.2014 | 146 | 5 | 0 | 0 |
| I alt | 3.172 | 100 | 10.492 | 100 |

Anm.: Hvis et forløb er forlænget flere gange, er det kun den seneste forlængelse som er inkluderet. Indeholder både afsluttede og uafsluttede forløb. Forlængelser på uafsluttede forløb, registreres kun hvis forlængelsen ligger forud for censurering tidspunktet. Det er kun forløb med varigheder over hhv. 52/22 før/efter reformen som er inkluderet.
Kilde: KMD sygedagpengedata.