



Varighedsbegrænsning på sygedagpenge

I denne analyse undersøges de dynamiske effekter (adfærdsændringer) af den generelle varighedsbegrænsning på sygedagpenge. Formålet med analysen er at identificere hvilken styrke de dynamiske effekter kan formodes at have og derudfra at skønne over de afledte forventede årlige merudgifter.

Den 14. marts 2012

Jnr 11.12.04 P05
Sagsid 000238727

Ref SRL/THP
thp@kl.dk
Dir 3370 3802

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

Tlf 3370 3370

www.kl.dk

1/9

Analysens hovedkonklusioner

- Mange sygedagpengeforløb afklares omkring tidspunktet for den generelle varighedsbegrænsning (52 uger indenfor 18 måneder).
- Flere personer bliver selvforsørgende som følge af den generelle varighedsbegrænsning, der således har en effekt på adfærd.
- Uden varighedsbegrænsningen ville i størrelsesordenen 1.200-1.300 færre personer årligt have været selvforsørgende som følge af den generelle begrænsning.
- Den skønnede årlige merudgift heraf er 120-130 mio. kr. (under antagelse af at de berørte personers sygedagpengeforløb forlænges med 6 måneder).
- Det beløb er en merudgift udover de ”almindelige” forventede merudgifter, der følger af at afskaffe varighedsbegrænsningen (de statiske effekter).

Baggrund

Regeringsgrundlaget indeholder et ønske om at afskaffe varighedsbegrænsningen på sygedagpenge (regeringsgrundlaget side 48) for i stedet at fremme ”den aktive indsats” mod langvarige sygefravær og medvirke til at sikre, at langtidssygemeldte i videst mulige omfang bevarer kontakten til arbejdsmarkedet. Indsatsen er ikke nærmere beskrevet.

Regeringen har efterfølgende nedsat et tværministerielt udvalg, der har til opgave at se på, hvordan varighedsbegrænsningen kan afskaffes samtidig med, at den aktive indsats for sygemeldte tilrettelægges på en måde, der hjælper sygemeldte tilbage i arbejde. Udvalget har også til opgave at sikre, at omlægningen sker på en økonomisk forsvarlig måde.

Sygedagpenge har de seneste tre årtier været tænkt som en midlertidig ydelse, der yder økonomisk kompensation ved fravær på grund af egen sygdom.¹ Formålet med loven er at medvirke til, at den sygemeldte genvinder sin arbejdsevne og vender tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt. Som sådan bliver sygedagpenge en del af en strategi for fortsat tilknytning til arbejdsmarkedet, og blandt andet derfor er det relevant at undersøge afgangene fra sygedagpenge nærmere – ser varighedsbegrænsningen ud til at fungere som en anledning til at vende tilbage til arbejdsmarkedet, og hvor mange vender i det hele taget tilbage?

Finansieringen af sygedagpenge er indrettet sådan, at kommunens andel af udgiften stiger med fraværsperioden. Arbejdsgiveren afholder udgiften i de første 30 kalenderdage af en fraværsperiode under sygdom. Staten afholder 100 pct. af kommunens udgift i de første 4 uger for ledige, 50 pct. fra og med 5. uge til og med 8. uge, og enten 30 eller 50 pct. fra og med 9. uge til og med 52. uge. Efter 52. uge afholder kommunen 100 pct.

Den generelle varighedsbegrænsning på 52 uger indenfor 18 måneder understøttes altså meget tydeligt af de nuværende refusionsregler. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012, side 10) præciserer det yderligere: ”Formålet med refusionsreglerne er dels at give kommunerne en tilskyndelse til at undgå lange sygedagpengeforløb, dels at tilskynde til at hjælpe den sygemeldte tilbage i arbejde”.² Og videre: ”Vurderingen er, at varighedsbegrænsningen

¹ Retten til sygedagpenge blev indført med den obligatoriske dagpengeordning i 1960 med en generel varighedsbegrænsning på 26 uger indenfor 12 måneder. Denne begrænsning blev løst i 1969 (52 uger indenfor 24 måneder), afskaffet i 1973 med dagpengereformen (der udmøntede en egentlig sygedagpengelov), genindført i 1982 (91 uger indenfor 36 måneder) og strammet til den nuværende begrænsning i 1989 (52 uger indenfor 18 måneder).

² Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010), ”Sygedagpengeområdet og varighedsbegrænsningen”, Notat af 24. januar 2012.

indebærer kortere sygeperioder, og at varighedsbegrænsningen øger det effektive arbejdsudbud”. I hvor høj grad det effektive arbejdsudbud øges som følge af begrænsningen er imidlertid ikke nærmere beskrevet.

Analyse

Formålet med denne analyse er at identificere hvilken styrke de dynamiske effekter af en afskaffelse af den generelle varighedsbegrænsning på sygedagpenge kan formodes at have og derudfra at skønne over de afledte forventede årlige merudgifter.³

Om den generelle varighedsbegrænsning hedder det i lovens § 24, at ”udbetalingen af sygedagpenge ophører efter udløbet af en kalendermåned, når der er udbetalt sygedagpenge, herunder nedsatte sygedagpenge, eller løn under sygdom for mere end 52 uger i de 18 forudgående kalendermåneder”.

Hver gang et sygedagpengeforløb ophører, opgør vi det samlede antal uger indenfor de sidste 18 kalendermåneder (80 uger), hvor den sygemeldte har modtaget sygedagpenge i én eller flere dage. Hvis varighedsbegrænsningen fungerer som den tilskyndelse, den er tænkt som, bør vi se en særlig stor afgang i tiden omkring den generelle varighedsbegrænsnings indtræden. Hvis det er tilfældet, og hvis en del af de personer, der på det tidspunkt ophører med at modtage sygedagpenge, bliver selvforsørgende, betragter vi det som en dynamisk effekt.

Analysen er således opdelt i to: Først undersøges afgang fra sygedagpenge og dernæst tilgangen til selvforsørgelse; begge dele for ugerne umiddelbart efter den 52. uge. På baggrund af de data- og opgørelsetekniske overvejelser, der er beskrevet i boks 1, retter vi som udgangspunkt vores opmærksomhed mod 52.-61. uge.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at det ud fra denne analyse ikke er muligt at sige noget om det kausale forhold, eftersom vi ikke kender årsagen til, at et forløb afsluttes – altså om et forløb så at sige afsluttes af sig selv, eller om det skyldes en aktiv og målrettet indsats fra kommunen. Det er til gengæld muligt at sige noget om dynamikken i bevægelserne fra væk fra sygedagpenge (uagtet hvordan et forløb afsluttes) og over til selvforsørgelse.

³ Vores data gør det ikke muligt at undersøge varighedsbegrænsningen på forlængede forløb.

Data

Vi benytter Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM. Datasættet omfatter alle personer, der har modtaget visse offentlige overførselsindkomster fra uge 32 i 1991 til uge 39 i 2011 (i alt 1052 uger). Arten af ydelse angives ugevis for hver enkelt person.

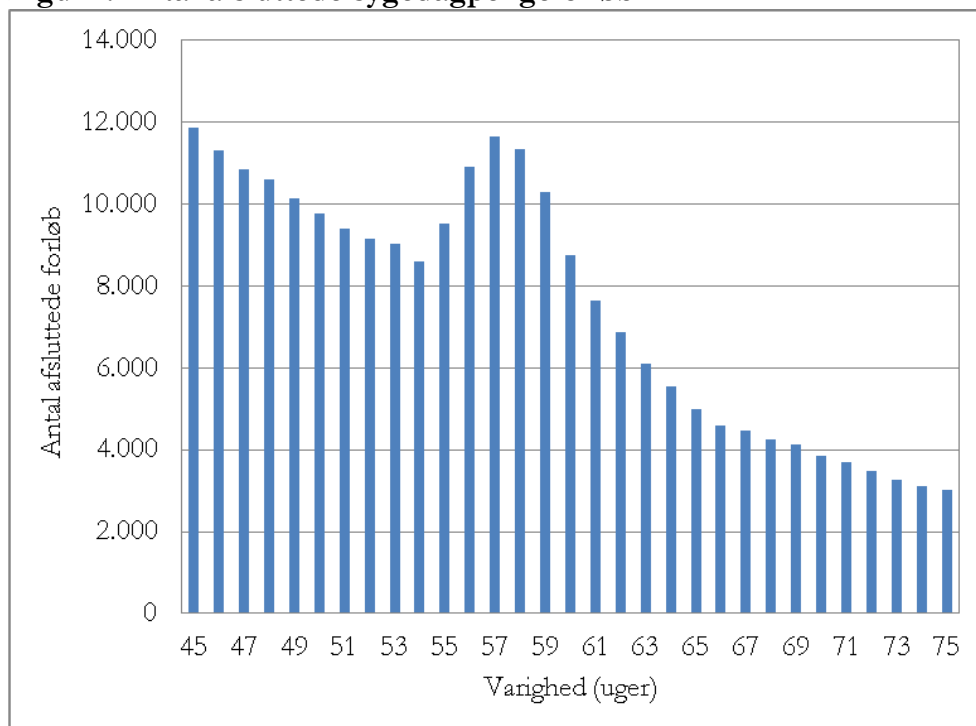
I denne analyse er starttidspunktet sat til uge 1 i 2004; den omfatter derfor kun nye forløb fra og med uge 1 i 2004 og til og med uge 39 i 2011. 18.251 personer var i gang med et forløb i uge 39 i 2011 og indgår derfor ikke i analysen.

Der henvises i øvrigt til boks 1 for en uddybende beskrivelse af en række nødvendige, datamæssige overvejelser.

Resultater

Figur 1 viser antallet af afsluttede sygedagpengeforløb opgjort efter det samlede antal uger indenfor de sidste 80 uger, den sygemeldte har modtaget sygedagpenge. Vi fokuserer på perioden omkring den 52. uge (tidspunktet for den generelle varighedsbegrænsning) og finder, at det er meget tydeligt, at den faldende tendens midlertidigt ophører og erstattes af en stigende tendens netop omkring dette tidspunkt.

Figur 1. Antal afsluttede sygedagpengeforløb



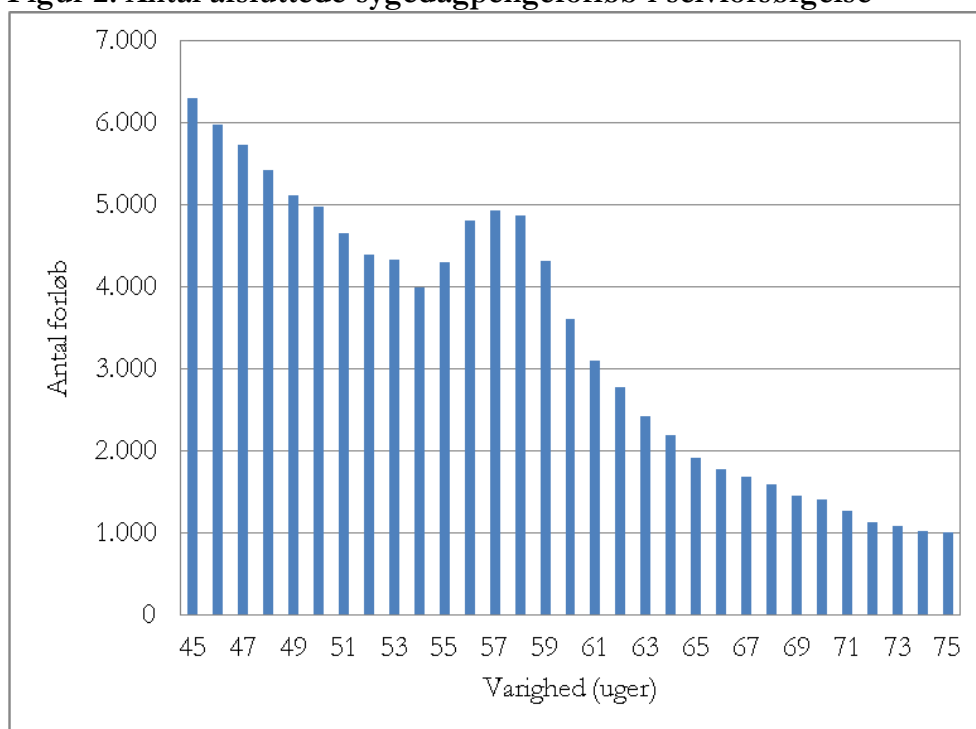
Kilde: KL på baggrund af DREAM.

Anm. 1: Når et forløb afsluttes, opgøres det samlede antal uger indenfor de forudgående 80 uger, hvor den sygemeldte har modtaget sygedagpenge. Den rapporterede varighed er dette samlede antal uger.

Anm. 2: Over hele perioden har der været 4.393.059 sygedagpengeforløb fordelt på 1.375.203 personer svarende til 3,2 forløb per person i gennemsnit. Et gennemsnitsforløb (median) varer 12,1 (5,3) uger.

Hvis afgangen hos dem, der afslutter deres sygedagpengeforløb efter 55-62 uger, havde været den samme som hos dem, der har forløb under 55 uger og over 62 uger, burde vi forvente en afgang på omkring 57.000 personer; men den faktiske afgang viser sig at være omkring 77.000 personer.⁴ Der er således en overnormal afgang på omkring 20.000 personer i disse uger sandsynligvis som følge af den generelle varighedsbegrænsning.

Figur 2. Antal afsluttede sygedagpengeforløb i selvforsørgelse



Kilde: KL på baggrund af DREAM.

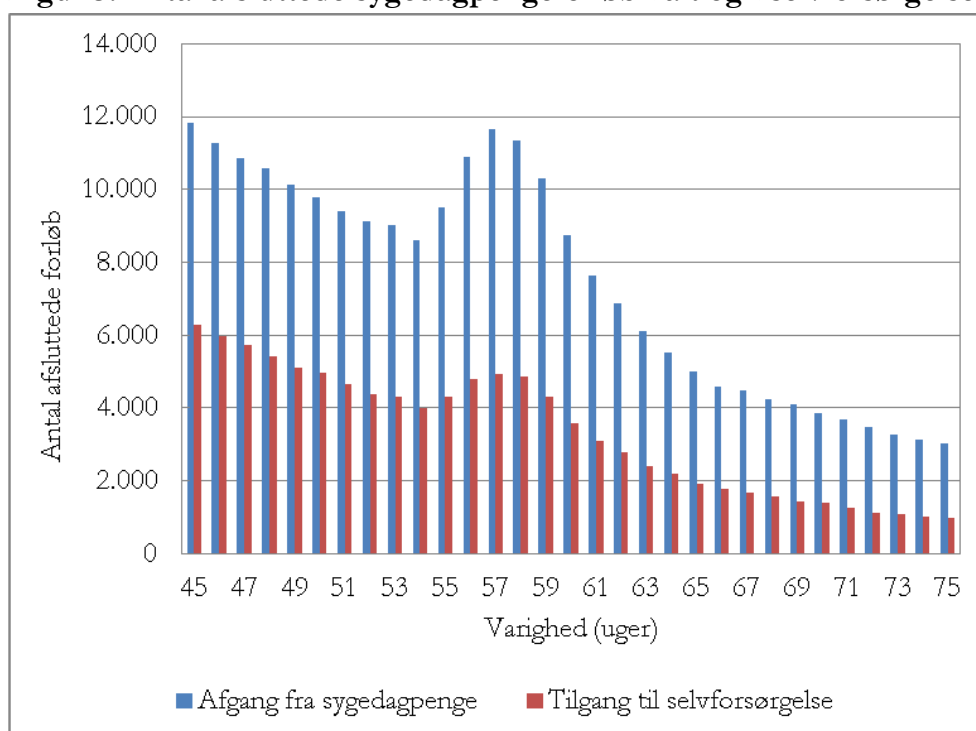
Anm.: Et forløb indgår i denne opgørelse, hvis personen er selvforsørgende i ugen efter, at forløbet er afsluttet. Når et forløb afsluttes, opgøres det samlede antal uger indenfor de forudgående 80 uger, hvor den sygemeldte har modtaget sygedagpenge. Den rapporterede varighed er dette samlede antal uger.

⁴ Vi fitter en eksponentialfunktion til data og beregner antallet af personer henholdsvis over og under denne funktion. De 57.000 personer under funktionen er det forventede antal baseret på afgang i begyndelse og slutningen af perioden. De 20.000 personer over er den overnormale afgang, der sandsynligvis skyldes den generelle varighedsbegrænsning.

Igen er det meget tydeligt, at den faldende tendens erstattes af en stigende tendens omkring tidspunktet for den generelle varighedsbegrænsning, og på tilsvarende vis kan vi opgøre den overnormale tilgang til selvforsørgelse til næsten 9.000 personer (forventet tilgang omkring 24.000 personer, faktisk tilgang omkring 33.000 personer). Dette er den dynamiske effekt ved den generelle varighedsbegrænsning.

For at gøre sammenfaldet endnu tydeligere, lægger figur 3 de to foregående figurer oveni hinanden.

Figur 3. Antal afsluttede sygedagpengeforløb i alt og i selvforsørgelse



Kilde: KL på baggrund af DREAM.

Anm.: Se anm. under figur 1 og 2.

Uden varighedsbegrænsningen ville 9.000 færre personer således have været selvforsørgende alene som følge af den generelle varighedsbegrænsning. Per år svarer det til knap 1.200 personer, som i stedet for selvforsørgelse skulle have modtaget en offentlig overførselsindkomst. Dette tal er svagt stigende over tid; i den sidste halvdel af perioden er der således omkring 100 flere personer per år, der bliver selvforsørgende som følge af den generelle varighedsbegrænsning sammenlignet med den første halvdel.

Beskæftigelsesministeriet har ad flere omgange skønnet over de forventede omkostninger ved en afskaffelse af varighedsbegrænsningen, men disse skøn tager ikke højde for den ændrede adfærd, vi ser i figurerne ovenfor.

Bruger vi ministeriets beregningstekniske antagelse om, at varighed af forløb der stoppes på grund af varighedsbegrænsningen i gennemsnit stiger 6 måneder, og sætter vi den gennemsnitlige årlige udgift til en sygedagpenge-modtager til 174.000 kr.,⁵ bliver den skønnede årlige merudgift til de dynamiske effekter, vi har identificeret i denne analyse, omkring 120 mio. kr. Dette er at betragte som en merudgift i forhold til de ”almindelige” forventede merudgifter, der følger af at afskaffe varighedsbegrænsningen.⁶

Når en person er selvforsørgende, kan der være tale om flere forskellige situationer. Personen kan for eksempel være kommet i arbejde og således være reelt selvforsørgende, eller personen kan være uden arbejde og i stedet forsørget af sin ægtefælle. Når vi kigger på tilgangen til selvforsørgelse, er det ikke muligt at afgøre, hvordan en person er selvforsørgende, og derfor om der er tale om en reel effekt på arbejdsudbuddet.

Eftersom enlige per definition ikke kan være forsørget af en ægtefælle, kan denne begrænsning delvist overkommes ved at sammenligne tilgangen til selvforsørgelse for henholdsvis enlige og gifte eller registrerede partnere. Enlige, som går fra sygedagpenge til selvforsørgelse, må for den største dels vedkommende antages at være kommet i arbejde (alternativt er de uden arbejde men så så formuende, at de ikke er berettiget til kontakthjælp). Hvis der på linje med ovenstående er en overnormal tilgang til selvforsørgelse blandt enlige, forekommer det derfor rimeligt at betragte det som en reel effekt på arbejdsudbuddet – og det er nøjagtig, hvad vi finder. Figur 4 viser resultatet.

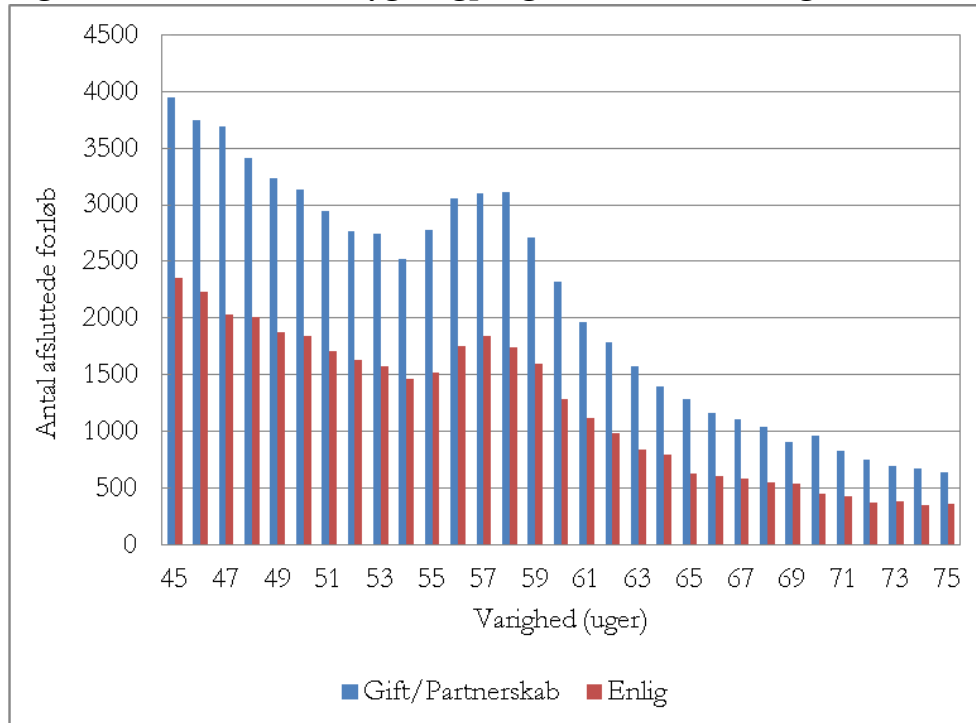
Figur 4 viser også tilgangen til selvforsørgelse for gifte eller registrerede partnere, og det bemærkes, at forløbet er stort set ens for de to grupper. Med mindre de to grupper er fundamentalt forskellige (eller mere præcist: at personer, som er gifte eller i registrerede partnerskaber, i forhold til at komme i arbejde er fundamentalt ringere stillet end enlige med en i øvrigt tilsvarende baggrund), hvilket der ikke er grund til at antage, må det, der gælder for gruppen af enlige (nemlig at deres selvforsørgelse består i at være kommet i arbejde), også gælde for gruppen af gifte/registrerede partnere. Vi regner derfor med, at den overnormale tilgang til selvforsørgelse som følge

⁵ I finansloven for 2012 er den gennemsnitlige enhedsomkostning (dagpengebeløb) pr. helårsperson 174.000 kr. for personer med langvarigt sygefravær. Det er ikke givet, at en gennemsnitlig sygedagpengemodtager koster den fulde sats (ca. 205.000 kr.), så derfor bruger vi finansministeriets sats.

⁶ Disse almindelige forventede merudgifter vil typisk være beregnet som antallet af sygedagpengeforløb, der afsluttes på grund af varighedsbegrænsningen, ganget med halvdelen af den gennemsnitlige årlige omkostning ved sygedagpenge og så fratrukket mindredgifterne til de personer, der overføres til en anden, billigere offentlig ydelse.

af den generelle varighedsbegrænsning primært er at betragte som en tilgang til arbejde.

Figur 4. Antal afsluttede sygedagpengeforløb i selvforsørgelse



Kilde: KL på baggrund af DREAM.

Anm.: Se anm. under figur 1 og 2.

Til sidst skal det bemærkes, at der kan være en interaktionseffekt mellem A-dagpenge og sygedagpenge, der kan tænkes at føre til en forlængelse af tiden udenfor arbejdsmarkedet, såfremt varighedsbegrænsningen på sygepenge afskaffes. Denne mulige adfærdsændring er ikke eksplicit undersøgt i denne analyse. Det erfaringsmæssige forlæg for denne bemærkning er afkortningen af dagpengeperioden i 1998, hvorefter sygeperioder under 6 uger medregnes i ydelsesperioden (dermed kunne aktiveringskravet ikke længere forkortes ved kortvarigt sygefravær).⁷

⁷ Overstiger sygedagpengeperioden 6 uger, forlænges ydelsesperioden med den periode, der ligger ud over de 6 uger.

Boks 1. DREAM og sygedagpenge

I denne boks fremlægges de datamæssige overvejelser, der er gjort i forbindelse med anvendelsen af DREAM til en sygedagpengeanalyse.

I DREAM fremgår kun de personer, som har modtaget sygedagpenge fra kommunen. For en person, som er berettiget til sygedagpenge, og som samtidig opfylder beskæftigelseskravet i forhold til dens arbejdsgiver, betyder det, at personen kun fremgår af DREAM såfremt sygeperioden overskrider den arbejdsgiverbetalte periode (aktuelt 30 kalenderdage fra 1. fraværsdag). Et antal korte forløb (kortere end den arbejdsgiverbetalte periode) fremgår derfor ikke af datasættet. Samtidig er de personer, der fremgår af DREAM, registreret fra 1. fraværsdag. Et forløb i DREAM er derfor ikke nødvendigvis lig med den periode, personen har modtaget sygedagpenge fra kommunen, og det har betydning for den måde, vi opgør tidspunktet for den generelle varighedsbegrænsning; de 52 uger bør således forlænges med den arbejdsgiverbetalte periode.

Den generelle varighedsbegrænsning i sygedagpengeloven er, at udbetalingen af sygedagpenge ophører efter udløbet af en kalendermåned, når der er udbetalt sygedagpenge for mere end 52 uger i de 18 forudgående kalendermåneder. Når vi opgør tidspunktet for den generelle varighedsbegrænsning, bør de 52 uger således også forlænges med et antal dage, der afhænger af hvornår i den 18. kalendermåned, de 52 uger nås. Den oplysning er imidlertid ikke i DREAM og må i stedet antages at variere mellem 0 og 5 uger. Dette og ovennævnte forhold betyder, at den generelle varighedsbegrænsning i DREAM må ventes at træde i kraft mellem 52. og 61. uge.

Den egentlige ydelsesoplysning i DREAM dannes imidlertid blot personen har været én dag på en ydelse, hvilket betyder, at vi ikke præcist kan beregne, hvor mange dage og uger en person har modtaget sygedagpenge (52 uger kan i realiteten være blot 52 dage). Det er vanskeligt at vurdere konsekvensen af dette forhold, men det er givet en medvirkende årsag til, at placeringen af toppen på afgangs-/tilgangskurverne afviger fra tidspunktet for den generelle varighedsbegrænsning. Billedet af en overnormal afgang mellem 55. og 62. uger (altså omkring tidspunktet for den generelle varighedsbegrænsning) indikerer imidlertid, at der er en god overensstemmelse mellem antal uger i DREAM og det faktiske antal uger (fordi det præcis er sådan en overnormal afgang man bør forvente omkring 52. uge).

Endelig skal det nævnes, at der for visse personer gælder en anden varighedsbegrænsning, hvor udbetalingen af sygedagpenge ophører efter udløbet af en kalendermåned, når der er udbetalt sygedagpenge for mere end 13 uger i de foregående 12 kalendermåneder (jf. lovens § 25). En person tilhører denne gruppe, hvis vedkommende f.eks. opfylder de helbredsmæssige betingelser for at kunne få førtidspension bortset fra invalidepension. Den oplysning er imidlertid ikke i DREAM, og denne særlige varighedsbegrænsning indgår derfor ikke i vores analyse.