

Delanalyse 1 – Kommunernes anvendelse af forlængelsesregler

Indhold

Delanalysen skal afdække, hvordan forlængelsesreglerne anvendes i forbindelse med revurderingstidspunktet, herunder om forlængelsesreglerne anvendes konsistent på tværs af kommuner.

Herunder ses der på andelen af sygedagpengemodtagere, som når til revurderingstidspunktet, og som derefter overgår til et jobafklaringsforløb.

Der er i sygedagpengereformen ikke gjort forudsætninger om hvor mange sygedagpengemodtagere, som skal overgå til jobafklaringsforløb specifikt ved revurderingstidspunktet, men blot forudsætninger om hvor mange sygedagpengemodtagere, som overgår til jobafklaringsforløb over hele forløbet, f.eks. efter en forlængelse af deres sygedagpengeforløb. Andelen af sygedagpengeforløb som overgår til jobafklaringsforløb i denne analyse skal blot derfor ses som en beskrivelse af forskellig kommunal praksis.

Analysens første del belyser kommunernes brug af forlængelsesreglerne og deres andel af sygedagpengemodtagere som overgår til jobafklaringsforløb, herunder:

- Andelen af sygemeldte borgere, som fortsat er i sygedagpengesystemet ved revurderingstidspunktet, og andelen som er i jobafklaringsforløb, beskæftiget, eller andet.
- Fordelingen i anvendelsen af de 7 forlængelsesregler, herunder især forlængelsesreglerne vedrørende ”afklaring” og ”forventes rask”.
- Hvor længe sygemeldte personer forbliver på sygedagpenge efter de er blevet forlænget.
- Hvad forlængede sygedagpengemodtagere hyppigst afgår til, fordelt på forlængelse.

Analysens anden del belyser specifikt andelen, som overgår til jobafklaringsforløb i forbindelse med revurdering, og undersøger i den forbindelse, om variationen mellem kommunerne kan forklares ved andre kommunale karakteristika, såsom:

- Region
- Kommunale rammevilkår
- Brugen af forlængelsesreglen vedrørende ”Afklaring”

Sammenfatning

Analysens første del viser følgende hovedresultater:

Anvendelsen af forlængelserne ændrede sig relativt set ikke med reformen

- De forlængelsesregler der er træffet afgørelse om mest, både før og efter sygedagpengereformens ikrafttræden, er reglerne vedrørende "Afklarings" og "Forventes Rask". Tilsammen udgør de i størrelsesordenen tre fjerdedele af alle forlængelser.
- Selvom et større antal sygedagpengemodtagere forlænges efter reformen, har de andele, der forlænges på grundlag af de enkelte forlængelsesregler ikke ændret sig synderligt.

Sygedagpengeforløb afsluttes før udløbet af deres forlængelser

- For samtlige forlængelsesregler gælder det, at forlængede sygedagpengeforløb i gennemsnit afsluttes langt tid inden udløbet af forlængelsen.
- Sygedagpengemodtagere, som forlænges grundet at de ventes rask eller på baggrund af en anmeldt arbejdsskade afgår hyppigst til beskæftigelse.
- Sygedagpengemodtagere, som forlænges efter forlængelsesreglerne vedr. afklaring, afklaring til førtidspension, fleksjob eller ressourceforløb, eller fordi de har fået rejst en pensionssag, afgår hyppigst til førtidspension.

Der er kommunal variation i andelen, som overgår til jobafklaringsforløb.

- Andelen af sygedagpengemodtagere, som er i jobafklaringsforløb inden den 35. uge efter de påbegyndte deres forløb, spænder fra omkring 0,9 pct. i gennemsnit, i de ti kommuner, der benytter jobafklaringsforløb mindst, til 4,8 pct. i gennemsnit, i de ti kommuner, som benytter jobafklaringsforløb mest.

Analysens anden del viser følgende hovedresultater:

Kommunernes brug af jobafklaringsforløb hænger sammen med deres brug af forlængelsesreglen "Afklarings", men kan derudover ikke forklares ved forskelle i kommunale karakteristika

- Kommunernes andel som overgår til jobafklaringsforløb er stærkt negativt korreleret med deres andel som forlænges efter reglen "Afklarings", hvilket tyder på, at de to forlængelsesmuligheder anvendes som substitutter.
- Forskellen i andelen, som overgår til jobafklaringsforløb i forbindelse med revurdering, kan ikke forklares af hverken regionsforskelle, kommunale rammevilkår, eller afgang fra sygedagpenge til beskæftigelse inden revurderingstidspunktet.

Del 1. Kommunernes brug af forlængelsesregler og jobafklaringsforløb

Analysens første del belyser kommunernes brug af forlængelsesregler og jobafklaringsforløb. Analysen er baseret på de knap 225.000 personer, der blev ny indplaceret i sygedagpengesystemet på et tidspunkt som betød, at de ville nå revurderingstidspunktet i 2016. Ved at fokusere på de personer, der blev revurderet i 2016, tages således højde for det skift i brugen af forlængelsesregler, som er sket fra 2015 til 2016 (jf. tabel 1 nedenfor). De personer, som forlod sygedagpengesystemet inden revurderingstidspunktet indgår også i analysen.

Hvor mange er tilbage i sygedagpengesystemet ved revurderingstidspunktet?

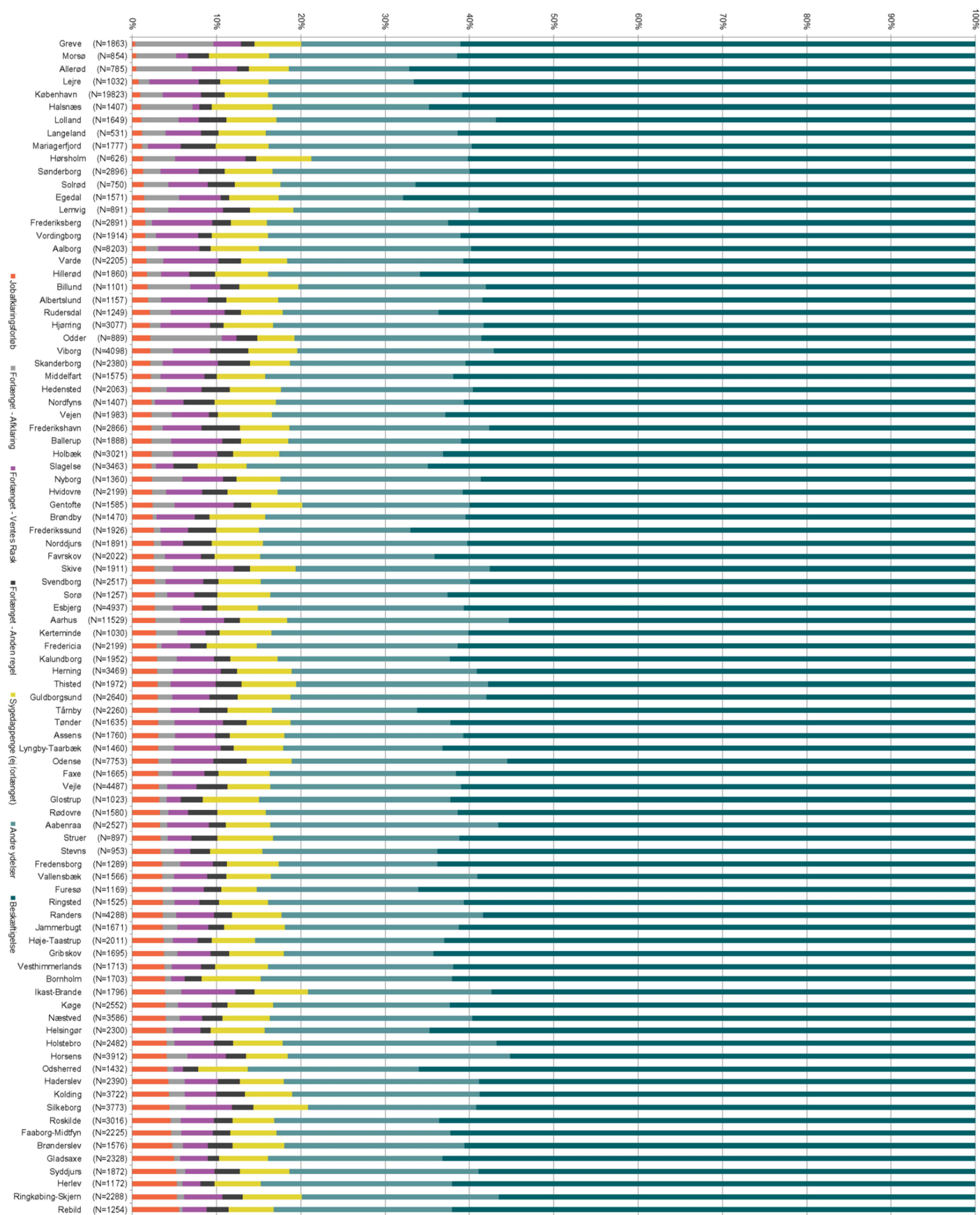
Med udgangspunkt i den valgte population illustrerer figur 1 for hvert jobcenter, hvor stor en andel af de sygemeldte borgere, der fortsat er i sygedagpengesystemet ved revurderingstidspunktet. Figuren er sorteret efter andelen af borgere, der overgår til jobafklaringsforløb i forbindelse med revurdering.

Der er en relativt stor spredning mellem jobcentrene i andelen af påbegyndte sygedagpengeforløb, hvor borgeren inden 35 uger overgår til et jobafklaringsforløb. Denne andel spænder fra 0,9 pct. i de ti kommuner, som benytter jobafklaringsforløb mindst, til 4,8 pct. i de ti jobcentre, som benytter jobafklaringsforløb mest.

I figur 1 ses det, at andelen af sygemeldte borgere, som forlænges efter sygedagpengelovens § 27 stk. 1 nr. 2 om afklaring, også varierer på tværs af jobcentrene. Det ligner umiddelbart, at jobcentre, som benytter jobafklaringsforløb meget, benytter forlængelsesreglen om afklaring mindre, og omvendt. De ti jobcentre, som benytter jobafklaringsforløb mest, forlængede kun 1,3 pct. af deres påbegyndte sygedagpengeforløb med reglen om afklaring, inden 35. uge af deres sygedagpengeforløb. De ti jobcentre, som benytter jobafklaringsforløb mindst, havde forlænget 3,3 pct. af deres påbegyndte sygedagpengeforløb med reglen om afklaring inden 35. uge af deres forløb.

Figuren viser, at der på tværs af jobcentre er flest sygedagpengeforløb, som er i beskæftigelse efter 35 uger. Andelen af sygedagpengemodtagere i et jobcenter, som afgår til beskæftigelse, ser ikke ud til at afhænge af andelen som overgår til jobafklaringsforløb. I de ti jobcentre som benytter jobafklaringsforløb mest, er 60,5 pct. af sygedagpengemodtagere i beskæftigelse 35 uger efter deres forløb start, i modsætning til i de ti jobcentre, som benytter jobafklaringsforløb mindst, hvor 61,2 pct. af sygedagpengeforløb er i beskæftigelse 35 uger deres forløb start.

Figur 1. Påbegyndt sygedagpengeforløb, fordelt på om borgeren, inden 35. uge fra deres forløbsstart, er påbegyndt i jobafklaringsforløb, fortsat er på sygedagpenge (herunder forlængede), eller i 35. uge er i beskæftigelse eller på anden ydelse. Fordelt på jobcenter. Der ses på påbegyndte forløb, hvor 35. uge falder i år 2016.



Anm: Der ses på påbegyndte sygedagpengeforløb fra uge 17 i 2015 til uge 17 i 2016. I figuren ses om den pågældende borger er i jobafklaringsforløb eller forlænget indtil og med 35. uge efter deres påbegyndte sygedagpengeforløb. Den 35. uge ligger derved fra uge 1 i 2016 til uge 52. Der ses kun på ny indplacerede sygedagpengeforløb, som derved ikke har modtaget sygedagpenge i de forudgående 36 uger. Dette svarer til i alt 224.244 forløb. Kategorien "Andet" kan indeholde selvstændige, dagpengemodtagere, SU-modtagere mv. Kategorien "Jobafklaringsforløb" dækker over borgere som overgår fra sygedagpenge til jobafklaringsforløb til og med deres 35. forløbs uge. Forlængede sygedagpengemodtagere indeholder borgere som forlænges inden 35. uge af deres sygedagpengeforløb. Da revurderingstidspunktet er rullende, har alle sygedagpengemodtagere ikke nødvendigvis modtaget en forlængelse i uge 35 af deres forløb, dette afspejler sig i kategorien "Sygedagpenge (ej forlænget)".

Kilde: DREAM samt KMD's sygedagpengeregister.

Hvordan bruges forlængelsesregler omkring revurderingstidspunktet på landsplan?

De to mest benyttede forlængelsesregler er § 27, stk. 1 nr. 2, "Afklaring" og § 27, stk. 1 nr. 3, "Forventes Rask". Det gælder både før og efter sygedagpengereformens ikrafttræden, jf. tabel 1. De to forlængelsesregler udgør tilsammen tre fjerdedele af de samlede forlængelser i 2016, jf. tabel 2.

Der er flere sygedagpengemodtagere som forlænges efter sygedagpengereformens ikrafttræden i juli 2014. Dette skal ses i sammenhæng med, at flere sygedagpengemodtagere når frem til det nye revurderingstidspunkt ved 22 uger, end det var tilfældet med den tidligere varighedsbegrænsning ved 52 uger. Den indbyrdes fordeling mellem de forskellige forlængelsesregler, har ikke ændret sig markant efter sygedagpengereformens ikrafttræden i juli 2014, jf. Tabel 2. Andelen af forlængelser efter reglen om afklaring er dog faldet de seneste år i forlængelse af en praksisundersøgelse på området, hvilket lader til at have medført en stigning i andelen, der forlænges efter reglen om "forventes rask".

Ændringerne i anvendelsen af forlængelsesreglerne skal endvidere ses i lyset af, at der ved reformen blev lagt 30 uger til tidsfristen i reglen om "Afklaring" og i reglen om "Forventet rask". Desuden skete der andre tilpasninger i forlængelsesreglerne ved reformen. Først og fremmest blev reglen om livstruende, alvorlig sygdom udvidet, idet den tidligere kun omfattede sager om livstruende sygdom, hvor de lægelige behandlingsmuligheder var anset for udtømte. Der er også ændret i nr. 4 og nr. 7, således at nogle af de sager, der før blev forlænget efter nr. 7, efter reformen er omfattet af forlængelsesreglen i nr. 4

Tabel 1. Antal forlængelsesregler benyttet pr. år omkring revurderingstidspunktet, fra 2013 til 2016.

Sygedagpengeloven § 27 Stk. 1	2013	2014	2015	2016
Nr. 1. Revalidering overvejende sandsynligt	1.014	1.279	1.137	1.175*
Nr. 2. Afklaring	5.846	12.246	13.426	7.790
Nr. 3. Forventet rask	2.827	8.246	15.530	17.849
Nr. 4. Rehabiliteringsteam mhp. fleksjob/FØP/ressourceforløb	604	1.537	1.478	1.189
Nr. 5. Livstruende, alvorlig sygdom	314	1.370	2.404	2.545
Nr. 6. Arbejdsskade anmeldt	1.337	2.291	3.368	3.856
Nr. 7. Pensionssag rejst	578	486	212	133
I alt	12.520	27.455	37.555	34.537

Anm: I 2013 ses der på forlængelser mellem 50. og 70. sygefraværsuge. Fra 2014 og frem ses der på forlængelser mellem uge 20 og uge 40.

* Antallet af borgere forlænge grundet revalidering i 2016 er baseret på et skøn, pba. af tallene fra forrige år. Der findes ikke valideret data på brugen af denne forlængelse fra 2016 og frem.

Kilde: Sygedagpengeregisteret.

Tabel 2. Andel forlængelsesregler benyttet pr. år omkring revurderingstidspunktet, 2013 til 2016 (pct.)

Sygedagpengeloven § 27 Stk. 1	2013	2014	2015	2016
Nr. 1. Revalidering overvejende sandsynligt	8	5	3	3*
Nr. 2. Afklaring	47	45	36	23
Nr. 3. Forventet rask	23	30	41	52
Nr. 4. Rehabiliteringsteam mhp. fleksjob/FØP/ressourceforløb	5	6	4	3
Nr. 5. Livstruende, alvorlig sygdom	3	5	6	7
Nr. 6. Arbejdsskade anmeldt	11	8	9	11
Nr. 7. Pensionssag rejst	5	2	1	0
I alt	100	100	100	100

Anm: I 2013 ses der på forlængelser mellem 50. og 70. sygefraværsuge. Fra 2014 og frem ses der på forlængelser mellem uge 20 og uge 40.

* Antallet af borgere forlænge grundet revalidering i 2016 er baseret på et skøn, pba. forrige år. Der findes ikke valideret data på brugen af denne forlængelse fra 2016 og frem.

Kilde: Sygedagpengeregisteret.

Hvor længe forbliver sygemeldte på forlængelsesreglerne?

Forlængede sygedagpengeforløb afsluttes i gennemsnit længe inden udløbet af den forlængelsesregel forløbet er forlænget efter. Sygedagpengeforløb forlænget efter § 27 stk. 1 nr. 2 grundet afklaring, afsluttes i gennemsnit efter 23 uger, hvilket er 46 uger før forlængelsen udløber.

Sygedagpengeforløb, som forlænges efter § 27 stk. 1 nr. 3 fordi de ventes raske afslutter i gennemsnit efter 13 uger, hvilket er mere end 2 år før forlængelsen udløber, jf. Tabel 3.

Tabel 3. Gennemsnitlig varighed af sygedagpengeforløb efter modtaget forlængelse, for sygedagpengemodtagere påbegyndt og afsluttet fra 2015 til april 2017, som har modtaget første forlængelse i samme periode, samt hvor længe forlængelsen giver ret til.

Sygedagpengeloven § 27 Stk.1	Gns. tid på SDP efter forlængelse	Hvor mange uger SDP har borger ret til efter forlængelse
Nr. 1. Revalidering overvejende sandsynligt	-	Indtil påbegyndt revalidering*
Nr. 2. Afklaring	23 uger	69 uger
Nr. 3. Forventet rask	13 uger	134 uger
Nr. 4. Rehabiliteringsteam mhp. fleksjob/FØP/ressourceforløb	14 uger	Indtil påbegyndt FØP/Fleks*
Nr. 5. Livstruende, alvorlig sygdom	19 uger	Ingen tidsbegrænsning*
Nr. 6. Arbejdsskade anmeldt	16 uger	Indtil afgørelse er truffet*
Nr. 7. Pensionssag rejst	15 uger	Indtil sagen er afklaret*

Anm: Der ses kun på borgere, der har modtaget en enkelt forlængelse. Der findes ikke data på brugen af forlængelsen grundet revalidering.

*Forudsætter at borgeren fortsat er uarbejdsdygtig, og at hendes tilstand ikke vurderes at være stationær.

Kilde: KMD's sygedagpengeregister.

Sygedagpengeforløb forlænget grundet, forventet raskmelding eller på baggrund af en anmeldt arbejdsskade afsluttes hyppigst til beskæftigelse efter endt sygedagpengeforløb. I sager forlænget efter forlængelsesreglerne vedr. en rejst pensionssag, afklaring generelt og afklaring til førtidspension, fleksjob eller ressourceforløb afsluttes hyppigst til førtidspension, jf. Tabel 4.

Tabel 4. Afgang fra første forlængelse, for sygedagpengemodtagere påbegyndt fra 2015 til april 2017, som har modtaget første forlængelse i samme periode.

Sygedagpengelovens § 27 Stk. 1	Besk.	DGP	JAF	SDP	Føp/fleks/ress.	Andet
Nr. 1. Revalidering overvejende sandsynligt	-	-	-	-	-	-
Nr. 2. Afklaring	17%	11%	13%	11%	40%	9%
Nr. 3. Forventet rask	45%	15%	8%	21%	4%	7%
Nr. 4. Rehabiliteringsteam mhp. fleks-job/FØP/ressourceforløb	2%	1%	7%	1%	88%	2%
Nr. 5. Livstruende, alvorlig sygdom	22%	2%	3%	15%	16%	41%
Nr. 6. Arbejdsskade anmeldt	27%	13%	24%	16%	11%	9%
Nr. 7. Pensionssag rejst	3%	1%	31%	2%	56%	6%

Anm: Anm: Borgere forlængede i 2016. Afgangen er defineret som status 4 uger efter afsluttet sygedagpengeforløb, bortset fra for sygedagpengemodtagere som modtager en ny forlængelse, hvor afgang sættes til sygedagpenge.

Der findes ikke data på brugen af forlængelsen grundet revalidering.

Kilde: Forløbsdatabasen DREAM og KMD's sygedagpengeregister.

Del 2. Kommunal variation i brugen af jobafklaringsforløb

Analysens første del viste blandt andet, at der er en betydelig variation mellem kommunerne i andelen af sygemeldte borgere, som overgår til jobafklaringsforløb i forbindelse med revurdering.

I analysens anden del undersøges denne variation i brugen af jobafklaringsforløb nærmere. Der ses i den forbindelse på, om der er en sammenhæng mellem jobcentrenes brug af jobafklaringsforløb og hhv. deres region, kommunale rammevilkår og andelen af sager som forlænges rundet "Afklaring".

Den eneste tydlige sammenhæng findes mellem kommunernes brug af jobafklaringsforløb og kommunernes brug af forlængelsesreglen afklaring. Sammenhængen indikerer, at nogle jobcentre systematisk bruger forlængelsesreglen "Afklaring", hvor andre kommuner systematisk bruger et jobafklaringsforløb.

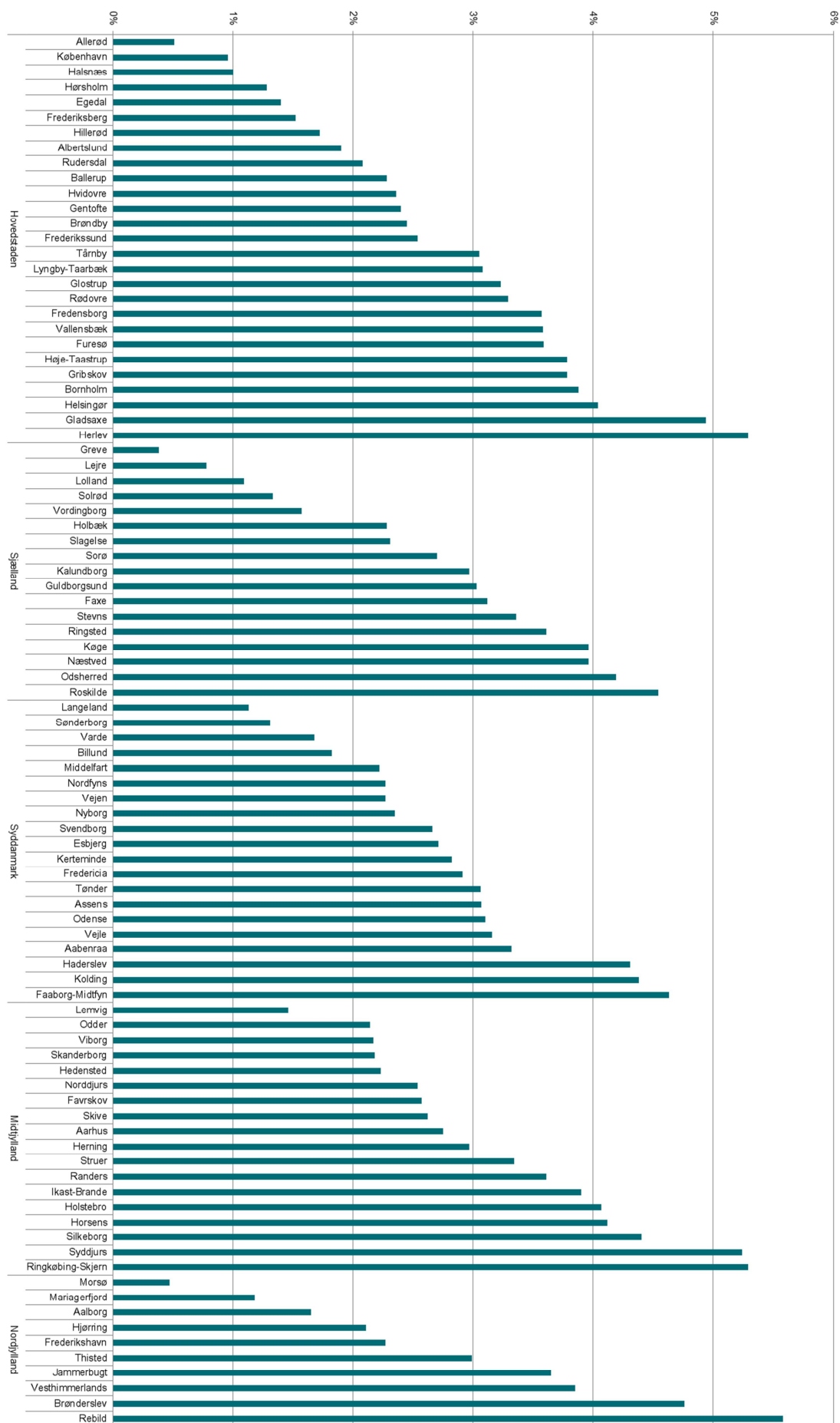
Er der en sammenhæng mellem regionernes kapacitet på sundhedsområdet og andelen af sygemeldte, der overgår til jobafklaring?

En mulig forklaring på den kommunale variation i andelen af sygemeldte borgere, der overgår til jobafklaringsforløb i forbindelse med revurdering, kunne være, at kommunerne ligger i forskellige regioner. Forskelle i sundhedsvæsenet mellem regioner kunne således betyde, at sygemeldte borgere udredes forskelligt, hvilket kunne have betydning for, hvor mange der overgår til jobafklaring i forbindelse med revurdering.

For at undersøge, om der skulle være nogen sammenhæng mellem, hvilken region en kommune er placeret i og andelen af sygemeldte borgere, der overgår til jobafklaringsforløb i forbindelse med revurdering, er kommunerne sorteret efter regioner i figur 3.

Det ses ingen tegn på, at forskelle mellem regioner kan forklare variationen i kommunernes brug af jobafklaringsforløb. For samtlige regioner spænder andelen af sygedagpengeforløb, som inden 35 uger efter påbegyndelsen af deres forløb var i jobafklaringsforløb, fra omkring 1 pct. til over 4 pct. jf. figur 3.

Figur 3. Andel borgere som inden 35 uger efter påbegyndt sygedagpengeforløb, er i jobafklaringsforløb, fordelt på jobcenter og sygehusregion. Der ses på påbegyndte forløb, hvor 35. uge falder i år 2016.



Anm: Der ses på påbegyndte sygedagpengeforløb fra uge 17 i 2015 til uge 17 i 2016. I figuren ses hvad pågældende borger laver 35 uger efter deres påbegyndte sygedagpengeforløb. Den 35. uge ligger derved fra uge 1 i 2016 til uge 52. Der ses kun på ny indplacerede sygedagpengeforløb, som derved ikke har modtaget sygedagpenge i de forudgående 36 uger. Dette svarer til i alt 224.244 forløb.

Kilde: DREAM

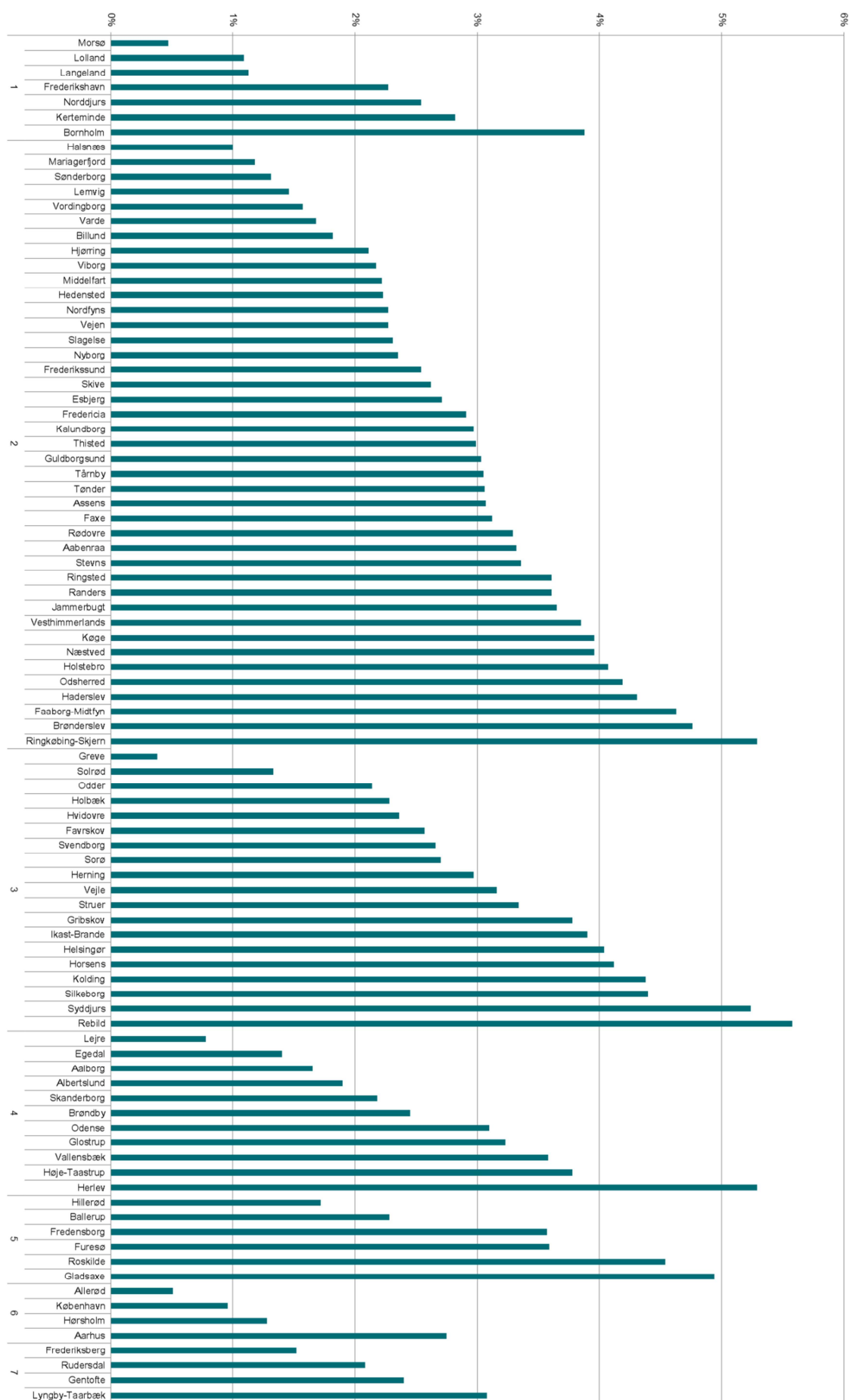
Er der en sammenhæng mellem kommunernes rammevilkår og deres andel i jobafklaringsforløb?

En mulig forklaring på variationen i andelen af personer, der overgår til jobafklaring i forbindelse med revurdering, kunne være forskelle i kommunernes rammevilkår, herunder særligt deres befolkningssammensætning.

For at tage højde for forskelle i rammevilkår kan kommuner sammenlignes indenfor såkaldte klynger af kommuner med ensartede baggrundskarakteristika. Sygedagpengeklyngerne på jobindsats.dk er baseret på en række karakteristika ved kommunerne, blandt andet befolkningens køn, alder, andel af indvandrere, uddannelsesniveau og andel af beskæftigede i jobs som kræver et lavt færdighedsniveau.

Der ses ikke umiddelbart en sammenhæng mellem jobcentrenes rammevilkår, og deres andel i jobafklaringsforløb. Samtlige klynger har således en stor spredning mellem kommunerne i andelen af borgere, som overgår til et jobafklaringsforløb i forbindelse med revurdering, jf. Figur 4.

Figur 4. Andel borgere som inden 35 uger efter påbegyndt sygedagpengeforløb, er i jobafklaringsforløb, fordelt på jobcenter og klynge. Der ses på påbegyndte forløb, hvor 35. uge falder i år 2016.



Anm: Der ses på påbegyndte sygedagpengeforløb fra uge 17 i 2015 til uge 17 i 2016. I figuren ses hvad pågældende borger laver 35 uger efter deres påbegyndte sygedagpengeforløb. Den 35. uge ligger derved fra uge 1 i 2016 til uge 52. Der ses kun på ny indplacerede sygedagpengeforløb, som derved ikke har modtaget sygedagpenge i de forudgående 36 uger. Dette svarer til i alt 224.244 forløb.

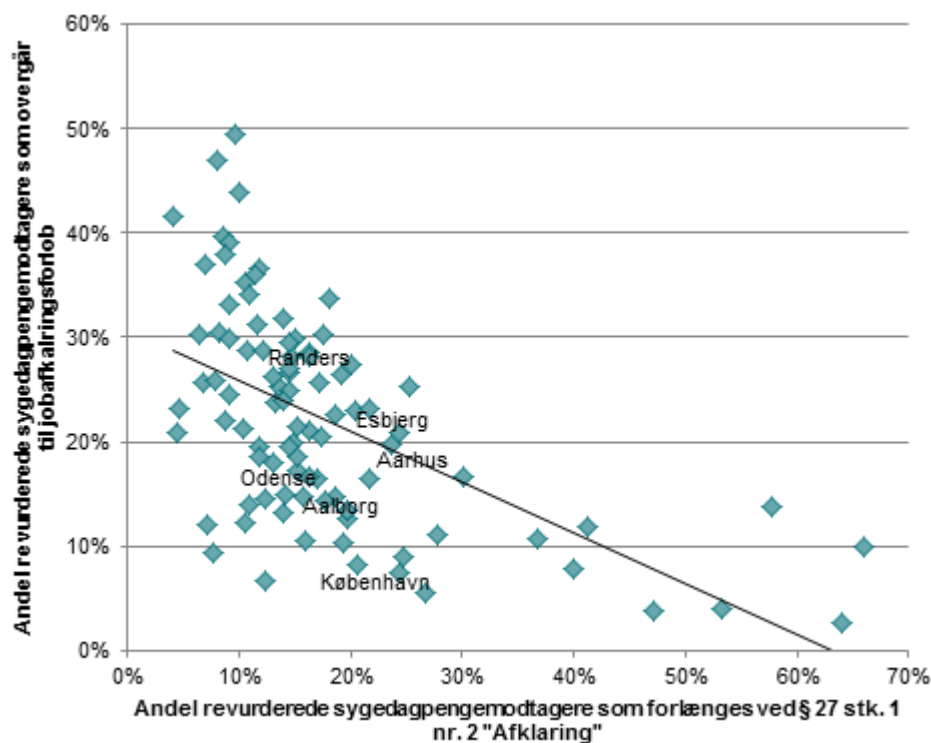
Er der en sammenhæng mellem jobcentrenes andel i jobafklaringsforløb og deres anvendelse af forlængelsesreglen vedrørende "Afklarings"?

En mulig forklaring på variationen i andelen af borgere, der afgår til jobafklaringsforløb ved revurderingstidspunktet kunne være, at nogle kommuner systematisk anvender forlængelsesreglen vedrørende afklaring i stedet for jobafklaringsforløb, jf. figur 2.

Ved at sammenholde andelen af borgere, der overgår til jobafklaringsforløb direkte med andelen, der forlænges efter reglen vedrørende afklaring ses en negativ sammenhæng mellem jobcentrets brug af de to forlængelsesmuligheder. Dette tyder på, at nogle kommuner systematisk bruger jobafklaringsforløb, hvor andre kommuner systematisk benytter forlængelsesreglen vedrørende "Afklarings".

Der er en negativ sammenhæng mellem jobcentrenes andel af revurderede sygedagpengemodtagere, som overgår til jobafklaringsforløb i 2016 og andel revurderede sygedagpengemodtagere, som forlænges ved § 27 stk. 1 nr. 2 "Afklarings", således at kommuner med en høj andel i jobafklaring typisk vil have en lav andel der er forlænget med de to forlængelsesregler, jf. Figur 5.

Figur 5. Andelen af revurderede sygedagpengemodtagere i jobcentreret, som hhv. er overgået til jobafklaringsforløb inden 35. uge, eller er blevet forlænget ved § 27 stk. 1 nr. 2 "Afklarings". Der ses på påbegyndte sygedagpengeforløb, hvor 35. uge efter ligger i 2016.



Anm: Der ses på sygedagpengeforløb påbegyndt fra uge 17 2015 til uge 17 2016, som inden 35 uger efter deres første sygedagpengeuge, er blevet forlænget eller har påbegyndt et jobafklaringsforløb. Der ses kun på nyindplacerede sygedagpengemodtagere, som derved ikke har været på sygedagpenge i de forudgående 36 uger.

Kilde: Forløbsdatabasen DREAM, KMD's sygedagpengeregister samt egne beregninger.