

fit2work-Auswertungen 2014

Evaluierung der Personenberatung

Bericht

Wien, 03.12.2015



Management Summary

Statistik Austria führte im Jahr 2014 auf Werkvertragsbasis eine Evaluierung der fit2work-Personenberatung durch, deren Ergebnisse bei der Steuerungsgruppensitzung am 15.02.2015 präsentiert wurden. Analysiert wurde, ob bei den fit2work-Klienten und Klientinnen mit Einladungsbrief einer Gebietskrankenkasse (GKK) nach Abschluss des Case Managements (CM) die Zahl der Beschäftigungstage unter Ausschluss der Krankenstandstage höher lag als vor der Erstberatung. Dazu wurden drei Datenquellen über das bereichsspezifische Personenkennzeichen „Amtliche Statistik“ verknüpft: die von den Trägern erhobenen fit2work-Daten, Registerdaten zur Erwerbstätigkeit und Krankenstandsdaten.

Um kausale Wirkungen von fit2work von allgemeinen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt besser unterscheidbar zu machen, wurde die Veränderung der Beschäftigungstage auch für eine Kontrollgruppe analysiert, die hinsichtlich Geschlecht, Alter, Bundesland, Einladungsjahr und Krankheitsgruppen gleich verteilt war wie die fit2work-Teilnehmer und Teilnehmerinnen.

In den 90 Tagen nach Abschluss des CM lag die Zahl der Beschäftigungstage im Mittel 5,7 Tage höher als in den 90 Tagen vor der Erstberatung. Die Kontrollpersonen verzeichneten hingegen einen durchschnittlichen Rückgang von 8,6 Tagen, allerdings von einem höheren Niveau ausgehend.

Eine Differenz der Veränderung zwischen fit2work-Personen und Kontrollpersonen im Ausmaß von etwa 15 Beschäftigungstagen zeigt sich auch, wenn die Vor- und Nachbeobachtungszeiträume auf 180 und 360 Tage ausgedehnt werden. Die Effekte von fit2work sind also nicht nur kurz-, sondern auch mittelfristig messbar.

Hinter der durchschnittlichen Veränderung von +5,7 Tagen in der 90-Tages-Betrachtung steht eine sehr ungleiche Verteilung, wobei für 25% aller Teilnehmer und Teilnehmerinnen erhebliche (> 15 Tage) Zuwächse, für 20% erhebliche Rückgänge und für 55% keine erheblichen Veränderungen gemessen wurden.

Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass sich die Differenz zwischen fit2work-Personen und Kontrollpersonen nicht wesentlich nach dem Geschlecht, Altersgruppen oder Krankheitsgruppen unterscheidet, das Programm also nach dieser Maßzahl für alle untersuchten Bevölkerungsgruppen im Mittel gleich wirksam ist.

Abschließend wird angemerkt, dass von allen Personen mit Einladungsschreiben einer GKK nur 4% jemals an fit2work teilgenommen haben, was methodische Schwierigkeiten bei der Auswahl einer geeigneten Kontrollgruppe verursachte. Eventuell sollte die Einladungspolitik hinterfragt werden.

1. Administratives

Rechtlicher Hintergrund

Das Arbeit-und-Gesundheit-Gesetz (AGG), Fassung vom 10.04.2013, BGBl. I Nr. 3/2013, lautet auszugsweise:

- „§ 8. (1) Die Träger des Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebots haben die Daten (...) verknüpft mit dem verschlüsselten bereichsspezifischen Personenkennzeichen „Amtliche Statistik“ (bPK AS), monatlich an die Bundesanstalt Statistik Österreich (Bundesanstalt) zum Zweck der Aufbewahrung und Ermöglichung nachfolgender weitergehender wissenschaftlicher und statistischer Untersuchungen zu übermitteln. (...)
- (2) Andere Behörden, die Sozialversicherungsträger und das Arbeitsmarktservice dürfen nach gesetzlichen Vorschriften verarbeitete Daten des eigenen staatlichen Tätigkeitsbereichs, verknüpft mit dem verschlüsselten bPK AS, der Bundesanstalt zum Zweck der Zusammenführung mit den Daten gemäß Abs. 1 und der nachfolgenden wissenschaftlichen oder statistischen Auswertung übermitteln. (...)
- Die Bundesanstalt erstellt die wissenschaftlichen oder statistischen Auswertungen nach Beauftragung durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. (...)

Auf Basis des obigen Abs. 2 schlossen die Statistik Austria (ST.AT) und das Sozialministeriumservice (damals Bundessozialamt; BSB) im April 2014 den Werkvertrag OE/33-44.120 – Stab/2013. Vertragsinhalte waren unter anderem der Abruf eines Auswertungsauftrags durch konkrete Vereinbarung per E-Mail, ein monatlicher Leistungsnachweis auf Stundenbasis und ein maximales Kontingent von 300 Arbeitsstunden. Dieses Kontingent wurde im Dezember 2014 durch eine Zusatzvereinbarung zum Werkvertrag auf maximal 400 Arbeitsstunden erhöht, wobei 343,25 Stunden erbracht wurden.

Projektorganisation bei Statistik Austria

Für die fit2work-Auswertungen 2014 wurde bei Statistik Austria (ST.AT) in der Direktion Bevölkerung ein eigenes Projekt eröffnet. Dem Projektteam gehörten folgende Personen an:

Projektleiter	Johannes Klotz Ph.D.
Projektleiter-Stellvertreterin	Mag. Karin Schrittwieser
Zuständiger Fachdirektor	Dr. Josef Kytir
Bereich Registerzählung	DI Eva-Maria Asamer
	Mag. Barbara Wanek-Zajic
	Mag. Nicole Gumprecht
Bereich Methodik	Mag. Bernhard Meindl
	Mag. Markus Fröhlich

Der Projektleiter kann per E-Mail unter johannes.klotz@statistik.gv.at sowie telefonisch unter 01/71128-7749 kontaktiert werden. Der zuständige Fachdirektor kann per E-Mail unter josef.kytir@statistik.gv.at sowie telefonisch unter 01/71128-7031 kontaktiert werden.

Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber

Ein erster Entwurf für mögliche fit2work-Auswertungen war dem BSB bzw. dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAŠK) bereits im Mai 2013 übermittelt und bei der Steuerungsgruppensitzung am 14.06.2013 präsentiert worden. Die konkreten Auswertungsanforderungen 2014 wurden im Mai/Juni 2014 in zwei Schleifen mit dem Auftraggeber zunächst per E-Mail diskutiert.

Physische Termine mit dem Auftraggeber waren:

02.07.2014	Festlegung des vorläufigen Auswertungskonzepts
21.08.2014	Zwischenbesprechung der Evaluierung
02.09.2014	Zwischenbesprechung der Evaluierung
15.10.2014	„Technikertreffen“
16.12.2014	Zwischenbesprechung der Evaluierung
29.01.2015	Präsentation der Evaluierung bei der 8. Sitzung des Beirats
11.02.2015	Präsentation der Evaluierung bei der 15. Sitzung der Steuerungsgruppe

Neben den oben genannten physischen Terminen waren ST.AT und der Auftraggeber laufend telefonisch und per E-Mail in Kontakt.

2. Daten

Ziel der fit2work-Analysen 2014 war es, zu prüfen, in welchem Ausmaß die Teilnahme an der fit2work-Personenberatung¹ die Teilhabechancen am Arbeitsmarkt beeinflusst. In Absprache mit dem Auftraggeber wurde entschieden, die abstrakte Verbesserung der Teilhabechancen am Arbeitsmarkt derart zu operationalisieren, dass sich die Zahl der Beschäftigungstage (unter Ausschluss von Krankenstandstagen) bei den fit2work-Teilnehmern und Teilnehmerinnen im Vergleich zu einer Personengruppe ohne Teilnahme günstiger entwickelt. Zur Messung dieses Sachverhalts wurden drei Datenquellen über das

¹ Neben der Personenberatung existiert auch eine fit2work-Betriebsberatung, deren Evaluierung nicht Teil des Auswertungsauftrags an ST.AT war.

bereichsspezifische Personenkenneichen „Amtliche Statistik“ (bPK_AS) verknüpft, nämlich die von den Trägern erhobenen fit2work-Daten, bei der Statistik Austria erzeugte Registerdaten zur Erwerbstätigkeit und schließlich Daten der neun Gebietskrankenkassen zu den Krankenstandsepisoden.

2.1 fit2work-Daten

Die Personenberatung von fit2work wird regional (pro Bundesland) von Trägern durchgeführt, welche im Rahmen der Erstberatung auch Daten erheben. Die Firma s-team IT solutions GmbH (Ansprechperson Hr. Waldmann) übermittelte seit Februar 2014 monatliche csv-Files an die ST.AT (teilweise Gesamtbestände, teilweise Updates). Datengrundlage der Auswertungen 2014 war der Gesamtbestand vom Juli 2014 mit den Updates bis November 2014, insgesamt 22.498 Beratungsfälle.

An die ST.AT werden nicht alle fit2work-Informationen übermittelt, sondern ein Auszug speziell für wissenschaftliche und statistische Auswertungen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um demografische und sozio-ökonomische Merkmale der Klienten und Klientinnen zum Zeitpunkt der Erstberatung, auf Basis von Selbstauskünften der Personen.² Zudem mussten diese, dem Konzept von fit2work entsprechend, mindestens ein gesundheitliches Problem angeben, wobei Mehrfachnennungen möglich waren und auch häufig genutzt wurden. Daneben sind auch Datumswerte enthalten, welche den zeitlichen Verlauf der Personenberatung dokumentieren, insbesondere Datum der Erstberatung, des Basischecks und des Case Management(CM)-Abschlusses. Eine Merkmalsbeschreibung wurde von Hr. Waldmann an die ST.AT als pdf-Datei übermittelt (Version 3 vom 04.07.2014).

Fehlende Werte waren in den Daten je nach Spalte unterschiedlich gekennzeichnet (teilweise Blanks, teilweise leere Zellen, teilweise Nullen und teilweise spezielle Codes; auch mehrere Varianten in einer Spalte), was in der Merkmalsbeschreibung nicht generell gekennzeichnet war. Dies verursachte der ST.AT erhöhten Aufwand in der Datenaufbereitung.

² Für Geschlecht, Geburtsjahr und Postleitzahl wurde über das bPK_AS ein Vergleich mit den Daten des Zentralen Melderegisters (ZMR) zum jeweiligen Erstberatungsdatum durchgeführt. Es zeigten sich bei Geschlecht und Geburtsjahr Übereinstimmungsquoten >99%, bei der Postleitzahl von ca. 95%. Die etwas geringere Übereinstimmung bei der Postleitzahl ist auch konzeptionell bedingt, da die fit2work-Daten eine „Postleitzahl der Anschrift“ enthalten, während im ZMR der Hauptwohnsitz maßgeblich ist.

Weiters enthielten die fit2work-Daten eine Spalte mit dem verschlüsselten bPK_AS, welches bei ST.AT entschlüsselt wurde. Das bPK_AS war nicht für alle Beratungsfälle befüllt; von den 22.498 Zeilen enthielten 15.234 ein bPK_AS. Der Ausfall mag zunächst hoch erscheinen, wird jedoch dadurch relativiert, dass die fehlenden bPK_AS mehrheitlich Erstberatungen in der zweiten Jahreshälfte 2014 betrafen, die für die vorliegende Analyse ohnehin nicht verwendet worden wären und für die zum Zeitpunkt der Datenübermittlung noch keine bPK_AS aufgebracht worden waren. Von den Fällen mit abgeschlossenem CM hatten 91% ein bPK_AS. Eine Auswertung der Häufigkeit fehlender bPK_AS vom Juli 2014 erbrachte, dass Geschlecht und Alter nur wenig Einfluss auf die Ausfallsquote hatten; maßgeblich war vor allem die Staatsangehörigkeit (deutlich höherer Ausfall bei nichtösterreichischen Staatsangehörigen). Fälle ohne bPK_AS können für die vorliegende Analyse nicht verwendet werden, da keine Verknüpfung mit den beiden anderen Datenquellen möglich ist.

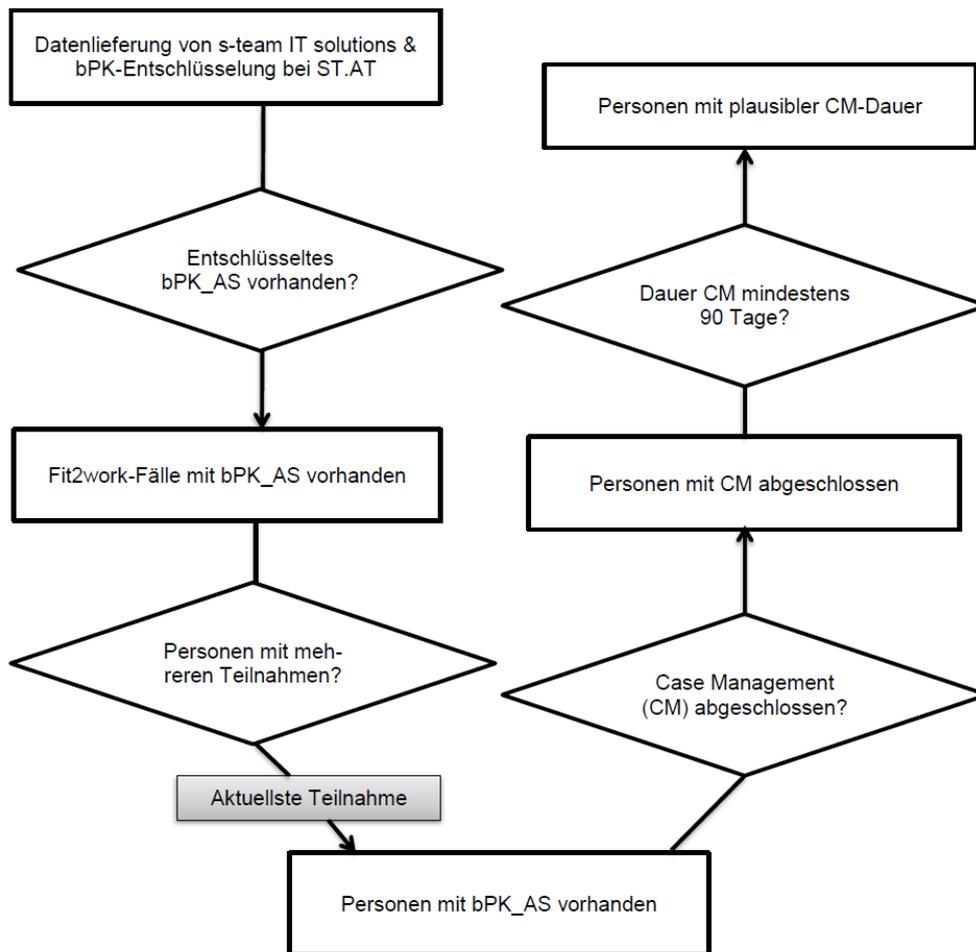
Aus den Datumsfeldern, welche den Verlauf des Beratungsprozesses dokumentieren, lassen sich die Beratungsfälle zu drei Gruppen zusammenfassen. So gab es mit Stand November 2014 5.869 Fälle mit ausschließlich Erstberatung, 6.007 Fälle mit abgeschlossenem CM und schließlich 3.358 Fälle, deren CM abgebrochen oder pausiert wurde oder noch andauerte (Zahlen beziehen sich nur auf Fälle mit bPK_AS).

Personenbezogene Darstellung

Die fit2work-Daten sind (beratungs-)fallbezogen. Eine Person kann in den Daten mehrmals vorkommen, wenn sie den Beratungsprozess mehrfach durchlaufen hat. Für eine Verknüpfung mit den übrigen Datenquellen und wohl auch für die inhaltliche Interpretation ist jedoch eine personenbezogene Darstellung erforderlich. Aus diesem Grund wurde bei Personen, die mehrfach in den Daten vorkamen, nur der aktuellste Beratungsfall beibehalten. Der Ausschluss der früheren Beratungsfälle betraf rund 1% aller Zeilen.

Plausibilitätsprüfung der Case Management-Dauer

Bei einer deskriptiven Analyse der Daten stellten sich einige Datumswerte als fragwürdig heraus. So gab es Fälle, bei denen die Erstberatung und der Abschluss des CM am selben Tag stattgefunden haben sollen. Da es sich hier offensichtlich um Datenfehler handelt, wurde mit dem Auftraggeber der Filter einer CM-Mindestdauer von 90 Tagen vereinbart. Personen, die diesem Plausibilitätskriterium nicht entsprachen, wurden aus der Analyse ausgeschieden. Dies betraf etwa 8% aller in Frage kommenden Personen.



Von ST.AT berechnete Merkmale

Für die Personen mit CM-Abschluss wurde ein approximatives Alter während des fit2work-Beratungsprozesses errechnet. Dazu wurde zunächst der Mittelpunkt aus Datum der Erstberatung und des CM-Abschlusses gebildet. Anschließend wurde die Differenz in Jahren zwischen dem Jahr dieses Datums und dem Geburtsjahr gebildet.

Die von den Klienten und Klientinnen angegebenen gesundheitlichen Probleme wurden zunächst zu den drei Gruppen „Erkrankungen des Bewegungs- und Stützapparats“ (ca. 40%), „Psychiatrische Krankheiten“ (ca. 40%) und „Sonstige“ (ca. 20%) zusammengefasst. Kamen bei einer Person Gesundheitsprobleme aus mehreren Gruppen vor, dann zog die Gruppe mit den meisten Nennungen, im Zweifel die Gruppe der ersten Nennung.

2.2 Registerdaten zur Erwerbstätigkeit

In der ST.AT wird aus monatlichen Datenlieferungen des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger und des Arbeitsmarktservice ein Datenkörper zum „überschneidungsfreien Erwerbsstatus“ gebildet. Das bedeutet, dass für jedes bPK_AS pro Kalendertag genau eine Ausprägung zur Teilnahme am Erwerbsleben vorliegt. Für die fit2work-Analysen wurden ursprünglich 17 Ausprägungen zu drei Gruppen zusammengefasst:

- Erwerbstätig: unselbständig erwerbstätig, selbständig erwerbstätig, Karenz, Krankengeld bei aufrechem Dienstverhältnis;
- Arbeitslos: arbeitslos (AMS), Schulung (AMS), lehrstellensuchend (AMS), arbeitssuchend (AMS);
- Sonstiges: geringfügig beschäftigt, Pension, Rehabilitation, Krankengeld ohne aufrechtes Dienstverhältnis, keine Meldung.

2.3 Krankenstandsdaten

Informationen zu den Krankenständen wurden am 05.11.2014 vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger (Ansprechperson Hr. Rott) aus der Schnittstelle „LGKK“ auf einem ftp-Server zur Verfügung gestellt.³ Die Informationen waren auf 19 csv-Dateien aufgeteilt: ein File betreffend alle fit2work-Personen (egal ob mit oder ohne Einladung) und pro Bundesland je ein File betreffend die von der jeweiligen Gebietskrankenkasse (GKK) eingeladenen Personen mit vs. ohne Teilnahme an fit2work. Pro File waren zeilenweise Krankenstandsepisoden (Von-Datum, Bis-Datum, ICD-10-Code der Diagnose) mit Beginndatum im Zeitraum 01.01.2012 bis 30.06.2014 dargestellt. Weiters wurden 18 Files zur Verfügung gestellt, die pro GKK für die teilnehmenden vs. nicht-teilnehmenden Personen die Zahl der Einladungen und das Datum der letzten Einladung enthielten (ohne zeitliche Einschränkung).

Über das bPK_AS⁴ wurden die Vereinigungsmengen der aufgeteilten Informationen gebildet. Dabei wurde entschieden, dass im Zweifelsfall die Teilnahme zieht (wenn eine Person in

³ Eine erste Bereitstellung von Krankenstandsdaten erfolgte am 26.09.2014 aus der Schnittstelle „FOKO“. Diese konnten nach eingehender Prüfung aus Qualitätsgründen nicht für die Analyse verwendet werden. Dies war der Hauptgrund für Überschreitung des ursprünglich vereinbarten maximalen Stundenkontingents.

⁴ Bei den Krankenstandsdaten war in etwa 1,5% aller Fälle das bPK_AS nicht enthalten. Weiters gab es unplausible bPK_AS, etwa gleiche Ausprägungen bei verschiedenen Geschlechtern und Altersgruppen. Die Plausibilisierung der Daten verursachte der ST.AT einigen Aufwand.

einem Bundesland nach einer Einladung teilgenommen hat, in einem anderen Bundesland hingegen nicht) und dass bei der regionalen Zuordnung das Bundesland der letzten Einladung zieht. Die Vereinigungsfiles enthielten 200.000 eingeladene Personen und 1.160.000 Krankenstandsepisoden. Von den eingeladenen Personen hatten 8.200 (4%) jemals an fit2work teilgenommen.

3. Methodisches

Wie bereits erwähnt war es das Ziel der vorliegenden Analyse, herauszufinden, in welchem Ausmaß die Teilnahme an einem fit2work-CM die Teilhabechancen am Arbeitsmarkt beeinflusst. Für eine solche Fragestellung bietet sich ein longitudinaler Ansatz an, d.h. dieselben Personen werden vor und nach der Teilnahme am Programm beobachtet und die Veränderung eines bestimmten Outcomes zwischen den beiden Perioden analysiert. Um die kausalen Effekte des Programms von allgemeinen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt besser unterscheidbar zu machen, werden die Veränderungen dann den Veränderungen bei jenen Personen gegenübergestellt, die zwar zum Programm eingeladen wurden, jedoch nicht teilgenommen haben („Difference in differences“).

Die an fit2work teilnehmenden Personen können danach unterschieden werden, ob sie einen Einladungsbrief einer Gebietskrankenkasse (GKK) erhalten haben oder nicht. Es stellte sich heraus, dass es für etwa 65% aller Personen einen Einladungsbrief gab.⁵

Aus den fit2work-Daten wurden die Personen mit Einladungsbrief einer GKK gefiltert. Dieser Personenkreis wurde dann weiter eingegrenzt, um nur solche Fälle einzuschließen, bei denen die Nachbeobachtungsdauer nach dem Abschluss des CM eine gewisse Mindestlänge aufwies (siehe unten).

⁵ Dies bedeutet nicht, dass für all diese Personen der Einladungsbrief auch das ausschlaggebende Kriterium für die Kontaktaufnahme mit den Trägern war (dieses Kriterium wird bei der Erstberatung gesondert erhoben). Entscheidend ist hier, dass Personen, an die ein Einladungsbrief versendet wird, bestimmte Merkmale aufweisen müssen (konkret: längere Krankenstände bei bestimmten Diagnosen), während Personen, die ohne Einladungsbrief teilnehmen, diese Merkmale im Allgemeinen nicht aufweisen. Ein Vergleich zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Personen sollte also sinnvollerweise nur die Personen mit Einladungsbrief umfassen.

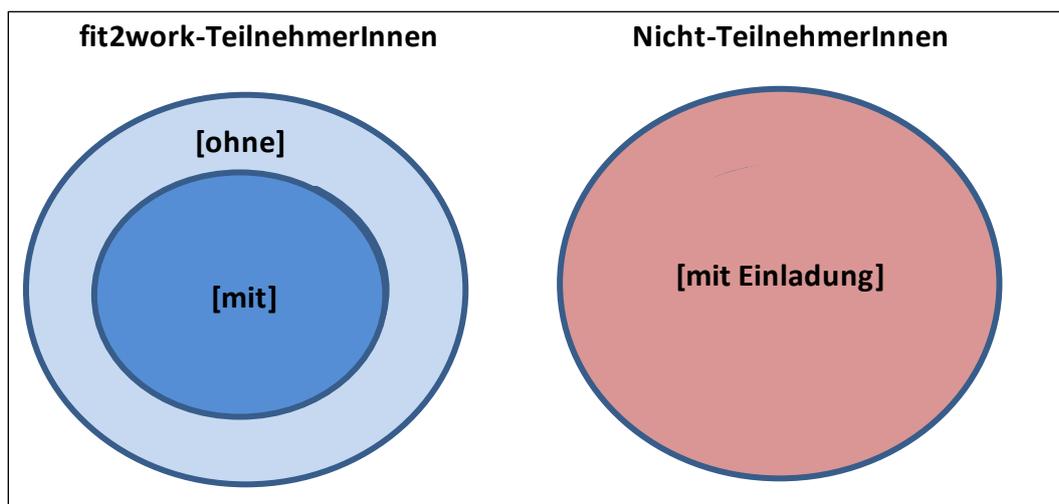
Case-Control-Ansatz

Einer der Grundsätze des fit2work-Programms ist die Freiwilligkeit der Teilnahme. Wie bereits erwähnt, haben nur 4% der Personen, die einen Einladungsbrief einer GKK bekommen haben, jemals an fit2work teilgenommen. Bei einer derart niedrigen Teilnahmequote muss von Selektionseffekten ausgegangen werden, d.h. die 4% Teilnehmer und Teilnehmerinnen werden sich von den 96% Nicht-Teilnehmenden auch in Bezug auf andere Merkmale als die Teilnahme systematisch unterscheiden. Ein einfacher Vergleich von Kennzahlen zwischen den beiden Populationen wäre durch solche systematischen Einflüsse verzerrt.

Um möglichst gut vergleichbare Populationen zu erhalten, wurde daher aus den 96% nicht teilnehmenden Personen eine spezielle Stichprobe nach dem Case-Control-Ansatz gezogen. Konkret wurden für jede teilnehmende Person zufällig zwei nicht teilnehmende Personen mit Übereinstimmung der folgenden fünf Merkmale ausgewählt:

- Geschlecht;
- Altersgruppe: bis 44 Jahre, 45 Jahre und älter;⁶
- Bundesland;
- überwiegende (relative Mehrheit) ICD-10-Gruppe der Krankenstandstage: Code F (Kapitel V), Code M (Kapitel XIII), sonstige Codes;
- Kalenderjahr der letzten Einladung.

Durch dieses Verfahren ist sichergestellt, dass die Teilnehmenden und die Kontrollgruppe in Bezug auf diese fünf Merkmale multivariat gleich verteilt sind. In Einzelfällen konnte nur eine Kontrollperson gezogen werden.



⁶ Eine Unterscheidung in diese beiden Gruppen wurde vom AMS (Ansprechperson Hr. Kendlbacher) als relevant für analytische Zwecke genannt.

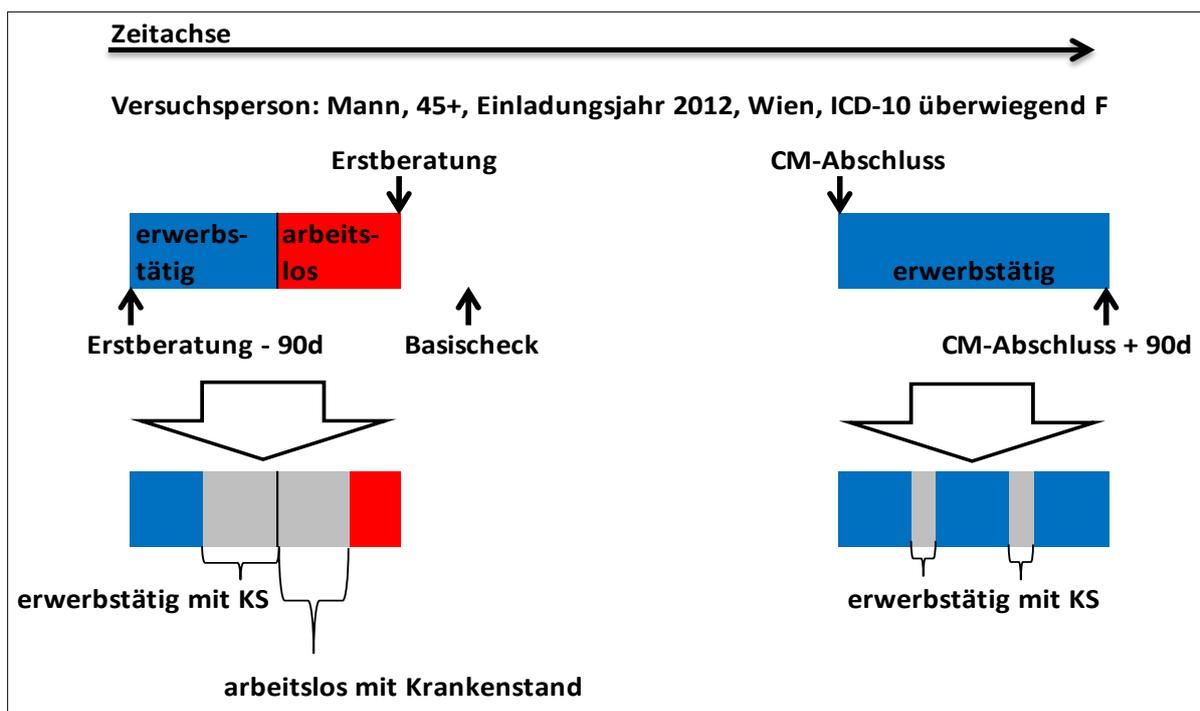
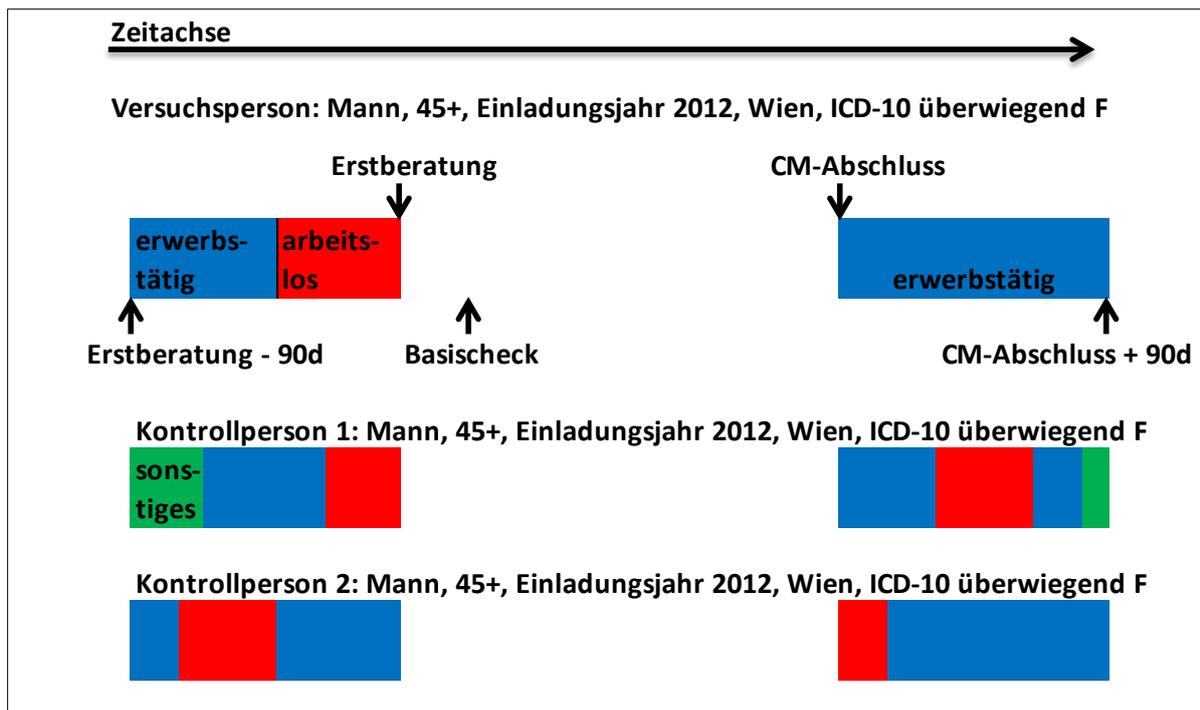
Beobachtungszeiträume

Bei einem Programm wie fit2work stellt sich die Frage, ob allfällige gemessene Effekte bei den Klienten und Klientinnen nur vorübergehend auftreten oder ob die Teilhabechancen am Arbeitsmarkt nachhaltig verbessert werden können. Dazu bietet sich eine Betrachtung unterschiedlich langer Zeiträume nach der Beratung an. Langzeiteffekte des noch jungen Programms können gegenwärtig noch nicht abgeschätzt werden, allerdings lassen sich kurz- von mittelfristigen Effekten unterscheiden. Dazu wurden für alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen die 90, 180 und 360 Kalendertage vor der Erstberatung bzw. nach dem Ende des CM als Analysezeiträume definiert. Bei den Kontrollpersonen wurden dieselben Zeiträume definiert wie bei der jeweiligen Versuchsperson.

Je länger die Beobachtungszeiträume gewählt werden, desto weniger Beobachtungen stehen für die Analyse zur Verfügung. Denn wie schon erwähnt stehen nur Krankenstandsepisoden mit einem Beginndatum im Zeitraum 01.01.2012 bis 30.06.2014 zur Verfügung. Speziell die längeren Beobachtungszeiträume liegen für viele Teilnehmer und Teilnehmerinnen außerhalb dieser Grenzen, d.h. die Krankenstandsinformationen wären dann entsprechend unvollständig. Aus diesem Grund wurden die Analysepopulationen weiters so eingeschränkt, dass das Beginndatum des Vorbeobachtungszeitraums nicht vor dem 01.01.2012 lag⁷ und dass das Ende des Nachbeobachtungszeitraums nicht nach dem 30.09.2014 lag. Eine gewisse Unterschätzung der Krankenstandstage ist durch Krankenstände, die schon 2011 bzw. erst ab Juli 2014 begonnen wurden, weiterhin gegeben. Diese kann jedoch als gering veranschlagt werden.⁸

⁷ Durch diese Einschränkung ergab sich speziell in der 360-Tages-Analyse auch eine bessere Balance der Bundesländer, weil fit2work in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten den Betrieb aufnahm.

⁸ Es wurde eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt, um zu prüfen, wie sich die Ergebnisse verändern würden, wenn statt dem 30.09.2014 der 30.06.2014 als spätestes Enddatum des Nachbeobachtungszeitraums definiert würde. Es zeigte sich, dass die Ergebnisse sich nicht wesentlich unterscheiden würden. Im Sinne der größeren Stichprobenumfänge wurde daher der 30.09.2014 gewählt.



Stichprobenumfänge

Beobachtungsdauer	fit2work-TeilnehmerInnen mit Einladung (Versuchspersonen)	Kontrollpersonen
± 90 Tage	2.944	5.881
± 180 Tage	2.066	4.127
± 360 Tage	566	1.132

Darstellungsmerkmale

Zunächst wurde für jede Person in der Analyse für jeden Kalendertag der Beobachtungszeiträume der überschneidungsfreie Erwerbsstatus aus den Registerdaten ermittelt. Anschließend wurde diese Information mit den Krankenstandsepisoden verkreuzt. Im Ergebnis kann so für jede Person sowohl der Vor- als auch der Nachbeobachtungszeitraum partitioniert werden in Kalendertage

- erwerbstätig mit vs. ohne Krankenstand,
- arbeitslos mit vs. ohne Krankenstand und
- sonstiges mit vs. ohne Krankenstand.

Durch Differenzbildung zwischen den Summen in der Nach- minus Vorbeobachtungsperiode ergibt sich die individuelle Veränderung dieser Kategorien, insbesondere die Veränderung der Tage in Erwerbstätigkeit ohne Krankenstand.

Statistische Verfahren

Zur Darstellung der Effekte von fit2work werden in erster Linie arithmetische Mittelwerte sowie deren Differenzen verwendet.⁹ Die hinter den Mittelwerten stehenden statistischen Verteilungen werden durch einen Dichteplot und durch Kategorisierungen veranschaulicht. Des Weiteren werden stratifizierte Mittelwerte verwendet, um fit2work auf selektive Effekte betreffend Geschlecht, Altersgruppe und Krankheitsgruppe zu untersuchen. Weiters werden speziell für die 360-Tages-Analyse Häufigkeiten von Erwerbsstatus zu bestimmten Stichtagen dargestellt, konkret: 360, 180, 90 und 1 Tage vor der Erstberatung bzw. nach Abschluss des CM. Dies soll die zeitliche Entwicklung innerhalb der Beobachtungszeiträume veranschaulichen.

⁹ Differenzbildung und Mittelwertberechnung sind vertauschbare Operationen, d.h. der Mittelwert der Differenzen ist die Differenz der Mittelwerte. Aus stratifizierten Mittelwerten lässt sich durch Gewichtung mit den Fallzahlen der allgemeine Mittelwert rekonstruieren.

4. Ergebnisse

Die 2.944 fit2work-Teilnehmer und Teilnehmerinnen, welche 90 Tage vor- und nachbeobachtet werden konnten, waren von den 90 Tagen vor der Erstberatung im Mittel 20,1 Tage erwerbstätig ohne Krankenstand. In den 90 Tagen nach Abschluss des CM waren dies im Mittel 25,8 Tage, sodass sich ein mittlerer Zugewinn von 5,7 Tagen innerhalb eines 90-Tages-Zeitraums ergibt.

	Ø Zahl der Tage in Erwerbstätigkeit ohne Krankenstand					
	Versuchspersonen			Kontrollpersonen		
	vorher	nachher	Differenz	vorher	nachher	Differenz
± 90 Tage	20,1	25,8	5,7	48,8	40,2	-8,6
± 180 Tage	61,1	54,6	-6,5	103,3	81,2	-22,1
± 360 Tage	170,2	125,9	-44,3	226,6	167,2	-59,4

Für jene Personen, die zwar auch eine Einladung einer GKK erhalten, jedoch nicht an fit2work teilgenommen haben, verringerte sich hingegen die durchschnittliche Zahl der Tage in Erwerbstätigkeit ohne Krankenstand zwischen Vor- und Nachbeobachtungszeitraum um 8,6 Tage. Das fit2work-Programm hätte demnach in Bezug auf die 90-Tages-Analyse einen Effekt von $5,7 - (-8,6) = 14,3$ gewonnenen Beschäftigungstagen. Allerdings war das Ausgangsniveau der Kontrollpersonen mit im Mittel 48,8 Tagen erheblich höher. D.h. trotz der stratifizierten Auswahl der Kontrollpersonen bestehen nach wie vor erhebliche strukturelle Unterschiede zwischen Versuchs- und Kontrollgruppe, sodass die Verallgemeinerbarkeit des bei den Teilnehmenden gemessenen Effekts kritisch betrachtet werden sollte.

Kurz- vs. mittelfristige Effekte

Um kurz- von mittelfristigen Effekten zu unterscheiden, bieten sich die entsprechenden Differenzen bei längeren Beobachtungszeiträumen an. Ein relativer Vorteil der fit2work-Teilnehmer und Teilnehmerinnen gegenüber der Kontrollgruppe im Ausmaß von etwa 15 Tagen zeigte sich dabei auch in der 180- und 360-Tages-Analyse.¹⁰ Diesem Ergebnis nach hat fit2work also nicht nur kurz-, sondern zumindest auch mittelfristig eine positive Wirkung.

¹⁰ Es soll daran erinnert werden, dass die Personen bei längerer Beobachtungsdauer jeweils nur eine Teilmenge der Personen mit kürzerer Beobachtungsdauer sind.

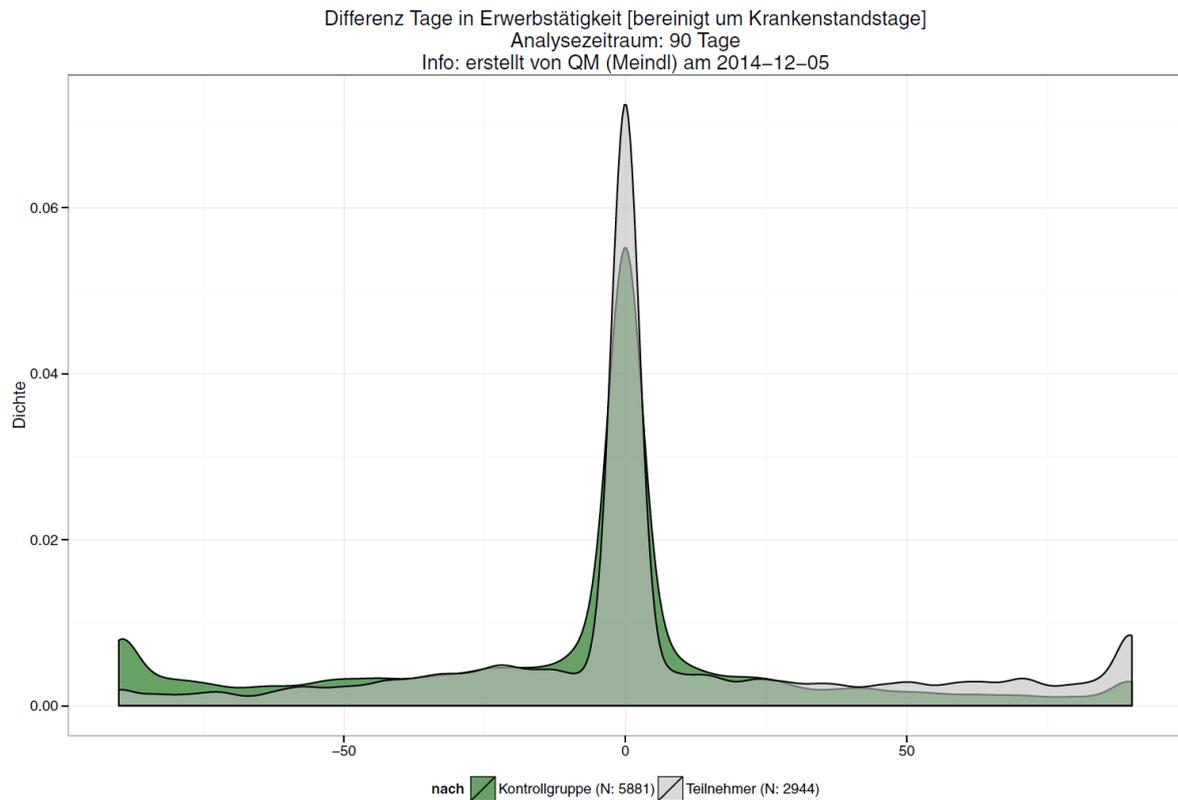
Stratifizierte Ergebnisse

Eine stratifizierte Auswertung der 90-Tages-Analyse belegt, dass Geschlecht und Altersgruppe keinen systematischen Einfluss auf den Effekt der fit2work-Teilnahme haben. Sowohl für Männer als auch für Frauen waren bei den Versuchspersonen Zugewinne von durchschnittlich gut 5 Tagen und bei den Kontrollpersonen Verluste von knapp 10 Tagen an Erwerbstätigkeit ohne Krankenstand zu beobachten. Gleiches gilt für eine Unterscheidung nach Personen bis 44 Jahren vs. ab 45 Jahren. Dies kann als Hinweis gewertet werden, dass die Träger den Auftrag, gender- und diversity-sensibel zu arbeiten, zumindest in Bezug auf die hier dargestellte Statistik erfüllt haben. Interessanterweise zeigt auch die Stratifizierung nach den drei Krankheitsgruppen keine erheblich ungleichen Veränderungen.

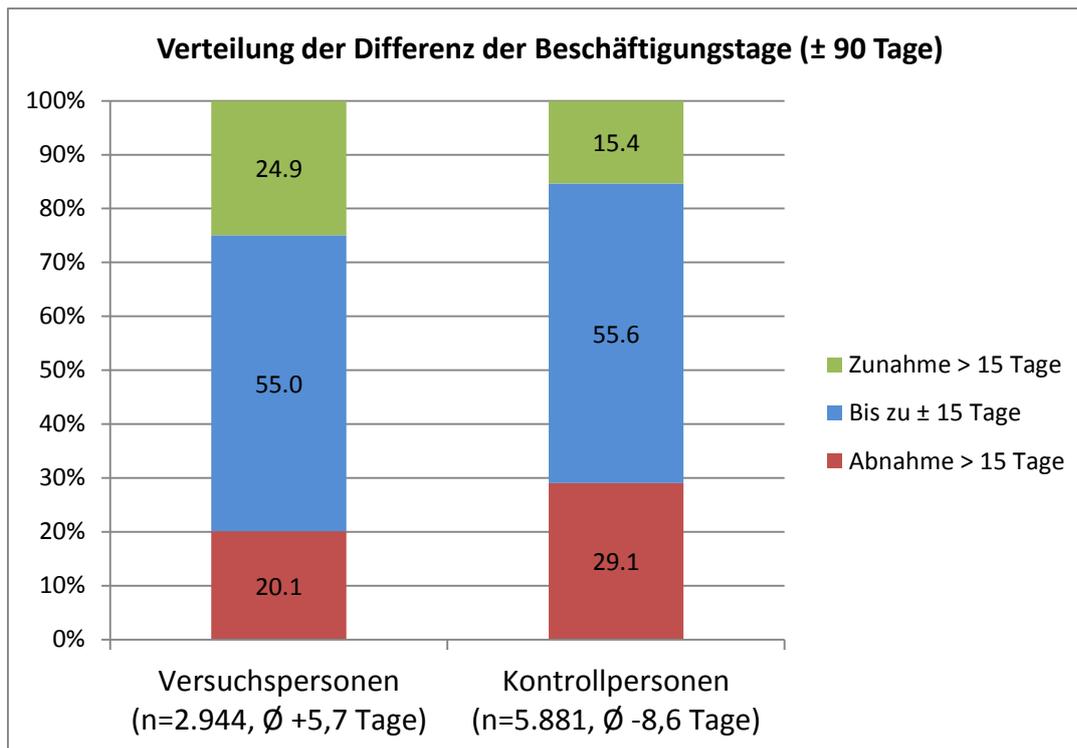
	Ø Zahl der Tage in Erwerbstätigkeit ohne Krankenstand					
	Versuchspersonen			Kontrollpersonen		
	vorher	nachher	Differenz	vorher	nachher	Differenz
± 90 Tage	20,1	25,8	5,7	48,8	40,2	-8,6
Männer	20,2	26,4	6,2	48,9	39,7	-9,2
Frauen	20,0	25,4	5,4	48,8	40,6	-8,3
Bis 44 Jahre	21,1	26,9	5,8	47,9	40,2	-7,7
45 Jahre und älter	19,3	24,9	5,6	49,6	40,2	-9,4
Bewegungs-/ Stützapparat	18,5	24,3	5,8	50,9	42,3	-8,6
Psychiatrische Krankheiten	21,4	27,6	6,2	46,4	37,9	-8,4
Sonstiges, unbekannt	19,9	24,3	4,4	51,0	41,7	-9,3

Verteilung der Zielvariable

Wie oben erwähnt konnten die an fit2work teilnehmenden Personen in der 90-Tages-Analyse im Mittel einen Zugewinn von 5,7 Beschäftigungstagen (ohne Krankenstandstage) erzielen, dem eine durchschnittliche Abnahme von 8,6 Beschäftigungstagen in der Kontrollgruppe gegenüberstand. Die individuellen Ausprägungen dieser Veränderung bei den 2.944 Teilnehmenden und 5.881 Kontrollpersonen werden durch den Dichteplot veranschaulicht. Der mögliche Wertebereich reicht hier von -90 bis +90 Tagen.



Demnach gab es in beiden Gruppen eine starke Konzentration um ± 0 Tage, d.h. dass sich für viele Personen nur sehr wenig veränderte. Daneben können zwei lokale Maxima festgestellt werden, nämlich bei den Teilnehmenden im Bereich der starken Zugewinne und im Bereich der Nicht-Teilnehmenden im Bereich der starken Abnahmen. Das bessere Ergebnis der Versuchs- als der Kontrollgruppe ist also Folge einer relativen Häufung besonders günstiger bzw. ungünstige Einzelfälle. Definiert man auf individueller Ebene eine Veränderung der Beschäftigung im Ausmaß von mehr als 15 Tagen als sozialpolitisch erheblich, dann ergibt sich in der 90-Tages-Betrachtung folgende Verteilung der Zielvariablen in den beiden Gruppen:

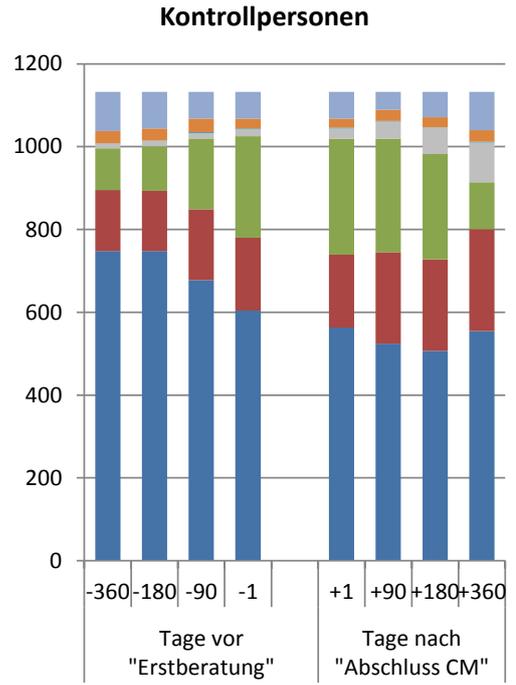
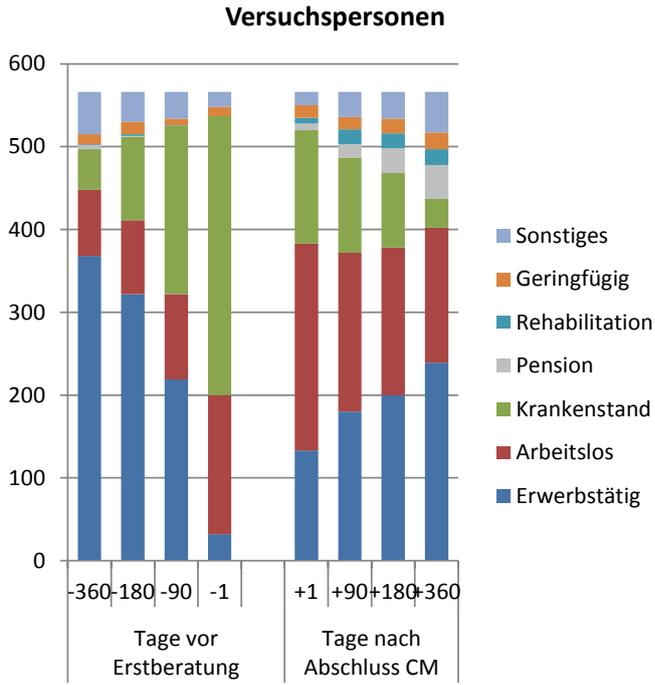


Stichtagsauswertung

Betrachtet man die 566 fit2work-Teilnehmer und Teilnehmerinnen, welche zumindest ein Jahr lang vor- und nachbeobachtet werden konnten, dann zeigt sich, dass deren Verteilung des Erwerbsstatus ein Jahr vor der Erstberatung ziemlich identisch jener der Kontrollpersonen war: In beiden Gruppen waren 65-66% erwerbstätig (ohne Krankenstand), 13-14% arbeitslos und 9% im Krankenstand.¹¹ Danach verringerte sich die Erwerbstätigenquote in beiden Gruppen, jedoch wesentlich stärker bei den später an fit2work Teilnehmenden, wo sie am Tag vor der Erstberatung nur mehr 6% betrug (30% arbeitslos, 60% im Krankenstand). Nach Abschluss des CM entwickelte sich die Teilhabe am Arbeitsmarkt bei den Versuchspersonen positiv; 360 Tage nach Abschluss des CM waren 42% erwerbstätig (29% arbeitslos, 6% im Krankenstand).

In der Kontrollgruppe war zum einen der Rückgang der Beschäftigung vor der „Erstberatung“ erheblich schwächer, zum anderen setzte sich die negative Entwicklung dort aber länger fort. Die niedrigste Erwerbstätigenquote zeigt sich 180 Tage nach dem „CM-Abschluss“ mit 45%. 360 Tage nach der Intervention waren die Verteilungen in beiden Gruppen wieder relativ ähnlich. Dies weist auf die Wirksamkeit von fit2work bei gleichzeitig jedoch stark selektiver Teilnahme hin.

¹¹ Die übrigen Ausprägungen (Pension, Rehabilitation, geringfügige Beschäftigung, sonstiger Status) spielten zu allen Zeitpunkten nur eine untergeordnete Rolle.



5. Zusammenfassung und Reflexion

Statistik Austria (ST.AT) führte im Jahr 2014 eine Evaluierung der fit2work-Personenberatung durch. Ein Erfolg des Programms wurde so verstanden, dass die Klienten und Klientinnen nach dem Case Management (CM) mehr Beschäftigungstage (unter Ausschluss von Krankenstandstagen) aufweisen sollten als vor der Erstberatung. Um kausale Wirkungen des Programms von allgemeinen Entwicklungen am Arbeitsmarkt besser unterscheidbar zu machen, wurde die Veränderung von Beschäftigungstagen auch für eine Kontrollgruppe berechnet. Aus diesem Grund beschränkte sich die hier dargestellte Analyse auf jene Klienten und Klientinnen, die einen Einladungsbrief einer Gebietskrankenkasse (GKK) erhalten hatten.¹²

Die Ergebnisse der Evaluierung belegen, dass die fit2work-Personenberatung einen positiven Effekt auf die Zahl der Beschäftigungstage hatte, die Teilhabechancen am Arbeitsmarkt nach diesem Maß also gesteigert werden konnten. Ein relativer Vorteil gegenüber der Kontrollgruppe zeigte sich kurz- wie mittelfristig, der Effekt war also nicht nur vorübergehend messbar. Der relative Vorteil gegenüber der Kontrollgruppe war zudem weitgehend unbeeinflusst von Geschlecht, Altersgruppe und Krankheitsgruppe. Dies lässt vermuten, dass die Träger ihrem Auftrag, gender- und diversity-sensibel zu arbeiten, nachgekommen sind.

Aus der vorliegenden Evaluierung lassen sich einige Handlungsempfehlungen für allfällige zukünftige Analysen (vertiefende Evaluierungen oder ein periodisches Monitoring), aber auch in Bezug auf das Programm selbst ableiten.

Die gewählte Operationalisierung (Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze, ohne Krankenstand) stellt ein geeignetes Kriterium für eine erste Betrachtung der Teilhabechancen am Arbeitsmarkt dar. Für eine umfassende Betrachtung wären auch Informationen über die Qualität der Arbeitsplätze wesentlich. Eine Unterscheidung in Voll- oder Teilzeit, Normalarbeitsverhältnis oder atypisch wurde nicht vorgenommen und wäre mit den vorliegenden Daten auch nur teilweise möglich gewesen. Auch wären Informationen über die

¹² Deskriptive Statistiken unter Einschluss der Teilnehmer und Teilnehmerinnen ohne Einladungsbrief wurden von ST.AT ebenfalls berechnet und dem Auftraggeber bei Zwischenbesprechungen präsentiert.

Einkommensentwicklung der Personen wesentlich. Vom Auftraggeber wurde darüber hinaus eine Sensitivitätsanalyse für den Einschluss geringfügiger Beschäftigungen angeregt.

Es konnte gezeigt werden, dass sich die Teilhabechancen am Arbeitsmarkt für jene Teilnehmer und Teilnehmerinnen, die ein fit2work-CM absolvierten, danach positiv entwickelten. Einschränkend muss jedoch festgehalten werden, dass weniger als die Hälfte aller Personen, die eine fit2work-Erstberatung absolvieren, ein CM abschließen. Hier wäre es günstig zu erfahren, was die Gründe für abgebrochene oder pausierte CMs waren bzw. warum es bei Personen nach der Erstberatung keine weitere Intervention gab. Auch Daten über die im CM konkret vereinbarten Verbesserungsmaßnahmen (z.B. medizinische oder psychologische Betreuung) waren der ST.AT nicht bekannt, obwohl dies Teil der gesetzlichen Vorgaben gewesen wäre.¹³

Interessant ist, dass hinter der durchschnittlichen Verbesserung der Beschäftigungstage eine sehr ungleiche Verteilung steht, wobei in etwa 25% der Fälle erhebliche Verbesserungen, in etwa 20% erhebliche Verschlechterungen und in 55% keine erheblichen Veränderungen auftraten. Unter Umständen besteht hier noch Optimierungspotenzial in der Individualisierung der Betreuung. Es sollte aber auch bedacht werden, dass ein Rückgang der Beschäftigungstage nicht zwangsläufig mit einer Unwirksamkeit des Programms gleichzusetzen ist. So kann z.B. eine von fit2work initiierte längere Umschulungsmaßnahme aus individueller Sicht durchaus als Erfolg des Programms gewertet werden. Solche Outcomes waren allerdings nicht Gegenstand der Untersuchung.

Bemerkenswert erscheint die gemessen an den ca. 100.000 pro Jahr versendeten Einladungen sehr geringe Zahl der an fit2work teilnehmenden Personen. So nahmen nur 4% aller eingeladenen Personen jemals an einer fit2work-Erstberatung teil, 96% kamen mit dem Programm nie in Kontakt. Interessant ist auch, dass zwar 65% aller CM-Absolventen und Absolventinnen einen Einladungsbrief einer GKK erhalten hatten, jedoch ein erheblicher Teil von ihnen in der Erstberatung einen anderen Grund für die Kontaktaufnahme mit fit2work angab. Hier wäre zu ventilieren, ob die Attraktivität der Einladungsbriefe noch optimiert

¹³ Für zukünftige Auswertungen wurde die Beschreibung der zu übermittelnden Daten entsprechend geändert. Analysen in Folgejahren könnten also auch diese Merkmale einschließen.

werden könnte und/oder der Personenkreis, welcher eine Einladung erhält, in Zukunft stärker als bisher eingegrenzt werden sollte.¹⁴

Analytisch scheint vor allem eine noch bessere Auswahl der Kontrollgruppe notwendig, da trotz der Übereinstimmung von Geschlecht, Altersgruppe, Bundesland, Einladungsjahr und ICD-10-Gruppe erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Erwerbstätigkeit vor der Erstberatung bestehen. So scheint es geboten, bei zukünftigen Analysen bei der Auswahl der Kontrollpersonen auch die Erwerbshistorie der Personen einzubeziehen. Beispielsweise könnte die Erwerbstätigkeit in den 12 Kalendermonaten vor dem Versand des Einladungsbriefes als weiteres Schichtungskriterium verwendet werden. Dazu wären in der ST.AT weitere Rechenschritte notwendig. Wichtig ist aber auch zu verstehen, dass bestimmte für die Teilnahme an fit2work maßgebliche Merkmale wie die subjektive Einschätzung der eigenen Chancen am Arbeitsmarkt oder die generelle Haltung zu Programmen wie fit2work in Registerdaten grundsätzlich nicht enthalten sind. Auch bei einer verbesserten Eingrenzung der Kontrollpersonen wird es weiterhin unbeobachtete Differenzen zu den Teilnehmenden geben, eine echte Randomisierung wie bei klinischen Studien ist bei fit2work nicht möglich.

Schließlich lässt die Stichtagsauswertung erkennen, dass die Teilnahme an der Erstberatung zu einem sehr späten Zeitpunkt erfolgt, an dem Arbeitslosigkeit und Krankenstände sich bereits verfestigt haben. Es ist zu vermuten, dass dies die individuellen Interventionen relativ aufwändig macht. Hier wäre zu prüfen, ob die Einladungspolitik der Krankenkassen sowie die Botschaften der Öffentlichkeitsarbeit dahingehend optimiert werden könnten, dass potenzielle Teilnehmer und Teilnehmerinnen an fit2work bereits zu einem früheren Zeitpunkt die Erstberatung aufsuchen.

¹⁴ Die genauen Kriterien für das Versenden eines Einladungsbriefes konnten der ST.AT vom BSB erst im Dezember 2014 schriftlich mitgeteilt wurden.