

Die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose in der öffentlichen Arbeitsvermittlung Evidenz aus einem kontrollierten Zufallsexperiment des AMS Österreich

René Böheim¹ Rainer Eppel² Helmut Mahringer²

¹WU Vienna, CESifo (Munich), IZA (Bonn), WIFO (Vienna)

²WIFO (Vienna)

Workshop Arbeitsmarktökonomie 2017, 10.11.2017

Motivation

- Betreuungsrelation in der Arbeitsvermittlung: Verhältnis von ArbeitsvermittlerInnen zu Arbeitslosen
- Potenziell bedeutsamer, aber unterbelichteter Parameter der Arbeitsmarktpolitik
- Bisher nur wenige systematische Studien
 - Mehrere Modellprojekte in DE (Schiel - Schröder - Gilberg 2008; Hofmann et al. 2010, 2012; Hainmueller et al. 2016; Fertig 2014)
 - Zufallsexperimente in FR (Behaghel - Crépon - Gurgand 2014) und DK (Maibom - Rosholm - Svarer 2017)
 - Quasi-experimentelle Studie für die NL (Koning 2009)
- Keine Wirkungsevidenz für Österreich

Fragestellung

- Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in Österreich
 - *Arbeitsmarkterfolg*: Abgang aus Arbeitslosigkeit, Jobqualität (Einstiegslohn, Verbleib in Beschäftigung, etc.)
 - *Vermittlungsprozess*: Kontakte, Vermittlungsvorschläge, Maßnahmen, Sanktionen (⇒ Wirkungsmechanismus)
 - Effektheterogenitäten
 - Regionale “Spillover-Effekte” (geplant)
- Kontrolliertes Zufallsexperiment des AMS
 - Zufällige Aufteilung der KundInnen in Treatmentgruppe (TG) mit besserer und Kontrollgruppe (KG) mit schlechterer Betreuungsrelation
 - innerhalb einer regionalen Geschäftsstelle (RGS) und Zone
 - anhand des Geburtsmonats

Kontrolliertes Zufallsexperiment des AMS

- Beratungszone der RGS Wien/Estepplatz
 - 2 Abteilungen mit gleichen Aufgaben
 - zuvor jeweils für 6 Geburtsmonate zuständig
- Eingriff im Zuge des Pilotprojekts
 - je 4 zusätzliche Planstellen von 1.1.2015 bis 31.12.2015
 - eine Abteilung (TG) nur noch Geburtsmonate Jänner bis März
 - TG: Betreuungsrelation von ca. 1:250 auf 1:100
 - KG: schrittweise Erhöhung im Jahr 2015 auf 1:350
(steigende Arbeitslosigkeit)
- Unveränderte Aufgaben
- Ziel: intensivere Betreuung in der TG

Untersuchungsdesign

- Grundgesamtheit
 - 12.227 Geschäftsfälle aller Arbeitslosen mit Pilotteilnahme
 - davon 3.370 TG (27,6%), 8.857 KG (72,4%)
 - Ohne Obdachlose mit RGS-Wechsel vor Pilotstart und spezifisch betreute KünstlerInnen und Kulturschaffende
- Erfolgreicher Randomisierungsansatz des AMS
 - Vergleichsgruppen durch Zufallszuweisung sehr ähnlich
- Kontrolle für geringfügige Unterschiede in OLS-Regressionen
- Vergleich zahlreicher Erfolgsgrößen zwischen TG und KG
 - Beobachtungszeitraum: Pilotzugang (in 2015) bis 31.7.2016 (⇒ 7-19 Monate)
 - Abgang in Beschäftigung für >2 Monate vs. Erwerbsinaktivität
- AMS- und HV-Daten

Kontrollvariablen

- Zeitpunkt des Pilotzugangs
- Personenbezogene Merkmale
- Bisheriger Arbeitslosigkeitsverlauf
- Leistungsbezüge
- Detaillierte Erwerbshistorie (inkl. Krankengeldbezügen)
- Letztes Beschäftigungsverhältnis
- Bisherige AMS-Kontakte und Vermittlungsvorschläge
- Bisherige Förderteilnahmen

Ähnlichkeit von Treatment- und Kontrollgruppe

Ausgewählte Variablen

	TG	KG	Differenz
Frau (%)	42,3	42,7	-0,4
Alter (in Jahren)	39,3	39,0	0,3
Gesetzlicher Behindertenstatus (%)	1,5	1,7	-0,2
Gesundheitl. Vermittlungseinschränkung lt. AMS (%)	13,0	12,3	0,8
Max. Pflichtschule (%)	47,3	45,4	1,9*
Lehre (%)	19,3	19,5	-0,2
BMS (%)	3,9	4,3	-0,4
AHS/BHS (%)	16,1	16,2	-0,1
Uni/FH/Akademie (%)	13,4	14,6	-1,2*
Nationalität Österreich (%)	64,7	64,8	-0,2
Bisherige Geschäftsfalldauer (Tage)	334	360	-26**
Registrierte Arbeitslosigkeit in letzten 5 Jahren (Tage)	346	345	1

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Ähnlichkeit von Treatment- und Kontrollgruppe

Ausgewählte Variablen

	TG	KG	Differenz
Frau (%)	42,3	42,7	-0,4
Alter (in Jahren)	39,3	39,0	0,3
Gesetzlicher Behindertenstatus (%)	1,5	1,7	-0,2
Gesundheitl. Vermittlungseinschränkung lt. AMS (%)	13,0	12,3	0,8
Max. Pflichtschule (%)	47,3	45,4	1,9*
Lehre (%)	19,3	19,5	-0,2
BMS (%)	3,9	4,3	-0,4
AHS/BHS (%)	16,1	16,2	-0,1
Uni/FH/Akademie (%)	13,4	14,6	-1,2*
Nationalität Österreich (%)	64,7	64,8	-0,2
Bisherige Geschäftsfalldauer (Tage)	334	360	-26**
Registrierte Arbeitslosigkeit in letzten 5 Jahren (Tage)	346	345	1

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Ähnlichkeit von Treatment- und Kontrollgruppe

Ausgewählte Variablen

	TG	KG	Differenz
Frau (%)	42,3	42,7	-0,4
Alter (in Jahren)	39,3	39,0	0,3
Gesetzlicher Behindertenstatus (%)	1,5	1,7	-0,2
Gesundheitl. Vermittlungseinschränkung lt. AMS (%)	13,0	12,3	0,8
Max. Pflichtschule (%)	47,3	45,4	1,9*
Lehre (%)	19,3	19,5	-0,2
BMS (%)	3,9	4,3	-0,4
AHS/BHS (%)	16,1	16,2	-0,1
Uni/FH/Akademie (%)	13,4	14,6	-1,2*
Nationalität Österreich (%)	64,7	64,8	-0,2
Bisherige Geschäftsfalldauer (Tage)	334	360	-26**
Registrierte Arbeitslosigkeit in letzten 5 Jahren (Tage)	346	345	1

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Ähnlichkeit von Treatment- und Kontrollgruppe

Ausgewählte Variablen

	TG	KG	Differenz
Frau (%)	42,3	42,7	-0,4
Alter (in Jahren)	39,3	39,0	0,3
Gesetzlicher Behindertenstatus (%)	1,5	1,7	-0,2
Gesundheitl. Vermittlungseinschränkung lt. AMS (%)	13,0	12,3	0,8
Max. Pflichtschule (%)	47,3	45,4	1,9*
Lehre (%)	19,3	19,5	-0,2
BMS (%)	3,9	4,3	-0,4
AHS/BHS (%)	16,1	16,2	-0,1
Uni/FH/Akademie (%)	13,4	14,6	-1,2*
Nationalität Österreich (%)	64,7	64,8	-0,2
Bisherige Geschäftsfalldauer (Tage)	334	360	-26**
Registrierte Arbeitslosigkeit in letzten 5 Jahren (Tage)	346	345	1

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Ø Effekte verbesserter Betreuungsrelation

Überblick

Deutlich mehr Vermittlungsaktivitäten

- Häufigere Kontakte zwischen AMS-BeraterInnen und Arbeitssuchenden
- Mehr Vermittlungsvorschläge
- Mehr Maßnahmenzuweisungen und tatsächliche Förderteilnahmen
- Häufigere Sanktionen (Sperrungen des Leistungsbezugs)

Signifikant positive Auswirkungen auf Arbeitsmarkterfolg

- Verkürzung der Arbeitslosigkeit
- Vermehrte Abgänge in Beschäftigung und in Erwerbsinaktivität
- Keine Auswirkung auf Beschäftigungsqualität (Einstiegslohn, Beschäftigungsstabilität)
- Kein Effekt auf regionale oder sektorale Mobilität

Ø Effekte verbesserter Betreuungsrelation

Überblick

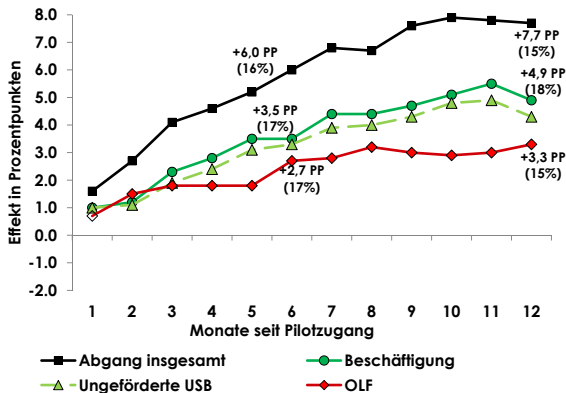
Deutlich mehr Vermittlungsaktivitäten

- Häufigere Kontakte zwischen AMS-BeraterInnen und Arbeitssuchenden
- Mehr Vermittlungsvorschläge
- Mehr Maßnahmenzuweisungen und tatsächliche Förderteilnahmen
- Häufigere Sanktionen (Sperrungen des Leistungsbezugs)

Signifikant positive Auswirkungen auf Arbeitsmarkterfolg

- Verkürzung der Arbeitslosigkeit
- Vermehrte Abgänge in Beschäftigung und in Erwerbsinaktivität
- Keine Auswirkung auf Beschäftigungsqualität (Einstiegslohn, Beschäftigungsstabilität)
- Kein Effekt auf regionale oder sektorale Mobilität

Ø Effekte verbesserter Betreuungsrelation auf Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit



Beschäftigung: selbständig/unselbständig, voll versicherungspflichtig, Verbleib in Beschäftigung für >2 Monate. Keine Füllung: statistisch insignifikant (10%-Irrtumsniveau).

Ø Effekte verbesserter Betreuungsrelation auf Arbeitsmarkterfolg

	TG	KG	Differenz	
			Ohne Korrektur	Mit Korrektur
	In %		In Prozentpunkten	
Abgang insgesamt, 6M	42,3	36,6	5,7*** (1,0)	6,0*** (1,0)
Abgang insgesamt, 12M	58,8	51,5	7,4*** (1,1)	7,7*** (1,1)
Beschäftigung, 6M	22,6	20,3	2,4*** (0,9)	3,5*** (0,8)
Beschäftigung, 12M	31,3	27,7	3,6*** (1,1)	4,9*** (1,0)
Erwerbsinaktivität, 6M	19,1	15,7	3,4*** (0,8)	2,7*** (0,8)
Erwerbsinaktivität, 12M	26,6	22,1	4,5*** (1,0)	3,3*** (1,0)
Arbeitslosigkeitsdauer (Tage)	273	302	-29*** (4)	-28*** (4)
Leistungsbezugsdauer (Tage)	217	249	-32*** (4)	-25*** (3)
Leistungsbezüge (€)	5.247	6.032	-785*** (112)	-604*** (89)
Einstiegslohn (€)	1.731	1.755	-24 (37)	-9 (28)

Einstiegslohn: Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung ohne Sonderzahlungen; nur USB-Aufnahmen 2015 über der Geringfügigkeitsgrenze. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Standardfehler in Klammern.

Ø Effekte verbesserter Betreuungsrelation auf Arbeitsmarkterfolg

	TG	KG	Differenz	
			Ohne Korrektur	Mit Korrektur
	In %		In Prozentpunkten	
Abgang insgesamt, 6M	42,3	36,6	5,7*** (1,0)	6,0*** (1,0)
Abgang insgesamt, 12M	58,8	51,5	7,4*** (1,1)	7,7*** (1,1)
Beschäftigung, 6M	22,6	20,3	2,4*** (0,9)	3,5*** (0,8)
Beschäftigung, 12M	31,3	27,7	3,6*** (1,1)	4,9*** (1,0)
Erwerbsinaktivität, 6M	19,1	15,7	3,4*** (0,8)	2,7*** (0,8)
Erwerbsinaktivität, 12M	26,6	22,1	4,5*** (1,0)	3,3*** (1,0)
Arbeitslosigkeitsdauer (Tage)	273	302	-29*** (4)	-28*** (4)
Leistungsbezugsdauer (Tage)	217	249	-32*** (4)	-25*** (3)
Leistungsbezüge (€)	5.247	6.032	-785*** (112)	-604*** (89)
Einstiegslohn (€)	1.731	1.755	-24 (37)	-9 (28)

Einstiegslohn: Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung ohne Sonderzahlungen; nur USB-Aufnahmen 2015 über der Geringfügigkeitsgrenze. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Standardfehler in Klammern.

Ø Effekte verbesserter Betreuungsrelation auf Arbeitsmarkterfolg

	TG	KG	Differenz	
			Ohne Korrektur	Mit Korrektur
	In %		In Prozentpunkten	
Abgang insgesamt, 6M	42,3	36,6	5,7*** (1,0)	6,0*** (1,0)
Abgang insgesamt, 12M	58,8	51,5	7,4*** (1,1)	7,7*** (1,1)
Beschäftigung, 6M	22,6	20,3	2,4*** (0,9)	3,5*** (0,8)
Beschäftigung, 12M	31,3	27,7	3,6*** (1,1)	4,9*** (1,0)
Erwerbsinaktivität, 6M	19,1	15,7	3,4*** (0,8)	2,7*** (0,8)
Erwerbsinaktivität, 12M	26,6	22,1	4,5*** (1,0)	3,3*** (1,0)
Arbeitslosigkeitsdauer (Tage)	273	302	-29*** (4)	-28*** (4)
Leistungsbezugsdauer (Tage)	217	249	-32*** (4)	-25*** (3)
Leistungsbezüge (€)	5.247	6.032	-785*** (112)	-604*** (89)
Einstiegslohn (€)	1.731	1.755	-24 (37)	-9 (28)

Einstiegslohn: Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung ohne Sonderzahlungen; nur USB-Aufnahmen 2015 über der Geringfügigkeitsgrenze. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Standardfehler in Klammern.

Ø Effekte verbesserter Betreuungsrelation auf Arbeitsmarkterfolg

	TG	KG	Differenz	
			Ohne Korrektur	Mit Korrektur
	In %		In Prozentpunkten	
Abgang insgesamt, 6M	42,3	36,6	5,7*** (1,0)	6,0*** (1,0)
Abgang insgesamt, 12M	58,8	51,5	7,4*** (1,1)	7,7*** (1,1)
Beschäftigung, 6M	22,6	20,3	2,4*** (0,9)	3,5*** (0,8)
Beschäftigung, 12M	31,3	27,7	3,6*** (1,1)	4,9*** (1,0)
Erwerbsinaktivität, 6M	19,1	15,7	3,4*** (0,8)	2,7*** (0,8)
Erwerbsinaktivität, 12M	26,6	22,1	4,5*** (1,0)	3,3*** (1,0)
Arbeitslosigkeitsdauer (Tage)	273	302	-29*** (4)	-28*** (4)
Leistungsbezugsdauer (Tage)	217	249	-32*** (4)	-25*** (3)
Leistungsbezüge (€)	5.247	6.032	-785*** (112)	-604*** (89)
Einstiegslohn (€)	1.731	1.755	-24 (37)	-9 (28)

Einstiegslohn: Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung ohne Sonderzahlungen; nur USB-Aufnahmen 2015 über der Geringfügigkeitsgrenze. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Standardfehler in Klammern.

Ø Effekte verbesserter Betreuungsrelation auf Arbeitsmarkterfolg

	TG	KG	Differenz	
			Ohne Korrektur	Mit Korrektur
	In %		In Prozentpunkten	
Abgang insgesamt, 6M	42,3	36,6	5,7*** (1,0)	6,0*** (1,0)
Abgang insgesamt, 12M	58,8	51,5	7,4*** (1,1)	7,7*** (1,1)
Beschäftigung, 6M	22,6	20,3	2,4*** (0,9)	3,5*** (0,8)
Beschäftigung, 12M	31,3	27,7	3,6*** (1,1)	4,9*** (1,0)
Erwerbsinaktivität, 6M	19,1	15,7	3,4*** (0,8)	2,7*** (0,8)
Erwerbsinaktivität, 12M	26,6	22,1	4,5*** (1,0)	3,3*** (1,0)
Arbeitslosigkeitsdauer (Tage)	273	302	-29*** (4)	-28*** (4)
Leistungsbezugsdauer (Tage)	217	249	-32*** (4)	-25*** (3)
Leistungsbezüge (€)	5.247	6.032	-785*** (112)	-604*** (89)
Einstiegslohn (€)	1.731	1.755	-24 (37)	-9 (28)

Einstiegslohn: Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung ohne Sonderzahlungen; nur USB-Aufnahmen 2015 über der Geringfügigkeitsgrenze. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Standardfehler in Klammern.

Ø Effekte verbesserter Betreuungsrelation auf Arbeitsmarkterfolg

	TG	KG	Differenz	
			Ohne Korrektur	Mit Korrektur
	In %		In Prozentpunkten	
Abgang insgesamt, 6M	42,3	36,6	5,7*** (1,0)	6,0*** (1,0)
Abgang insgesamt, 12M	58,8	51,5	7,4*** (1,1)	7,7*** (1,1)
Beschäftigung, 6M	22,6	20,3	2,4*** (0,9)	3,5*** (0,8)
Beschäftigung, 12M	31,3	27,7	3,6*** (1,1)	4,9*** (1,0)
Erwerbsinaktivität, 6M	19,1	15,7	3,4*** (0,8)	2,7*** (0,8)
Erwerbsinaktivität, 12M	26,6	22,1	4,5*** (1,0)	3,3*** (1,0)
Arbeitslosigkeitsdauer (Tage)	273	302	-29*** (4)	-28*** (4)
Leistungsbezugsdauer (Tage)	217	249	-32*** (4)	-25*** (3)
Leistungsbezüge (€)	5.247	6.032	-785*** (112)	-604*** (89)
Einstiegslohn (€)	1.731	1.755	-24 (37)	-9 (28)

Einstiegslohn: Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung ohne Sonderzahlungen; nur USB-Aufnahmen 2015 über der Geringfügigkeitsgrenze. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Standardfehler in Klammern.

Wirkungsunterschiede zwischen Personengruppen

- Für Männer stärkerer Effekt auf Beschäftigungsübergänge, für Frauen auf Erwerbsaustritte
- Keine Wirkung für junge Menschen (15-24 J.)
 - aber auch nur geringe Veränderung der Betreuungsintensität
- Relativ starke Wirkung für Ältere und Langzeitbeschäftigungslose
 - auf Betreuungsintensität und Arbeitsmarkterfolg
- KundInnen mit gesundheitlichen Einschränkungen: Effekt auf Beschäftigung relativ schwach, auf Abmeldungen stark
 - Hier Beratung/Vermittlung alleine nicht ausreichend?
- Abgänge in Erwerbsinaktivität hauptsächlich von gering Qualifizierten
- "BestandskundInnen" reagieren stärker mit Erwerbsaustritten
 - Einmaleffekt intensiverer Kontrolle?
- Größere Beschäftigungserfolge bei "Neuzugängen"
 - Eher der erwartbare Dauereffekt

Fazit

- Betreuungsrelation wichtiger Parameter der Arbeitsmarktpolitik
- Höhere Betreuungsichte
 - verkürzt die Arbeitslosigkeit und den Leistungsbezug
 - sowohl durch mehr Beschäftigungsaufnahmen als auch mehr Erwerbsaustritte
 - über den Wirkungskanal vermehrter Vermittlungsaktivitäten
- Keine signifikanten Auswirkungen auf Beschäftigungsqualität
- Bei flächendeckender Umsetzung zu beachten:
 - Fokus auf Beratungszone
 - mögliche "Spillover-Effekte": Beeinträchtigung der Jobchancen anderer Arbeitskräfte
 - Ergebnisse evtl. teilweise durch Einmaleffekte erklärbar

Literatur

- Behaghel, L., Crépon, B., Gurgand, M., "Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment", *American Economic Journal: Applied Economics*, 2014, Vol. 6 (4).
- Fertig, M., *Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 28. Juli 2013.* Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, IAB-Forschungsbericht 2014, 4, Nürnberg.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G., Wolf, K., "Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices", *Scandinavian Journal of Economics*, 2016, 118(4), pp. 941-974.
- Hofmann, B., Krug, G., Sowa, F., Theuer, S., Wolf, K., "Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler", IAB-Kurzbericht, 09/2010, Nürnberg.
- Hofmann, B., Krug, G., Sowa, F., Theuer, S., Wolf, K., "Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Analysen auf Basis eines Modellprojektes", *Zeitschrift für Evaluation*, 2012, 11 (1), S. 7-38.
- Koning, P., "The Effectiveness of Public Employment Service Workers in the Netherlands", *Empirical Economics*, 2009, 37, pp. 393-409.
- Maibom, J., Rosholm, M., Svarer, M., "Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation", *The Scandinavian Journal of Economics*, 2017, 119(3), pp. 541-570.
- Schiel, S., Schröder, H., Gilberg, R., "Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs "Förderung der Arbeitsaufnahme" (FAIR)", in Kruppe, T. (Hrsg.), IAB-Bibliothek, 2008, 312, Bertelsmann, Bielefeld.