

RHEINLAND-PFALZ:

Intelligente Analyse für effektive und effiziente Sozialleistungen

Weniger Geld für mehr Fälle – so lässt sich das aktuelle Dilemma der Sozialpolitik vereinfacht darstellen. Knapper werdende Haushaltsmittel und die demographische Entwicklung werden diese Herausforderungen in den nächsten Jahren noch verschärfen. Damit trotz der schwierigen Lage in Ländern und Kommunen die Sozialhilfe eine qualitativ hochwertige, an die Bedürfnisse des Einzelnen angepasste Leistung bleibt, rücken für die Behörden neue Instrumente in den Blick, die helfen, die Effizienz und Effektivität der Sozialhilfe zu messen.

Im Land Rheinland-Pfalz wurde dazu das Projekt EWAS – Elektronische Wirkungsanalyse in der Sozialhilfe – ins Leben gerufen. Im Rahmen des Projekts wird IT-basiert die Wirksamkeit von Hilfen am Einzelfall gemessen; über eine Business-Intelligence-Lösung wird landesweit ausgewertet, welche Hilfen bei welchen Zielgruppen und Bedarfslagen am wirksamsten sind. Die technische Basis für das Projekt bildet die Software-Lösung ePBN – elektronisch Planen Budgetieren Navigieren – der Strategie- und Technologieberatung hauser furch & partner (hfp) aus Kelkheim, die auf dem Websphere Application Server von IBM betrieben wird. Das von hfp speziell für die ziel- und wirkungsorientierte Steuerung entwickelte Datenverarbeitungs-Verfahren stellt die technologische Plattform des EWAS-Systems dar. Die projektrelevanten Daten werden in einem IBM Informix Dynamic Server konsolidiert. Neben dem rheinland-pfälzischen Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen arbeiten am Projekt EWAS das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung sowie verschiedene Kommunen mit. Das Projekt wurde im Jahr 2006 initiiert.

Analyse macht Sozialhilfe effizienter und sozialer

Für die beteiligten Kommunen und das Land Rheinland-Pfalz geht es darum, vor allem eine Frage zu beantworten: Wie lässt sich die Effizienz und Effektivität in der Sozialpolitik steigern, ohne

Leistungen abzubauen? Neben der klassischen Sozialhilfe geht es hier vor allem um Leistungen für Behinderte. Gerade dabei bietet die Analyse ein großes Potential: Das Sozialhilfesystem kann für die Klienten/innen wesentlich verbessert werden, wenn die Hilfen treffender an ihre Bedürfnisse angepasst werden. Als Nebeneffekt können dann eventuell auch Kosten für überflüssige oder ineffektive Leistungen eingespart werden.

Das Projekt EWAS bietet hierfür zahlreiche Ansatzpunkte. Dafür werden Daten aus den unterschiedlichen IT-Systemen der beteiligten Behörden gesammelt und anonymisiert in einen landesweit integrierten Datenbestand aufgenommen. Diese Daten – Zielvereinbarungen und Angaben zu den Hilfen und Leistungen – bilden die Basis für umfangreiche Analysen und für die Beantwortung von Fragen wie: Entspricht die tatsächliche Qualität der Leistungen der gewünschten oder vereinbarten? Bieten wir für den Bedarf die richtigen Hilfen an? Welche Maßnahmen der Sozialhilfe waren wirkungsvoller als andere? Gibt es Wanderungsbewegungen zwischen Regionen oder Hilfearten? Außerdem können die Daten für die Sozialplanung genutzt werden, da sich damit beispielsweise prognostizieren lässt, welche Leistungen in den Folgejahren angeboten werden und auf welche Leistungsnachfragen man sich einstellen muss.

EWAS ist damit für die Kommunen und das Land ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument, das beiden Seiten

die Informationen zur Verfügung stellt, die sie brauchen, ohne dass unerwünschte Einblicke gewährt werden müssen. Jeder Partner stellt nur die Informationen zur Verfügung, die er bereitstellen möchte. Auf dieser Basis bieten sich vielfältige Chancen, die Sozialpolitik aktiv zu gestalten und nachweislich die Effektivität und Effizienz der Sozialhilfe zu verbessern.

Flexibles Data-Warehouse für die Datenanalyse

Die technische Plattform für EWAS ist die speziell für das Projekt entwickelte Software-Lösung ePBN (elektronisch Planen Budgetieren Navigieren). Der/Die Sachbearbeiter/in hat dabei auf seinem/ihrem Computer eine Maske, in die er/sie vereinbarte und tatsächlich erreichte Ziele anhand von Indikatoren eintragen kann. In Verbindung mit Daten aus den Vorsystemen können damit Erfolgs- oder Misserfolgsmuster identifiziert werden. Personenbezogene Daten sind dafür nicht erforderlich; im gesamten System liegen deshalb nur pseudonymisierte Daten vor, die ausschließlich autorisierten Anwendern zur Auswertung zur Verfügung gestellt werden.

Im Vergleich zu klassischen Data-Warehouse-Lösungen kann diese Software als ein auf dem Kopf stehendes Data-Warehouse beschrieben werden. Die innovative Top-down-Architektur des ePBN sieht vor, dass über Datenimport-Schnittstellen Daten aus den existierenden Systemen in Kommunen und Land importiert werden. Überall da, wo in der existierenden Systemlandschaft Datenlücken vorhanden sind, werden diese über ePBN-Erfassungsmasken geschlossen. Diese Masken erzeugen sich automatisch aus dem Zielsystem.

Nach der Erfassung der relevanten Daten werden diese verschlüsselt in einem zentralen Datenbankserver konsolidiert und zur Auswertung zur Verfügung gestellt. Die ePBN-Software erlaubt wie ein klassisches Data-Warehouse-System auch die Anbindung externer Vorsysteme, die in den Behörden verwendet werden.

Skalierbarer Anwendungsserver

Im Land Rheinland-Pfalz kommt als Anwendungsserver für die ePBN-Lösung der IBM Websphere Application Server 6.1 zum Einsatz. Dieser Standard-Application-Server unterstützt Java-basierte Lösungen und bietet als kommerzielles Produkt eines großen Anbieters guten und jederzeit verfügbaren Support. Hauptkriterium für die Entscheidung war jedoch die hohe Skalierbarkeit: Die Installation im Land Rheinland-Pfalz nutzt die 64-Bit-Version des Websphere Application Servers, um den vorhandenen Hauptspeicher in vollem Umfang nutzen zu können. Die hohe Leistung wird benötigt, um auch große Datenmengen aus den unterschiedlichen Systemen und Kommunen in angemessener Zeit zu verarbeiten. Darüber hinaus besteht über den IBM-Server die

Möglichkeit, die Lösung ohne weiteren Portierungsaufwand auf unterschiedlichen Betriebssystemen laufen zu lassen – darunter auch Linux.

Technisches Rückgrat macht wirksame Reformen möglich

Die komplette Architektur aus IBM Websphere und der Business-Intelligence-Lösung ePBN bildet eine skalierbare und flexible Basis für die Wirkungsanalyse der Sozialhilfe. Sie ist leistungsfähig genug, damit sich bei Bedarf und Interesse auch weitere Kommunen am Projekt beteiligen könnten. Gleichzeitig bietet der Top-down-Ansatz des Verfahrens die Chance, weitere Behörden flexibel anzubinden, ohne dass Legacy-Systeme ersetzt oder Masken für die Datenerfassung manuell erzeugt werden müssten. Das EWAS-Projekt hat

im bisherigen Verlauf bereits gezeigt, dass eine einheitliche Datenbasis für vielfältige landesweite Auswertungen geschaffen werden kann – trotz unterschiedlicher Datenstrukturen bei den Teilnehmern. Den Kommunen gibt das System ein wirksames Controlling-Instrument an die Hand. Auf der gleichen Datenbasis stellt das System dem Land die Daten zur Verfügung, die für eine Steuerung der Sozialpolitik unabdingbar sind. Dabei behalten beide Ebenen ihre Unabhängigkeit. Erste Analysen liegen vor, beispielsweise in der Stadtverwaltung Worms, wo über das internet-basierte System die Betreuungszeiten und Wirkungsindikatoren für etwa 800 Leistungsberechtigte erfasst und auswertbar gemacht wurden. Die Ausgangslage für wirksame Reformen in der Sozialpolitik ist damit geschaffen – sie umzusetzen ist dann Sache der Politik.