

Informationstechnologien in der vorbeugenden Sozialpolitik: Bestandsaufnahme, Funktionen und Perspektiven

Ley, Thomas; Seelmeyer, Udo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ley, T., & Seelmeyer, U. (2017). *Informationstechnologien in der vorbeugenden Sozialpolitik: Bestandsaufnahme, Funktionen und Perspektiven*. (FGW-Impuls Vorbeugende Sozialpolitik, 7). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67686-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Informationstechnologien in der vorbeugenden Sozialpolitik

Bestandsaufnahme, Funktionen und Perspektiven



Thomas Ley, Udo Seelmeyer

Auf einen Blick

- Informationstechnologien können im Kontext der vorbeugenden Sozialpolitik vier wesentliche Funktionen erfüllen: (1) Steuerung von Hilfesystemen, (2) Vernetzung von Akteuren_innen, (3) Unterstützung von Fallarbeit und (4) Einbindung von Adressat_innen.
- Dieses Potenzial wird bislang jedoch nicht ausgeschöpft: Die Analyse bestehender Präventionsprogramme in NRW macht deutlich, dass es hier bislang vor allem um Projekte einer nachholenden Informatisierung geht, bei denen der Einsatz von IT in der Regel auf Steuerungs- und Vernetzungsfunktionen beschränkt bleibt.
- Dabei bietet eine IT-gestützte vorbeugende Sozialpolitik diverse Anknüpfungspunkte, um ein konsistentes, digitales und bürgerorientiertes Verwaltungshandeln zu etablieren. Integrierte kommunale Präventionsportale könnten hier eine zentrale Rolle spielen.

Digitalisierung im sozialen Sektor

Informationstechnologien haben mittlerweile auch - über klassische Office- und Kommunikationsanwendungen hinaus - Einzug in die moderne Verwaltung und die sozialen Dienstleistungen gefunden, und zwar insbesondere als (1) *Informationsbereitstellungen* innerhalb von Websites und Portalen, (2) *digitalisierte Kommunikation* bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen (etwa Onlineberatung), (3) Anwendungen spezifischer *Assistenztechnologien* vor allem für Adressat_innen mit

Einschränkungen sowie (4) *fallbezogene Informationsverarbeitung* in Form von Falldokumentationssoftware, Monitoringsystemen und Risikoinstrumenten.

Informationstechnologien zeichnen sich dabei durch die enge Verschränkung ihrer Nutzung als Arbeitsmittel einerseits und als Organisationstechnologie andererseits aus: Sie dienen Fachkräften und/oder Adressat_innen als Dokumentations-, Planungs- oder Recherchertools, sind gleichzeitig aber auch oftmals Teil organisationaler Evaluationssysteme bzw. kommunaler Steuerungsinstrumente.

IT-Projekte flankieren Präventionsprogramme in NRW

Unter der Chiffre einer vorbeugenden Sozialpolitik lassen sich eine ganze Reihe an Programmen und Maßnahmen in NRW fassen. Im Kontext der Studie wurden fünf ausgewählte Programme in Form von Dokumentenanalysen und Experteninterviews näher untersucht, um zu analysieren, welche Rolle Informationstechnologien hier spielen.

Im Kontext der Netzwerke Früher Hilfen wurde das *Onlinesystem Frühe Hilfen* zur kommunalen Etablierung von Familieninformationssystemen in den Fokus genommen. Anspruch dieses Informationssystem ist es, die kommunale Angebotslandschaft früher Hilfen niedrigschwellig, umfassend und aktuell darzulegen.

Im Rahmen des Landesmodellvorhabens „Kommunale Präventionsketten“ (ehem. „Kein Kind zurücklassen“) wurden und werden in insgesamt 40 Kommunen kommunale Präventionsketten etabliert, die die vor Ort bestehenden Ressourcen, Projekte und Angebote der Bereiche Gesundheit, Bildung, Kinder- und Jugendhilfe und Soziales besser verzahnen und



schließlich ein eigenes sozialräumliches Monitoring aufbauen sollen. In diesem Kontext wurde das *KeKiz Onlinetool* entwickelt, um auf kommunaler Ebene die Bedarfsplanung, eine interinstitutionelle Netzwerkbildung sowie die Selbstevaluation und Programmentwicklung zu unterstützen.

In der Landesinitiative „Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule - Beruf in NRW“ (KAoA) dient das geschlossene *Kommunikationsforum Kommunale Koordinierung* auf der Plattform ueberaus.de dazu, die kommunalen Koordinierungsstellen zu vernetzen, Fachkräfte zu qualifizieren (Peer Learning) und die Programmentwicklung zu unterstützen. Zudem wird in vielen Maßnahmen des Landes mit dem (noch weitgehend analogen) Portfolioinstrument *Jobmappe NRW* gearbeitet. Es dient jungen Erwachsenen (U25) als Medium der Berufsorientierung, auf der fachlichen Seite als vereinheitlichtes Planungsinstrument der Übergangsgestaltung sowie auf der organisationalen und politischen Ebene als Werkzeug der Standardisierung und Qualitätssicherung.

Die *Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA)* wie auch die *Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement NRW* unterstützen Kommunen bei der Weiterentwicklung ihres Sozialraummonitorings bzw. kommunalen Bildungsmanagements. Während die zuvor genannten IT-Projekte im Wesentlichen *Vernetzung und Kooperation* zum Gegenstand haben, steht hier die *Steuerung* kommunaler Politikfelder im Vordergrund. Diese basiert auf einem Monitoring als kontinuierlichem, überwiegend datengestütztem Beobachtungs- und Analyseprozess zum Zweck der Informierung über Rahmenbedingungen, Verlaufsmerkmale, Ergebnisse und Erträge in den jeweiligen Politikfeldern. Für kleinräumig ausgerichtete Formen von Sozialraummonitoring und Sozialplanung gewinnen neuerdings georeferenzierte Daten bzw. Geoinformationssysteme (GIS) enorm an Bedeutung, da Daten über die Rauminformation miteinander verknüpft und auf kleinräumige

kommunale Gebiete bezogen werden können und daher viel weitreichendere Informationen für kommunale Planungsprozesse und politische Entscheidungen bieten.

Funktionen von IT im Kontext vorbeugender Sozialpolitik

Die Analyse der ausgewählten IT-Projekte und ihrer programmspezifischen Funktionen zeigt, dass IT in der vorbeugenden Sozialpolitik bislang schwerpunktmäßig zur Unterstützung bei der Steuerung von Hilfesystemen sowie bei der Vernetzung von Akteur_innen eingesetzt wird. Das potenzielle Funktionsspektrum von IT geht jedoch über diese beiden Funktionen deutlich hinaus: Erst die stärkere Berücksichtigung der Unterstützung von Fallarbeit und der Einbindung von Adressat_innen ermöglicht es, das ganze Einsatzpotenzial von Informationstechnologien im Feld kommunaler Sozialpolitik abzubilden.

Steuerung von Hilfesystemen

Informationstechnologien können als Werkzeuge genutzt werden, um im Kontext von Programmen, Maßnahmen und organisationalen Zusammenhängen Steuerungsaufgaben besser durchführen zu können. Steuerung als systematisches, regulierendes Eingreifen in Prozesse und Systeme bedarf dabei einer aktuellen Informationsbasis, die vielfach durch Monitoringsysteme geschaffen wird. Für eine indikatorengestützte, arbeitsfeldübergreifende *Sozialplanung* ist ein umfassendes kommunales Monitoring erforderlich, das vorhandene Daten aus den Bereichen Schule, Soziales, Sport, Kinder- und Jugendhilfe, Erwachsenenbildung und Gesundheit sowie weitere sozialstatistische Daten etwa zur Demografie miteinander verbindet. *Monitoringsysteme für Maßnahmen und Programme* wiederum nutzen allgemeine Projektkennzahlen, Daten aus dem programmorientierten Berichtswesen oder fallbezogene Dokumentationen - etwa aus dem *Case Management* und dem *Assessment* von Klient_innen.

TAB. 1

Funktionen und Anwendungskontexte von IT im Rahmen präventiver Programme

| | Funktionen | | | |
|--------------------|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| | Steuerung von Hilfesystemen | Vernetzung von Akteur_innen | Unterstützung von Fallarbeit | Einbindung von Adressat_innen |
| Anwendungskonzepte | Kommunale Sozialplanung | Programme und Institutionen | Falleingangssysteme | Informations- und Hilfeportale |
| | Programm-Monitoring | Expertennetzwerke | Diagnose und Prognosestellungen | Antragstellungen |
| | Populationsbezogenes Risikomanagement | Fallkooperationen | Hilfeplanverfahren | Koproduktion in Dienstleistungen |



Eine weitere Form der Steuerung von Hilfesystemen wäre das *populationsbezogene Risikomanagement*, um Hilfesysteme ausgehend von den systematisch erfassten Risiken der Adressat_innen steuern zu können. Diese Variante einer aktuariellen (versicherungsmathematisch orientierten) Sozialpolitik ist in Deutschland noch kaum etabliert, wird aber bei weiteren präventiven Bemühungen in Zukunft möglicherweise an Bedeutung gewinnen. Bei unangemessenem Gebrauch drohen hier Gefahren durch die mögliche Stigmatisierung von Adressat_innen oder die Verletzung von Persönlichkeitsrechten.

Vernetzung von Akteur_innen

Die Etablierung von Netzwerken steht seit einiger Zeit im Zentrum jugendhilfe-, sozial-, bildungs- und arbeitsmarktpolitischer Fachdiskurse sowie der vorbeugenden Sozialpolitik in NRW. Die Förderung von Kooperationen und Netzwerken ist ein wichtiges Ziel von politischen Programmen und Interventionen geworden. Fachliche *Expertennetzwerke* dienen dem beruflichen Austausch, dem Wissens- und Erfahrungstransfer. Auf der *Ebene von Programmen und Institutionen* wiederum stehen die Abstimmung von institutionellen Perspektiven, die Bündelung von Ressourcen und gemeinsame feldbezogene Zielsetzungen im Vordergrund, etwa bei der Vernetzung (und Strukturierung) von Angebotslandschaften, interkommunalen Vergleichsringen oder handlungsfeldübergreifenden Arbeitskreisen.

Fallbezogene Kooperationsformen zum Daten- und Informationsaustausch oder aber programmbezogene Kooperationsformen - etwa um *Matching*prozesse von Maßnahmeplätzen und Teilnehmer_innen zu arrangieren - haben in der Sozialpolitik bislang kaum Eingang gefunden. Häufig sind IT-Systeme hier (nicht nur aus datenschutzrechtlicher Perspektive) noch stark an Organisationsgrenzen gebunden. Mit der Einführung von E-Akten werden allerdings in verschiedenen Feldern – aktuell etwa in der Medizin und auch der Justiz – bereits politische Leitlinien gesetzt, die zukünftig auch interinstitutionelle Zusammenarbeit in der Sozialpolitik wahrscheinlicher machen.

Unterstützung von Fallarbeit

In immer mehr Handlungsfeldern vorbeugender Sozialpolitik, in denen es um präventive Leistungen geht, die sich vor allem am Einzelfall ausrichten, werden die verschiedenen Phasen der Fallbearbeitung mittlerweile umfassend informationstechnologisch abgebildet: von *Screenings* und *Assessments* in der Falleingangsphase, Diagnosen und Anamnesen zur Auswahl von und Zuordnung zu Maßnahmen, Hilfeplanung und Arbeit mit Zielsystemen bis hin zur (zum Teil auch standardisierten) Prozessdokumentation von Hilfen und schließlich deren Evaluation.

So implementieren etwa Jugendämter digitale Falleingangs- bzw. Meldesysteme vor allem bei Verdachtsfällen im Kinderschutz; Arbeitsämter und Jobcenter entwickeln extensive *Profiling*verfahren, um Klient_innen nach ihren Vermittlungs- und Integrationshemmnissen zu sortieren. Weiterführende – eher professionelle – Problemeinschätzungen lassen sich etwa in Kompetenzbilanzierungen im Übergang Schule-Beruf, Einschätzungen des „erzieherischen Bedarfs“ in der Jugendhilfe oder in Feststellungen zu Unterstützungsbedarfen in den Frühen Hilfen finden. Ferner gibt es zaghafte Ansätze prognostischer Verfahren im Strafvollzug oder in der Bewährungshilfe. In der unmittelbaren fachlichen Fallarbeit schließlich werden Fach-Anwendungen zur systematischen Dokumentation eingesetzt. In solchen ‚elektronischen Fallakten‘ werden die bisherige Hilfesgeschichte, sozialpädagogische und psychosoziale, aber auch medizinische Diagnosen dokumentiert und zunehmend auch der gesamte Prozess der Hilfeplanung mit Festlegung von Zielen, Teilzielen und Maßnahmen – verbunden mit einer regelmäßigen Zielüberprüfung – abgebildet.

Einbindung von Adressat_innen/Bürger_innen

Digitalisierung im Kontext vorbeugender Sozialpolitik ermöglicht neben den bereits beschriebenen Funktionen im Kontext politischer, organisationaler und fachlicher Ebenen nicht zuletzt auch eine bessere Adressierung und Einbindung von Bürger_innen durch die Schaffung niedrigschwelliger Zugänge zu Informationen wie auch die Digitalisierung von Verwaltungshandeln.

Ein zentrales Anliegen von IT-Projekten im Bereich der Prävention ist die bessere Information und Einbindung von Adressat_innen mittels digitaler Medien, etwa durch Informationsportale für spezifische Themen bzw. Zielgruppen (z.B. der „Familien-Wegweiser“ des BMFSFJ oder das „Hilfeportal Sexueller Missbrauch“) oder für lokale Kontexte. Solche Informationsangebote werden auch in NRW auf Landes- und auf kommunaler Ebene vielfach umgesetzt. Noch sehr unterentwickelt sind hingegen die Möglichkeiten für Bürger_innen, in den unterschiedlichen sozialpolitischen Kontexten Verwaltungsangelegenheiten mit kommunalen Behörden auf elektronische Wege zu regeln (*E-Government*). Hier ist sicherzustellen, dass bei Vorhaben zur digitalen Verwaltung – wie dem aktuellen Landesprojekt für die Modellregion Ostwestfalen-Lippe – auch die Verwaltungsbereiche Bildung und Soziales angemessen einbezogen werden. Ebenfalls auszubauen sind die (digitalen) Beteiligungsmöglichkeiten für Adressat_innen in individuellen Hilfeleistungen: Planung und Dokumentation in elektronischen Fallakten finden hier immer noch ohne digitale Beteiligungsmöglichkeiten für die unmittelbar Betroffenen statt.



Insgesamt bleibt die Nutzung von Informationstechnologien in den Feldern vorbeugender Sozialpolitik damit noch hinter den technischen Möglichkeiten zurück. Viele Anwendungen bewegen sich technologisch auf dem Stand des ‚Web 1.0‘ und beschränken sich auf eine unidirektionale Informationsvermittlung über Angebote und Dienstleistungen oder Formen der Vernetzung, die Funktionen und Möglichkeiten des ‚Web 2.0‘ noch kaum aufgreifen. Ferner bietet die Unterstützung von Fallarbeit wie auch die Einbindung von Adressat_Innen inhaltlich weitreichende – wenn auch technologisch anspruchsvollere - Entwicklungsoptionen.

Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung einer IT-gestützten vorbeugenden Sozialpolitik

Gerade das Leitbild einer vorbeugenden Sozialpolitik und die damit verbundene Idee von kommunalen Präventionsketten bieten diverse Anknüpfungspunkte, um ein konsistentes, digitales und bürgerorientiertes Verwaltungshandeln zu etablieren. Dieses müsste allerdings konzeptionell verortet, strategisch eingebettet und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein:

- Zunächst sollten die (kommunalen) Präventionsleitbilder und deren strategische Ziele dahingehend überprüft werden, welche Rolle IT in den jeweiligen Nutzungskontexten spielen soll und kann: sei es als gemeinsames Arbeitsmittel für die Präventionsfachkräfte, als Organisationstechnologie für das Monitoring von Präventionsketten oder aber als Medium zur Einbindung von Bürger_innen.
- Sodann wären die kommunalen „IT-Landschaften“ mit ihren jeweiligen arbeitsfeldspezifischen Ausprägungen mit eben jener IT-Strategie vorbeugender Sozialpolitik abzugleichen, um Parallelsysteme zu vermeiden und notwendige technische, finanzielle und fachliche Ressourcen adäquat einzusetzen.
- Ein Leitbild digitaler öffentlicher Dienste (*digital public services*), welches konsequent von den Leistungsempfänger_innen und Bürger_innen her gedacht wird, wäre zu entwickeln, wenn IT nicht nur auf Steuerungs- und Vernetzungsfunktionen reduziert werden soll.
- Gute IT-Lösungen lassen sich nur sehr begrenzt auf kommunaler Ebene neu entwickeln. Eine hohe technische und fachliche Qualität sowie Verlässlichkeit der Infrastruktur erfordert prototypische Entwicklungen auf Landesebene unter Beteiligung verschiedener Akteur_innen wie etwa beim Onlinesystem Frühe Hilfen. Damit wird eine dezidierte (landesweite) Förderung für entsprechende IT-Projekte im Kontext vorbeugender Sozialpolitik notwendig.
- Es böte sich schließlich an, Modellprojekte zu initiieren, die wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden,

bei denen kommunale Präventionsportale nicht nur zur Vernetzung der professionellen Akteur_innen vor Ort eingesetzt werden, sondern auch die Einbindung von Adressat_innen selbst zum Gegenstand machen. Um ein solches kommunales Präventionsportal perspektivisch als zentrale digitale Anlaufstelle für alle Anliegen einer vorbeugenden Sozialpolitik nutzen zu können, müssten die Prinzipien und Leitbilder der beteiligten Arbeitsfelder adressatengerecht aufbereitet, ein kommunaler Hilfeatlas eingerichtet, eine vermittelnde Onlineberatung eingebunden, Hilfe- und Antragsstellungen online ermöglicht und nach Möglichkeit auch Adressat_innen- und Fachkräftebefragungen integriert werden.

Die Ergebnisse der Analysen machen allerdings deutlich, dass bis hierhin noch ein weiter Weg zu gehen ist. Es ist zudem offen, ob es bezogen auf die Nutzung digitaler Technik auch weiterhin bei einer nachholenden Entwicklung bleiben wird, oder ob neue Technologien in diesem Feld in absehbarer Zeit zu einer proaktiven Gestaltungsform werden. Aufgrund der transformativen und mitunter disruptiven Wirkung, die digitale Technologien auch im Feld der vorbeugenden Sozialpolitik entfalten können, ist allerdings schon jetzt eine Auseinandersetzung mit den ethischen und sozialpolitischen Implikationen dringend erforderlich.

Über die Autoren

Dr. Thomas Ley - Wissenschaftlicher Mitarbeiter und stellvertretender Leiter des Kompetenzzentrums Soziale Dienste (kom.sd) an der Universität Bielefeld.

Prof. Dr. Udo Seelmeyer - Professor für Sozialarbeitswissenschaft an der FH Bielefeld und geschäftsführender Leiter des Kompetenzzentrums Soziale Dienste an der Universität Bielefeld

Impressum

Herausgeber: FGW - Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.), Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080, E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Prof. Dr. Dirk Messner

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik

Themenverantwortliches Vorstandsmitglied: Prof. Dr. Ute Klammer

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, November 2017

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 07
www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik07.html

