

## Evaluation des Pilotversuchs «Assistenzbudget»

Um fundiert über allfällige Leistungsanpassungen für pflege- und betreuungsbedürftige Menschen entscheiden zu können, verlangt das Parlament einen Pilotversuch durchzuführen und umfassend wissenschaftlich zu evaluieren. Interface Politikstudien hat im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) die konzeptionellen und inhaltlichen Grundlagen für die Evaluation des Pilotversuchs «Assistenzbudget» erarbeitet.<sup>1</sup> Das BSV sieht vor, diese im Rahmen einzelner Teilstudien umzusetzen.



Andreas Balthasar und Franziska Müller  
Interface Institut für Politikstudien, Luzern

### Evaluationszweck und zentrale Evaluationsthemen

Mit der 4. Revision der Invalidenversicherung hat der Bundesrat den gesetzlichen Auftrag erhalten, einen oder mehrere Pilotversuche durchzuführen, um Erfahrungen mit Massnahmen zur Stärkung einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung von Versicherten mit einem Bedarf an Pflege und Betreuung zu sammeln. Die Wahl fiel auf den dreijährigen Pilotversuch «Assistenzbudget» (vgl. den Artikel «Mehr Selbstbestimmung für Behinderte: Pilotversuch «Assistenzbudget»» auf Seite 229 der CHSS 4/05) der Fachstelle Assistenz Schweiz (FAssiS). Damit bis Ende 2009 die nötigen Grundlagen zur

Verfügung stehen, welche einen Vergleich zwischen dem heutigen System und dem im Pilotversuch «Assistenzbudget» erprobten Modell erlauben, bedarf es einer umfassenden Evaluation. Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte sollen bei einer künftigen Gesetzesrevision auf der Basis fundierter empirischer Unterlagen beurteilen können, ob Leistungsanpassungen angezeigt sind und wie sich solche konkret auswirken würden.

Die zentralen Themen der Evaluation des Pilotversuchs «Assistenzbudget» sind daher:

Die zentralen Fragestellungen der Evaluation betreffen

- die Nachfrage und Nachfrageentwicklung nach einem Assistenzbudget;

- die Bemessung des Bedarfs an persönlicher Assistenz;
- die Vollkosten ambulanter und stationärer Betreuungsdienste im heutigen System (Gesamtheit der Kostenträger inkl. Subventionen);
- die mittel- und längerfristigen Kostenfolgen bzw. -verlagerungen durch die Einführung eines Assistenzbudgets für die IV, aber auch für andere Sozialwerke (EL, KV etc.) und die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden), insbesondere beim Vermeiden eines Eintritts in eine Betreuungsinstitution oder bei einem Wechsel aus der Institution ins eigene Zuhause;
- die Voraussetzungen für ein funktionsfähiges System und eine erfolgreiche Umsetzung;
- die Auswirkungen auf die Selbstbestimmung und Eingliederung der Assistenznehmenden;
- die langfristigen strukturellen Auswirkungen auf die aktuelle Versorgungssituation und Finanzierungsströme in der Betreuung und Pflege Behinderter, aufgeteilt nach den verschiedenen Finanzierungsträgern.

Zur Untersuchung dieser Themen hat *Interface Politikstudien* im Auftrag des BSV ein Evaluationskonzept erstellt, welches in mehreren Teilstudien durch verschiedene externe Evaluationsinstitute umgesetzt wird.

### Konzeptionelle Anforderungen an das Evaluationsvorhaben

Die Evaluation des Pilotversuchs «Assistenzbudget» orientiert sich an

<sup>1</sup> Balthasar, Andreas; Müller, Franziska (2005): Pilotversuch zur Erprobung neuer Modelle der Hilflosenentschädigung in der IV, Evaluationskonzept, Luzern.

den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und stützt sich auf den Grundsätzen ab, welche sich für den Erfolg von Politikevaluationen als entscheidend herauskristallisiert haben. Es sind dies insbesondere die Nutzenorientierung, die wissenschaftliche Qualität, die Kombination von Fremd- und Selbstevaluation sowie der Einbezug von Beteiligten und Betroffenen.

*Nutzenorientierung:* Gute Evaluationen sind praktisch nützlich. Sie gehen von den Bedürfnissen der politischen Praxis aus und konzentrieren sich auf präzise und sorgfältig abgegrenzte Fragestellungen. Verschiedene kleinere Projekte bilden dabei die Mosaiksteine, welche am Schluss zu einem ganzen Bild zusammengefügt werden. Der Grund dafür liegt in den meist sehr komplexen und vielfältigen Fragestellungen, deren Bearbeitung auf die Wissens- und Erfahrungsbestände unterschiedlicher Disziplinen und Perspektiven angewiesen sind. Die Evaluation des Pilotversuchs «Assistenzbudget» geht daher von praxisgeleiteten Hauptfragestellungen aus, welche in abgegrenzten Projekten von unterschiedlichen Teams bearbeitet werden.

*Wissenschaftliche Qualität:* Die wissenschaftliche Qualität von Evaluationen hängt in erster Linie von einem hinsichtlich der Fragestellung angemessenen Untersuchungsdesign und der korrekten Anwendung sozialwissenschaftlicher Erhebungs- und Interpretationstechniken ab. Der Pilotversuch «Assistenzbudget» beschränkt sich auf drei Kantone. Diese Konzentration hat den Vor-

teil, dass in diesen Kantonen eine Dynamik ausgelöst wird, wie sie auch bei einer flächendeckenden Einführung zu erwarten sein wird. Die Konzentration auf einzelne Kantone ermöglicht es zudem, in den ausgewählten Kantonen eine Vollerhebung durchzuführen. Für die ausgewählten Kantone können damit sehr differenzierte und exakte Ergebnisse generiert werden.<sup>2</sup> Diese werden ergänzt durch qualitative Studien und weitere Datenquellen, um so ein möglichst vollständiges Bild der Wirkungen des Modells Assistenzbudget zu gewinnen.

*Kombination von Fremd- und Selbstevaluation:* Vielfach hat sich gezeigt, dass die Evaluation von Projekten besonders aussagekräftig ist, wenn Selbst- und Fremdevaluation kombiniert werden.<sup>3</sup> Das BSV formuliert daher für die beteiligten Durchführungsstellen (FAssiS, IV-Stellen) klare Vorgaben betreffend die zu erhebenden und zu dokumentierenden Daten. Die Durchführungsstellen werden auf dieser Grundlage zuhanden des BSV eine eigene Bewertung der Projektdurchführung vornehmen, welche die Fremdevaluation ergänzen wird.

*Einbezug von Beteiligten und Betroffenen:* Um sicherzustellen, dass unterschiedliche Optiken und Erfahrungen von Beteiligten und Betroffenen eingebracht werden, ist es erforderlich, diese einzubeziehen. Die Evaluation des Pilotversuchs «Assistenzbudget» wird daher betroffene Akteurguppen in Begleitgruppen einbinden und in Interaktion mit den Teilnehmer/-innen durchgeführt. Mit dem Einbezug der Positionen verschiedener Interessengruppen soll insbesondere auch die politische Tragfähigkeit der Evaluationsergebnisse berücksichtigt werden.

### Inhaltliche Ausrichtung der Evaluation «Assistenzbudget»

Das Evaluationsprogramm umfasst mehrere Teilevaluationen.

- In der Teilstudie 1 sollen Fragen der strukturellen Anlage, der organisatorischen Abwicklung sowie der Qualität der Leistungen der beteiligten Durchführungsstellen evaluiert und hinsichtlich ihrer Tauglichkeit für eine allgemeine Einführung einer Assistenzentschädigung beurteilt werden.
- Die Teilstudie 2 verfolgt zwei Zielsetzungen: Zum einen die Durchführung einer quantitativ standardisierten Erhebung und das Bereitstellen eines umfassenden Datenstamms über die Zielgruppe des Pilotversuchs. Zum anderen Auswertungen der Daten bezüglich Beschreibung der Teilnehmenden, der Gründe für eine (Nicht-)Teilnahme am Pilotversuch und die Erwartungen der Teilnehmenden.
- Die Zielsetzung der Teilstudie 3 ist es, die individuellen Bedingungen und allgemeinen Voraussetzungen, die für eine erfolgreiche Umsetzung der persönlichen Assistenz erfüllt sein müssen, zu analysieren.
- Teilstudie 4 befasst sich mit der Frage, welche Folgen die selbstbestimmte Gestaltung der persönlichen Assistenz durch die Assistenznehmenden für die Entwicklung des Assistenzangebots hat.
- Im Zentrum der Teilstudie 5 steht die transparente Darstellung von Kosten und Nutzen einzelner Fallgruppen im Assistenzmodell im Vergleich zum herkömmlichen Betreuungssystem.
- Teilstudie 6 beschäftigt sich mit Massnahmen zur Unterstützung selbstbestimmten Lebens von Behinderten im In- und Ausland, welche parallel und unabhängig vom Pilotversuch «Assistenzbudget» laufen. Dazu gehören auch Leistungen, die je nach Kanton unterschiedlich, zusätzlich zur Hilflosenentschädigung ausgerichtet werden.
- Teilstudie 7 befasst sich mit der Nachfrage und den Kosten des

2 Die Beschränkung des Pilotversuchs auf einzelne Kantone hat aber auch zur Konsequenz, dass die gesamtschweizerische Repräsentativität der Ergebnisse geschmälert wird und die Übertragung der Resultate auf die Grundgesamtheit aller Kantone über Analogieschlüsse erfolgen muss.

3 Als Selbstevaluationen werden Verfahren bezeichnet, bei denen die praxisgestaltenden Fachleute identisch sind mit den Evaluierenden. Bei der Fremdevaluation erfolgt die Beurteilung hingegen durch unabhängige Fachleute.

Zeittabelle

	04		05		06		07		08		09	
	Dez.	Jan.- Juni	Juli- Dez.	Jan.- Juni	Juli- Dez.	Jan.- Juni	Juli- Dez.	Jan.- Juni	Juli- Dez.	Jan.- Juni	Juli- Dez.	
Potenzialabschätzung*	■											
Controlling und Selbstevaluation			■		■		▨		▨			
Teilstudie 1: Organisation und Leistungen			■		■		▨		▨			
Teilstudie 2: Befragung der Zielgruppe			●		■		●		▨		▨	
Teilstudie 3: Bedingungen und Voraussetzungen persönlicher Assistenz					■		▨		▨			
Teilstudie 4: Folgen für die Entwicklung des Assistenzangebots					■		▨		▨			
Teilstudie 5: Kosten-Nutzen-Analysen			■		■		▨		▨			
Teilstudie 6: Massnahmen zur Unterstützung selbstbestimmten Lebens ausserhalb des Pilotversuchs					■		▨		▨			
Teilstudie 7: Folgen einer allgemeinen Einführung					■		▨		▨			
Synthese und wissenschaftlicher Schlussbericht					■		▨		▨			

● Quantitative Befragung der Assistenznehmenden ■ Berichterstattung

▨ schraffierte Fläche: Ausgestaltung der Studien abhängig vom Bundesratsentscheid über eine Verlängerung des Pilotversuchs

\*Umfrage bei allen Bezüger/-innen einer Hilflosenentschädigung der IV

Assistenzmodells im Falle einer allgemeinen Einführung sowie den Auswirkungen auf das heute bestehende Betreuungssystem. Ziel ist es, die Ergebnisse des Pilotversuchs aus den übrigen Teilstudien in die Zukunft zu projizieren.

Nach Vorliegen der Zwischenergebnisse Mitte 2007 wird das BSV einen Zwischenbericht zuhanden des Bundesrates erstellen, der als Grund-

lage für den Entscheid über eine allfällige Verlängerung des Pilotversuchs während höchstens vier Jahren dient. Das BSV ist zudem beauftragt, dem Bundesrat bis spätestens Ende 2009 einen Bericht mit den Ergebnissen der Evaluation und den Schlussfolgerungen zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten. Grundsätzlich werden alle Evaluationsberichte sowie der Synthesebericht nach der Diskus-

sion in der Begleitgruppe durch das BSV publiziert.

Andreas Balthasar, Dr. rer. pol., Institutsleiter von Interface Institut für Politikstudien, Luzern, und Präsident der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft. E-Mail: balthasar@interface-politikstudien.ch

Franziska Müller, lic. rer. soc., Mitarbeiterin von Interface Institut für Politikstudien, Luzern. E-Mail: mueller@interface-politikstudien.ch