

Evaluation des Pilotversuchs «Assistenzbudget»

Im Auftrag des Parlaments entschied sich der Bundesrat 2005 für die Durchführung eines Pilotversuchs Assistenzbudget der Fachstelle Assistenz Schweiz (FAssiS) in drei Pilotkantonen (Basel-Stadt, St.Gallen und Wallis). Der Pilotversuch dauert vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2008. *Interface* Politikstudien hat im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) eine Zwischensynthese verfasst, welche auf der Basis mehrerer Teilstudien die bisherigen Erfahrungen mit dem Pilotversuch zusammenfassend dokumentiert.



Andreas Balthasar
Interface – Institut für Politikstudien, Luzern



Franziska Müller
Interface – Institut für Politikstudien, Luzern

Stellen der Pilotkantone und der Stiftung Assistenz Schweiz (SAssiS) als angemessen und effizient beurteilt, und die am Pilotversuch Teilnehmenden sind mit den Durchführungsprozessen mehrheitlich zufrieden. Die Evaluation weist jedoch auf drei generelle Aspekte der Durchführung hin, welche besondere Beachtung verdienen: Erstens kritisieren viele Teilnehmende den mit der Beteiligung verbundenen hohen administrativen Aufwand. Zweitens ist es trotz grosser Anstrengungen nur beschränkt gelungen, den Pilotversuch bei der Zielgruppe bekannt zu machen. Drittens sind zwischen den IV-Stellen Vollzugsunterschiede bei der Berechnung des Assistenzbudgets und der Kontrolle festzustellen. Aus Sicht der Evaluation werden Letztere im Pilotversuch begrüsst, weil dadurch Erfahrungen mit unterschiedlichen Praktiken ermöglicht werden.

Zweck und Inhalt des Pilotversuchs

Der Pilotversuch soll Grundlagen schaffen, um fundiert über zukünftige allfällige Leistungsanpassungen für pflege- und betreuungsbedürftige Menschen entscheiden zu können. Zielgruppe des Pilotversuchs sind Bezüger und Bezügerinnen einer Hilflosenentschädigung IV, welche während der Pilotphase nicht in einem Heim wohnhaft sind. Teilnahmeberechtigt sind Personen aus den Pilotkantonen sowie eine begrenzte Anzahl von Personen aus der übrigen Schweiz. Im Pilotversuch werden die bisherige *Hilflosenentschädigung, der Intensivpflegezuschlag für*

Minderjährige und Dienstleistungen Dritter anstelle eines Hilfsmittels der IV durch eine Assistenzpauschale gemäss dem Grad der Hilflosigkeit sowie ein individuelles Assistenzbudget ersetzt.¹ Damit können Betreuung- und Pflegeleistungen von Dritten oder von Familienangehörigen und Bekannten eingekauft werden.

Strukturen und Prozesse haben sich insgesamt bewährt

Insgesamt werden die Strukturen des Pilotversuchs von den befragten Vertretungen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), der IV-

Nachfrage nach dem Pilotversuch liegt unter den Erwartungen

Ende Juni 2007 nahmen 221 Personen am Pilotversuch teil. 133 Teilnehmende stammen aus Pilotkantonen, 88 aus der übrigen Schweiz.

In den drei Pilotkantonen wurden alle teilnahmeberechtigten Personen zum Pilotversuch zugelassen, so dass Hinweise auf die Nachfrage nach einem künftigen Assistenzmodell vor-

¹ Den Teilnehmenden werden im Durchschnitt monatlich 4436 Franken Assistenzgeld (Assistenzpauschale und Assistenzbudget) ausbezahlt. Personen mit einem leichten Grad an Hilflosigkeit erhalten im Durchschnitt 1313 Franken, Personen mit einem mittelschweren Grad 3400 Franken und Personen mit einem schweren Grad 7588 Franken.

liegen. Bei den Teilnehmenden in den Pilotkantonen handelt es sich um 98 Erwachsene (74 %) und 35 Minderjährige (26 %). Unterschieden nach Behinderungsart sind 76 (57 %) Teilnehmende körperbehindert, 29 (22 %) geistig behindert, 17 (13 %) psychisch behindert und 11 (8 %) haben eine Sinnesbehinderung. 122 (92 %) Personen wohnten bereits vor dem Pilotversuch in einem Privathaushalt, elf (8 %) Personen aus den drei Pilotkantonen sind aus einem Heim ausgetreten (10 erwachsene, 1 minderjährige).

Im Vergleich zur Gesamtheit der Teilnahmeberechtigten sind Heimbewohnende sowie Personen mit einem leichten Hilflosigkeitsgrad im Pilotversuch deutlich untervertreten. Hingegen ist die Nachfrage bei Personen mit einem schweren Grad an Hilflosigkeit überdurchschnittlich hoch. Die Zusammensetzung der Teilnehmenden bezüglich Behinderungsart entspricht in etwa der Gesamtheit aller Teilnahmeberechtigten, körperbehinderte Personen nehmen jedoch leicht häufiger teil.

In den drei Pilotkantonen nehmen deutlich weniger Personen am Pilotversuch teil, als aufgrund einer vorgängig durchgeführten Befragung bei sämtlichen Bezügerinnen und Bezüger einer Hilflosenentschädigung erwartet wurde. Aufgrund dieser Erhebung ist das BSV in den drei Pilotkantonen von einer Beteiligung von rund 285 Personen ausgegangen. Mit 133 teilnehmenden Personen wird das erwartete Volumen zu 47 Prozent ausgeschöpft. Wichtigste Gründe für eine Nichtteilnahme sind die geringe Bekanntheit des Versuchs sowie ein falsches Modellverständnis bei der Zielgruppe (z.B. die Annahme, man sei nicht berechtigt, am Pilotversuch teilzunehmen). Die Evaluation hat ergeben, dass die tiefe Nachfrage auch auf die abwartende Haltung der Behinderteninstitutionen und deren zögerliche Informationspolitik zu Beginn des Pilotversuchs zurückzuführen ist. Wie hoch die Nachfrage bei einer allge-

meinen Einführung ohne Befristung und mit steigendem Bekanntheitsgrad wäre, kann durch einen befristeten Pilotversuch nicht direkt geklärt werden.

Lebensqualität der Teilnehmenden nimmt zu, Angehörige werden bisher nur beschränkt entlastet

Im Allgemeinen beurteilen die teilnehmenden Personen ihren persönlichen Nutzen des Assistenzmodells als hoch (vgl. G1). Ihre Lebensqualität ist vor allem in den Bereichen Selbstständigkeit, finanzieller Handlungsspielraum und soziale Integration teilweise massiv gestiegen. Hingegen konnte eine Verbesserung der beruflichen Integration bisher nur in sehr geringem Ausmass festgestellt werden.

Das Assistenzbudget hat nur beschränkt zu einer Entlastung der Angehörigen hinsichtlich ihres Betreuungsaufwands geführt. Häufig werden Familienangehörige, die bisher unentgeltliche Leistungen erbracht haben, als Assistenzpersonen angestellt. Bisher kostenlos geleistete Arbeit wird nun entlohnt. In einigen Fällen haben die Familienangehörigen auch ihre Erwerbstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt ausser Haus dank dem Assistenzbudget reduziert oder aufgegeben.

Pilotversuch hat nur wenige Heimaustritte ermöglicht

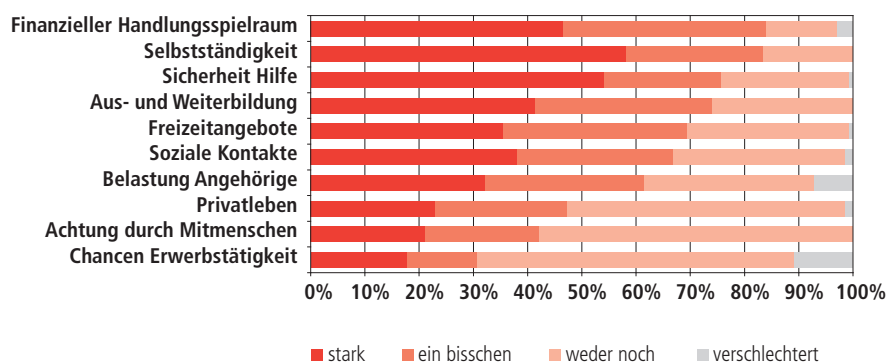
26 Teilnehmende am Pilotversuch (24 Erwachsene und 2 Minderjährige) sind aus einem Heim ausgetreten. 90 Prozent der erwachsenen Teilnehmenden aus den Pilotkantonen lebten bereits vor dem Pilotversuch zu Hause, nur 10 Prozent sind aus einem Heim ausgetreten, obwohl ihr Anteil an der Grundgesamtheit 45 Prozent beträgt. Bei den Heimaustretenden handelt es sich überwiegend um körperbehinderte Personen mit einer schweren Hilflosigkeit. Insbesondere ist in den Pilotkantonen keine Person mit einer geistigen Behinderung aus dem Heim ausgetreten. Rund zwei Drittel der Teilnahmeberechtigten, welche in einem Heim wohnen, wollen explizit im Heim bleiben und sind daher nicht am befristeten Pilotversuch interessiert.

Assistenzmodell führt insgesamt zu Kostensteigerung

Die Kosten für die Betreuung der Personen mit Behinderungen sind in den meisten Fällen gestiegen. Im Durchschnitt beträgt die Kostensteigerung rund 30 000 Franken pro Jahr. Die vor Projektbeginn formulierte Erwartung, wonach das Assistenzbudget für die Allgemeinheit

Verbesserung verschiedener Lebensbereiche dank Assistenzbudget

G1



Quelle: Frey et al. 2007a, S. 97–155

insgesamt kostenneutral oder gar kostensenkend wirkt, ist somit nicht eingetreten.² Ursache dafür ist hauptsächlich der Umstand, dass die Anzahl Heimaustritte tief ausfiel und insgesamt nur geringfügig zu Einsparungen führte. Deshalb konnten die erwarteten Mehrkosten bei Personen, die bereits vor dem Pilotversuch zu Hause gewohnt haben, nicht kompensiert werden.

Die Kosten für die Allgemeinheit nehmen bei *Übertritten vom Heim ins Assistenzmodell* insgesamt ab (durchschnittlich um rund 5500 Franken pro Jahr und Person, ohne Berücksichtigung von IV-Baubeträgen). Die Varianz in den Kostenänderungen ist bei den Heimaustretenden jedoch hoch. Heimaustretende mit einer

leichten oder mittleren Hilflosigkeit generieren zumeist eine Kostenreduktion von durchschnittlich 31 650 Franken pro Jahr. Bei Heimaustretenden mit schwerer Hilflosigkeit (meist körperlich behinderte Personen) kann es sowohl zu Kostenerhöhungen als auch zu Kostensenkungen kommen. Im Durchschnitt resultiert eine Kostenerhöhung von rund 12 460 Franken pro Jahr. Heimaustretende mit hohem ursprünglichem Kostenniveau generieren meist eine Kostensenkung. Bei einem tiefen ursprünglichen Kostenniveau werden mit dem Assistenzmodell die Kosten für die Allgemeinheit bei Heimaustretenden mit einer leichten oder mittleren Hilflosigkeit gesenkt und bei Heimaustretenden mit schwerer

Hilflosigkeit erhöht. In letzteren Fällen ist die Kostenerhöhung jedoch auch mit einer Leistungsausdehnung verbunden. Bei gleicher Leistung ist das Assistenzmodell somit tendenziell günstiger.

Unter allen Teilnehmenden, welche bereits vor Eintritt in einem *Privathaushalt* lebten, betrug die erwartete Kostenzunahme für die Allgemeinheit durchschnittlich rund 38 000 Franken pro Jahr und pro Teilnehmenden; lediglich auf Teilnehmende aus den Pilotkantonen bezogen betragen die jährlichen Mehrkosten knapp 30 000 Franken. Am grössten ist die Kostenerhöhung bei den körperlich behinderten Personen mit einer schweren Hilflosigkeit und einem hohen Assistenzbedarf ausgefallen. Die Kostenerhöhungen entsprechen zu einem Grossteil dem Ausmass bisher unbezahlt geleisteter persönlicher Hilfe von Angehörigen und Bekannten.

Neben einer Erhöhung der Kosten insgesamt erfolgte durch das Assistenzbudget eine Kostenverlagerung von Kantonen, Gemeinden und Krankenversicherungen hin zur Invalidenversicherung.

Wie die Kostenerhöhung mit den damit einhergehenden Nutzenerhöhungen in Form einer verbesserten Lebensqualität abgewogen wird, kann die Evaluation nicht abschliessend beurteilen und ist letztlich eine politische Frage.

Andreas Balthasar, PD 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

Teilstudien der Evaluation:

Zellweger, Eric; Mangué, Marc; Lafuente, Frédérique (2007): *Projet pilote «Budget d'assistance»: Evaluation de l'organisation et des prestations d'organes d'exécution. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche OFAS No. 5/07*, Berne.

Hefti, Christoph; Frey, Miriam; Koch, Patrick (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Beschreibung der Teilnehmenden, Teilnahmegründe und Erwartungen. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 6/07*, Bern.

Latzel, Günther; Andermatt, Christoph (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Abklärung des Assistenzbedarfs. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 7/07*, Bern.

Frey, Miriam; Kägi, Wolfram; Koch, Patrick; Hefti, Christoph (2007a): *Pilotversuch Assistenzbudget: Auswirkungen auf Kosten, Nutzen und Finanzierung. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 8/07*, Bern.

Frey, Miriam; Kägi, Wolfram; Koch, Patrick; Hefti, Christoph (2007b): *Pilotversuch Assistenzbudget: Auswirkungen auf Kosten, Nutzen und Finanzierung (Materialienband). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 9/07*, Bern.

Dubach, Philipp; Oesch, Thomas; Guggisberg, Jürg (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Subjektorientierte Leistungen für ein integriertes Leben Behinderter: Ergänzungen und Inkompatibilitäten mit dem Pilotversuch Assistenzbudget. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 10/07*, Bern.

Baumgartner, Edgar; Wacker, Elisabeth; Castelli, Francesco; Klemenz, Regina; Oberholzer, Daniel; Schäfers, Markus; Wansing, Gudrun (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Assistenzmodelle im internationalen Vergleich. Leistungen und Massnahmen zur Unterstützung selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebens in ausgewählten Ländern. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 11/07*, Bern.

Zwischensynthese:

Balthasar, Andreas; Müller, Franziska (2007): *Pilotversuch Assistenzbudget: Zwischensynthese. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 12/07*, Bern.

² Gemeint sind die Kosten für die öffentliche Hand sowie für die Gemeinschaft (etwa in Form von IV-Beitragszahlenden).