

Bruno Nydegger Lory
 Bundesamt für Sozialversicherungen – Bereich Forschung und Evaluation

25. Juni 2015

Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung

Pilotversuch Assistenzbudget

Im Rahmen der parl. Debatte über die 4. Revision des Eidg. Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) wurde – insbesondere von Behindertenkreisen – ein Paradigmenwechsel gefordert: Anstelle der objektfinanzierten Pflege und Betreuung sollen eine individuell ausgerichtete Subjektfinanzierung und der wahlfreie Leistungsbezug ermöglicht werden. Wie eine solche Massnahme ausgestaltet und reguliert werden kann, war jedoch weitgehend unklar. Deshalb wurde der Bundesrat in den Schlussbestimmungen zur 4. IVG-Revision verpflichtet, unverzüglich Erfahrungen mit einem oder mehreren Pilotversuchen zu sammeln.

Pilotversuch Assistenzbudget

1. Zeitliche Verortung
2. Kontextualisierung
3. Situation vor Pilotversuch
4. Zentrale Erkenntnisinteressen
5. Eckwerte vor Start des Pilotversuchs
6. Vorbereitung und Umsetzung
7. Untersuchungs- / Evaluationsgegenstände
8. Grösste «Knackpunkte» (→ Challenges)

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 2

Pilotversuch Assistenzbudget

1. Zeitliche Verortung

Meilensteine

| | | |
|---------------------------------------|------------------------|----------------------------|
| 1. Vorschlag | 21. Februar 2001 | Botschaft 4. IV-Rev. II |
| Auftrag | 1. Januar 2004 | Inkrafttreten 4. IV-Rev. |
| Verordnung | 10. Juni 2005 | |
| Start Pilotversuch (inkl. Evaluation) | 1. Januar 2006 | |
| BR-Kennntnisnahme Ergebnisse | 21. Dezember 2007 | |
| Modellvorschlag | 24. Februar 2010 | Botschaft 6. IV-Rev. I |
| Definitive Einführung | 1. Januar 2012 | Inkrafttreten 6. IV-Rev. I |
| Laufende Evaluation | Sept. 2012 – Aug. 2017 | |

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 3

Pilotversuch Assistenzbudget

2. Kontextualisierung (1)

Gesellschaftliche Trends

- Steigende Lebenserwartung für Menschen mit (hohem) Pflege- und Betreuungsbedarf
- Zunehmende Mobilität und Individualisierung; zunehmende Alterung der informellen, häuslichen Betreuenden (meist Eltern)

→ **Immer mehr Menschen verbringen immer mehr Jahre ihres Lebens in stationären Einrichtungen**

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 4

Pilotversuch Assistenzbudget

2. Kontextualisierung (2)

(Sozial-)politische Trends

- 1.1.2004: Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)
- «Independent Living Movement» wird auch in der Schweiz als «Selbstbestimmt Leben Bewegung» zu einer parteiübergreifenden, politisch organisierten Kraft

→ **Breit getragene Forderung nach eigenverantwortlichem Leben (d.h. zuhause!) für Menschen mit Behinderungen**

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 5

Pilotversuch Assistenzbudget

2. Kontextualisierung (3)

Ökonomische / finanzpolitische Rahmen

- Forderung nach mehr Kostentransparenz und -effizienz
- Trend von der Global- zur Fallpauschal-Finanzierung
- Trend von der Objekt- zur Subjektfinanzierung
- Finanzielle Konsolidierung der IV

→ **Kostenneutralität der Massnahme!**

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 6

Pilotversuch Assistenzbudget

3. Situation vor Pilotversuch (1) für Menschen mit Behinderungen, die zuhause leben

Individuelle Leistungen der IV

- Hilflosenentschädigung (430.- bis 1750.- / Monat);
Fokus auf Körper- und Sinnesbehinderung
 - lebenspraktische Begleitung für Menschen mit
psychischer Behinderung (430.- bis 1090.- / Monat)
 - Intensivpflegezuschlag für Pflege und Betreuung
hilfloser Minderjähriger (430.- bis 1290.- / Monat)
- **(bescheidene) Pauschalen**

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 7

Pilotversuch Assistenzbudget

3. Situation vor Pilotversuch (2) für Menschen mit Behinderungen, die zuhause leben

Weitere individuelle Leistungen

- Ambulante Pflege (Spitex/ELKV):
finanziell umfangreicher, aber rigide ausgestaltet und
deshalb wenig in Anspruch genommen
- **«Da kommt wer will, wann er/sie will und macht was
und wie er/sie will»**

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 8

Pilotversuch Assistenzbudget

3. Situation vor Pilotversuch (3) für Menschen mit Behinderungen, ...

... die in einem Heim leben

- Stationäre Pflege und Betreuung

→ **Fallkosten von bis zu Fr. 280'000.- pro Jahr**

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 9

Pilotversuch Assistenzbudget

4. Zentrale Erkenntnisinteressen

- Für wen ist die Massnahme (nicht) geeignet?
 - Wie wird Assistenzbedarf definiert, quantifiziert und limitiert?
 - Welche Dienstleistungserbringende (Assistierende) sind zuzulassen?
 - Wie hoch sind die „richtigen“ Vergütungsansätze?
 - Können mit der Massnahme Kosten gesenkt werden? Bei wem? Bei wem steigen sie ggf.?
 - Welche Mehrkosten (bei wem?) gehen durch Mehrnutzen (bei wem?) einher?
- Die Antworten sollen Grundlagen für den politischen Entscheid über eine definitive Ausgestaltung und Einführung liefern

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 10

Pilotversuch Assistenzbudget

5. Eckwerte vor Start des Pilotversuchs (1)

Die Verordnung zum Pilotversuch muss – soweit voraussehbar – Umsetzungs- und Ausgestaltungsregeln festsetzen

- Prozedurales (Voraussetzung; Anmeldung; Entscheid; Austritt)
- Ausgestaltung (anrechenbare Leistungen; Vergütungsansätze; Höchstbeträge; Handhabung bei akuten Phasen; Kostenbeteiligung; Leistungskoordination)

→ Für die Evaluation heisst dies, dass sie sowohl begleitend-formativ als auch bilanzierend-summativ ausgerichtet sein muss

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 11

Pilotversuch Assistenzbudget

5. Eckwerte vor Start des Pilotversuchs (2)

Verordnung über den Pilotversuch «Assistenzbudget» (SR 831.203)

1. Abschnitt: Zweck und Gegenstand

Art. 1

¹ Diese Verordnung regelt den Pilotversuch «Assistenzbudget», mit dem die **eigenverantwortliche** und **selbstbestimmte** Lebensführung von invaliden Personen gestärkt werden soll, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen dauernd **Hilfe von Dritten** oder **persönliche Überwachung** brauchen oder regelmässig auf **lebenspraktische Begleitung** angewiesen sind.

² Sie legt die finanziellen Leistungen der Invalidenversicherung (IV) für Personen fest, die **freiwillig** am Pilotversuch «Assistenzbudget» **teilnehmen**.

25.06.2015 Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung 12

Pilotversuch Assistenzbudget

5. Eckwerte vor Start des Pilotversuchs (3)

Verordnung über den Pilotversuch «Assistenzbudget» (SR 831.203)

2. Abschnitt: Teilnahme am Pilotversuch

Art. 5 Ende der Teilnahme

(...)

³ Ein Austritt aus dem Pilotversuch ist **jederzeit möglich**. Er ist der zuständigen IV-Stelle schriftlich mitzuteilen.

Pilotversuch Assistenzbudget

5. Eckwerte vor Start des Pilotversuchs (4)

Verordnung über den Pilotversuch «Assistenzbudget» (SR 831.203)

2. Abschnitt: Teilnahme am Pilotversuch

Art. 2 Voraussetzungen

¹ Zur Teilnahme am Pilotversuch können Personen zugelassen werden, welche:

(...)

c. **nicht in einem Heim** oder **Sonderschulheim wohnen** oder sich **verpflichten**, es im Fall einer Teilnahme zu verlassen;

(...)

f. sich **einverstanden** erklären, dass **ihre Daten** im Rahmen des Pilotversuches **evaluiert** werden; und

g. sich **verpflichten**, zu **Evaluationszwecken Auskünfte** zu erteilen.

Pilotversuch Assistenzbudget

5. Eckwerte vor Start des Pilotversuchs (5)

Verordnung über den Pilotversuch «Assistenzbudget» (SR 831.203)

2. Abschnitt: Teilnahme am Pilotversuch

Art. 2 Voraussetzungen

² Um eine **wissenschaftliche Evaluation** und die **Einhaltung des Kostendaches** zu gewährleisten, ist die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Pilotversuch beschränkt. Es besteht **kein Rechtsanspruch auf Teilnahme** am Pilotversuch.

Aus den Erläuterungen zu Absatz 2:

„Bei der Evaluation geht es um eine Optimierung zwischen einer möglichst genauen Abschätzung der Folgen einer allgemeinen Einführung eines Assistenzbudgets (möglichst viele Teilnehmer/innen) und den Kosten für einen Pilotversuch (möglichst wenig Teilnehmer/innen).“

Pilotversuch Assistenzbudget

6. Vorbereitung und Umsetzung

Weitere Massnahmen, um die (politische) Akzeptanz der Ergebnisse zu sichern

- Ausgeglichene Einbindung der Stakeholder
- Errichten von Begleitstrukturen
- Instruktionen und laufende, gemeinsame Abklärungen mit den Durchführungsstellen und weiteren Schlüsselakteuren
- Überbrückungs- und Anschlusslösungen im Voraus definieren
- Evaluierbarkeit im Voraus sicherstellen resp. klar auf Herausforderungen und Grenzen hinweisen

Pilotversuch Assistenzbudget

7. Untersuchungs-/Evaluationsgegenstände

| Fokus | Bericht (Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit») |
|----------------------------------|--|
| Zielgruppe | <ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung der Teilnehmenden, Teilnahmegründe und Erwartungen |
| Organisation und Vollzug | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluation de l'organisation et des prestations d'organes d'exécution • Abklärung des Assistenzbedarfs |
| (erwartete) Wirkungen | <ul style="list-style-type: none"> • Auswirkungen auf Kosten, Nutzen und Finanzierung (Materialienband) • Auswirkungen auf Kosten, Nutzen und Finanzierung |
| Lernen von anderen / Bestehendem | <ul style="list-style-type: none"> • Assistenzmodelle im internationalen Vergleich. Leistungen und Massnahmen zur Unterstützung selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebens in ausgewählten Ländern |
| (mögliche) Fraktionen | <ul style="list-style-type: none"> • Subjektorientierte Leistungen für ein integriertes Leben Behinderter. Ergänzungen und Inkompatibilitäten mit dem Pilotversuch Assistenzbudget |
| Gesamtbeurteilung | <ul style="list-style-type: none"> • Zwischensynthese |

Pilotversuch Assistenzbudget

8. Grösste «Knackpunkte» (1)

Juristisch

- Eckwerte in der Verordnung festlegen, die einerseits dem Pilotversuch eine reelle Chance geben, eine fundierte Grundlage für Ergebnisse zu erhalten – andererseits möglichst „politisch realistisch“ sind, um aus den Ergebnisse und den Erfahrungen einen breit abgestützten, nachvollziehbaren Vorschlag für eine definitive Lösung ableiten zu können.

Pilotversuch Assistenzbudget

8. Grösste «Knackpunkte» (2)

Programmatisch

- Die Massnahme war für fast alle Beteiligten Neuland! Der Versuch konnte nicht bis in die letzten Details vordefiniert werden. Es ist deshalb besonders wichtig, bei allen Schlüsselakteuren die Bereitschaft des laufenden Lernens aufrecht zu erhalten.

25.06.2015

Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung

19

Pilotversuch Assistenzbudget

8. Grösste «Knackpunkte» (3)

Methodisch

- Nebst der unter Evaluierenden bekannt langen Liste von Herausforderungen im sozialen / sozialpolitischen Kontext lag die grosse Schwierigkeit im Fehlen zentraler Daten.

Hauptargument und –ziel der „Initianten“ war, die hohen Ausgaben (> stationärer Aufenthalte) würden beim Wechsel von Objekt- zu Subjektfinanzierung reduziert und gleichzeitig die Zufriedenheit der Teilnehmenden (> Selbstbestimmung und Teilhabe) massiv erhöht. Aber wie viel Frau X oder Herr Y im Heim Z kosten, wusste zu Beginn niemand...

25.06.2015

Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung

20

Pilotversuch Assistenzbudget

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Bruno Nydegger Lory
 Bundesamt für Sozialversicherungen
 Bereich Forschung und Evaluation

25.06.2015

Forum für Rechtssetzung / Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung

21
