Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C 538/2021

Urteil vom 6. September 2022

II. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Parrino, Präsident,
Bundesrichter Maillard, Stadelmann,
Bundesrichterin Moser-Szeless, Bundesrichter Abrecht,
Gerichtsschreiberin Dormann.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Ronald Pedergnana,
Beschwerdeführerin,

gegen

IV-Stelle des Kantons Zürich, Röntgenstrasse 17, 8005 Zürich,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Invalidenversicherung,

Beschwerde gegen das Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 30. August 2021 (IV.2020.00683).

Sachverhalt:

A.
Die 1973 geborene A._____, Mutter zweier Kinder (geboren im Juli 2014 resp. im März 2017), ist seit einem Unfall im Jahr 1994 Paraplegikerin. Sie bezieht deswegen von der Invalidenversicherung insbesondere eine Dreiviertelsrente und eine Entschädigung für mittelschwere Hilflosigkeit. Mit Verfügung vom 9. Dezember 2014 sprach ihr die IV-Stelle des Kantons Zürich einen Assistenzbeitrag von monatlich Fr. 2393.75 resp. jährlich Fr. 26'331.25 ab Juli 2014 zu. Im November 2015 ersuchte A._____ um Erhöhung des Assistenzbeitrags. Nach Abklärungen erhöhte die IV-Stelle den Assistenzbeitrag mit Verfügung vom 17. Januar 2017 auf monatlich Fr. 2866.05 resp. jährlich Fr. 31'526.55 ab dem 1. November 2015. Diese Verfügung hob das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil IV.2017.00221 vom 10. Juli 2018 auf; es wies die Sache zur Neuberechnung im Sinne der Erwägungen und neuen Verfügung an die Verwaltung zurück. Auf die dagegen erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil 9C 648/2018 vom 27. September 2018 nicht ein.
Nach Durchführung des Vorbescheidverfahrens legte die IV-Stelle den Assistenzbeitrag mit vier Verfügungen vom 2. September 2020 wie folgt fest: monatlich Fr. 3015.10 resp. jährlich Fr. 33'166.10 ab dem 1. November 2015 ("Umsetzung SVG Urteil vom 10. Juli 2018"); monatlich Fr. 3144.40 (resp. jährlich Fr. 34'588.40) ab dem 1. April 2017 ("Anpassung 2. Kind"); monatlich Fr. 3485.60 resp. jährlich Fr. 41'827.20 ab dem 1. Juli 2017 ("Anpassung Wohnsituation per 1. Juli 2017"); monatlich Fr. 3819.20 resp. jährlich Fr. 45'830.40 ab dem 1. August 2018 ("Anpassung Kind 4-jährig").

B.
Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil IV.2020.00683 vom 30. August 2021 ab.

C.
A._____ lässt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragen, unter

Aufhebung des Urteils vom 30. August 2021 und der diesem zugrunde liegenden Verfügungen sei ihr der höchstmögliche Ansatz von 180 Stunden pro Monat zu vergüten, abzüglich der Hilflosenentschädigung, zuzüglich der Pauschale für die Nacht.
Die IV-Stelle und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) schliessen auf Abweisung der Beschwerde. A._____ lässt eine weitere Eingabe einreichen.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht qualifizierte in seinem Urteil 9C 648/2018 vom 27. September 2018 das Rückweisungsurteil IV.2017.00221 vom 10. Juli 2018 rechtskräftig (vgl. Art. 61 BGG) als Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 Abs. 1 BGG und als in jenem Verfahren unzulässiges Beschwerdeobjekt. Folglich kann dieses Rückweisungs urteil, soweit es sich auf das Urteil IV.2020.00683 vom 30. August 2021 auswirkte, im aktuellen Verfahren mitangefochten werden (Art. 93 Abs. 3 BGG).

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 f. BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Dennoch prüft es - offensichtliche Fehler vorbehalten - nur die in seinem Verfahren gerügten Rechtsmängel (Art. 42 Abs. 1 f. BGG; BGE 135 II 384 E. 2.2.1). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten gilt ein qualifiziertes Rügeprinzip (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 145 I 26 E. 1.3; 138 I 274 E. 1.6). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann ihre Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2 BGG).

2.

2.1. Anspruch auf einen Assistenzbeitrag haben Versicherte, denen eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung nach Art. 42 Abs. 1-4 ausgerichtet wird, die zu Hause leben und volljährig sind (Art. 42quater Abs. 1 IVG). Ein Assistenzbeitrag wird gewährt für Hilfe leistungen, die von der versicherten Person benötigt und regelmässig von einer natürlichen Person (Assistenzperson) unter bestimmten Voraussetzungen erbracht werden (Art. 42 quinquies IVG). Grundlage für die Berechnung des Assistenzbeitrags ist die für die Hilfeleistungen be nötigte Zeit. Davon abgezogen wird die Zeit, die folgenden Leistungen entspricht: (a) der Hilflosenentschädigung nach den Art. 42-42 ter; (b) den Beiträgen für Dienstleistungen Dritter anstelle eines Hilfs mittels nach Art. 21 ter Abs. 2; (c) dem für die Grundpflege ausgerich teten Beitrag der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an Pflegeleistungen nach Art. 25a KVG (Art. 42 sexies Abs. 1 IVG). Der Bundes rat legt insbesondere die Bereiche und die minimale und maximale Anzahl Stunden, für die ein Assistenzbeitrag ausgerichtet wird, fest (Art. 42sexies Abs. 4 IVG).
In den folgenden Bereichen kann Hilfebedarf anerkannt werden: (a) alltägliche Lebensverrichtungen, (b) Haushaltsführung, (c) gesellschaftliche Teilhabe und Freizeitgestaltung, (d) Erziehung und Kinderbetreuung, (e) Ausübung einer gemeinnützigen oder ehrenamtlichen Tätigkeit, (f) berufliche Aus- und Weiterbildung, (g) Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt, (h) Überwachung während des Tages und (i) Nachtdienst (Art. 39c IVV [SR 831.201]). Dabei gilt für Hilfeleistungen in den Bereichen nach Art. 39c lit. a-c IVV bei mittlerer Hilflosigkeit ein monatlicher Höchstansatz von 30 Stunden pro alltägliche Lebensverrichtung, die bei der Festsetzung der Hilflosenentschädigung festgehalten wurde (Art. 39e Abs. 2 lit. a Ziff. 2 IVV), und für Hilfeleistungen in den Bereichen nach Art. 39c lit. d-g IVV ein solcher von insgesamt 60 Stunden (Art. 39e Abs. 2 lit. b IVV).

2.2. Laut Urteil 9C 930/2015 vom 22. März 2016 E. 3.4.1 lässt sich das Verfahren betreffend den Anspruch auf Assistenzbeitrag vereinfacht in folgenden Teilschritten zusammenfassen (vgl. dazu auch Anhang 5 des Kreisschreibens des Bundesamtes für Sozialversicherung über den Assistenzbeitrag [KSAB]) :
A. Die Zeit für den gesamten Hilfebedarf ist mit dem standardisierten Abklärungsinstrument "FAKT2" (nachfolgend: FAKT2) zu ermitteln (benötigte Zeit gemäss Art. 42sexies Abs. 1 IVG, wobei u.a. Reduktionen wegen Aufenthalts in einer Institution, erwachsenen Personen im selben Haushalt u.ä. zu berücksichtigen sind).
B. Die Zeit für den anerkannten Hilfebedarf gemäss Art. 39e IVV ist zu ermitteln (Beachtung der

Höchstansätze).
C. Der niedrigere Betrag (A oder B) ist Ausgangsgrösse für die weiteren Schritte.
D. Die Zeit für bereits abgegoltene Leistungen (Art. 42sexies Abs. 1 lit. a-c IVG: Hilflosenentschädigung, Beiträge für Dienstleistungen Dritter anstelle eines Hilfsmittels oder Beiträge an Grundpflege nach Art. 25a KVG) ist in Abzug zu bringen.
E. Die verbleibende Zeit multipliziert mit dem Stundenansatz gemäss Art. 39f IVV ergibt den Assistenzbeitrag als Geldbetrag; es ist ein monatlicher und jährlicher Assistenzbeitrag festzulegen (Art. 39g IVV). Damit steht der Anspruch im Grundsatz fest.
F. Die Auszahlung erfolgt nach Rechnungsstellung durch die versicherte Person (Art. 42septies Abs. 2 IVG; Art. 39i IVV).

2.3. Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz bei der Ermittlung des gesamten Hilfebedarfs (Schritt A im soeben wiedergegebenen Ablauf schema) Bundesrecht verletzt hat.

3.

3.1. Die Bereiche gemäss Art. 39c lit. a-g IVV werden im FAKT2 mit den Positionen 1-7 erfasst. Sie werden dort in Teilbereiche und manche von diesen in einzelne Tätigkeiten unterteilt. Die Bereiche gemäss Art. 39c lit. h und i IVV werden im FAKT2 in den Positionen 8 und 9 abgebildet und nicht weiter differenziert. Für die einzelnen Tätigkeiten resp. Positionen gemäss FAKT2 ist je nach Stufe des Hilfebedarfs (Stufe 0: kein Hilfebedarf; Stufe 4: maximaler Hilfebedarf) ein bestimmter Minutenwert hinterlegt (vgl. Rz. 4015 KSAB).
Das kantonale Gericht ordnete im Urteil IV.2017.00221 vom 10. Juli 2018 betreffend den mittels FAKT2 festgestellten Hilfebedarf Folgendes an: Bei den alltäglichen Lebensverrichtungen sei im Teilbereich An-/Auskleiden für die Tätigkeit "An-/Auskleiden" (im engeren Sinne; Position 1.1.2 gemäss FAKT2) Stufe 1 statt 0, im Teilbereich Verrichten der Notdurft für die Tätigkeit "Säubern" (Position 1.5.3 gemäss FAKT2) Stufe 2 statt 0 und bei der Haushaltsführung im Teilbereich Wäsche für die Tätigkeit "Wäsche sortieren/waschen/aufhängen/trocknen" (Position 2.5.1 gemäss FAKT2) Stufe 1 statt 0 zu berücksichtigen. Im Übrigen bestätigte es den der Verfügung vom 17. Januar 2017 zugrunde gelegten Hilfebedarf.

3.2. In den Verfügungen vom 2. September 2020 anerkannte die IV-Stelle in den Bereichen nach Art. 39c lit. a-c IVV einen Hilfebedarf von monatlich 78,09 Stunden ab 1. November 2015 (resp. 82,02 Stunden ab 1. April 2017, 92,39 Stunden ab 1. Juli 2017, 92,39 Stunden ab 1. August 2018), in den Bereichen nach Art. 39c lit. d-g IVV einen solchen von monatlich 39,14 Stunden ab 1. November 2015 (resp. 39,14 Stunden ab 1. April 2017, 39,14 Stunden ab 1. Juli 2017, 49,28 Stunden ab 1. August 2018) und für den Nachtdienst (Art. 39c lit. i IVV) einen Hilfebedarf der Stufe 1.
Im diesbezüglichen Urteil IV.2020.00683 vom 30. August 2021 hat die Vorinstanz erwogen, betreffend den Anspruch ab November 2015 habe die IV-Stelle das Urteil IV.2017.00221 vom 10. Juli 2018 korrekt umgesetzt. Mit Blick auf den Anspruch ab dem 1. April 2017 seien Revisionsgründe im Sinne von Art. 17 Abs. 2 ATSG für die jeweiligen Anpassungen des Assistenzbeitrags gegeben. Weiter hat das kantonale Gericht - wie bereits im Urteil vom 10. Juli 2018 - die Erhebung des Hilfebedarfs mittels FAKT2 auch im konkreten Fall als geeignet und rechtmässig betrachtet und insbesondere die Vorgaben des FAKT2 nicht für diskriminierend gehalten. Weil die Verwaltung diese eingehalten habe, hat es den Anspruch auf Assistenzbeitrag in der am 2. September 2020 verfügten Höhe bestätigt.

3.3. Die Beschwerdeführerin verlangt insoweit eine Korrektur des zugesprochenen Assistenzbeitrags, als in den Bereichen gemäss Art. 39c lit. a-c resp. d-g IVV jeweils ein Hilfebedarf berücksichtigt wurde, der kleiner ist als die für sie geltenden monatlichen Höchstansätze von 120 resp. 60 Stunden (vgl. vorangehende E. 2). In diesen Bereichen müsse ein Hilfebedarf von (insgesamt) 180 Stunden berücksichtigt werden. Ausserdem müsse zumindest seit der Trennung vom Ehemann, mithin ab dem 1. Juli 2017, der "maximale Nachtzuschlag" gewährt werden. Sie moniert keine grundsätzlich unrichtige Anwendung des FAKT2; vielmehr kritisiert sie die Ausgestaltung des Abklärungsinstruments selbst: Dieses erlaube für alleinerziehende Paraplegikerinnen mit Kleinkindern (wie sie) keine diskriminierungs- und willkürfreie Umsetzung des Gesetzes.
Soweit die Beschwerdeführerin im Vergleich zu Behinderten ohne Kinder "anteilmässig" gleich viel Hilfebedarf gedeckt haben will, bezieht sie sich ausschliesslich auf den gesamten Hilfebedarf (vgl. vorangehende E. 2.3). Gegen die Höchstansätze gemäss Art. 39e IVV, die nicht proportional zum gesamten Hilfebedarf sind, bringt sie in der Beschwerde nichts vor.

4.

4.1. Im Leitentscheid BGE 140 V 543 klärte das Bundesgericht verschiedene Fragen betreffend den Anspruch auf Assistenzbeitrag. Es legte die Grundsätze zur Beweiskraft eines auf dem FAKT2 beruhenden Abklärungsberichts und zur Bedeutung der im KSAB enthaltenen Verwaltungsweisungen dar (BGE 140 V 543 E. 3.2.1 und 3.2.2.1). Es entschied, dass FAKT2 grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur Ermittlung des gesamten Hilfebedarfs einer versicherten Person ist (BGE 140 V 543E. 3.2.2). Dabei erwog es u.a. Folgendes (BGE 140 V 543 E. 3.2.2.3) :

"Der Umstand, dass der mittels FAKT2 eruierte Hilfebedarf geringer ausfällt als der Umfang der tatsächlich geleisteten Hilfe, lässt nicht von vornherein Zweifel an der Tauglichkeit des Abklärungsinstruments aufkommen. Die einzelnen - abgestuften - zeitlichen Vorgaben in FAKT2 beruhen auf einem wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch (vgl. Botschaft vom 24. Februar 2010 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung [6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket]; BBl 2010 1817, 1836 Ziff. 1.1.3, 1865 Ziff. 1.3.4; BALTHASAR/MÜLLER, Evaluation des Pilotversuchs "Assistenzbudget", Soziale Sicherheit 2008 S. 50 ff.) und geben den durchschnittlichen Aufwand für die entsprechenden Hilfeleistungen wieder (MARYKA LAÂMIR-BOZZINI, Der Assistenzbeitrag, Pflegerecht - Pflegewissenschaft 2012 S. 212). Die Vorgabe bestimmter Zeiteinheiten dient der Objektivierung des Bedarfs, den nach subjektiven Gesichtspunkten festzulegen das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) gerade verbietet (vgl. LAÂMIR-BOZZINI, a.a.O., S. 221). Den individuellen Gegebenheiten ist dennoch Rechnung zu tragen, was einerseits durch die Wahl der zutreffenden Stufe und anderseits durch die allfällige Berücksichtigung von Zusatz- und Minderaufwand (Reduktionen)
geschieht. Dieses Vorgehen mittels standardisierter Abklärung der individuellen Situation entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers (vgl. BBl 2010 1902 zu Art. 42 quinquies IVG)."

4.2. Soweit die Beschwerdeführerin "bezüglich der weiteren Argumentation" auf ihre vorinstanzliche Beschwerde und die vorinstanzlichen Akten verweist, genügt dies den Anforderungen an eine Begründung nach Art. 42 Abs. 2 BGG nicht (BGE 138 IV 47 E. 2.8.1; 134 I 303 E. 1.3). Darauf ist von vornherein nicht einzugehen.

4.3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, am Pilotversuch hätten keine "Mütter im Rollstuhl", sondern nur "typische", d.h. alleinstehende, kinderlose und schwer beeinträchtigte Invalide teilgenommen, weshalb FAKT2 ihren Lebensalltag nicht abbilde.
Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin lässt sich der Botschaft (BBl 2010 1817) nicht entnehmen, dass für den Pilotversuch keine Mütter (oder Väter) von Kleinkindern berücksichtigt worden sein sollen. Von den Teilnehmenden am Pilotversuch waren kategorisiert nach Alter 74 % der Teilnehmenden erwachsen und 26 % minderjährig; unterschieden nach Hilflosigkeit waren 23 % leicht, 37 % mittelschwer und 41 % schwer beeinträchtigt; kategorisiert nach Behinderungsart waren 57 % körperbehindert, 22 % geistigbehindert, 8 % sinnesbehindert und 13 % psychischbehindert. Zudem wurde auf eine ausgewogene Vertretung der Gruppen geachtet (EBERHARD/RITTER, Pilotversuch Assistenzbudget: Wer nimmt teil?, Soziale Sicherheit 2007 S. 266 f.; BALTHASAR/MÜLLER, a.a.O., S. 51). Angesichts dieses Teilnehmerfelds ist es unwahrscheinlich, dass keine Personen in einer vergleichbaren Situation wie die Beschwerdeführerin (insbesondere mit Kleinkindern) am Pilotversuch teilnahmen. Im FAKT2 wird denn auch dem Aufwand für Kinder in den Bereichen Haushalt (Positionen 2.2.6 [Teilbereich Ernährung], 2.3.7 [Teilbereich Wohnungspflege], 2.4.8 [Teilbereich Einkauf und Besorgungen] und 2.5.7 [Teilbereich Wäsche-/Kleiderpflege]) sowie Erziehung und Kinderbetreuung
(Position 4) Rechnung getragen. Demnach halten die - ohnehin nicht näher substanziierten - Vorwürfe der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang nicht stand.
Einzig aufgrund einer bestimmten Behinderung und Familiensituation (hier: Paraplegikerin mit Kindern) lässt sich keine Abweichung von der in der vorangehenden E. 4.1 dargelegten Rechtsprechung begründen (vgl. zu den Voraussetzungen einer Praxisänderung BGE 145 V 304 E. 4.4; 141 II 297 E. 5.5.1). Somit hat auch in der konkreten Konstellation eine standardisierte Abklärung mit Berücksichtigung des durchschnittlichen Aufwands für die jeweiligen Hilfeleistungen zu erfolgen. Dabei sind notgedrungen (einheitliche) vereinfachte Annahmen und Pauschalisierungen in Kauf zu nehmen.

4.4. Sodann wird kritisiert, beim FAKT2 liege der Fokus auf der möglichen Eigenleistung anstatt auf dem Hilfebedarf. Auch wenn die Beschwerdeführerin mit ihren Kindern etwas tun könne, brauche sie als Paraplegikerin mit Blick auf ihre Kinder in jedem Lebensbereich und auch nachts "umfassende" Hilfe.
Dieses Argument zielt auf die Anerkennung eines maximalen Hilfebedarfs in jedem Bereich. Indessen

ist die Fähigkeit zu Eigenleistungen komplementär zum Hilfebedarf; dieser ist umso kleiner, je mehr Leistungen die betroffene Person selbst erbringen kann (vgl. Rz. 4009 ff. KSAB). Die Vorinstanz hat festgestellt, dass der Be schwerdeführerin insbesondere im Teilbereich Kleinkinderbetreuung geringe Eigenleistungen möglich seien. Es wird nicht näher substanziiert und ist auch nicht ersichtlich, weshalb in concreto Eigenleistungen - auch während der Nacht - in dem von der Vorinstanz festgestellten Umfang nicht möglich sein sollten und solche bei der Ermittlung des Hilfebedarfs nicht hätten berücksichtigt werden dürfen.

4.5. Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, sie könne den monatlichen Höchstansatz von 60 Stunden in den Bereichen nach Art. 39c lit. d-g IVV (Erziehung und Kinderbetreuung, Ausübung einer gemeinnützigen oder ehrenamtlichen Tätigkeit, berufliche Aus- und Weiterbildung, Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt; vgl. Art. 39e Abs. 2 lit. b IVV) gar nicht "abschöpfen". Als Vollzeitmutter (resp. als teilzeitlich Erwerbstätige) habe sie keine Kapazität für gemeinnützige oder ehrenamtliche Tätigkeiten; sie könne auch "keiner anderen Kategorie nachgehen". Damit liege ihre Höchstgrenze faktisch bei monatlich 45 Stunden, was einer systembedingten Ermessensunterschreitung gleichkomme.
Weshalb es diskriminierend sein oder eine Ermessensunterschreitung darstellen soll, wenn die Beschwerdeführerin den monatlichen Höchstansatz des anerkannten Hilfebedarfs in den hier interessierenden Bereichen (allenfalls) nicht erreicht, leuchtet nicht ein. Berücksichtigt wurde nicht nur der Bereich Erziehung und Kinderbetreuung mit einem Hilfebedarf der Stufe 3, sondern auch eine Erwerbstätigkeit (in einem Pensum von 40 %) mit einem Hilfebedarf der Stufe 1. Das BSV führt zutreffend aus, dass der monatliche Höchstansatz von 60 Stunden auch allein im Bereich Erziehung und Kinderbetreuung erreicht werden könnte, was aber einen maximalen Hilfebedarf und (mindestens) ein Kind unter und eines über vier Jahren voraussetze. Der Umstand, dass mangels Ausübung einer gemeinnützigen oder ehrenamtlichen Tätigkeit und einer beruflichen Aus- und Weiterbildung in diesen Bereichen kein Hilfebedarf anfällt, rechtfertigt nicht, deswegen bei der Erziehung und Kinderbetreuung einen höheren Hilfebedarf anzunehmen.

4.6.

4.6.1. Weiter beruft sich die Beschwerdeführerin auf den durchschnittlichen Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit gemäss der Schwei zerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des Bundesamtes für Statistik. Danach betrage ihr diesbezüglicher Aufwand (als Gesunde) rund 60 resp. 64 Stunden pro Woche, was zwischen 260 und 278 Stunden pro Monat entspreche; mehr als die Hälfte davon entfalle auf Erziehung und Kinderbetreuung. Man wisse, dass eine Paraplegikerin im Haushalt zu rund 77 % eingeschränkt sei. Ausgehend davon verbleibe immer noch ein Hilfebedarf von monatlich mindestens 214 Stunden. Angesichts dessen sei der in der Botschaft (BBl 2010 1817, 1868 Ziff. 1.3.4 Tabelle 1-5) festgehaltene durchschnittliche monatliche Hilfebedarf bei mittelschwerer Hilflosigkeit von lediglich 86 Stunden unrealistisch und der gemäss FAKT2 zu berücksichtigende Hilfebedarf falsch gewichtet. Die für die Kinderbetreuung hinterlegten Minutenwerte seien zu niedrig. Durch die ungenügende Berücksichtigung der Belastung von Müttern werde ihr Hilfebedarf im Vergleich zu Behinderten ohne Kinder nicht proportional anerkannt. Kinderlosen Behinderten werde ein höherer Anteil des effektiven (und insgesamt geringeren) Aufwandes entschädigt.

4.6.2. Ob der in der Botschaft wiedergegebene Wert für den durchschnittlichen monatlichen Hilfebedarf bei mittelschwerer Hilflosigkeit (86 Stunden) unrealistisch ist, kann offenbleiben. Dass er die Grundlage für die im FAKT2 hinterlegten Minutenwerte sein soll, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht. Ausserdem wurde in concreto ein deutlich über dem genannten Wert liegender Hilfebedarf festgestellt und anerkannt (vgl. vorangehende E. 3.2). Sodann wird die Behauptung einer 77 prozentigen Einschränkung lediglich mit dem (ungenügenden) pauschalen Hinweis auf eine Tabelle 6a (in: SCHULZ-BORCK/HOFMANN, Schadenersatz bei Ausfall von Hausfrauen und Müttern im Haushalt, 5. Aufl. 1997) begründet. Darauf ist nicht näher einzugehen, zumal damit die Ermittlung des Hilfebedarfs mittels FAKT2 nicht substanziiert bestritten wird.

4.6.3. In Bezug auf die statistischen Werte der SAKE hat die Vorinstanz erwogen, diese seien nicht Massstab für die Eruierung des Assistenzbeitrags. Das zeige sich bereits darin, dass der monatliche Höchstansatz für die Haushaltsführung bei schwerer Hilflosigkeit bei 40 Stunden liege (Art. 39c lit. b i.V.m. Art. 39e Abs. 2 lit. a IVV), was auch unter Berücksichtigung eines Zuschlags von 37,5 % für zwei Kinder (vgl. Rz. 4030 KSAB) zu einem maximalen Hilfebedarf führe, der weit unter den statistischen Werten der SAKE liege.
Einerseits ist diese Auffassung insoweit zu korrigieren, als der Höchstansatz des Hilfebedarfs gemäss Art. 39e Abs. 2 lit. a IVV für die Bereiche alltägliche Lebensverrichtungen, Haushaltsführung

sowie gesellschaftliche Teilhabe und Freizeitgestaltung gemeinsam ermittelt wird und bei schwerer Hilflosigkeit 240 Stunden pro Monat beträgt (vgl. Rz. 4086 KSAB). Anderseits übersieht die vorinstanzliche Argumentation den entscheidenden Punkt, dass hier nicht der anerkannte Hilfebedarf (lit. B in vorangehender E. 2.2), sondern die Ermittlung des gesamten Hilfebedarfs (lit. A in vorangehender E. 2.2) im Fokus steht, und die Eignung des FAKT2 dafür umstritten ist. Das ist mit Blick auf die SAKE-Tabellen näher zu betrachten.

4.6.4. Im Rahmen der standardisierten Abklärung ist der durchschnittliche Aufwand für die jeweiligen Hilfeleistungen zu berücksichtigen (vorangehende E. 4.3). Das BSV bringt vor, die SAKE-Daten würden insbesondere die Ungleichheiten zwischen Müttern und Vätern hinsichtlich ihrer Leistungen in den Bereichen Haushaltsführung sowie Erziehung und Kinderbetreuung widerspiegeln, weshalb nicht darauf abgestellt werden könne. Die Beschwerdeführerin äussert sich dazu nicht; namentlich macht sie auch nicht ansatzweise geltend, dass die im FAKT2 hinterlegten Minutenwerte nach Geschlecht differenziert werden müssten. Damit besteht kein Anlass, die SAKE-Tabellenwerte, die die Beschwerdeführerin für ihre individuelle Situation geltend macht, zur Ermittlung des Hilfebedarfs in den hier interessierenden Bereichen heranzuziehen.

4.6.5. Für den Bereich Haushaltsführung wird der regelmässig anfallende Hilfebedarf im FAKT2 in der Position 2 detailliert und gesondert nach Teilbereichen und Tätigkeiten erhoben. Die hinterlegten Minutenwerte für den durchschnittlichen Aufwand sind in der aktenkundigen, aber nicht offiziell publizierten Tabelle "FAKT: Minutenwerte der Stufen" ersichtlich. Für bestimmte Tätigkeiten wird für das erste Kind ein Zuschlag von 25 % und für jedes weitere Kind ein solcher von 12,5 % gewährt (vgl. vorangehende E. 4.3; Rz. 4030 KSAB). Ein konkreter Anhaltspunkt dafür, dass die Minutenwerte nicht auf dem wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch beruhen sollen (vgl. vorangehende E. 4.1), oder dass für die "Kinderzuschläge" von der Verwaltungsweisung abgewichen werden soll (vgl. dazu BGE 145 V 84 E. 6.1.1; 142 V 442 E. 5.2), ist nicht ersichtlich und ergibt sich auch nicht aus den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten SAKE-Tabellenwerten.
Anders sieht es im Bereich Erziehung und Kinderbetreuung (Position 4 im FAKT2) aus. Dieser wird unterteilt in die beiden Teilbereiche Kleinkinderpflege (bis vier Jahre; Position 4.1) und Erziehungsaufgaben für Kind ab vier Jahren bis Volljährigkeit (Position 4.2). Es erfolgt keine Differenzierung nach Tätigkeiten, und es ist auch nicht ersichtlich, dass die Anzahl der Kinder oder die An- resp. Abwesenheit des anderen Elternteils berücksichtigt werden soll. Gemäss Tabelle "FAKT: Minutenwerte der Stufen" beträgt der maximale Hilfebedarf der Stufe 4 (d.h. die versicherte Person kann gar nichts selbstständig tun, braucht umfassende direkte Hilfe oder ständige Anleitung und Überwachung bei allen Verrichtungen) lediglich 90 (Position 4.1) resp. 30 (Position 4.2) Minuten pro Tag, was 10,5 resp. 3,5 Stunden pro Woche entspricht. Demgegenüber ergibt sich beispielsweise aus der SAKE Tabelle T 03.06.02.01, dass im Jahr 2020 in Haushalten mit Kindern der durchschnittliche Zeitaufwand für die Kinderbetreuung (Kindern Essen geben, sie waschen, ins Bett bringen; mit Kindern spielen, Hausaufgaben machen; Kinder begleiten, transportieren) bei Frauen 23 und bei Männern 14,8 Stunden pro Woche betrug. Bei Gesamtbetrachtung dieser Umstände erscheinen
die in Position 4 des FAKT2 hinterlegten Minutenwerte nicht sachgerecht und somit im Ergebnis nicht bundesrechtskonform. Das wird denn auch bestätigt durch die Ausführungen des BSV, wonach sich die hinterlegten Minutenwerte in den Bereichen gemäss Art. 39c lit. d-g IVV (Positionen 4, 5, 6 und 7 im FAKT2) nicht nach dem tatsächlichen (durchschnittlichen) Hilfebedarf, sondern nach dem Höchstansatz von 60 Stunden pro Monat (Art. 39e Abs. 2 lit. b IVV) richten; dieser soll in jedem einzelnen Bereich gemäss Art. 39c lit. d-g IVV nur bei durchgehend maximalem Hilfebedarf der Stufe 4 erreicht werden können.

4.7. Nach dem Gesagten ist BGE 140 V 543 E. 3.2.2 in dem Sinne zu präzisieren, als FAKT2 kein geeignetes Instrument zur Ermittlung des gesamten Hilfebedarfs einer versicherten Person im Bereich Erziehung und Kinderbetreuung ist. In diesem Punkt kommt den mittels FAKT2 erstellten Abklärungsberichten, die den Verfügungen vom 2. September 2020 zugrunde liegen, keine Beweiskraft zu. Soweit die vorinstanzliche Bestätigung resp. Feststellung des Hilfebedarfs darauf beruht, ist sie bundesrechtswidrig (vgl. vorangehende E. 1.2). Die IV-Stelle wird hinsichtlich des Hilfebedarfs im Bereich Erziehung und Kinderbetreuung weitere Abklärungen zu treffen und erneut über den Anspruch auf Assistenzbeitrag zu entscheiden haben. Insoweit ist die Beschwerde begründet.

5.
Hinsichtlich der Prozesskosten gilt die Rückweisung der Sache zu neuem Entscheid praxisgemäss als volles Obsiegen (vgl. statt vieler: BGE 137 V 210 E. 7.1; Urteil 9C 279/2019 vom 1. Juli 2019 E.

3 mit Hinweisen). Dementsprechend hat die Beschwerdegegnerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführerin hat Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).
Die Sache ist zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des vorinstanzlichen Verfahrens an das kantonale Gericht zurückzuweisen (Art. 67 und 68 Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Das Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 30. August 2021 und die Verfügungen der IV-Stelle des Kantons Zürich vom 2. September 2020 werden aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Verfügung an die IV-Stelle des Kantons Zürich zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2800.- zu entschädigen.

4.
Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des vorangegangenen Verfahrens an das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich zurückgewiesen.

5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 6. September 2022

Im Namen der II. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Parrino

Die Gerichtsschreiberin: Dormann