

FLERE ELDRE INNVANDRERE PÅ SOSIALHJELP ETTER KUTT I SUPPLERENDE STØNAD

Av: Bjørn Halse¹

Sammendrag

Denne artikkelen undersøker konsekvensene av innstramningen i supplerende stønad til eldre i 2016. Stønaden skal være et alternativ til sosialhjelp for eldre personer som har lav eller ingen alderspensjon. Nivået på alderspensjon er blant annet avhengig av antall års botid i Norge og egen opptjening. Kort tid i Norge og lav opptjening gir beskjedne alderspensjoner, noe som ofte gjelder innvandrere som kom til Norge sent i livet. De fleste som mottar supplerende stønad er innvandrere.

Personer som har kommet til Norge gjennom familiegjennforening med barn, barnebarn, nevøer eller nieser, mistet retten til stønaden. Begrunnelsen var blant annet at familien kunne forsørge dem. Ved søknad om familiegjennforening stilles det krav om såkalt forsørgingsgaranti.

Et viktig spørsmål er i hvor stor grad de som mistet stønaden synes å klare seg selv. For å undersøke dette studerer vi bruken av sosialhjelp. Supplerende stønad er en statlig ordning, mens sosialhjelp er en kommunal stønad. Hvis sosialhjelp anvendes i et visst omfang, så vil jo besparelser på statlige budsjetter oppveies av økte utgifter på kommunale budsjetter.

Vi anslår at 500–700 personer mistet rett til stønaden, 15–21 prosent av det totale antallet mottakere. Et stort flertall var kvinner. Gjennomsnittsalderen var 78 år og en tredjedel var 80 år eller eldre. Vi fant økt bruk av økonomisk sosialhjelp blant de som tidligere hadde rett til supplerende stønad. Basert på en analyse av et utvalg på 468 personer, anslår vi at omkring halvparten av dem mottok økonomisk sosialhjelp i løpet av 2016.

Personer som tidligere har hatt noe inntekt ved siden av supplerende stønad, synes å ha lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Det er i tråd med forventinger om behov for økonomisk sosialhjelp. Vi finner også at personer som har bodd i Norge en stund, har større sannsynlighet for å få sosialhjelp. Muligens henger det sammen med at det er lenger siden forsørgingsgaranti ble gitt, men trolig også at disse personene har mer kunnskap om norske velferdsordninger.

¹ Takk til Pål Aamodt og Helene Ytteborg for bidrag i innledende arbeid med artikkelen

Bakgrunn – ytelser til eldre innvandrere

Enkelte personer som er bosatt i Norge har ikke rett til alderspensjon, andre har kun rett til små utbetalinger. Den vanligste årsaken er kort botid, samt lav eller ingen opptjening til alderspensjon. Personer som har bodd kort tid i Norge, har vanligvis heller ikke rukket å få særlig opptjening. Med lite opptjening er det aktuelt med utbetaling etter minste pensjonsnivå i alderspensjonen. Imidlertid er minste pensjonsnivå i alderspensjon avhengig av botid (trygdetid). Hvis trygdetiden er lavere enn 40 år, så reduseres minstepensjon i alderspensjonen forholdsmessig. Se faktaboks «Alderdom og ytelser i Norge» for mer omtale av blant annet alderspensjon.

Personer som har kommet til Norge sent i livet, har liten mulighet til å oppnå full trygdetid eller særlig opptjening. Også personer som er født i Norge, og som returnerer hit etter mange år i utlandet, vil ha begrensede muligheter til å få særlig trygdetid eller opptjening. Midlene til livsopphold i alderdommen kan bli knappe hvis de ikke har andre inntekter, formue eller mottar pensjon fra andre land. Ett unntak er det verdt å merke seg: Flyktinger får full trygdetid i alderspensjonen, selv om egentlig botid er lav.

Innført som et alternativ til sosialhjelp

Supplerende stønad ble innført i 2006 for å gi en garantert minsteinntekt til eldre med lav eller ingen alderspensjon. Ordningen gir utbetalinger lik minste pensjonsnivå for alderspensjonister. Utbetalingene reduseres hvis søker har annen inntekt eller pensjon. Det samme gjelder hvis personen mottar sosialhjelp i samme periode. Søknader avslås hvis søker har formue over et halvt grunnbeløp (G) i folketrygden. Per januar 2018 utgjør én G 93 634 kroner.

Forarbeidene til loven om supplerende stønad peker på at målgruppen så langt i stor grad hadde vært henvist til økonomisk sosialhjelp (Ot. Prp. nr. 14 2004–2005, s. 5). Ordningen ble gjennomgått i en stortingsmelding i 2014. Også her ble det pekt på at supplerende stønad er innrettet som et alternativ til økonomisk sosialhjelp. Varig mottak av sosialhjelp (økonomisk stønad) «vart rekna som uheldig ettersom økonomisk stønad er meint å vere ei mellombels og unntaksvis yting» (Stortingsmelding 9 2014–2015, s. 5). Videre

står det: «Ein la òg vekt på at ei ny stønadsordning skulle vere ei meir verdig løysing for den einskilde».

Innvandring og velferdsordninger

Det foreligger mye forskning og beskrivelser av hvordan velferdsordninger er utformet – både norske ordninger og ordninger i den vestlige verden generelt. De nordiske velferdsordningene omtales gjerne som universelle, altså innrettet mot hele befolkningen (Esping-Andersen 1999). Samtidig finnes det viktige unntak fra denne universalismen, ikke minst for innvandrere. For innvandrere er det relevant å snakke om ulike nivåer av tilgang til velferdsordninger. Aksel Hatland (2010) bruker begrepet gradert medlemskap. For eksempel avhenger rett til noen trygdeytelser og nivået på utbetalinger av hvor lenge man har vært bosatt i Norge.

Framstillingen av gradert medlemskap tar blant annet utgangspunkt i personers yrkesaktivitet, lengde på botid i Norge og opptjening av rettigheter. Blant innvandrerne peker Hatland på at det er betydelige forskjell mellom dem som har flyttet til Norge tidlig i livet og dem som har ankommet senere i livet. Yrkesaktive innflyttere som har kommet til Norge i yrkesaktiv alder, har rett på offentlige tjenester og etter hvert de fleste kontantytelser som sykepenge og dagpenge. Innflytterne som ikke er yrkesaktive, har ingen opptjening til ytelser som krever det, men har tilgang til blant annet offentlige tjenester. Relativt kort yrkesaktivitet kan gi rett til sykepenge og dagpenge, men gir lave nivåer på for eksempel alderspensjon.

Innføringen av supplerende stønad i 2006 innebar en klar styrking av eldre innvandreres posisjon i velferdsordninger – betraktet som et gradert intervall. Det gjelder innvandrere med begrenset botid og opptjening. De har derfor lite eller ingenting i alderspensjon. Før 2006 var de henvist til sosialhjelp hvis økonomien var trang. Med supplerende stønad fikk brukerne tilgang til en ordning for inntektssikring som ga utbetalinger tilsvarende en alderspensjon på minste pensjonsnivå med full botid.

Hatlands diskusjon av gradert medlemskap favner vidt og beskriver ikke alle momenter i detalj. Vi fore-

slår derfor en utvidelse innenfor temaet som behandles her. Det er en finere inndelt gradering for eldre som er bosatt og ikke lenger er yrkesaktive og som har hatt lite arbeid før avsluttet yrkeskarriere:²

- I. *Flyktninger.* Denne gruppen er best stilt. De får full trygdetid og en del andre rettigheter som følge av status som flyktning. Hvis lite opptjening, får de alderspensjon etter minste pensjonsnivå med full trygdetid
- II. *Har rett på supplerende stønad.* Man kan motta ytelse tilsvarende minste pensjonsnivå alderspensjon, men med strenge regler for reduksjon eller opphør hvis man har annen inntekt eller formue (inkludert ektefelles økonomi). Stønad avkortes hvis alderspensjon gis, slik at summen blir lik minste pensjonsnivå. Det stilles krav om flere årlige oppmøter på lokalt NAV kontor
- III. *Har rett på sosialhjelp, men ikke på supplerende stønad.* Man kan motta sosialhjelp ved behov (typisk lavere beløp enn minste pensjonsnivå). Har ofte lite i alderspensjon. Kan ha egne midler eller andre inntektskilder. Kan være forsørget av andre

Mistet rett – hva er konsekvensene?

Bortfall av rett til supplerende stønad synes å ha medført at noen personer fikk en svakere posisjon i det norske velferdssystemet. Fra å ha tilhørt gruppe II i listen over, er de nå i gruppe III. Men hvor stor betydning har det faktisk hatt for de involverte? Muligens har ikke endringene skapt så store økonomiske omveltninger. For eksempel om brukerne er forsørget, eller har andre inntekter. Forsørging ble trukket fram som argument ved innstrammingen i 2016 (mer om det senere). Vi studerer bruk av sosialhjelp for å undersøke i hvor stor grad deres posisjon reelt sett er svekket i ordningene for inntektssikring i alderdommen. I artikkelen ser vi også på hva som kjennetegner gruppen som mistet rett til supplerende stønad. Videre er det relevant å spørre om innstrammingen har ført til

besparelser på offentlige velferdsbudsjetter eller om utgiftene kun har blitt flyttet fra en budsjettpost til en annen. Supplerende stønad er en statlig ordning, mens sosialhjelp er en kommunal stønad.

Ved et endepunkt på arbeidslinjen?

I integreringspolitikk er kanskje det viktigste virkemiddelet å fremme deltagelse i arbeidslivet – å følge arbeidslinjen. Et annet sentralt virkemiddel er opplæringsordninger for innvandrere. Hensikten er blant annet å styrke mulighetene til å delta i arbeidslivet og gjøre innvandrere bedre i stand til å delta i samfunnslivet for øvrig. Introduksjonsloven, innført i 2004, var en viktig milepæl for opplæringsordninger (Brochmann og Hagelund 2010).

Det kan reises spørsmål om disse strategiene er relevante for gruppen som mottar supplerende stønad. Strekker arbeidslinjen i innvandringspolitikken seg så langt opp i alder som til noen av disse brukerne? Mottakerne av supplerende stønad er over 67 år, noen av dem betydelig eldre. Mange av dem som mistet rett til stønaden har også relativt høy alder (se empirisk del av artikkelen). Så selv om en viss yrkesaktivitet blant de yngste mottakerne både er mulig og ønskelig, er det mange som har blitt så gamle at arbeid ikke er aktuelt for å sikre egen inntekt.

Når det gjelder opplæringsordninger, så er hovedregelen at eldre ikke er omfattet av bestemmelsene om plikt og rett til deltagelse (Djuve og Kavli 2015). I introduksjonsprogrammet for innvandrere er mottakergruppen personer mellom 18 og 55 år. Kommuner kan tilby programmet til personer utover dem som har plikt og rett. Plikt og rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder (som hovedregel) for dem mellom 16 og 67 år.³

Kunnskap om supplerende stønad

Ordningen med supplerende stønad er ikke så stor – målt i antall brukere. Ved utgangen av 2017 var antallet mottakere av supplerende stønad 2730. Til sam-

² For alle disse gruppene kan bostøtte fra Husbanken være aktuelt – i tillegg til ordningene vi omtaler

³ Det foreligger en rekke ytterligere regler for deltagelse i programmene. Se Djuve og Kavli (2015) og IMDIs nettsider (oppgitt i referanseliste)

menligning var antallet mottakere av alderspensjon 916 700.

Antallet mottakere av supplerende stønad har steget siden innføringen, men gikk noe ned etter innstrammingen. Ved utgangen av 2006 fikk 2400 supplerende stønad. På slutten av året 2015 var det antallet 3300. Etter innstrammingen sank antallet mottakere til 2740 i desember 2016.

Et stort flertall av mottakerne har noe inntekt ved siden av supplerende stønad. Slike inntekter medfører reduksjon i utbetaling av supplerende stønad. Ved utgangen av 2016 hadde 86 prosent av mottakerne redusert ytelse. Den vanligste inntekten er fra folketrygden. Om lag 90 prosent av inntektene er fra (den norske) folketrygden. 8 prosent av inntektene er fra pensjoner i andre land. Kun 0,4 prosent hadde arbeidsinntekt ved siden av supplerende stønad i 2015 (Jensen 2016, s. 101).

Mange av mottakerne av supplerende stønad tilhører lavinntektsgruppen i det norske samfunnet. Lavinntektsgruppen utgjøres av dem som har inntekter under en definert grense. De siste årene har det blitt vanligere å anvende begrepet lavinntekt framfor fattig eller i risiko for fattigdom. I husstander hvor hovedinntektsmottaker fikk supplerende stønad var andelen lavinntekt på nesten 70 prosent i 2014 (Omholt 2016). Andelen var stigende i flere år fram til 2014. Rapporten oppgir ikke tall etter 2014, men det er grunn til å tro at andelen har gått noe ned igjen. Det er fordi satsene for minste pensjonsnivå ble hevet både i 2016 og 2017. Økte satser har medført høyere utbetalinger til mottakere av supplerende stønad.

Saksbehandling og møter opplevd som krevende

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført to interne kartlegginger av saksbehandlers erfaringer utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008 og 2014. Mottakergruppen beskrives blant annet som «særleg krevjande brukarar» (Meld. St. 9 2014–2015, s. 27) Utfordringene skyldes for eksempel språkproblemer og vansker med å skrive og lese. Analfabetisme forekommer også. Det pekes også på at mange brukere har fysisk sykdom (brukerne har høy alder)

og at de tidvis har problemer med å stille til møter. Samtidig er det saksbehandlernes oppfatning at ordningen med supplerende stønad er godt kjent i målgruppen. (Meld. St. 9 2014–2015, s. 27–28).

Resultater av innføring av supplerende stønad

En viktig hensikt med å innføre supplerende stønad var, som omtalt, å redusere bruken av sosialhjelp, særlig varig hjelp. Det synes klart at ordningen har hatt en slik effekt. Etter innføringen i 2006 sank antallet innvandrere over 66 år med sosialhjelp betraktelig (Grebstad og Tønseth 2012: 39). SSB utførte i 2009 en undersøkelse av bruk av sosialhjelp før og etter innføringen – blant dem som var mottakere av supplerende stønad. Her framkommer det at bruken av sosialhjelp gikk svært mye ned blant brukerne som hadde supplerende stønad i desember i 2006 og 2007. Av 2 162 personer med supplerende stønad i begge de nevnte årene, var det 11 prosent som mottok økonomisk stønad i 2007. Før innføringen av supplerende stønad, i 2005, hadde 74 prosent av disse brukerne sosialhjelp.⁴

Hvem ble berørt av innstramming?

Med virkning fra 1. januar 2016 mistet noen mottakere av supplerende stønad rett til fortsatt ytelse.⁵ Innstrammingen sammenfalt i tid med økt bekymring for høy innvandring (NOU 2017:2, s 11).

Lovendringen innført i 2016 gjaldt mottakere av supplerende stønad som har kommet til Norge med familiegjenforening med barn, barnebarn, nevøer eller nieser. Endringen omfatter personer hvor det ble stilt krav om garanti i første vedtak om opphold. Ved søknad om familiegjenforening stilles det typisk krav om slektens økonomiske forsørgingsevne. Brukere som har hatt et slikt krav i første vedtak om opphold, fikk ikke lenger rett til supplerende stønad.

⁴ Resultatene er gjengitt i stortingsmeldingen «Gjennomgang av ordninga med supplerande stønad til personer over 67 år med kort butid i Noreg» (Meld. St. 9 2014–2015: 23 ff).

⁵ Jf. «Lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (økning i grunnpensjon til gifte og samboende pensjonister og andre endringer)» (18.12.2015)

Stortingsproposisjonen i 2015 foreslo å endre ordningen slik at mottakerne i større grad var «den gruppen eldre som virkelig har behov for midler til livsopphold» (Prop. 11 L 2015–2016, s. 24). Proposisjonen pekte på forsørgingsgarantien for disse brukerne (ved første søknad om oppholdstillatelse), og at endringen ville gi forsørgingsgarantien større realitet.

Om familiegjenforening

Det er mulig å søke om innvandring til Norge for å bli gjenforent med familie. Reglene er omfattende, til dels kompliserte og har blitt endret på flere tidspunkt. Vi omtaler kun noen hovedtrekk ved regelverket. Det som forekommer hyppigst er søknad om gjenforening med ektefelle, men det er også anledning til å bli gjenforent med barn eller foreldre – ikke minst i tilfeller hvor barn er mindreårige. Videre kan enslig mor eller far bli gjenforent med voksne barn. Mor eller far må være over 60 år og kan ikke ha «slektninger i opp- eller nedadstigende linje i hjemlandet» (Furuseth 2013: 146). Det er også mulig for foreldre eller annen familie å innvandre til Norge med bakgrunn i såkalte «sterke menneskelige hensyn».

I saker med familiegjenforening er hovedregelen at det stilles krav om underhold (forsørgelse) fra en såkalt garantist eller referanseperson. Vanligvis er det personen man gjenforenes med som stiller garanti. Ved fornyet oppholdstillatelse (på grunnlag av familiegjenforening) stilles det oftest ikke krav om underhold (Furuseth 2013: 155). Det foreligger noen unntak fra kravet om underhold, blant annet dersom referansepersonen er flyktning, offer for menneskehandel, hvis referansepersonen er under 18 år eller hvis søker er under 15 og uten forsørgere i hjemlandet.⁶ Særlige hensyn kan også noen ganger gi unntak. (Furuseth 2013). Saker hvor det er gjort unntak fra krav om underhold / forsørgelse er ikke omfattet av innstrammingen av supplerende stønad (Prop. 11 L 2015–2016, s 24).

⁶ Flyktning etter utlendingslovens § 28 eller etter bestemmelser om kollektiv beskyttelse (Furuseth 2013: 158)

Anslår at mellom 500 og 700 berørt av innstramming

Supplerende stønad innvilges for ett år om gangen, og mottakerne må søke hvert år. For dem som mistet rett til stønad, innebar endringen at nye søknader ikke ble innvilget i 2016. Regelendringen fikk således virkning da det tidligere vedtaket løp ut, og det skjedde gjennom hele 2016.

Et aktuelt spørsmål er hvordan man best identifiserer gruppen som har mistet rett til stønaden. Supplerende stønad saksbehandles i et eldre fagsystem. Det er ikke egne registreringer, spesielle typer brev eller andre tilgjengelige kjennetegn som entydig identifiserer dem som har mistet retten. I denne artikkelen forsøker vi derfor å anslå hvor mange som var berørt.

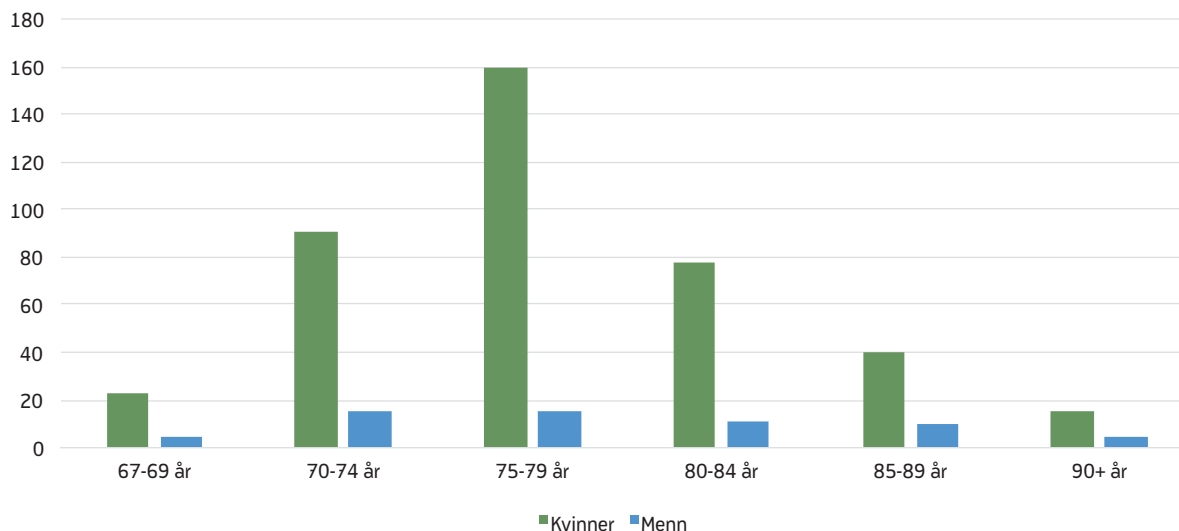
Det var om lag 741 personer som mottok stønad i 2015 og inn i 2016 som ikke fikk fornyet stønad i 2016 og 2017. Her holder vi utenfor personer som er døde innen tre måneder etter siste utbetaling, personer som er flyttet til utlandet per januar 2017 og personer som har fått stønaden opphørt på grunn av institusjonsopphold i løpet av 2016. I denne gruppen vil det trolig være personer som ikke lenger har hatt behov for ytelsen eller ikke ønsket å videreføre stønaden. Trolig er 741 et for høyt antall.

En annen mulighet er å se på dem som har hatt stønad i 2015, og som har søkt på nytt og fått avslag i 2016.⁷ Ulempen er at dette antallet ikke omfatter personer som ikke har søkt om fornyelse, fordi de visste at fornyet stønad ikke ville bli innvilget eller fordi de er førstegangssøkere av supplerende stønad. Fordelen med en slik tilnærming er at de aller fleste vil være brukere som reelt har mistet retten til stønad. Blant de som hadde mottatt stønaden i 2015 og 2016, var det 506 personer som søkte om stønad på nytt og fikk avslag. Noen av disse har klaget, og i enkelte tilfeller også anket på klagen.⁸ Antallet på 506 er trolig litt for lavt. Basert på vurderingene

⁷ Noen mottakere mister stønaden av NAV på grunn av langt utlandsopphold, flytting til utlandet, varig høy inntekt, eller av andre grunner. De inngår ikke blant de brukerne som studeres her.

⁸ Det gjenstod et mindre antall klager og anker på tidspunktet da data ble hentet fra NAVs registre.

Figur 1. Personer som hatt supplerende stønad i 2015 og fått avslag på søknad om fornyelse i 2016. Kjønn og alder. Antall



Kilde: NAV

over, anslår vi at mellom 500 og 700 personer mistet retten til stønad.

Flest eldre kvinner – fra en rekke land

I videre analyser tar vi utgangspunkt de som hadde stønad i 2015 og inn i 2016, og som søkte på nytt. Det er for denne gruppen klassifiseringen er sikrest. Noen er siden døde, flyttet til utlandet eller kan ikke gjenfinnes med bosted. Hvis man ser bort i fra dem som er døde i løpet av 2016 og som ikke kan gjenfinnes i norske registre per 1. januar 2017, så blir antallet 468 personer.

I figur 1 vises kjønns- og aldersfordelingen for denne gruppen. Kvinneandelen er hele 87 prosent. En av årsakene til høy kvinneandel kan være familieinnvandring av enslige foreldre over 60 år. Kvinner lever gjennomsnittlig lenger enn menn, og trolig er det flest kvinner som kommer til Norge med denne ordningen. Dette kan for eksempel være enker som ikke vil bo alene og har en vanskelig økonomisk situasjon etter mannens død.

Det er flest mottakere i alderen 75-79 år (175 personer), men det er også et betydelige antall i alderen 70-74 år og 80-84 år. En tredjedel av mottakerne er 80 år eller eldre. Kvinnene er i gjennomsnitt 78 år, mens mennene er 79 år i snitt. Gjennomsnittsalder samlet er

78 år. 437 personer er registrert som enslige. Det utgjør en andel på 93 prosent. Det er ventet at andelen enslige er høy, siden mange i aktuell gruppe nok har kommet til Norge på bakgrunn av familiejenforening med enslig mor eller far over 60 år.

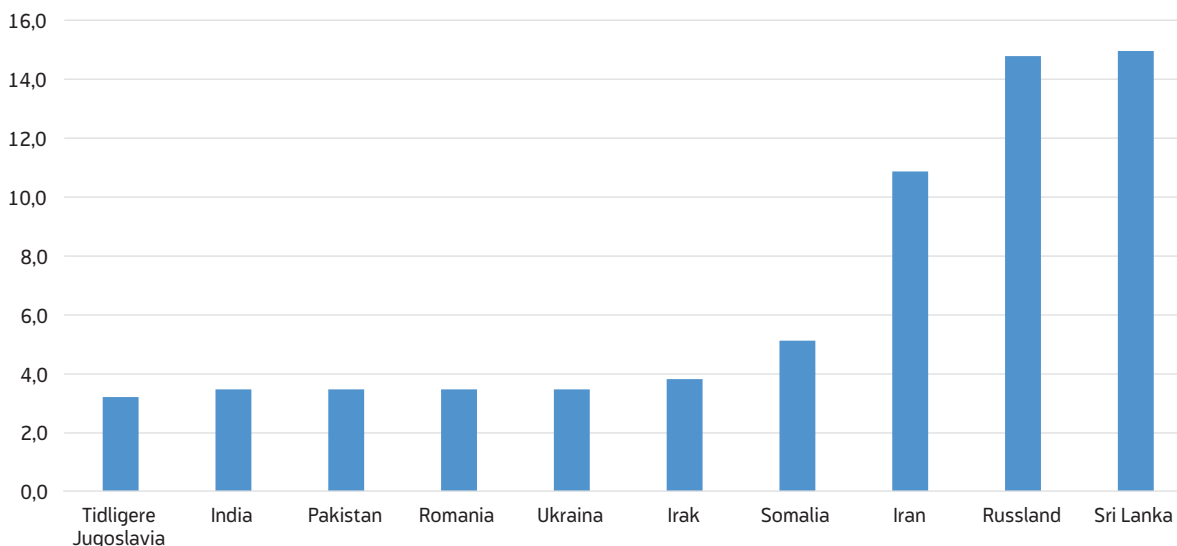
Figur 2 viser hvilke land denne gruppen har innvandret fra. Høyest andel har Sri Lanka og Russland, begge med 15 prosent, men de kommer fra en rekke land. Både land i Asia, Afrika og Europa er representert i oversikten over de ti vanligste landene. Totalt er det registrert 58 ulike land som personene har innvandret fra.

I gjennomsnitt fikk disse personene utbetalt 13 300 kroner i supplerende stønad i den siste måneden med registrert stønad. Personer som har egen inntekt, eller har en ektefelle med inntekt, får avkortet stønad. 247 personer fikk avkortet utbetaling. Det utgjør 53 prosent av mottakerne.

Data og metode

Datagrunnlaget til denne undersøkelsen er framskaffet ved å koble sammen flere ulike datakilder på individnivå. De viktigste er data fra NAVs saksbehandlingssystem og data om bruk av sosialhjelp i kommunene. Dataene om mottak av økonomisk sosialhjelp er hentet

Figur 2. Innvandret fra land. Figuren viser de ti landene med høyest andel av samlet antall innvandrede personer. Prosent



Kilde: NAV

fra Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Ordningen samler en rekke opplysninger om aktivitet i kommuner og fylkeskommuner, deriblant bruk av økonomisk stønad. Rapportering skjer årlig til Statistisk sentralbyrå. KOSTRA-dataene om supplerende stønad har informasjon på månedsnivå om bruk av økonomisk stønad og nivået på utbetalingen. Videre er det anvendt opplysninger om landbakgrunn fra NAVs tjenestebaserte persondatasystem (TPS). Den viktigste kilden for TPS-dataene er det sentrale folkeregisteret.

Logistisk regresjon

I analysen av bruken av sosialhjelp anvender vi logistisk regresjon. Det er en hyppig brukt teknikk når avhengig variabel er binær, altså har to verdier eller tilstander. Formelen for slik regresjon er stilt opp under. Her er p lik sannsynlighet for at den avhengige variabelen er lik 1. (Tilstandene settes oftest til 0 og 1.) β 'ene er regresjonskoeffisienter og x er uavhengige variabler (Everitt og Skrondal 2010: 257-8).

$$\text{logit}(p) = \ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_n x_n$$

Variabler i analysen

Avhengig variabel er i denne sammenhengen bruk av sosialhjelp. Vi ønsker å studere sammenhenger mellom den avhengige variabelen og utvalgte uavhengige variab-

ler. De uavhengige variable er for det første kjennetegn ved personene som alder, kjønn, antall år i Norge og hvilken verdensdel vedkommende har innvandret fra. Vi har også en variabel for om vedkommende bor sammen med voksne (som gift, samboer eller i bofellesskap med andre voksne). Personene i utvalget har innvandret fra svært mange land, så det var behov for forenkling. Vi har derfor valgt å anvende verdensdel.⁹

Videre er det tatt med en inntektsvariabel. Det er inntekten som var registrert som grunnlag for avkorting av supplerende stønad på siste tidspunkt før stønaden opphørte. Noen mottakere har kanskje hatt tilfeldige inntekter akkurat da, men for mange gir det nok en pekepinn på den økonomiske situasjonen. For eksempel er en betydelig andel av inntektene alderspensjon fra folketrygden, noe som kan regnes som stabile inntekter. I utgangspunktet forventer vi at personer mer høye egne inntekter har mindre behov for å søke om sosialhjelp.

To ytterligere variabler er tatt med for å korrigere for mulige skjevheter: Antall gjenstående måneder i 2016 etter siste måned med supplerende stønad og om per-

⁹ Sør- og Nord-Amerika er slått sammen på grunn av få observasjoner. Det var ingen observasjoner fra Australia.

sonen har mottatt sosialhjelp i 2015. (Sosialhjelp i 2015 gjelder et mindre antall brukere.)

Tolking av logistisk regresjon

Det kan være komplisert å tolke regresjonskoeffisientene i logistisk regresjon. Resultatene oppgis derfor også med et annet og mer intuitivt mål, som på engelsk heter «average marginal effect (AME)». På norsk brukes gjerne den direkte oversettelsen: gjennomsnittlig marginal effekt. Problemet med en slik oversettelse er at den er lite forståelig for mange lesere. Da er noe av hensikten borte. I denne artikkelen vil vi bruke en annen betegnelse: «gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME)». Vi håper at ulempene med avvik fra vanlig begrepsbruk, oppveies av en mer forståelig framstilling.

«Average marginal effect (AME)» eller «gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME)» er et alternativt mål på en variabels «virkning» (Long og Freese 2014). Det tar utgangspunkt i hvor mye sannsynligheten for et gitt utfall endrer seg når man endrer verdien på en uavhengig variabel. Her oppgis resultater hvis uavhengig variabel gis en økning med én enhet på den aktuelle skalaen, for eksempel fra ti til elleve år bosatt i Norge. Endringen beregnes for hver observasjon – og det anvendes observerte verdier for de andre uavhengige variablene. Deretter kalkuleres gjennomsnittlig endring for observasjonene i datasettet, og det er dette som er såkalt «average marginal effect». Det gir en pekepinn på hvilken substansiell betydning en variabel har (i modellen).

Likevel gir nok ikke AME en fullverdig oppsummering av resultatene fra logistisk regresjon. Ikke minst er det vanskelig å bruke rapportert AME i en tabell til videre kalkulasjoner og beregninger. Gjennomsnittet kan også i noen tilfeller romme betydelig variasjon. Derfor presenteres også resultatene som regresjonskoeffisienter (β) med tilhørende standardfeil (SE) og p -verdier.

AME er beregnet i statistikkprogrammet Stata med en tilleggspakke kalt SPOST13. Programmene i pakken er beskrevet i Long og Freese (2014). Se Hardin og Hilbe (2012) for gjennomgang av logistisk regresjon.

Om lag halvparten mottok sosialhjelp

V finner at finner at 225 personer – 48 prosent – mottok økonomisk sosialhjelp i løpet av 2016. Det er blant dem som hadde stønad i 2015 og inn i 2016, og som søkte på nytt og fikk avslag. Vi ser på mottok av sosialhjelp fra og med måneden etter siste utbetaling av supplerende stønad. Forøvrig var det 22 personer som mottok sosialhjelp (blant de samme personene) i 2015.

De som mottok sosialhjelp i 2016 hadde en gjennomsnittlig månedlig utbetaling på 12 100 kroner (i de månedene hvor de mottok sosialhjelp). Sosialhjelp eller økonomisk stønad er i denne sammenhengen utbetalt bidrag. Eventuelle lån holdes utenfor. Det er en viss variasjon på nivået på utbetalingene av sosialhjelp. Halvparten av brukerne hadde gjennomsnittlig månedlig utbetaling i intervallet mellom 7 600 kroner og 14 400.

Forskjeller mellom dem som mottar sosialhjelp og dem som ikke mottar sosialhjelp

Er det forskjell på de som har mottatt sosialhjelp og de som ikke har mottatt sosialhjelp? I så fall: Hvilke forskjeller er det? For å besvare disse to spørsmålene anvender vi logistisk regresjon. Resultatene er gjengitt i tabell 1. Se metodekapittel for nærmere forklaring av metodikk og tolking.

Flere år i Norge øker sannsynligheten for å motta sosialhjelp. Antall år i Norge angir også hvor lenge det har gått siden det ble stilt forsørgingsgaranti ved søknad om opphold. Personer som har bodd en stund i Norge vil kanskje også ha opparbeidet seg mer kompetanse om norske velferdsordninger. Gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME) for et ekstra år er 2 prosentpoeng. I datasettet varierer antall år i Norge mellom 3 år og 34 år.

Stigende alder er forbundet med lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Den estimerte virkningen av alder er – med gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME) – på minus 1,1 prosentpoeng (for ett år høyere alder).¹⁰

.....
¹⁰ I regresjonsmodellen er altså både alder og antall år i Norge tatt med. Det er et visst sammenfall mellom det disse to variablene måler. Imidlertid synes det ikke å skape problemer for estimeringen. Resultatene forandres i liten grad ved å utelate den ene variabelen.

Tabell 1. Logistisk regresjon av personers mottak av sosialhjelp i 2016 (ja = 1, nei=0).

	Gjennomsnittlig endring i sannsynlighet		Resultater i log odds (logit)	
	AME		β	SE
Antall år i Norge (over 3 år) [0-34]	2,0		0.086**	0.027
Kvinne [mann = 0]	-10,0		-0.440	0.325
Alder (over 67 år)	-1,1		-0.048*	0.024
Bor sammen med andre [ja = 1]	-32,8		-1.669**	0.544
Verdensdel [Europa = 0]				
Afrika	17,8		0.802*	0.389
Asia	-4,0		-0.172	0.228
Amerika (Sør- og Nord-)	-5,7		-0.250	0.609
Ukjent	5,0		0.219	0.578
Inntekt ved siden av Suppl. støn. (10 000 kr)	-3,6		-0,157*	0,069
Sosialhjelp i 2015 [ja=1]	27,2		1.285*	0.507
Antall mulige måneder sosialhjelp (over 1 mnd) [0-11]	1,6		0.069*	0.027
Konstantledd	-		-0.211	0.445

N = 462 McFadden R² = 0,07 *p < 0,05 ** p < 0,01

Personer som tidligere hadde noe annen inntekt ved siden av supplerende stønad, synes i mindre grad å motta sosialhjelp. Gjennomsnittlige endring i sannsynlighet (AME) for å motta sosialhjelp er på -3,6 prosentpoeng – ved en økning i tidligere inntekt på 10 000 kr. Tilgang til noe annen inntekt kan gjøre det mindre nødvendig å søke om sosialhjelp. På den andre siden kan det også være noen tilfeller hvor sosialhjelp avslås på grunn av annen inntekt.

Vi finner ikke klare tegn til forskjeller mellom menn og kvinner. Derimot synes det å ha innvandret fra Afrika i stedet for Europa å være forbundet med en gjennomsnittlig endring i sannsynlighet (AME) som er 17,8 prosentpoeng høyere (for å motta sosialhjelp). I en alternativ sammenligning av Afrika og Asia framkommer omtrent samme differanse (ikke vist). Det er ikke andre klare indikasjoner på forskjeller mellom verdensdelene. Blant de afrikanske landene er det flest personer fra Somalia – se figur 2. Også fra andre studier er det kjent at innvandrere fra Afrika har forhøyet forekomst av mottak av sosialhjelp (Dokken 2015).

De som bor sammen med andre, har lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp enn de som bor alene. Det gjelder relativt få personer, og de har i de fleste

tilfellene ektefelle over 67 år. Muligens er dette en gruppe som skiller seg litt fra de andre personene som er analysert her. I utgangspunktet er det vanskelig for to foreldre å få familiegjenforening med voksne barn. Noen kan ha fått det på bakgrunn av «sterke menneskelige hensyn». En annen mulighet er at noen har giftet seg etter at de kom til Norge. Dette har vi ikke informasjon om.

Som tidligere omtalt, er antall mulige måneder med sosialhjelp og mottok av sosialhjelp i 2015 i hovedsak kontrollvariabler for å korrigere for mulige skjevheter. Begge variablene har tydelig påvirkning på sannsynligheten for å motta sosialhjelp, men alene har de har ikke så stor substansiell betydning for det som undersøkes her.

Oppsummering

Det er en relativt liten gruppe som har mistet rett til supplerende stønad. Vi anslår den til å være et sted mellom 500 og 700 personer. At såpass mange som 48 prosent mottar sosialhjelp (basert på analyse av 468 personer), reiser spørsmålet om forsørgingsgaranti har vært tilstrekkelig sikkerhet for de som har mistet rett til supplerende stønad.

Alderdøm og ytelser i Norge

I Norge er alderspensjon fra folketrygden for mange den viktigste ordningen for inntekt i alderdommen. Ved siden av folketrygden finnes det tjenestepensjon, avtalefestet pensjon og ulike private forsikrings- og spareordninger – som typisk er tillegg til utbetalinger av alderspensjon.

Nivået på alderspensjonen avhenger blant annet av hvor mange år man har bodd i Norge, hvor stor opptjeningen har

Medlemskap

Utgangspunktet for rett til alderspensjon er at man er medlem i folketrygden. Hovedregelen er at alle som er bosatt i Norge er pliktig medlem. Medlemmer er også personer som ikke er bosatt i Norge, men som arbeider her. I noen tilfeller gjelder særregler som avviker fra de nevnte prinsippene. Slike regler finnes blant annet for studenter og noen yrkesgrup-

Trygdetid

Noe forenklet kan man si at trygdetid henger sammen med antall år i Norge. Etter folketrygdloven §3-5 må man ha vært «medlem i trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene». Full trygdetid er 40 år, og overskytende år telles ikke med. Trygdetiden er også regulert av blant annet øvre og nedre aldersgrenser.

Noen viktige elementer i alderspensjonen

Etter innføringen av folketrygden i 1967 har grunnpensjon og tilleggspensjon vært hovedelementer i alderspensjon. Grunnpensjonen skal sikre en økonomi som holder et visst nivå i alderdommen. Tilleggspensjoner gir høyere pensjons-

Minstepensjon og trygdetid

Personer med lav opptjening er sikret et minstenivå, selv om opptjeningen i utgangspunktet ville gitt en lavere alderspensjon enn minste pensjonsnivå. Minstepensjon reduseres for-

Trygdeavtaler og utbetalinger fra andre land

I det norske regelverket for alderspensjon inngår ulike avtaler Norge har inngått med andre land. Blant disse avtalene er Norges avtaler med EU / EØS de viktigste. Personer som har bodd i land uten trygdeavtale med Norge, kan selvsagt også motta pensjon fra dette landet, men i utgangspunktet er det ikke noen koordinering. I en del tilfeller er det begrensninger

vært og hvor lenge man har hatt opptjening. Personer som har bodd i Norge hele eller store deler av livet og vært yrkesaktive, vil ha full «botid» (trygdetid) og en god del i opptjening til alderspensjonen. Personer som ikke har bodd så lenge i Norge har gjerne kort trygdetid, samtidig som de ikke vil ha rukket å få særlig opptjening. Da kan utbetalt alderspensjon bli beskjedent.

per (se f.eks. Narvstad 2015: 25-29). Videre er det mulig å søke om såkalt frivillig medlemskap, for eksempel er det aktuelt for bosatte nordmenn som skal bo i utlandet i en periode. Frivillig medlemskap må oppfylle flere krav for å bli innvilget, blant annet nær tilknytning til det norske samfunnet.

Personer som har kommet til Norge som flyktninger er unntatt fra regler om trygdetid i alderspensjonen. De får ytelse beregnet etter 40 års trygdetid. Derimot er opphold på humanitært grunnlag, arbeidsinnvandring og familiegjennføring omfattet av reglene for trygdetid.

utbetalinger til dem som har hatt opptjening til alderspensjonen. Som hovedregel henger opptjeningen sammen med nivå på inntekt og antall år med inntekt. Se Kjønnstad (2009: 137 ff.).

holdsmessig hvis trygdetiden er under 40 år. Dette innebærer at personer med kort trygdetid kan få små utbetalinger fra den norske alderspensjonen.

på mulighetene for å eksportere (hel eller deler av) ytelse til annet land. Også Norge har egne regler for eksport av trygdeytelser. Et annet forhold er at nivået på lønn og pensjon kan være svært forskjellig mellom Norge og land i Øst-Europa eller i den tredje verden. Utbetalinger fra slike land kan gi begrenset kjøpekraft i Norge.

De som har mistet stønaden er gamle – 78 år i gjennomsnitt. Mange er også kvinner, og fra land der kvinner i liten grad var i arbeid utenfor hjemmet da de var yrkesaktiv alder. Det betyr blant annet at de har svært begrenset mulighet til å ta lønnet arbeid for å forsørge seg selv.

Vi vet ikke så mye om hva som skjer med dem som ikke mottar sosialhjelp. Kan hende er de forsørget av familie. Muligens har de noe egne midler. Samtidig er det ikke sik-

kert at alle som har behov for inntektssikring, søker om kommunal sosialhjelp. Dette er eldre mennesker, noen er trolig syke, og norskkunnskapene er nok varierende – forhold som kan gjøre det vanskeligere for enkelte å ta i bruk rettigheten til å søke om sosialhjelp. Vi finner i regresjonsanalysen at personer med høy alder har noe lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Likevel kan vi ikke si sikkert at det skyldes vansker med å søke. Det er også mulig at behovet for sosialhjelp er mindre ved høy alder.

Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er regulert av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det kalles også økonomisk stønad. Slik stønad skal sikre mottakeren forsvarlig livsopphold. Det er en midlertidig støtte, selv om det ikke er noe tak på hvor lenge en person kan motta økonomisk sosialhjelp. Det stilles krav om at mottaker ikke har tilstrekkelig lønnsinntekt, egne midler eller mottar ytelser som gjør vedkommende i stand til å forsørge seg selv.

NAV kontoret i hjemkommunen behandler søknader. Innvilgelse gjøres skjønnsbasert, blant annet ut i fra en vurdering av søkers situasjon. I vurdering av en søknad og et eventuelt positivt vedtak, vil også andre tjenester være aktuelle for søkeren, for eksempel råd og veiledning, midlertidig botilbud og kvalifiseringsprogram.

Veiledende statlige satser for 2018:

- Enslige: 6 050 (per måned)
- Ektepar/samboere: 10 100 (per måned)
- Person i bofellesskap: 5 050 (per måned)

Dokken (2015) studerer innvandreres bruk av sosialhjelp.

Vi finner altså flere forskjeller mellom de som mottok sosialhjelp og de som ikke mottok sosialhjelp. Vi ser at jo lengre tid det er siden vedkommende kom til Norge, desto høyere sannsynlighet for at de mottar sosialhjelp. Det er interessant, ettersom forsørgingsgaranti blir krevd ved søknad om opphold. Det kan være at en slik garanti har mindre betydning etter som tiden går. Imidlertid er det vanskelig å si noe sikkert om årsaken til de med flere år i Norge har høyere sannsynlighet for sosialhjelp. En annen mulig forklaring er at de som har bodd lengre i Norge har bedre kjennskap til de norske velferdsordningene.

Det er også interessant at personer med noe inntekt ved siden av supplerende stønad, har lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Et slikt funn er i tråd med forventningen om at personer uten andre inntekter har et større behov for økonomisk sosialhjelp.

Et av hovedmålene med innføringen av supplerende stønad var å redusere bruken av økonomisk sosialhjelp for eldre med lite eller ingenting i alderspensjon. Og ordningen reduserte trolig bruken av sosialhjelp (Stortingsmelding nr. 9 2014-15

Supplerende stønad

Supplerende stønad er en ordning for dem som har lite eller ingenting utbetalt i alderspensjon. Ordningen er regulert gjennom en egen lov. Det er kun personer som er 67 år eller mer, som kan søke om supplerende stønad. Ordningen er særlig aktuell for eldre som ikke har bodd så lenge i Norge. Denne gruppen har gjerne små utbetalinger av alderspensjon. Nesten alle mottakerne av supplerende stønad er innvandrere. Kun 4 prosent av mottakerne (per desember 2015) var født i Norge (Jensen 2016: 98).

Satser pr. januar 2018

- Enslige stønadsmottakere: 181 744 (per måned 15 145)
- Personer med ektefelle under 67: 181 744 (per måned 15 145)
- Ektefelle 67 år eller eldre: 172 711 (per måned 14 393)
- Enslig i bofellesskap med annen voksen person: 172 711 (per måned 14 393)

Reduseres mot annen inntekt, pensjon og sosialhjelp

Sammenlignet med mange andre ytelser fra NAV, er det relativt streng behovsprøving av supplerende stønad. Stønadens reduseres eller faller bort hvis mottakeren eller ektefellen har inntekt eller pensjon. Det gjelder også pensjon / inntekt fra andre land. Supplerende stønad avkortes også mot utbetalt sosialhjelp – hvis sosialhjelp er gitt for samme periode. Det gis avslag på søknad dersom formue overstiger 0,5 G (grunnbeløpet i folketrygden). Per januar 2018 utgjør 1 G 93 634 kroner. Vanlig bolig blir som regel ikke vurdert som formue.

Kan ikke eksporteres

Mottakeren må være bosatt i Norge, og stønad faller bort ved mer enn 90 dagers opphold i utlandet (samlet i løpet av i stønadsperioden på et år). Det er ikke mulig å flytte til et annet land og ta med seg utbetalinger dit.

Personlig oppmøte

Stønadens innvilges for et år av gangen. Mottaker må møte på NAV kontor ved levering av søknad, og inntil to ganger i året til oppfølgingsamtaler.

Se Jensen (2016) for en fylldigere gjennomgang av utformingen av ordningen og utviklingen.

s. 21 ff). Endringen av reglene i 2016 snevret inn hvem som kunne motta supplerende stønad – og da finner vi igjen økt bruk av sosialhjelp i den gruppen som mistet rett til ytelsen. Det innebærer også at offentlige utgifter til inntektssikring for denne gruppen i noen grad er flyttet fra statlige budsjetter til kommunale budsjetter.

Referanser

- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2010) «Del 4 Norge: Landet for den gylne middelvei» i Brochmann og Hagelund (red.) *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget
- Esping-Andersen, Gøsta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Everitt, B. S. og A. Skrondal (2010) *The Cambridge Dictionary of Statistics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp.» *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60.
- Djuve, Anne B. og Hanne C. Kavli (2015) *10 års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo rapport 2015/26. Oslo: Fafo
- Furusest, Andreas (2013) «Familieinnvandring» i Øyen (red.) *Lærebok i utlendingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Grebstad, Unni B. og Harald Tønseth (2012) «Sosialhjelpsmottak – utviklingstrekk» i Grebstad (red.) *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Hardin, James W. og J. M. Hilbe (2012) *Generalized Linear Models and Extensions*. Third edition. College Station, Texas: Stata Press
- Hatland, Aksel (2010) «Medlemskap og migrasjon» i Bay, Hatland, Hellevik og Koren (red.) *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Jensen, Victoria (2016) «Supplerende stønad – utviklingen i ordningen», *Arbeid og velferd*, 2/2016, 93–103.
- Kjønstad, Asbjørn (2009) *Innføring i trygderett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Long, J. Scott og J. Freese (2014) *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. Third edition. College Station, Texas: Stata Press
- Meld. St. 9 (2014–2015) *Gjennomgang av ordninga med supplerande stønad til personar over 67 år med kort butid i Noreg*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Narvland, Runar (2015) *Trygderett i et nøtteskall*. Oslo: Gyldendal juridisk
- NOU 2017:2, *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning
- Omholt, Elisabeth L. (2016) «5.10 Sosiale indikatorer for mottakere av supplerende stønad» i Omholt (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Ot.prp. nr. 14 (2004–2005) *Om lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 11L (2015–2016), *Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (økning i grunnpensjon til gifte og samboende pensjonister og andre endringer)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Nettadresser

- www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/ (Hentet 22. januar 2018)
- www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/hvem-har-rett-til-hva-slags-opplaering/rett-og-plikt-til-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap/ (Hentet 22. januar 2018)