

# SUPPLERENDE STØNAD – UTVIKLINGEN I ORDNINGEN

Av Victoria Jensen

## Sammendrag

*Ordningen med supplerende stønad ble opprettet i 2006 for å sikre at personer over 67 år som ikke har opptjent tilstrekkelige pensjonsrettigheter på grunn av kort botid i Norge, får en samlet inntekt på linje med minstepensjonsnivået i folketrygdens alderspensjon.*

*Mottakerne av supplerende stønad er en sammensatt gruppe, og det er store forskjeller mellom innvandrere med ulik landbakgrunn. Innvandrere med flyktningstatus har rett til full minstepensjon i alderspensjonen og vil derfor ikke ha behov for supplerende stønad. Arbeidsinnvandrere mottar også sjelden supplerende stønad ettersom de har tjent opp pensjon både i hjemlandet og gjennom arbeid i Norge.*

*Ved utgangen av 2015 var det 3 300 personer som mottok supplerende stønad. Det utgjør drøyt 9 prosent av innvandrerne over 67 år. Antall mottakere har økt over tid, men mindre enn veksten i innvandrerbefolkningen over 67 år. Det skyldes trolig at det er flere eldre innvandrere med lengre botid i Norge, og at flere derfor har tjent opp tilstrekkelige egne pensjoner.*

*De fleste mottakerne kommer fra land i Asia, Afrika og Øst-Europa utenom EU. Innvandrere fra Bosnia-Hercegovina utgjør den største gruppen mottakere, både i antall og som andel. Én av fem mottakere av supplerende stønad har bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina. Knappt én av ti har bakgrunn fra Vietnam. Andre store grupper er innvandrere fra Iran, Irak, Russland og Somalia. At personer med bakgrunn fra disse landene ligger på topp når det gjelder mottak av supplerende stønad, skyldes blant annet at mange av de eldre innvandrerne fra disse gruppene innvandret til Norge ved høy alder, og derfor i mindre grad har tjent opp pensjonsrettigheter. Det har også sammenheng med at disse gruppene i liten grad har rettigheter til pensjon fra hjemlandet og at de i liten grad har vært i jobb i Norge.*

## Innledning

Supplerende stønad trådte i kraft 1. januar 2006 (Ot. prp. nr. 14 2004–2005), med et siktemål om å sikre et økonomisk fundament for personer over 67 år med fast bosted i Norge og kort botid i landet. Ordningen gjelder personer som ikke har tilstrekkelig opptjening av alderspensjon fra folketrygden. Personer som blir regnet som flyktninger vil kunne få en alderspensjon tilsvarende full minstepensjon, selv om de har bodd under 40 år i Norge. Flyktninger vil derfor ikke bli mottakere av supplerende stønad.

Personer som ikke får full alderspensjon, kan få økonomisk sosialhjelp som supplement til folketrygden. Ordningen med supplerende stønad sikrer personer over 67 år en samlet inntekt på linje med det laveste pensjonsnivået i folketrygdens alderspensjon, uten hensyn til botid og opptjening i Norge. Motivet bak ordningen var å redusere utgiftene på kommunenes sosialhjelpsbudsjetter for personer over 67 år (Mld. 9 2014–2015). Kommunene kan vegre bosetting av eldre innvandrere dersom det medfører økte utgifter over sosialhjelpsbudsjettet. Et annet argument for ordningen er at det å være langvarig sosialklient oppleves som vanskelig for den enkelte.

Betingelsene for å få supplerende stønad er at vedkommende har fylt 67 år og er lovlig bosatt i landet. Stønadene er behovsprøvd mot formue og inntekt, og all inn-

tekt fra Norge og utlandet regnes med. Stønadene gis for tolv måneder av gangen (se faktaboks om ordningen).

Reglene for supplerende stønad ble tilpasset pensjonsreformen fra 2011, etter lovendringer høsten 2010.

Formålet med denne artikkelen er å se på hvilke innvandrergreper som mottar supplerende stønad og hvordan ordningen har utviklet seg. Vi undersøker i hvor stor grad ordningen benyttes, hva som kjennetegner de som mottar stønaden og om ordningen har fungert etter hensikten.

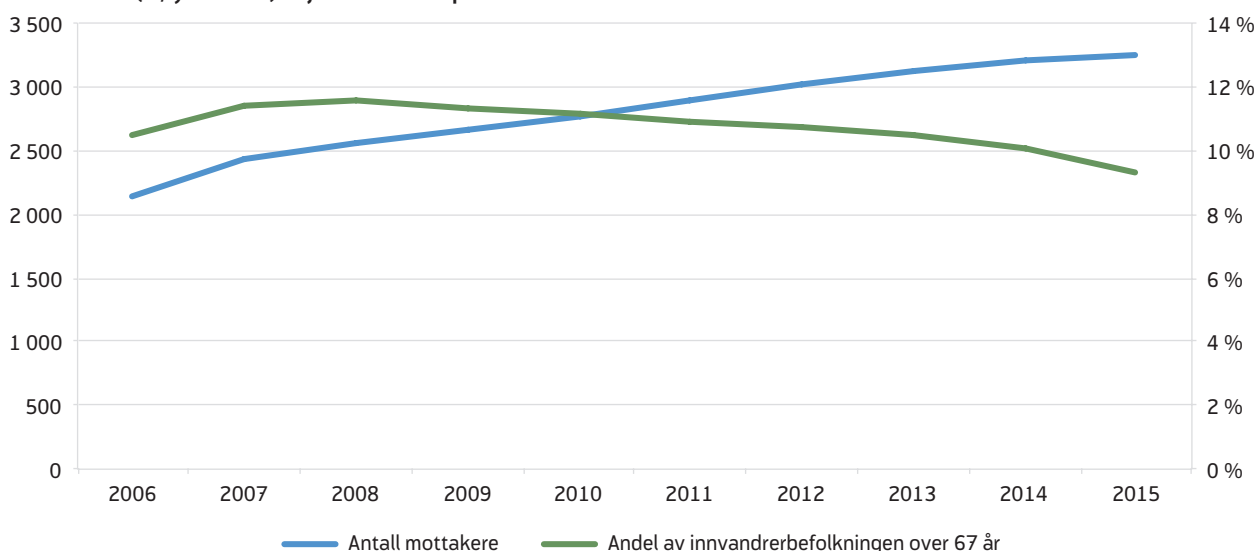
## Antall stønadsmottakere øker

Ved utgangen av 2006, året da ordningen ble innført, var det i alt 2 400 mottakere av supplerende stønad. Tallet hadde økt til 3 300 ved utgangen av 2015. Veksten henger sammen med at det har blitt flere innvandrere over 67 år.

Antallet med supplerende stønad har likevel ikke vokst i samme takt som innvandrerbefolkningen over 67 år. Selv om antall mottakere har økt over tid, har derfor andelen av innvandrerbefolkningen over 67 år som mottar supplerende stønad gått ned (figur 1).

Mottakerne av supplerende stønad var i gjennomsnitt 58 år da de kom til Norge. De hadde dermed kort tid til å

**Figur 1.** Mottakere av supplerende stønad i antall (venstre akse) og som andel av innvandrerbefolkningen over 67 år (høyre akse). Gjennomsnitt per år



Kilde: NAV

## DATAGRUNNLAG

- Utvalget består av personer som hadde mottatt supplerende stønad fra 2006. Data til analysen hentes fra NAVs tjenestebaserte persondatasystem (TPS) og registeret for supplerende stønad. TPS består blant annet av data fra det sentrale folkeregisteret og er NAVs grunndataregister for personinformasjon. Herfra henter vi informasjon om mottakernes fødeland og tall på befolkningen i ulike grupper. Befolkningen består av personer som er registrert bosatt i Norge. Ved å koble TPS og registeret for supplerende stønad kan vi få informasjon om hvilke andre ytelser mottakerne av supplerende stønad mottar, hvilke land har de innvandret fra og hvor lenge de har bodd i Norge.
- Datagrunnlaget om sosialhjelpsmottakere består av informasjon om sosialhjelpsmottak innrapportert fra kommunene gjennom Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) til Statistisk sentralbyrå på slutten av året. NAV har tilgang til KOSTRA-dataene på økonomisk sosialhjelp tilbake til 2010. Analysen inkluderer derfor bare informasjon fra 2010 til 2014, og ikke tilbake til 2006. Dataene rapporteres inn på årlig basis og inkluderer månedlige registreringer om mottak av økonomisk sosialhjelp, samt alder og noe bakgrunnsinformasjon om mottakere. Vi benytter dataene bare for innvandrere over 67 år i denne analysen.

## SUPPLERENDE STØNAD

Supplerende stønad er regulert i Lov om supplerende stønad til personer med kort botid i Norge. Med kort botid menes i denne sammenheng personer som har under 40 års trygdetid i Norge. Trygdetid tilsvarer som hovedregel botid i årene fra fylte 16 år til utgangen av det 66. året. Loven trådte i kraft 1. januar 2006. Supplerende stønad, som er en behovsprøvd stønadsordning, tilsvarer minste pensjonsnivå i folketrygdens alderspensjon. All inntekt stønadsmottakeren og eventuell ektefelle, samboer eller partner har, går til fradrag i stønaden. Stønadssatsen for en enslig stønadsmottaker tilsvarer folketrygdens minste pensjonsnivå for enslige alderspensjonister (minste pensjonsnivå høy sats). Dette utgjorde 179 748 kroner per år fra 1. mai 2016. Samme sats gjelder også for stønadsmottakere med ektefelle eller samboer under 67 år. Dersom begge ektefeller/samboere/partnere er over 67 år, tilsvarer stønadssatsen minste pensjonsnivå ordinær sats. Satsene gjelder da for hver av ektefellene og utgjorde 166 274 kroner per år fra 1. mai 2016.

Stønaden blir redusert med all inntekt, og også ektefellens/samboerens/partnerens inntekt medregnes ved behovsprøvingen. Personer med formue utover halvparten av folketrygdens grunnbeløp (ca. 46 000 kroner fra 1. mai 2016), har ikke rett til supplerende stønad. Tilsvarende gjelder dersom ektefelle eller samboer har formue utover denne grensen. Vanlig bolig og vanlige gjensander til daglig bruk medregnes ikke i formuen.

Supplerende stønad er ment å erstatte behovet for varig økonomisk sosialhjelp for eldre personer med fast bopel i Norge. Målgruppen for stønadsordningen er personer over 67 år som enten ikke har opptjent tilstrekkelige pensjonsrettigheter på grunn av kort botid i Norge før fylte 67 år eller som mangler opptjening i utlandet. Ordningen omfatter også norske statsborgere som har hatt mangeårig opphold i utlandet uten å ha opptjent pensjonsrettigheter og som ikke har midler til livsopphold.

Supplerende stønad kan ikke eksporteres til personer bosatt i utlandet. Stønaden er også unntatt fra eksport etter EØS-

reglene. Stønaden gis for 12 måneder av gangen. Krav om stønad skal fremsettes ved personlig fremmøte på NAV-kontoret, og stønadsmottakeren blir dessuten innkalt til samtale på NAV-kontoret to ganger i løpet av stønadsperioden.

Stønadsretten er betinget av at vedkommende:

- har fylt 67 år
- er fast bosatt i Norge
- ikke har inntekt fra Norge eller utlandet som overstiger stønadens størrelse
- ikke oppholder seg i utlandet i mer enn 90 dager i sammenheng eller i mer enn 90 dager i løpet av en stønadsperiode (12 måneder)
- ikke er innlagt i helseinstitusjon i mer enn én kalendermåned ut over innleggingsmåned
- ikke er innsatt i fengsel i mer enn én kalendermåned ut over innsettingsmåned

Det er vedtatt nye reguleringer på dette området i statsbudsjettene for 2015 og 2016. Fra 1. januar 2015 ble forsørgingstillegget avviklet for mottakere av supplerende stønad som forsørget ektefelle under 67 år eller barn under 18 år. I 2016 har det blitt iverksatt ytterligere tre reguleringer:

- Personer over 67 år får ikke lenger supplerende stønad dersom de er kommet til Norge ved familiegjennforening med barn/slektninger som er bosatte her.
- Mottakere av supplerende stønad som deler bolig med andre voksne, får samme stønadssats som personer med ektefelle over 67 år. Denne gruppen fikk tidligere supplerende stønad beregnet som for enslige.
- Det har blitt gjennomført en økning i grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister fra 85 prosent av grunnbeløpet til 90 prosent av grunnbeløpet fra 1. september 2016. Dette gir økte satser også for supplerende stønad, fordi satsene for supplerende stønad er lik minstepensjonsnivået for alderspensjonister.

tjene opp pensjonsrettigheter i Norge. Innvandrere over 67 år uten supplerende stønad var til sammenligning 38 år da de kom til Norge (se tabell 1 senere i artikkelen). Disse hadde dermed langt bedre muligheter til å tjene opp pensjonsrettigheter gjennom botid og arbeid i Norge.

De fleste mottakerne av supplerende stønad bor i sentrale strøk med høy innvandrerandel. Ved utgangen av 2015 bodde mer enn fire av ti mottakere av supplerende stønad i Oslo (30 prosent), eller Akershus (13 prosent). Nesten seks av ti mottakere var i 70-årene.

To av tre mottakere av supplerende stønad er kvinner. Mange innvandrerkvinner som har kommet samtidig med familien har bodd lenge i Norge, men ikke lenge nok til å ha opparbeidet seg tilstrekkelig pensjonsopptjening. Innvandrerkvinner har i mindre grad enn menn deltatt på arbeidsmarkedet<sup>1</sup> og har dermed ikke opparbeidet seg tilstrekkelige pensjonsrettigheter. Mange innvandrere har lavere kompetanse enn det norske arbeidsmarkedet etterspør, noe som hindrer dem i å komme inn på arbeidsmarkedet. At færre menn mottar supplerende stønad kan tilsvarende skyldes at de i større grad enn kvinner har jobbet og opparbeidet seg pensjonsrettigheter.

Dette kan også dreie seg om kvinner som har kommet til Norge via familiegjennomføring med sine voksne barn. Enslig mor eller far over 60 år uten ektefelle, samt samboer eller slektninger i opp- eller nedstigende linje i hjemlandet kan søke familiegjennomføring med datter eller sønn i Norge. Disse vil ikke lenger ha rett på supplerende stønad i forbindelse med lovendringen som ble innført i 2016 (se faktaboks), og det er antatt at dette ville berøre ca. 500 mottakere av ordningen. En tredje årsak til at det er flere kvinnelige mottakere enn menn er sannsynligvis også fordi kvinner har høyere forventet levealder enn menn.

Drøyt tre av fire mottakere av supplerende stønad hadde også andre inntekter. De mottok derfor en redusert stønad, mens én av fire fikk full stønad. Andelen med redusert supplerende stønad synker med alderen. Mens 96 prosent av mottakerne under 70 år mottar redusert sup-

plerende stønad, gjelder dette bare fire av ti mottakere i alderen 85 år og over. Andre inntekter dreier seg i hovedsak om alderspensjon fra folketrygden. Alle som innvandret til Norge senest det året de fylte 63 år, vil gjennom botid i Norge ha tjent opp rett til en (liten) alderspensjon fra 67 år.

Ved utgangen av 2015 utgjorde supplerende stønad 13 500 kroner per måned for gifte og 14 600 kroner per måned for enslige, før reduksjon mot andre inntekter. På grunn av at en del har andre inntekter, var faktisk utbetaling per mottaker på 10 400 kroner i desember 2015.

Totalt sett ble det utbetalt ca. 420 millioner kroner i supplerende stønad i 2015.

### Flest med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina

Mottakerne av supplerende stønad har kommet fra ulike land, men den største gruppa har bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina (figur 2).

Forekomsten av mottakere i ulike innvandrergrupper varierer med migrasjonsårsak. Personer som er definert som flyktninger etter utlendingsloven vil ha rett til full minstepensjon i alderspensjonen, som om de hadde bodd 40 år i Norge. Ettersom satsene for supplerende stønad og minstepensjonen har vært like fram til 2015, vil innvandrere med flyktningstatus derfor ikke få supplerende stønad.

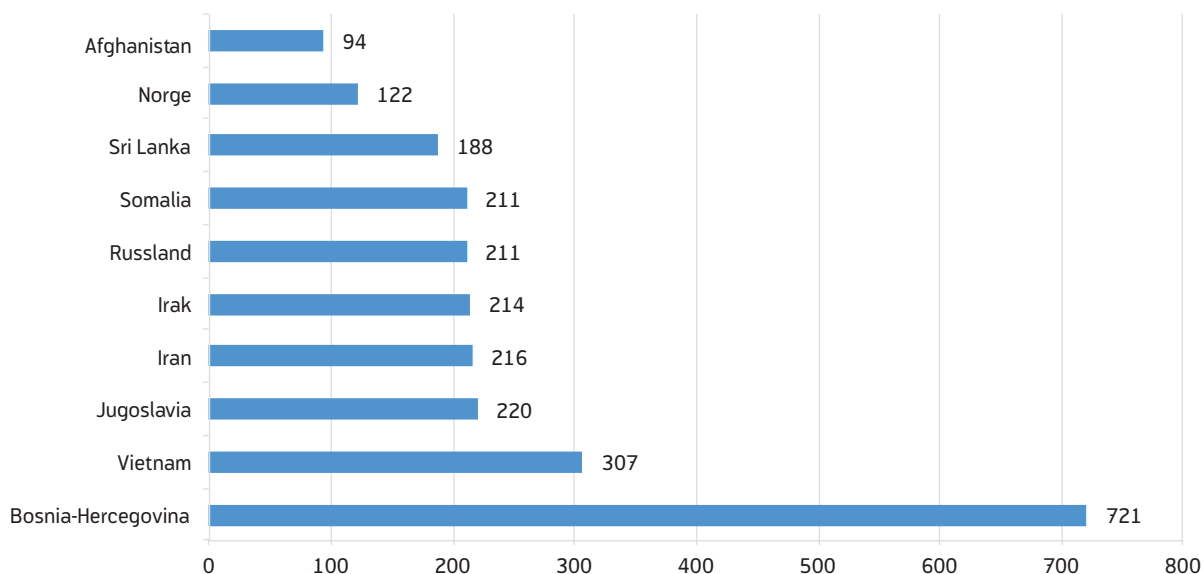
Ettersom supplerende stønad reduseres mot andre inntekter, både fra Norge og utlandet, vil mottakere fra land med lite utbygget pensjonssystem oftere motta supplerende stønad. Mange av mottakerne, om lag to av tre, har fått norsk statsborgerskap.

Arbeidsinnvandrere har ofte tjent opp pensjon i hjemlandet, og har samtidig tjent opp pensjonsrettigheter gjennom arbeid i Norge. Arbeidsinnvandrere blir derfor sjelden mottakere av supplerende stønad.

Mottakerne fra Bosnia-Hercegovina omfatter 22 prosent av alle som mottar supplerende stønad. Det har sammenheng med at Norge i 1993 tok i mot 12 000 flyktninger fra Bosnia-Hercegovina. De fikk kollektiv

<sup>1</sup> I 2014 var sysselsettingsraten blant innvandrere i alderen 15–74 år på 58 prosent blant kvinner og 68 prosent blant menn. Kilde: Statistisk sentralbyrå, [www.ssb.no/tabell/07285](http://www.ssb.no/tabell/07285).

**Figur 2. Mottakere av supplerende stønad etter fødeland. Antall. Desember 2015**



Kilde: NAV

beskyttelse i Norge (men ikke flyktningstatus) etter at krigen i Bosnia-Hercegovina brøt ut året før. En rekke tall fra SSB viser at bosniere er godt integrert i Norge:

- Sysselsettingsprosenten ved utgangen av 2014 (67 prosent) er over gjennomsnittet for innvandrere og ligger på nivå med resten av befolkningen (69 prosent)<sup>2</sup>.
- Relativt mange har høyere utdanning.<sup>3</sup>

Sannsynligvis er det også gjennomgående gode norskferdigheter blant bosnierne. Til tross for at mange innvandrere fra Bosnia-Hercegovina har klart seg relativt godt i Norge og er blitt godt integrert, var det mange som kom til Norge i høy alder og som ikke hadde vært lenge nok i Norge til å opparbeide seg fulle pensjonsrettigheter. Dette inkluderer også eldre bosniere som har fått familiejenforening i ettertid.

Den andre store gruppen har kommet fra Vietnam. De står for 9 prosent av mottakerne av supplerende stønad. Mange vietnamesere kom til Norge på slutten av

1970-tallet. I begynnelsen av 1980-årene hadde mange vanskeligheter for å komme inn i det norske arbeidsmarkedet på grunn av språkferdigheter. Integreringsprosessen gikk langsomt, og i 2014 var sysselsettingsgraden for personer som er født i Vietnam på 63 prosent<sup>4</sup>. Det er omtrent på nivå med gjennomsnittet for innvandrere, men klart høyere enn for innvandrere fra Asia.

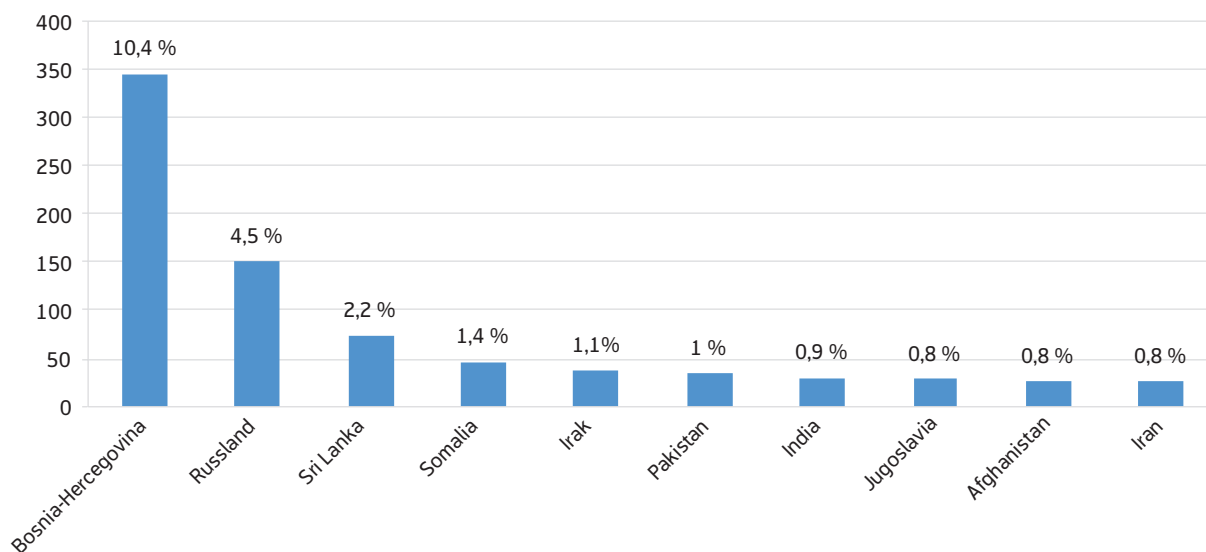
Den tredje største gruppen kommer fra det tidligere Jugoslavia. Disse utgjør 7 prosent av mottakerne. For disse mottakerne vet vi ikke i hvilken av de nåværende statene i det tidligere Jugoslavia de ble født, men seks av ti i denne gruppen innvandret før Jugoslavia ble oppløst i 1992. Blant innvandrerne som er registrert med Bosnia-Hercegovina som fødeland, har samtlige innvandret i 1992 eller senere, da Bosnia-Hercegovina ble en selvstendig stat. Det var en jevn strøm av arbeidsinnvandrere fra Jugoslavia som kom til Norge gjennom 60- og 70-tallet. I 1976 var det 1 735 innvandrere fra Jugoslavia i Norge, noe som gjorde gruppen til den nest største ikke-vestlige innvandrergruppen på det tidspunktet, bak pakistanere, men foran tyrkere (Henriksen 2007).

<sup>2</sup> Kilde: Statistisk sentralbyrå, se [www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys](http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys)

<sup>3</sup> 34 prosent av bosnierne som er 16 år og over, mot 38 prosent i hele befolkningen over 16 år. Kilde: Statistisk sentralbyrå, se [www.ssb.no/tabell/09623](http://www.ssb.no/tabell/09623).

<sup>4</sup> Kilde: Statistisk sentralbyrå, se [www.ssb.no/tabell/07284](http://www.ssb.no/tabell/07284).

**Figur 3. Mottakere av supplerende stønad etter statsborgerskap. Antall og prosent. Desember 2015**



Kilde: NAV

Mottakere av supplerende stønad som var født i Norge utgjør 4 prosent av alle mottakerne. Grunnen til at norskfødte mottar supplerende stønad kan blant annet være at de har hatt langvarige utenlandsopphold uten å tjene opp tilstrekkelige utenlandske pensjoner.

### 7 av 10 mottakere har norsk statsborgerskap

Når vi ser på mottakernes statsborgerskap, ser vi at sju av ti mottakere har norsk statsborgerskap (ikke vist i figuren). Dette henger sammen med at de har bodd lenge i Norge. Den nest største gruppen, etter statsborgerskap, er mottakere fra Bosnia-Hercegovina (10,4 prosent), se figur 3. Vi ser av tallgrunnlaget vårt at de som har beholdt statsborgerskapet gjennomgående har innvandret til Norge i relativt høy alder, og at de har relativt kort botid i Norge. En del av disse har sannsynligvis kommet ved familiegjennforening og har sterk tilknytning til hjemlandet siden de har valgt å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. Den tredje største mottakergruppa er innvandrere med statsborgerskap fra Russland (4,5 prosent).

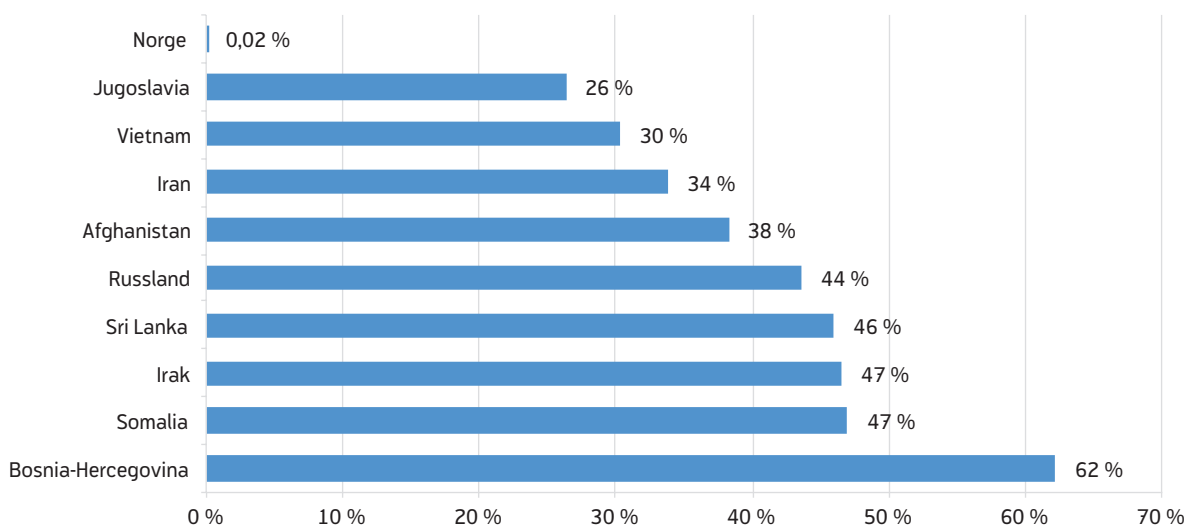
Det har vært en jevn utvikling i antall mottakere fordelt på de ti største fødelandsgruppene i perioden fra ordningen ble innført i 2006 til 2015. I denne perioden har andelen av innvandrerbefolk-

ningen over 67 år som mottar supplerende stønad, falt for alle mottakergrupper. Den største mottakergruppen var også tidligere innvandrere fra Bosnia-Hercegovina. Andelen av bosnierne over 67 år som mottar supplerende stønad har likevel falt fra 84 prosent i 2007 til 62 prosent i 2015. Andelen av pakistanere over 67 år som mottar supplerende stønad har falt kraftig fra 13 prosent i 2007 til 5 prosent i 2015. Det tyder på at pakistanere som nå runder 67 år både er bedre integrert og har lengre botid, og dermed ikke har samme behov for supplerende stønad som tidligere årskull.

Det er en generell tendens at andelen av innvandrerbefolkningen som mottar supplerende stønad, går ned for alle de største fødelandene. Unntaket er mottakerne fra Norge, der andelen har holdt seg lav på 0,02 prosent i hele perioden. Til tross for at det blir en stadig lavere *andel* innvandrere over 67 år som mottar supplerende stønad, øker *antall* mottakere fra alle landene.

Figur 4 viser andelen av innvandrerbefolkningen over 67 år som mottok supplerende stønad ved utgangen av 2015, fordelt etter fødeland. I tillegg til å være flest i antall, har også innvandrere fra Bosnia-Hercegovina den høyeste andelen av mottakere i desember 2015. 62 prosent av bosnierne over 67 år mottar supplerende stønad (se figur 4). I til-

**Figur 4. Mottakere av supplerende stønad, som andel av bosatte i Norge over 67 år, etter fødeland. Desember 2015**



Kilde: NAV

legg til at bosniere i liten grad har flyktningsstatus, kan dette forklares av at bosniske innvandrere over 67 år har kommet til Norge ved høy alder – i gjennomsnitt ved 56 års alder, mot 41 år for alle innvandrere over 67 år (tabell 2). Innvandrerbefolkningen fra Somalia, Irak og Sri Lanka, har de nest høyeste andelen mottakere, mellom 44 og 47 prosent. Norskfødte mottakere har den laveste andelen på 0,02 prosent ettersom de fleste norskfødte har bodd i Norge store deler av livet og har opparbeidet pensjonsrettigheter.

### Høy alder på innvandringstidspunktet

Tall fra SSB viser at sysselsettingsandelen i de fleste innvandrergruppene stiger med økt botid i Norge, men forskjellene mellom gruppene jevnes ikke ut over tid (Blom 2014). Kvinner fra blant annet Pakistan, Afghanistan, Somalia og Irak har en lavere sysselsettingsandel enn kvinner i befolkningen ellers<sup>5</sup> (tabell 2). I tillegg vil det være store forskjeller med hensyn til utdanning, kompetanse og arbeidserfaring, og hvor lett omsettelig arbeidserfaringen og kompetansen er på det norske arbeids-

markedet. Arbeidsmarkedssituasjonen på innvandringstidspunktet vil også ha stor betydning for hvor lett eller vanskelig det vil være å få innpass på arbeidsmarkedet.

### Få mottar sosialhjelp i tillegg

Målet for ordningen var å redusere andelen innvandrere over 67 år som får sosialhjelp. Tall fra SSB viser at andelen innvandrere over 67 år som mottok sosialhjelp har variert mellom 2,4 og 2,6 prosent av befolkningen i perioden 2010–2015. I desember 2015 var andelen var 2,5 prosent. Det foreligger ikke tilsvarende tall for perioden før supplerende stønad ble innført i 2006, men tallene er klart lavere enn for innvandrere totalt sett, der 4 prosent mottok sosialhjelp i 2014 (Dokken 2015). I den øvrige befolkningen over 67 år har det i samme periode vært en stabil andel på 0,2 prosent som mottok sosialhjelp.

Resultatene viser at det ikke har blitt en økning i mottak av sosialhjelp blant innvandrere over 67 år, og supplerende stønad kan delvis ha bidratt til denne utviklingen. Veiledende månedlige satser for økonomisk stønad til livsopphold er 5 850 kroner for enslige og 9 750 kroner for ektepar/samboere i 2016. Dette er klart lavere enn satsene for supplerende stønad. Behovet for å motta sosialhjelp samtidig med supplerende

<sup>5</sup> Se Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2014, 4. kvartal, [www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys/](http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys/)

**Tabell 1. Gjennomsnittlig alder på innvandringstidspunktet. Innvandrerbefolkningen over 67 år, etter fødeland og mottak av supplerende stønad. Desember 2015**

Fødeland	Med supplerende stønad	Uten supplerende stønad	Totalt
Bosnia-Hercegovina	57	54	56
Vietnam	52	45	47
Jugoslavia	55	36	42
Iran	56	50	53
Irak	59	55	57
Russland	65	58	61
Somalia	61	58	60
Sri Lanka	61	46	53
Afghanistan	63	60	61
Pakistan	57	37	38
India	60	37	40
<b>Gjennomsnitt for alle innvandrere</b>	<b>58</b>	<b>38</b>	<b>41</b>

Kilde: SSB, NAV

**Tabell 2. Sysselsettingsgrad for innvandrere 15–74 år. Utvalgte fødeland. Prosent**

Fødeland	Begge kjønn	Menn	Kvinner
Bosnia- Hercegovina	67	68	66
Vietnam	63	67	61
Jugoslavia	-	-	-
Iran	57	60	53
Irak	45	51	36
Russland	62	61	62
Somalia	30	36	22
Sri Lanka	70	76	64
Afghanistan	50	61	33
Pakistan	49	65	32
India	67	77	54
<b>Gjennomsnitt for hele befolkningen</b>	<b>63</b>	<b>68</b>	<b>58</b>

Kilde: SSB, NAV

stønad vil derfor i hovedsak bare gjelde personer med særlig høye utgifter til blant annet bolig, eller mottakere som forsørger barn under 18 år eller ektefelle (der det tidligere ble gitt egne tillegg).

Det har også vært en klar nedgang i andelen av befolkningen over 67 år med såkalt vedvarende lavinntekt<sup>6</sup>

det siste tiåret. Andelen har falt fra 17 prosent i perioden 2004–2006 til 10 prosent i perioden 2011–2013 (NAV 2016). Innføringen av supplerende stønad kan ha bidratt til dette, men her er det også en rekke andre faktorer som har hatt betydning (blant annet økning i minstepensjonen, økt pensjonsopptjening blant nye alderspensjonister og økt sysselsetting i befolkningen over 67 år).

<sup>6</sup> Inntekt under 60 prosent av medianinntekt over en treårsperiode, justert for husholdningsstørrelse (EUs definisjon av lavinntekt).



## Ulik grad av pensjonsopptjening fra eget hjemland

Både egne inntekter og inntektene fra eventuell samboer/ektefelle kommer til fradrag i supplerende stønad. Fradragene kan deles opp i følgende typer: stønader fra folketrygden, utenlandsk pensjon, annen pensjon, arbeidsinntekt og kapitalinntekt.

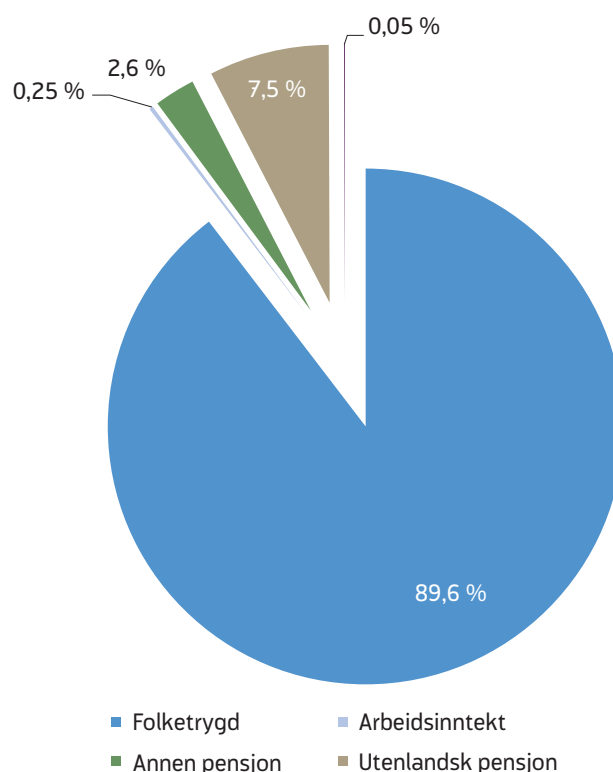
Ytelser fra folketrygden (i all hovedsak alderspensjon) utgjør omtrent 90 prosent av inntektene som kommer til fradrag blant mottakerne av supplerende stønad. Utenlandske pensjoner utgjør om lag 8 prosent, mens de siste 2 prosentene består av annen pensjon (hovedsakelig tjenestepensjoner), arbeidsinntekt og kapitalinntekt (figur 5).

Det er få mottakere som har andre inntekter som kommer til fradrag enn alderspensjon fra folketrygden. 10 prosent av mottakere har opptjent utenlandsk pensjon og 11 prosent av mottakere har opptjent annen pensjon. Det er svært få, bare 0,4 prosent av mottakerne, som har arbeidsinntekt sammen med supplerende stønad. Vi ser at mottakerne fra Norge skiller seg ut ved at de både har høyest ytelse fra folketrygden (tabell 3) og andre kilder. Dette innebærer at de har lengre botid i Norge og/eller har vært mer yrkesaktive enn andre grupper. I tillegg har de også de høyeste inntektene fra utenlandske pensjoner. Dette kan tyde på at de har vært yrkesaktive i utlandet, og i større grad i land med godt utbygde pensjonssystemer der pensjonene kan eksporteres.

Mottakere født i Vietnam har de neste høyeste fradragene for andre inntekter, etterfulgt av mottakere fra Iran og Jugoslavia. Dette skyldes at mottakerne av supplerende stønad fra Vietnam var yngre da de kom til Norge (52 år i gjennomsnitt, se tabell 1) enn andre mottakere og derfor i større grad har tjent opp rett til alderspensjon.

Et typisk migrasjonsmønster for innvandrere fra Iran er at menn i større grad enn kvinner reiser i forveien som flyktninger, mens eventuelle koner og barn kommer etter gjennom familiegjenforening. Det er ganske få arbeidsinnvandrere fra Iran, og noen få har kommet for å studere i Norge (Henriksen 2007).

Figur 5. Fordelingen av fradrag blant mottakere av supplerende stønad, etter inntektstype. Desember 2015. Prosent

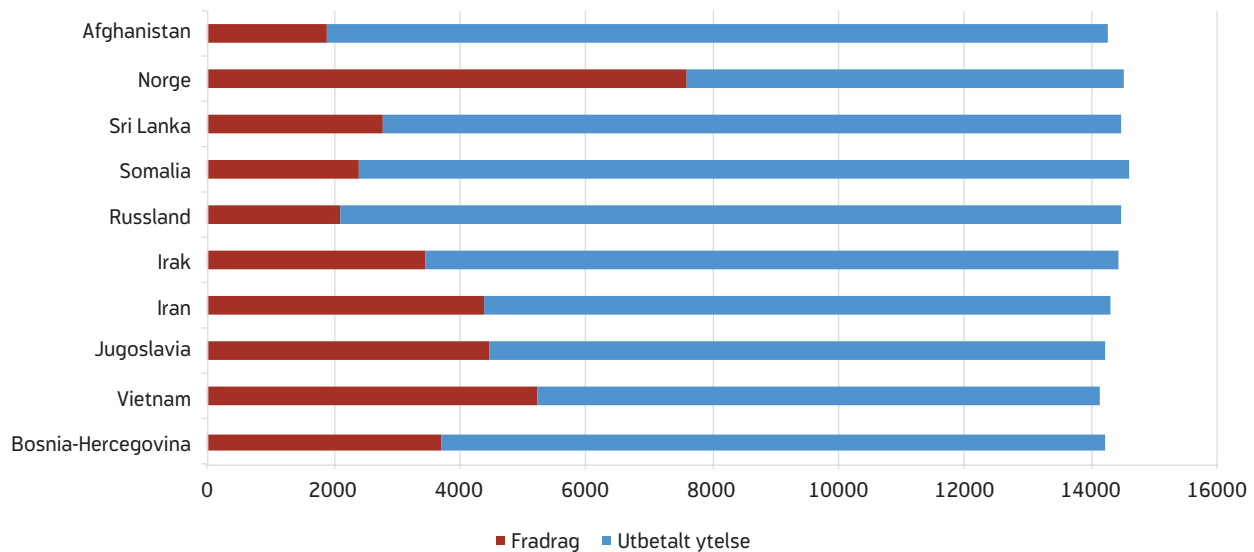


Kilde: NAV

Mottakere fra Norge og Russland mottar i størst grad utenlandske pensjoner. Innvandringen fra Russland økte særlig fra 1991, etter oppløsningen av Sovjetunionen. Det har kommet dobbelt så mange kvinner som menn. Russiske kvinner kommer stort sett gjennom familiegjenforening, og de fleste av disse kommer for å etablere familie med menn uten innvandringsbakgrunn. Noen kvinner har kommet som flyktninger, stort sett fra Tsjetsjenia (Henriksen 2007). Mottakerne av supplerende stønad fra Russland var i gjennomsnitt 65 år da de kom til Norge. De har dermed hatt kort tid til å tjene opp pensjonsrettigheter i Norge.

Mottakerne med høyest arbeidsinntekt kommer fra Sri Lanka, men tallene er svært lave, med en gjennomsnittlig månedlig arbeidsinntekt på 31 kroner. Innvandrere fra Sri Lanka er den fjerde største innvandrerggruppen i Norge. Det har vært litt flere kvinner enn menn i innvandrerbefolkningen fra Sri Lanka og mange av dem har bodd lenge i Norge. Fire av ti hadde

**Figur 6. Gjennomsnittlig fradrag og utbetalt ytelse per måned, etter fødeland. Kroner. Desember 2015**



Kilde: NAV

bodd i Norge i mer enn 15 år ved utgangen av 2006. Srilankerne er blant de innvandrergруппene med høyest sysselsettingsnivå, noe som gjenspeiles i et relativt høyt gjennomsnittlig inntektsnivå (Henriksen 2007).

Mottakerne fra Russland, Norge og Bosnia-Hercegovina har de største fradragene for andre pensjoner. Dette gjelder norske pensjoner utenom folketrygd,

hovedsakelig tjenestepensjoner. Dette tyder på disse i større grad har vært i arbeid i Norge sammenlignet med andre grupper.

Figur 6 illustrerer sammenhengen mellom gjennomsnittlig ytelse og gjennomsnittlig fradrag. Summen av disse to tilsvarer gjennomsnittlig stønadsats før reduksjon for fradrag. Mottakere fra Afghanistan har

**Tabell 3. Gjennomsnittlig månedlig fradrag blant mottakere av supplerende stønad, etter fradragstype og utvalgte fødeland. Kroner. Desember 2015.**

Fødeland	Antall mottakere	Stønads-sats før reduksjon for fradrag	Utbetalt stønad	Fradrag i alt	Ytelser fra folke-trygden	Arbeids-inntekt	Annen pensjon	Utenlandsk pensjon	Kapital-inntekt
Bosnia- Hercegovina	720	14 212	10 494	3 719	3 484	12	132	91	-
Vietnam	307	14 151	8 920	5 231	5 163	-	68	-	-
Jugoslavia	220	14 204	9 720	4 484	4 232	13	117	122	-
Iran	215	14 318	9 945	4 374	4 177	8	124	65	-
Irak	214	14 424	10 978	3 446	3 412	-	34	0	-
Russland	211	14 494	12 417	2 078	1 275	13	170	619	-
Somalia	210	14 618	12 215	2 402	2 355	-	9	38	-
Sri Lanka	188	14 458	11 696	2 762	2 641	31	69	21	-
Norge	122	14 517	6 942	7 575	5 516	13	132	1 856	58
Afghanistan	94	14 260	12 354	1 906	1 901	-	5	-	-
<b>I alt</b>	<b>3 302</b>	<b>14 362</b>	<b>10 389</b>	<b>3 973</b>	<b>3 560</b>	<b>10</b>	<b>101</b>	<b>300</b>	<b>2</b>

Kilde: NAV

de laveste fradragene, og får dermed størst utbetaling per måned. Mottakere fra Russland og Somalia følger etter. De fleste i den afghanske innvandrerbefolkningen har flyktningstatus og mottar derfor ikke supplerende stønad. Det er klar overvekt av menn, noe som er typisk for nyankomne flyktninggrupper. Den afghanske innvandrerbefolkningen er relativ ung. De kommer med lite utdanning i bagasjen og har dermed et lavt sysselsettningsnivå, selv om sysselsettingen også for denne gruppen øker noe med botid (Henriksen 2007). De fleste afghanere har kort botid i Norge, og afghanere over 67 år har derfor lav opptjening av alderspensjon (gjennomsnittlig innvandringsalder blant de som mottok supplerende stønad var 63 år jf. tabell 1)

## Oppsummering og vurdering

I denne analysen har vi undersøkt i hvor stor grad ulike grupper av innvandrere mottar supplerende stønad når de ikke har opparbeidet tilstrekkelige egne pensjonsrettigheter. Antall mottakerne har vokst i takt med økt innvandring. Til tross for at det er store forskjeller mellom innvandrere med ulik landbakgrunn, viser resultatene at botid før 67 år er avgjørende for om man blir mottaker av supplerende stønad. Botid gir opptjening av alderspensjon i seg selv. Med økt botid øker også sannsynligheten for å komme i arbeid og tjene opp ytterligere pensjon, men her er det også store forskjeller avhengig av kjønn og landbakgrunn. Resultatene viser at det fremdeles er behov for ordningen, selv om andelen som benytter ordningen går ned.

Andelen sosialhjelpsmottakere blant innvandrere over 67 år har holdt seg stabil og andelen eldre med vedvarende lavinntekt har gått ned. Supplerende stønad har sannsynligvis vært en av flere faktorer som har bidratt til den positive utviklingen. Vi kan likevel ikke se bort fra at innstrammingene i ordningen fra 2015 og 2016 vil gi en mindre positiv utvikling framover, og at vi igjen kan få økt bruk av økonomisk sosialhjelp for innvandrerne over 67 år.

## Referanser

Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp», *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60.

Meld. St. 9 (2014–2015) *Melding til Stortinget. Gjennomgang av ordninga med supplerande stønad til personar over 67 år med kort butid i Noreg*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Ot.prp. nr. 14 (2004–2005). *Om lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NAV (2016) *Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2015*. NAV-rapport nr. 1/2016. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Henriksen, Kristin (2007) *Fakta om 18 innvandrergrupper i Norge*. Rapporter 2007/29. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Blom, Svein (2014) *Sysselsetting og økonomiske overføringer blant sju ankomstkohorter av innvandrere observert i perioden 1993–2010*. Rapporter 2014/38. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

