



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Gjennomgang av ordninga med
supplerande stønad til personar over 67 år
med kort butid i Noreg

Innhald

1	Innleiing	5					
				5.3	Undersøkinga til SSB	23	
				5.3.1	Innleiing	23	
2	Samandrag	7		5.3.2	Endringane i bruken av økonomisk stønad frå 2005 til 2007	23	
2.1	Stønadsordninga	7					
2.2	Stønadstakarar og stønadsutgifter	7		5.3.3	Samspelet mellom supplerande stønad og økonomisk stønad	24	
2.3	Supplerande stønad og bruken av økonomisk stønad (sosialhjelp)	8		5.3.4	Forslaget i Prop. 14 L for 2014–2015 og økonomisk stønad ..	26	
2.4	Dei praktiske røynslene med ordninga	8					
2.5	Departementet si vurdering av ordninga	9		6	Dei praktiske røynslene med ordninga	27	
2.6	Aktuelle endringar i ordninga	9		6.1	Innleiing	27	
2.7	Spørsmålet om å utvide ordninga med supplerande stønad til å famne om personar under 67 år ...	10		6.2	Behov for oppfølging	27	
				6.3	Kontrollmøta	27	
				6.4	Prøvinga mot formue m.m.	27	
				6.5	Opphald i utlandet	28	
				6.6	Klage, anke og tilbakekrevjing av supplerande stønad	28	
3	Kort om ordninga slik ho ser ut i dag	11					
4	Mottakarane av supplerande stønad og stønadsutgiftene	13		7	Departementet si vurdering av ordninga med supplerande stønad	29	
4.1	Ot.prp. nr. 14 (2004–2005)	13					
4.2	Mottakarane av supplerande stønad	13		8	Aktuelle endringar	31	
4.2.1	Mottakarar i alt	13		8.1	Prøvinga mot formue	31	
4.2.2	Aldersfordelinga	14		8.2	Opphald i institusjon	31	
4.2.3	Sivilstatus og forsørging	15		8.3	Samordning av økonomisk stønad og supplerande stønad	32	
4.2.4	Fordelinga på kjønn	15		8.4	Heimel for å trekke for utbetalt supplerande stønad i alderspensjon som vert etterbetalt	32	
4.2.5	Kontinuiteten i mottaket av supplerande stønad	16		8.5	Bufellesskap	33	
4.3	Stønadsutgifter og inntektsprøving	16		8.6	Oppdatering av lova	33	
4.3.1	Totale stønadsutgifter og gjennomsnittleg yting	16		8.7	Økonomiske og administrative konsekvensar av endringane	33	
4.3.2	Månadlege utbetalingar av supplerande stønad	17					
4.3.3	Inntektsprøving – reduserte ytingar	17		9	Spørsmål om å utvide ordninga med supplerande stønad til å famne om personar under 67 år	35	
4.3.4	Mottak av alderspensjon frå folketrygda	18		9.1	Ot.prp. nr. 14 (2004–2005) og handsaminga i Stortinget	35	
5	Supplerande stønad og mottak av økonomisk stønad (sosialhjelp)	21		9.2	Retningslinjer ved ei eventuell utviding av ordninga med supplerande stønad	35	
5.1	Ot.prp. nr. 14 (2014–2015)	21		9.3	Departementet si vurdering	36	
5.2	Generelt om økonomisk stønad – personar over 67 år	21					



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Meld. St. 9

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Gjennomgang av ordninga med supplerande stønad til personar over 67 år med kort butid i Noreg

*Tilråding frå Arbeids- og sosialdepartementet 12. desember 2014,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Innleiing

Lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerande stønad tok til å gjelde 1. januar 2006. Siktemålet med lova er å sikre eit økonomisk fundament for personar som har fylt 67 år og har fast bustad i Noreg, men som har kort butid her i landet, slik at dei ikkje har tent opp tilstrekkeleg alderspensjon i folketrygda til å greie seg i alderdommen. Ordninga sikrar denne gruppa eldre ei samla inntekt på linje med det minste pensjonsnivået i folketrygda, utan omsyn til butid i Noreg og opptening her.

Meldinga her gjer greie for røynslene med stønadsordninga etter etableringa og tek opp spørsmål om einskilde endringar. Gjennomgangen av ordninga har bakgrunn i at Stortinget i vedtak 17. mars 2005 i samband med Innst. O. nr. 56 (2004–2005) bad Regjeringa leggje fram ei vurdering av den nye ordninga med supplerande stønad, inkludert ei vurdering av om ordninga bør utvidast til å gjelde andre grupper enn personar over 67 år.

I samband med gjennomgangen har departementet henta statistiske opplysningar frå Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå (SSB) om dei ulike aspekta ved stønadsordninga i

praksis og innverknaden på uttaket av økonomisk stønad. Grunnlaget inkluderer ei særskild kartlegging av endringane i bruken av økonomisk stønad frå 2005 (året før innføringsåret) til 2006 og 2007, der ein følgjer dei individuelle brukarane. Direktoratet har òg henta inn vurderingar frå dei som handsamar sakene om kva dei opplever som problem knytte til stønadsvilkåra og dei andre sidene av ordninga.

Formålet med å etablere ordninga var for det første å sikre ei minsteinntekt på nivå med minstepensjon for eldre innvandrarar og andre med liten eller ingen alderspensjon frå folketrygda, og for det andre å avlaste kommunane for utgifter til økonomisk stønad. Den aktuelle gruppa ville elles verte varige mottakarar av økonomisk stønad. Dette vart rekna som uheldig ettersom økonomisk stønad er meint å vere ei mellombels og unntaksvis yting. Ein la òg vekt på at ei ny stønadsordning ville vere ei meir verdig løysing for den einskilde. I tillegg meinte ein at ordninga ville bidra til at fleire eldre frå asylmottaka vart busette i kommunane, av di kommunane ofte kvidde seg

for å ta imot personar i denne gruppa på grunn av belastninga med økonomisk stønad.

I Prop. 14 L (2014–2015) er det lagt fram forslag til avgrensingar i ordninga for supplerande stønad, slik at det frå 2015 ikkje vert gjeve tillegg for forsørging av ektemake og/eller barn. Endringa er knytt til budsjettframlegget for 2015. Saker med forsørgingstillegg til supplerande stønad er nesten utan unntak saker der ein person over 67 år forsørgjer ein ektemake/sambuar under 67 år, dvs. saker der ein av ektemakane/sambuarane er i yrkesaktiv alder og i utgangs-

punktet skal forsørgje seg sjølv ved eige arbeid. Endringa, som vil få verknad i mindre enn 10 prosent av sakene med supplerande stønad, vil innbere eit sterkare insentiv for denne gruppa til å nytte arbeidsevna si. Samtidig vil supplerande stønad stå klarare fram som den minimumsløysinga det var meininga at ordninga skulle vere. Denne endringa vert ikkje drøfta nærare i meldinga her, men departementet viser til framstillinga i lovproposisjonen og i budsjettproposisjonen (Prop. 1 S (2014–2015) Arbeids- og sosialdepartementet.

2 Samandrag

2.1 Stønadsordninga

Supplerande stønad skal garantere ei minste samla inntekt for personar med liten eller ingen pensjon frå folketrygda på grunn av kort butid i Noreg. Dette kan vere innvandrarakar som kom til Noreg seint i livet, og nordmenn med lange opphald i utlandet.

For å få supplerande stønad må ein ha fylt 67 år og ha permanent opphaldsløyve i Noreg. Mottakarane får stønaden for ein periode på 12 månader om gongen. Når ein fremjar søknad om supplerande stønad, er det eit krav at ein møter fram personleg. I tillegg skal stønadsmottakarane møte personleg to gonger i ein stønadsperiode.

Berre personar som er busette i Noreg, kan få supplerande stønad, og retten til ytinga fell bort når ein oppheld seg i utlandet i meir enn tre månader i ein stønadsperiode. Ordninga har òg fått unntak frå eksportkravet etter EØS-reglane.

Reglane garanterer mottakarane av supplerande stønad ei samla inntekt på nivå med minstesatsane for pensjon i folketrygda. Per 1. mai 2014 utgjer satsane 173 274 kroner i året for einslege, 216 593 kroner for personar med ektemake under 67 år og 160 285 kroner for kvar av ektemakane når begge har fylt 67 år. Personar som forsørgjer barn under 18 år, får eit tillegg i stønaden. Forslaget i Prop. 14 L (2014–2015) fører til at satsen for personar med ektemake/sambuar under 67 år fell bort. I slike tilfelle vert da satsen for einslege lagt til grunn. Forslaget inneber også til at det ikkje vert gjeve forsørgingstillegg for barn.

Alle former for anna inntekt – pensjonsinntekt, arbeidsinntekt og kapitalinntekt – fører til frådrag i den supplerande stønaden. Inntekta til ektemake, sambuar eller registrert partnar vert teken med ved prøvinga. Retten til supplerande stønad vert òg prøvd mot formue. Mellom anna kan ein ikkje få stønaden dersom ein har finansformue over 0,5 G. Supplerande stønad kan etterbetalast, men det vert gjort frådrag i etterbetalinga for økonomisk stønad¹ i etterbetalingsperioden.

2.2 Stønadstakarar og stønadsutgifter

Ved utgangen av 2006 var det i alt 2 401 mottakarar av supplerande stønad. Talet hadde auka til 3 243 ved utgangen av 2013. Dette er i samsvar med det ein rekna med da ordninga vart etablert.

Det er ei stor gruppe mottakarar med bakgrunn frå Bosnia. Dei som får supplerande stønad, kjem elles frå mange land. I alt vesentleg dreier det seg om innvandrarakar frå land i den tredje verda med lite utbygde sikringssystem, men det er mange som har fått norsk statsborgarskap. Berre rundt 100 mottakarar er opphavleg norske.

Om lag halvparten av dei som får supplerande stønad, bur i eit av fylka Oslo, Akershus eller Østfold, og om lag to tredelar av mottakarane er einslege. 846 mottakarar har ektemake/sambuar som òg får supplerande stønad. Ved utgangen av 2013 var det i alt 214 mottakarar med ektemake/sambuar under 67 år og 38 mottakarar med barn under 18 år.

To tredelar av dei som får supplerande stønad, er kvinner. Kjønnfordelinga har vore om lag den same frå 2006 til 2013.

Utgiftene til supplerande stønad var 214 millionar kroner i 2006 (290 millionar kroner i 2013-kroner) og 411 millionar kroner i 2013. Utgiftene i 2006 var klart høgare enn ein hadde rekna med på førehand, trass i at ein treffe godt med omsyn til talet på mottakarar av den nye ytinga. Budsjettforslaget for 2006 var 157 millionar kroner. Årsaka var i hovudsak at ein overvurderte effekten av inntektsprøvinga, mellom anna reduksjonane på grunn av opptent alderspensjon i folketrygda.

Gjennomsnittleg årleg yting var 93 009 kroner i 2006 (124 816 kroner i 2013-kroner) og 131 271 kroner i 2013. I 2006 hadde 64,6 prosent av mottakarane ytingar som var reduserte på grunn av inntektsprøvinga. Dette hadde auka til 75,3 prosent i 2013. Gjennomsnittsytinga i prosent av full stønad gjekk tilsvarande ned gjennom heile perioden frå 2006 til 2013.

Einslege mottakarar utan forsørgingsansvar for barn fekk 83,9 prosent av full stønad i 2006, redusert til 77,4 prosent av full stønad i 2013. Mottakarane med ektemake under 67 år utan forsør-

¹ Økonomisk stønad etter lova om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga.

gingsansvar for barn har heile tida hatt den lågaste prosentdelen av full stønad – 64,8 prosent i 2006 og 56,8 prosent i 2013. Reduksjonen i gjennomsnittlege ytingar er reelt sett større enn tala viser, ettersom fullt stønadsnivå auka fram til 2010 i takt med opptrappinga av særtillegget i folketrygda.

Den viktigaste årsaka til reduserte ytingar er eigen opptent alderspensjon frå folketrygda. I 2006 hadde 60,6 prosent av mottakarane noka opptent alderspensjon. Dette hadde auka til 70,4 prosent i 2013. Samtidig auka den gjennomsnittlege trygdetida, noko som medverka til at inntektsprøvinga hadde større effekt i 2013 enn i 2006.

2.3 Supplerande stønad og bruken av økonomisk stønad (sosialhjelp)

Talet på personar som er 67 år eller eldre og har fått økonomisk stønad, gjekk markert ned frå 2006, særleg frå 2007. Det same gjeld utbetalt beløp til denne aldersgruppa. Det er vanskeleg å sjå andre årsaker til dette enn innføringa av ordninga med supplerande stønad.

Ei undersøking som SSB har gjort med sikte på å kartleggje endringane i bruken av økonomisk stønad frå 2005 (året før innføringa av supplerande stønad) til 2006 og 2007, følgjer brukarane på individnivå og gjev såleis eit dekkjande bilete av samspelet mellom supplerande stønad og økonomisk stønad. Undersøkinga viser at etableringa av den nye stønadsordninga hadde klar innverknad på uttaket av økonomisk stønad. Dette gjeld både talet på personar med økonomisk stønad, gjennomsnittleg utbetalt stønad og gjennomsnittleg tid med økonomisk stønad.

For personar som hadde supplerande stønad både i 2006 og 2007, gjekk til dømes den totale utbetalinga av økonomisk stønad ned frå 132,7 millionar kroner i 2005 til 3,4 millionar kroner i 2007. Den gjennomsnittlege årlege utbetalinga gjekk i den same perioden ned frå 83 207 kroner til 14 532 kroner, og stønadstida vart redusert frå 10,9 til 3,6 månader i året.

Reglane for supplerande stønad inneber at det ofte vil kunne oppstå avbrot i mottaket av ytinga. Gjennomsnittsperioden med supplerande stønad vil difor sjeldan verte 12 månader i det einskilde året. Sjølv om slike avbrot ikkje vert lange, vil den det gjeld, i regelen vere avhengig av økonomisk stønad i denne tida. I 2007 fekk den gjennomsnittlege mottakaren av supplerande stønad ytinga i 10,8 månader, medan den gjennomsnittlege perio-

den med økonomisk stønad var 1,7 månader. Gjennomsnittstida for samtidig mottak av supplerande stønad og økonomisk stønad var 0,5 månader.

Undersøkinga til SSB viser òg at økonomisk stønad i einskilde tilfelle vart utbetalt med svært høge beløp, òg etter at mottakarane hadde fått supplerande stønad, særleg i saker der mottakarane av supplerande stønad hadde ektemake/sambuar utan slik yting. Til dømes var den største utbetalinga til ein mottakar i denne undergruppa 248 911 kroner i 2007. Undersøkinga gjev ikkje grunnlag for å seie noko sikkert om bakgrunnen for dette. Det kan likevel peikast på at det var personar i denne undergruppa med forsørgingsansvar for opptil 8 barn.

I budsjettet for 2006 vart det lagt til grunn at ordninga med supplerande stønad ville føre til ein reduksjon i utgiftene til økonomisk stønad på 164 millionar kroner, og kommunerammene vart stramma inn i samsvar med dette. Det er ikkje mogleg å rekne nærare på dette, men tala frå SSB kan tyde på at innsparinga i økonomisk stønad vart om lag som venta, men at den fulle effekten først kom i 2007.

2.4 Dei praktiske røynslene med ordninga

Basert på undersøkingar i etaten har Arbeids- og velferdsdirektoratet orientert om korleis dei som handsamar sakene, opplever ordninga. Tilbakemeldingane gjeld desse tilhøva:

- Mottakarane av supplerande stønad er særleg krevjande brukarar med stort behov for oppfølging. Ikkje sjeldan er dei analfabetar eller har problem med å lese eller skrive. Det melder seg ofte språkproblem i kontakten deira med Arbeids- og velferdsetaten.
- Mottakarane av supplerande stønad skal møte personleg når dei søker om ytinga, og vert kalla inn til kontrollmøte to gonger i stønadsperioden på tolv månader. Det er opplyst at mellom 90 og 100 prosent av mottakarane møter når dei skal. For personar som ikkje møter, vert utbetalinga stansa.
- Dei som handsamar sakene, har i nokon grad vore usikre på korleis dei skal praktisere prøvinga mot formue. Dette er no berre regulert i rundskrivet, og det har vore eit ønskje å få meir utfyllande føresegnar i det formelle regelverket.
- Tilsvarande har det vore ein viss tvil om opphald i alders- og sjukeheimar er omfatta av

regelen i § 12 i lova om supplerande stønad om at retten til supplerande stønad fell bort ved opphald i institusjon der det offentlege dekkjer (delar av) utgiftene. Årsaka til tvilen er reglane om eigenbetaling i dei nemnde institusjonane.

- Praksis har òg avdekt visse manglar ved reglane om samordning av supplerande stønad med økonomisk stønad på den eine sida og alderspensjon på den andre sida. Såleis vert det gjort trekk i etterbetalingar av supplerande stønad for økonomisk stønad (sosialhjelp) i den same perioden utan at kommunane får refusjon for utlegga sine. Det vert òg i nokon grad etterbetalt alderspensjon utan at ein har heimel til å trekke for supplerande stønad som er utbetalt i etterbetalingsperioden.
- Det er visse problem med å kontrollere at mottakarane ikkje har hatt opphald i utlandet i meir enn tre månader i den einskilde stønadsperioden på tolv månader. Generelt vurderer saks handsamarane likevel reglane om personleg frammøte ved søking og i stønadsperioden som kontrolltiltak gode nok til å avgrense og hindre feilutbetalingar.
- Dei vanlegaste grunnane til avslag på søknader om supplerande stønad er at søkjaren har for høg inntekt eller for høg formue eller ikkje har løyve til fast busetjing i Noreg. Det er ikkje mange saker som vert påklaga og få som vert anka inn for Trygderetten. I det store fleirtalet av sakene vert det første vedtaket stadfesta.
- Ein har ikkje full oversikt over tilbakekrevjingssakene som gjeld supplerande stønad. I perioden frå desember 2012 til november 2013 vart det registrert 170 nye slike saker. På usikkert grunnlag reknar ein med at det feilutbetalte beløpet i desse sakene utgjer 5,7 millionar kroner, gjennomsnittleg 33 500 kroner per sak.

2.5 Departementet si vurdering av ordninga

Talet på personar med supplerande stønad og samansetnaden av stønadspopulasjonen frå 2006 og fram til i dag har i alt vesentleg vore i samsvar med det ein rekna med da ein etablerte ordninga. Utgiftene til ordninga har vore høgare enn ein hadde rekna med, i hovudsak fordi effekten av inntektsprøvinga har vore mindre enn ein trudde på førehand.

I 2006 hadde 64,6 prosent av mottakarane ytingar som var reduserte på grunn av inntektsprøvinga. Dette hadde auka til 75,3 prosent i 2013.

Den viktigaste årsaka til reduserte ytingar er eigen opptent alderspensjon frå folketrygda.

Talet på personar som er 67 år eller eldre og har fått økonomisk stønad, gjekk markert ned frå 2006 og særleg frå 2007. Det same gjeld det utbetalte beløpet til denne aldersgruppa. Tal frå SSB tyder på at innsparinga i den økonomiske stønaden vart om lag som venta, i alle fall frå 2007.

Vilkåra for supplerande stønad stiller store krav til kontroll (prøving mot inntekt og formue, avgrensa høve til å få ytinga i utlandet). Tilbakemeldingane frå dei som handsamar sakene i praksis, tyder likevel på at ordninga i hovudsak fungerer etter intensjonane. Avgrensinga av personkrisen til eldre bidreg venteleg til dette

Som nemnd i punkt 1, er det lagt fram forslag om å avvikle tillegg til mottakarar av supplerande stønad for forsørging av ektemake og/eller barn (Prop. 14 L (2014–2015)). Endringa vil gje auka insentiv for dei forsørgde ektemakane til å ta seg arbeid, og stønadsordninga står klarare fram som ei minimumsløysing. Utover dette, ser det ikkje ut til å vere behov for større endringar i stønadsordninga med omsyn til vilkåra for ytingar m.m. Det er likevel grunn til å vurdere visse justeringar i regelverket, sjå oppsummeringa i punkt 2.6.

2.6 Aktuelle endringar i ordninga

Departementet meiner at ein bør vurdere følgjande endringar i reglane for supplerande stønad:

- presisere reglane om prøving av supplerande stønad mot finansformue, mellom anna slik at regelen om avslag på stønad når finansformuen er over 0,5 G, går fram av det formelle regelverket;
- presisere at regelen om bortfall av supplerande stønad når mottakaren er innlagd i ein institusjon der opphaldet vert dekt av det offentlege, òg gjeld ved opphald i institusjonar der dei innlagde har plikt til eigenbetaling av inntektene dei har (alders- og sjukeheimar);
- endre reglane slik at trekk i etterbetalt supplerande stønad for økonomisk stønad i etterbetalingsperioden automatisk vert refundert til den aktuelle kommunen. Det bør òg vurderast om det same skal gjelde økonomisk stønad i den månaden da supplerande stønad kjem til utbetaling;
- etablere ein heimel for trekk for utbetalt supplerande stønad i etterbetalingar av alderspensjon, og vurdere reglar med sikte på at personar med formell status som flyktning ikkje skal

kunne få supplerande stønad (av di dei har rett til full minsteyting frå folketrygda);

- oppdatere lova om supplerande stønad som følgje av endringar i utlendingslova og etableringa av lova om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga. Dette gjeld ny formulering av regelen om «opphaldsløyve som gir grunnlag for busetjing i riket». Utlendingslova taler no om «permanent oppholdstillatelse» (sjå § 62 i lova). Vidare vert økonomisk stønad no gjeven med heimel i lova om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga, ikkje «sosialtenestelova kapittel 5», slik det no står i lova om supplerande stønad § 11. Ordlyden i lova om supplerande stønad bør tilpassast desse endringane;

Ein reknar ikkje med at dei aktuelle endringane vil ha økonomiske eller administrative konsekvensar som påverkar budsjettet. Endringane vil likevel bidra til at lova vert enklare å praktisere.

2.7 Spørsmålet om å utvide ordninga med supplerande stønad til å famne om personar under 67 år

I Ot.prp. nr. 14 (2004–2005) vurderte ein om den supplerande stønadsordninga burde famne om personar under 67 år som har varig redusert arbeidsevne og fyller vilkåra i folketrygdlova kapittel 12 for uførepensjon, men konkluderte med at ordninga burde ha ei aldersgrense på 67 år. Ein la avgjerande vekt på kontrollomsynet. Etter forslag frå kommunalkomiteen vedtok Stortinget likevel ei oppmoding til Regjeringa om å vurdere å utvide ordninga til personar under 67 år (vedtak nr. 285 for 2004–2005).

Ei utviding til uføre under 67 år vil i tilfelle omfatte personar med ein uførepensjon som er

avkorta på grunn av manglande butid i Noreg, og personar som var uføre da dei kom hit, men som ikkje fyller vilkåret om å ha vore med i trygda dei siste tre åra fram til dei vart uføre. Ein vil finne opphavleg norske i begge gruppene.

Departementet legg til grunn at eit viktig omsyn ved ei eventuell utviding ville vere å avlaste kommunane for økonomisk stønad til personar som vert omfatta av utvidinga. Økonomisk stønad er meint som ei unntaksvis yting. Når mottakaren ikkje har arbeidsevne og det ikkje er utsikter til betring, vert økonomisk stønad ei langtidsyting.

Her som ved ordninga for eldre må supplerande stønad reknast som ei meir verdig løysing for den einskilde. Dette har òg ei side til menneskerettskonvensjonane. Supplerande stønad er ei meir langsiktig ordning enn økonomisk stønad og vil leggje betre til rette for at den einskilde kan nyte godt av rettane etter konvensjonane, til dømes retten til eit familieliv.

Supplerande stønad for personar under 67 år bør i tilfelle baserast på inntektsprøving og strenge reglar for opphald i utlandet, på same måten som ordninga for eldre. Dei uføre vil generelt vere ei større utfordring på dette punktet. Dei vil i regelen lettare kunne skaffe seg inntekter ved sida av ytinga, og det vil vere meir krevjande å halde kontroll med opphald i utlandet. Sjansane for misbruk og urettkomen utnytting av ordninga ville auke.

Etter ei samla vurdering vil departementet ikkje gå inn for å utvide ordninga med supplerande stønad til personar under 67 år. Ein legg avgjerande vekt på kontrollproblema som dette vil føre med seg. Ei endring kan dessutan vere uheldig i dag med tanke på gjennomføringa av den nye uføretrygda.

3 Kort om ordninga slik ho ser ut i dag

Supplerande stønad er ifølgje lov om supplerande stønad § 1 meint å garantere ei minste samla inntekt for personar med liten eller ingen pensjon frå folketrygda på grunn av kort butid i Noreg. Målgruppa er

- innvandrarakar som er komne til Noreg seint i livet
- nordmenn som har hatt lange opphald i utlandet utan å ha tent opp pensjonsrett i eit anna land

For å få supplerande stønad må ein ifølgje § 3 i lova ha fylt 67 år, opphalde seg her og ha opphaldsløyve som gjev grunnlag for varig busetjing i Noreg. Familiemedlemer i oppstigande linje som har fått opphaldsløyve av di dei er forsørgde av personar som oppheld seg her, kan først få supplerande stønad etter at dei har fått løyve til fast busetjing i Noreg. Dette tek som regel tre år, slik at regelen om at referansepersonen skal sikre underhaldet til familiemedlemer, får ein viss realitet. Ein kan ikkje ta far eller mor til Noreg og straks overføre ansvaret for underhaldet til det offentlege.

Stønaden er tidsavgrensa og vert ifølgje § 11 første leddet i lova gjeven for ein periode på 12 månader om gongen. Det er eit krav at ein møter personleg når ein fremjar søknad om supplerande stønad, og når ein eventuelt søker om forlenging av stønadsperioden.

Supplerande stønad er, i likskap med økonomisk stønad, ei subsidiær kjelde til inntekt for personar som ikkje har andre inntekter å forsørgje seg med. Stønaden er difor inntektsprøvd, slik at det vert gjort frådrag i stønaden for anna inntekt. Ifølgje § 6 i lova inngår alle former for inntekt ved prøvinga; pensjonsinntekt, arbeidsinntekt og kapitalinntekt, både frå Noreg og frå utlandet. Inntekta til ektemake, sambuar eller registrert partnar vert òg teken med ved prøvinga. Stønad vert gjeven når garantinivået er høgare enn inntektene som skal inngå ved prøvinga, og skal da utgjere differansen mellom garantinivået og inntektene. Inntektene går til frådrag i full supplerande stønad krone for krone.

Retten til supplerande stønad vert med heimel i § 8 i lova òg prøvd mot formue. Vurderinga er

basert på skjønn. NAV lokalt kan gje avslag på ein søknad om supplerande stønad dersom søkeren eller ektemaken har så stor formue at det *ville vere urimeleg* å gje ytinga. Det er heimel til å gje forskrifter til utfylling av vurderinga, men så langt er ingen forskrifter fastsette. Ein fann det mest tenleg å sjå sakene i praksis før ein går inn på fastare retningslinjer for vurderinga. I rundskrivet er det spesifisert at *finansformue* over 0,5 G er nok til at ein søker ikkje kan få supplerande stønad. I praksis vil dette seie at ein søker ikkje kan få stønad før til dømes eit innskott i bank er redusert til dette nivået.

Lova om supplerande stønad garanterer mottakarane ei samla inntekt på nivå med minstesatsane for pensjon i folketrygda. Etter gjeldande reglar er det tre ulike stønadsnivå etter sivilstatus og forsørgjaransvar for ektemake/sambuar (lova § 5 første leddet). Opphavleg var nivået fastlagt i høve til grunnbeløpet (G), men frå 2011 er ytingane knytte til *minste pensjonsnivå* i tråd med pensjonsreforma. Satsane for supplerande stønad vart auka i takt med opptrappinga av særtillegget i folketrygda i perioden 2008–2010.

Full supplerande stønad skal etter dette svare til

- minste pensjonsnivå med høg sats for einslege
- 125 prosent av minste pensjonsnivå med høg sats for personar med ektemake under 67 år
- minste pensjonsnivå med ordinær sats for kvar av ektemakane når begge har fylt 67 år

Frå 1. mai 2014 utgjer dette høvesvis 173 274, 216 593 og 160 285 kroner per år.

Dersom mottakaren forsørgjer barn under 18 år, aukar ytingane med 20 prosent av minste pensjonsnivå med høg sats for kvart barn. Frå 1. mai 2014 utgjer dette på årsbasis 34 655 kroner per barn.

Som nemnd i punkt 1, er det lagt fram forslag om å avvikle tilleggga for forsørging av ektemake og/eller barn (Prop. 14 L (2014–2015)). Det vert da berre to stønadsnivå i ordninga: Minste pensjonsnivå med høg sats for einslege og personar med ektemake under 67 år og minste pensjonsnivå med ordinær sats for mottakarar som har ein

ektemake som også har fylt 67 år. For å unngå stønadsbeløp som er så låge at utgiftene til administrasjon og utbetaling vert høgare enn stønaden, vert etter § 9 stønaden ikkje utbetalt dersom ytinga ville utgjere eit mindre beløp enn 2 prosent av full stønad til einslege stønadstakarar. Dette utgjer per i dag 3 465 kroner årleg eller 288 kroner i månaden.

Dersom det er utbetalt økonomisk stønad etter lova om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga kapittel 4 i periodar som det vert etterbetalt supplerande stønad for, skal det gjerast frådrag i etterbetalinga svarande til den økonomiske stønaden.

For stønadsmottakarar som vert innlagde i institusjon der opphaldet vert dekt av det offentlege, fell retten til supplerande stønad bort. Det same gjeld ved opphald i fengsel.

Retten til supplerande stønad fell bort når ein person oppheld seg eller har tenkt å opphalde seg i utlandet i meir enn tre månader i samanheng eller meir enn tre månader i alt i ein stønadsperiode (§ 4 i lova).

Stønadstakaren har plikt til å møte på lokalt NAV-kontor to gonger i ein stønadsperiode. Dette er for at Arbeids- og velferdsetaten skal ha kontroll med om stønadstakaren oppfyller vilkåret om å opphalde seg i Noreg og dei andre stønadsvilkåra. Desse frammøta kjem i tillegg til det person-

lege frammøtet i samband med at personen fremjar søknaden om ytinga.

Personar som er busette i utlandet, får ikkje supplerande stønad. Dette gjeld òg i EØS-området. Noreg fekk unntak frå eksportkravet etter rådforordninga 1408/71 før lova tok til å gjelde. I denne samanhengen var det avgjerande at ordninga byggjer på behovsprøving, at siktemålet er å sikre ei minsteinntekt, og at utgiftene ikkje vert dekte ved trygdeavgifter. Utgiftene som Arbeids- og velferdsetaten har til supplerande stønad, vert dekte direkte av statskassa og ikkje av folketrygda. Unntaket frå eksportkravet etter EØS-avtala er ført vidare under den nye trygdeforordninga 883/2004, som gjeld for Noreg frå 1. juni 2012.

Reglane i forvaltningslova gjeld ved handsaminga av saker etter lov om supplerande stønad dersom ikkje anna går fram av den sistnemnde lova.

Arbeids- og velferdsetaten kan hente opplysningar om inntekts- og formuestilhøva til søkjarar eller mottakarar av stønad og eventuell ektemake/sambuar frå likningsetaten m.m. Etaten kan òg påleggje helseinstitusjonar, fengsel og andre institusjonar å gje meldingar når ein mottakar av supplerande stønad vert innlagd eller utskreven.

Vedtak om supplerande stønad kan ankast til Trygderetten i samsvar med § 22 i lova.

4 Mottakarane av supplerande stønad og stønadsutgiftene

4.1 Ot.prp. nr. 14 (2004–2005)

I Ot.prp. nr. 14 for 2004–2005 rekna ein med at mottakarane av supplerande stønad i alt vesentleg ville kome frå ei nærare avgrensa innvandrarbe-folkning på omlag 6 400 personar i 2006. Ein rekna vidare med at gjennomsnittleg butid i Noreg som gjev rett til pensjon, ville utgjere 14,47 år i denne populasjonen i 2006.

Ein la til grunn at 43,6 prosent av populasjonen ikkje ville vere aktuelle for supplerande stønad på grunn av full grunnpensjon og/eller tilleggspensjon utover særtillegget. I tillegg rekna ein med ein mogleg effekt av prøving mot andre inntekter enn pensjon frå folketrygda.

På dette grunnlaget vart utgiftene til supplerande stønad på årsbasis berekna til 150 millionar kroner i 2006. I proposisjonen presiserte ein at talet var usikkert, og viste til fleire faktorar som ein ikkje hadde data på. I budsjettet for 2006 vart det løyvt 157 millionar kroner til supplerande stønad etter ein revisjon av overslaget i lovproposisjonen. I lovproposisjonen rekna ein med at talet på mottakarar dei første åra venteleg ville utgjere mellom 1 700 og 2 500 personar, medan ein i budsjettproposisjonen for 2006 la til grunn at det ville verte 2 300 mottakarar i dette året.

4.2 Mottakarane av supplerande stønad

4.2.1 Mottakarar i alt

Alle personar over 67 år som er busette i Noreg og har permanent løyve til å opphalde seg i Noreg, kan ha rett til supplerande stønad. Dei fleste i denne personkrinsen vil likevel ikkje få slik stønad av di dei sjølve eller ektemaken/sambuaren har inntekt over nivået på den supplerande stønaden.

Felles for dei som faktisk får supplerande stønad, er at dei har budd i utlandet i meir enn 11 år av livet sitt i yrkesaktiv alder. Det vil i regelen dreie seg om butid i land som ikkje har eit trygde-system som kan samanliknast med folketrygda. Personar som ikkje er fødte i Noreg, er aktuelle for supplerande stønad dersom dei kom til Noreg

etter fylte 27 år. Dei vil da ha ei kortare butid i yrkesaktiv alder enn 40 år, og opptent yting i folketrygda vil kunne vere lågare enn minste pensjonsnivå. Opptening på grunnlag av arbeidsinntekt kan føre til at ytinga likevel vert høgare, men etter reglane i dag må ein ha ei inntekt på minst 3,3 G (per 1. mai 2014 291 621 kroner) i 40 år for å kome over minste pensjonsnivå.

Tabell 4.1 viser talet på mottakarar av supplerande stønad i kvart av åra frå 2006 til 2013. Han viser òg kor i landet mottakarane bur. Ved utgangen av 2013 var heile 966 mottakarar, nær 30 prosent, busette i Oslo. Dette er i tråd med konsentrasjonen av innvandrarar generelt. Ifølgje SSB var 31 prosent av innbyggjarane i Oslo innvandrarar eller norskfødde med innvandrarforeldre per 1. januar 2014.² Dersom ein tek med Akershus og Østfold i tillegg til Oslo, er om lag halvparten av mottakarane av supplerande stønad busette innanfor dette området på Austlandet.

Talet på mottakarar av supplerande stønad har auka for kvart år etter 2006, frå 2 401 personar ved utgangen av innføringsåret 2006 til 3 243 personar ved utgangen av 2013. Auken motsvarar 35 prosent av populasjonen i innføringsåret. Tabell 4.2 viser korleis utviklinga vore frå år til år.

Den største auken skjedde frå 2006 til 2007. Dette har rimelegvis samanheng med at ordninga vart innført i 2006 og det tok tid før ho vart kjend for alle som kunne få stønaden.

I Ot.prp. nr. 14 for 2004–2005 rekna ein med mellom 1 700 og 2 500 mottakarar, medan løyvinga for 2006 vart rekna ut frå 2 300 personar med supplerande stønad. Ein kan slå fast at talet på personar som har fått ytingar i den nye ordninga, er i samsvar med det ein venta seg ved etableringa.

Gjennom åra er det registrert mottakarar med statsborgarskap i meir enn 60 land. Den største gruppa mottakarar er norske statsborgarar, men dei aller fleste av desse er innvandrarar som har fått norsk statsborgarskap. Dei som opphavleg er norske, utgjer ikkje meir enn ca. 100 personar

² www.ssb.no: Statistikk: Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre, 1. januar 2014.

Tabell 4.1 Mottakarar av supplerande stønad 2006–2013, i alt og etter fylke.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	2 401	2 575	2 699	2 856	2 902	3 013	3 098	3 243
Oslo	653	747	785	856	868	920	924	966
Akershus	272	279	292	308	338	344	364	373
Østfold	185	203	219	237	237	252	267	280
Rogaland	198	202	216	216	207	218	209	224
Hordaland	171	185	201	201	187	191	206	223
Resten av fylka	922	959	986	1 038	1 065	1 088	1 128	1 177

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 4.2 Prosentvis auke av mottakarar av supplerande stønad år for år

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Auke i pst.	-	7 %	5 %	6 %	2 %	4 %	3 %	5 %

(sikre tal manglar). Ei anna stor gruppe er mottakarar frå Bosnia (i 2007 om lag 20 prosent av alle). Dei fleste i denne gruppa kom til Noreg i samband med den siste krigen på Balkan, og mange hadde da relativt høg alder.

Sett bort frå den store gruppa av personar frå Bosnia, kan ein slå fast at det er god spreiding når det gjeld landtilknyttinga. Mottakarane kjem frå land i den tredje verda, slik som venta. Mange kan ha arbeidd fleire år i heimlandet sitt før dei kom til Noreg, men fordi heimlandet deira har lite utbygde sikringssystem, får dei ingen pensjon på grunnlag av tida før dei kom hit.

4.2.2 Aldersfordelinga

Tabell 4.3 viser aldersfordelinga blant mottakarane av supplerande stønad ved utgangen av dei tre åra 2006 (innføringsåret), 2010 og 2013.

Tala viser at det har skjedd ei viss endring frå 2006 til 2013 når det gjeld aldersfordelinga blant mottakarane av supplerande stønad. Det er no relativt sett fleire personar i dei høgare aldersintervalla enn da ordninga starta opp. Tala speglar elles at det ikkje er mange eldre i Noreg med innvandrabakgrunn. Ved utgangen av 2013 var det om lag 30 000 innvandrara³ over 67 år.

Ettersom berre 10,9 prosent av denne populasjonen fekk supplerande stønad, kan ein slutte at

³ Innvandrarbefolkninga famnar i denne samanhengen om alle innvandrara og i tillegg personar som er fødde i Noreg av innvandrarforeldre.

Tabell 4.3 Mottakarar av supplerande stønad – aldersfordelinga per 31. desember 2006, 2010 og 2013.

	2006		2010		2013	
	Mottakarar	Prosent	Mottakarar	Prosent	Mottakarar	Prosent
67–69 år	579	24,1	516	17,8	558	17,2
70–74 år	853	35,5	1 063	36,6	1 014	31,3
75–79 år	585	24,4	711	24,5	875	27,0
80 år +	384	16,0	612	21,1	796	24,5

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 4.4 Mottakarar av supplerande stønad per 31. desember 2011, 2012 og 2013. Sivilstatus og forsørging.

	2011		2012		2013	
	Mottakarar	I pst.	Mottakarar	I pst.	Mottakarar	I pst.
Einslege	1 970	65,4	2 040	65,8	2 145	66,1
Ektemake 67 år +	806	26,8	822	26,5	846	26,1
Ektemake < 67 år	198	6,6	200	6,5	214	6,6
Einsleg med forsørging av barn	3	0,1	4	0,1	4	0,1
Ektemake < 67 år og forsørging av barn	36	1,2	32	1,0	34	1,1
Sum med forsørging	237	7,9	236	7,6	252	7,8

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

dei fleste av desse innvandrarane hadde inntekt over garantnivået i ordninga med supplerande stønad. Til dømes kan dei ha lang butid og/eller arbeidsperiodar i Noreg og dermed rett til ein pensjon frå folketrygda som minst motsvarar supplerande stønad, eventuelt i kombinasjon med ytingar frå andre land. Det kan òg vere at innvandrarar som fyller alderskravet, ikkje har rett til stønaden på grunn av inntekt hos ektemake eller på grunn av formue over 0,5 G. Supplerande stønad vert ikkje gjeven før ein finansformue over 0,5 G er brukt opp. Andre som kan fylle alderskravet utan å få stønad, er forsørgde familiemedlemer i oppstigande linje i den tida dei ennå ikkje har fått permanent løyve til å opphalde seg i Noreg.

4.2.3 Sivilstatus og forsørging

Tabell 4.3 viser sivilstatusen for mottakarane av supplerande stønad og saker med forsørging av ektemake eller barn i perioden 2011–2013.

Det går fram at einslege er den klart største gruppa blant mottakarane av supplerande stønad. Nær to tredelar av mottakarane er no einslege. Prosentdelen einslege er høgare i dag enn ved utgangen av 2006, slik at samansetnaden av populasjonen har endra seg noko.

Den andre store gruppa med supplerande stønad er personar med ektemake/sambuar over 67 år; om lag 26 prosent (mellom 800 og 900 personar) av mottakarane høyrer til i denne gruppa. Ein kan likevel ikkje utan vidare rekne med at begge partane i eit par får supplerande stønad. Tala viser berre kor mange saker det er der den eine ektemaken/sambuaren ikkje har høg nok inntekt til at retten til supplerande stønad fell bort for den andre.

Det er ikkje mange saker der stønaden vert gjeven med tillegg for forsørging av ektemake eller sambuar under 67 år (ca. 7,5 prosent av alle). Relativt sett er det noko færre slike saker i dag enn da ordninga vart etablert i 2006. Som venteleg kan vere ut frå alderen til mottakarane, er det få einslege eller gifte/sambuande mottakarar som får tillegg for forsørging av barn (for tida om lag 40 saker). Som nemnd i punkt 1, er det lagt fram forslag om å avvikle tillegg for forsørging av ektemake og/eller barn (Prop. 14 L (2014–2015)). Tabell 4.3 viser at endringa vil få verknad berre for eit fåtal av mottakarane av supplerande stønad.

4.2.4 Fordelinga på kjønn

Tala frå Arbeids- og velferdsdirektoratet syner at majoriteten av dei som får supplerande stønad, er

Tabell 4.5 Mottakarar av supplerande stønad 2006–2013 etter kjønn.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Menn	883	918	955	1 003	1 000	1 046	1 091	1 157
I pst. av alle	36,8	35,7	35,4	35,1	34,5	34,7	35,2	35,7
Kvinner	1 518	1 657	1 744	1 853	1 902	1 967	2 007	2 086
I pst. av alle	63,2	64,3	64,6	64,9	65,5	65,3	64,8	64,3

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 4.6 Mottak av supplerande stønad i 2006 og 2007.

	Mottakarar	I prosent av alle
Personar med supplerande stønad begge åra	2 162	2006: 90, 2007: 84
Personar med supplerande stønad berre i 2006	239	10
Personar med supplerande stønad berre i 2007	413	16

Kilde: SSB

kvinner. Fordelinga mellom kvinner og menn har vore om lag den same frå ordninga vart etablert i 2006, og fram til i dag. Dette speglar av at kvinner generelt lever lenger enn menn, og venteleg vil det difor vere fleire kvinner enn menn som fyller alderskravet i ordninga. Vidare har menn generelt hatt høgare yrkesdeltaking og høgare inntekt gjennom livet enn kvinner og har opptent høgare ordinær pensjon, slik at det vert mindre sannsynleg at dei har behov for supplerande stønad.

4.2.5 Kontinuiteten i mottaket av supplerande stønad

I ei undersøking for departementet som særleg skulle kartleggje endringane i bruken av økonomisk stønad (sosialhjelp) etter innføringa av supplerande stønad, fann Statistisk sentralbyrå mellom anna at det var 652 personar som hadde hatt supplerande stønad berre i eitt av åra 2006 og 2007 (sjå tabell 4.5). Dette kan tyde på at det er ei større utskifting frå år til år blant mottakarane av supplerande stønad enn til dømes blant mottakarane av alderspensjon.

Sikkert er at det er fleire tilhøve som kan føre til at retten til supplerande stønad fell bort, enn det er ved alderspensjon, til dømes flytting til utlandet. Tala viser likevel at mottakarane av sup-

plerande stønad i hovudsak er dei same frå år til år. Til dømes var 90 prosent av mottakarane i 2006 mottakarar av supplerande stønad òg i 2007. Desse to åra må òg reknast som spesielle ettersom ordninga var i innføringsfasen.

4.3 Stønadsutgifter og inntektsprøving

4.3.1 Totale stønadsutgifter og gjennomsnittleg yting

Tabell 4.6 viser dei faktiske stønadsutgiftene og faktisk gjennomsnittleg stønadsbeløp i perioden 2006–2013. For å gje eit klarare inntrykk av den reelle utviklinga i perioden er stønadsutgiftene og det gjennomsnittlege stønadsbeløpet i tillegg rekna om til utgifter og stønadsbeløp med gjennomsnittleg grunnbeløp i 2006 under omsyn til utviklinga i G i perioden. Tala kan ikkje samanliknast heilt ut ettersom det ikkje er teke omsyn til opptrappinga av særtillegget frå 2008 til 2010 eller til endringar i samansetnaden av populasjonen.

Frå 2006 til 2013 har dei nominelle stønadsutgiftene auka med 92 prosent. Etter omrekning til G i 2006 motsvarar auken 41,5 prosent. Ein del av utgiftsauken kan førast tilbake til opptrappinga av særtillegget frå 2008 til 2010, i tillegg til at det var

Tabell 4.7 Utgifter til supplerande stønad og gjennomsnittlege ytingar 2006–2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Utgift i alt (mill. kroner)	214	246	267	341	347	371	390	411
Med G i 2006	214	233	240	294	289	296	299	303
Gjennomsnittleg yting (kroner)	93 009	96 937	99 077	127 743	124 832	127 953	128 965	131 271
Med G i 2006	93 009	91 988	89 117	110 277	103 849	101 939	98 784	96 907

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

35 prosent fleire mottakarar av supplerande stønad ved utgangen av 2013 enn ved utgangen av 2006.

Ved etableringa av ordninga i 2006 hadde ein venta seg klart lågare stønadsutgifter. Løyvinga for innføringsåret var på 157 millionar kroner, medan dei faktiske utgiftene vart 214 millionar kroner. Talet på personar med rett til supplerande stønad i 2006 var om lag som venta, slik at avviket i hovudsak må først tilbake til at reduksjonen i ytingar på grunn av inntektsprøvinga vart mindre enn ein hadde rekna med.

Det gjennomsnittlege årlege stønadsbeløpet har nominelt auka frå 93 009 kroner i 2006 til 131 271 kroner i 2013, ein auke på 41 prosent. Rekna i G frå 2006, er auken berre vel 4 prosent, dette trass i at opptrappinga av særtillegget fram til 2010 førte til ei vesentleg heving av det fulle stønadsbeløpet. Målt med G frå 2006, hadde ein den høgaste gjennomsnittsytinga i 2009, men den reelle gjennomsnittsytinga er redusert for kvart av dei seinare åra. Dette heng saman med at ein aukande del av stønadstakarane får ytingar som er reduserte på grunn av inntektsprøvinga, sjå punkt 4.3.3. Frå 2011 av spelar det òg inn at satsane for minste pensjonsnivå ikkje heilt ut vert regulerte i takt med G (sjå folketrygdlova § 19-14 tredje leddet).

4.3.2 Månadlege utbetalningar av supplerande stønad

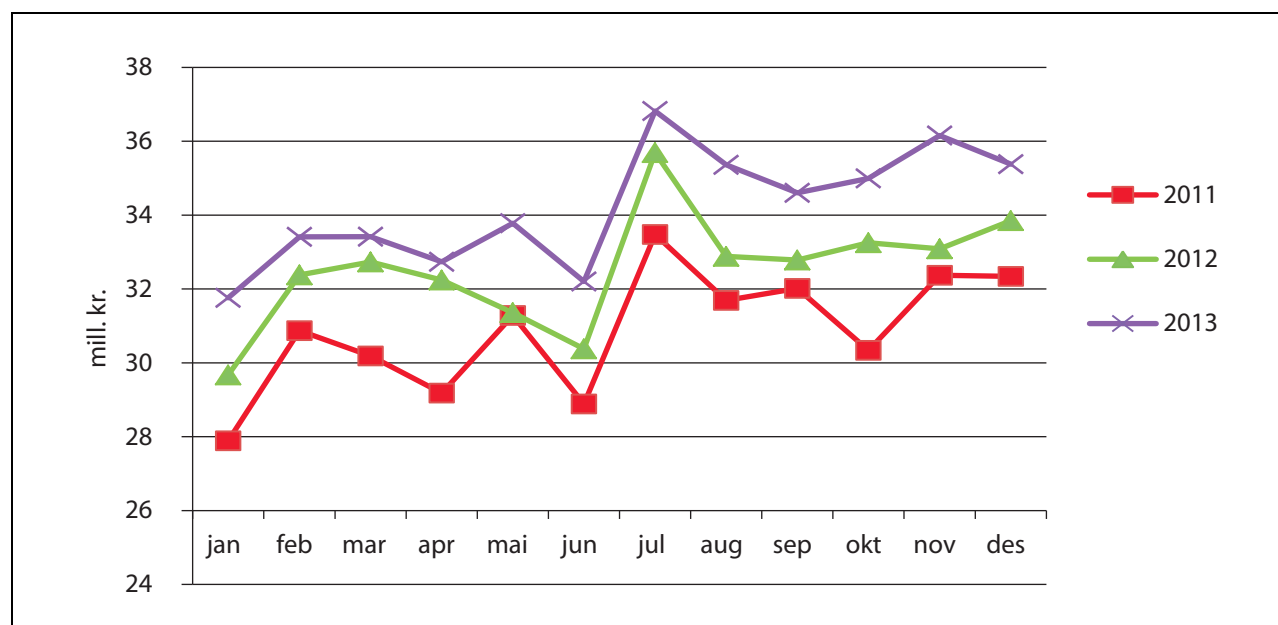
Figur 4.1 illustrerer variasjonane i dei månedlege utbetalingane av supplerande stønad. Reglane for

ytinga gjer at dei månedlege totale stønadsutgiftene varierer meir enn ein kunne vente. Fordi yttingane vert regulerte per 1. mai, skulle ein kunne rekne med jamne utbetalte beløp fram til det nye grunnbeløpet får effekt, så ein måned med høgare utbetalningar som følgje av etterbetalingar på grunn av reguleringa, og resten av året jamne månedlege utbetalningar, men på eit høgare nivå enn før reguleringa.

Desse trekka finn ein att i figur 4.1. Figuren viser òg at utbetalingane i januar kvart år er lågare enn utbetalinga i desember året før, og vidare er det låge utbetalingar i juni kvart av dei tre åra. Desse tilhøva kan ha samband med at stønadsperioden på 12 månader går ut på om lag same tida for mange av mottakarane, og det kan vere at ein ny stønadsperiode ikkje tek til før ein eller fleire månader etter at den gamle slutta. Mottakaren er for seint ute med å søkje om forlenging, eller handsaminga av søknaden tek tid. Dette kan føre til etterbetalingar og høgare totale stønadsbeløp i andre månader. Slike effektar kan òg oppstå dersom stønadstakaren har hatt opphald utanlands utover tre månader, slik at ytinga vert stansa.

4.3.3 Inntektsprøving – reduserte ytingar

Inntektsprøvinga tek sikte på at den supplerande stønaden så langt som mogleg skal setjast ned når mottakaren har andre inntekter. Prosentdelen som får reduserte ytingar, er både eit mål på kor godt ein har lukkast med dette, og eit mål på kor



Figur 4.1 Månadlege utbetalningar 2011–2013.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 4.8 Mottakarar med redusert yting 2006–2013 i alt og etter kjønn.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Med red. yting	1 552	1 730	1 857	2 027	2 122	2 238	2 309	2 441
I pst. av alle	64,6	67,2	68,8	71,0	73,1	74,3	74,5	75,3
Menn	608	651	696	756	775	816	847	914
I pst. av alle	68,9	70,9	72,9	75,4	77,5	78,0	77,6	79,0
Kvinner	944	1 079	1 161	1 271	1 347	1 422	1 462	1 527
I pst. av alle	62,2	65,1	66,6	68,6	70,8	72,3	72,8	73,2

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

stort behovet for supplerande stønad er. Tabell 4.8 viser mottakarar med redusert yting i perioden 2006–2013.

Størsteparten av dei som får supplerande stønad, får ytingar som er reduserte på grunn av inntekt. I 2006 fekk vel 62 prosent av dei kvinnelige mottakarane reduserte ytingar, medan det same gjaldt nær 69 prosent av dei mannlege mottakarane. Delen som får reduserte ytingar, har auka til respektive 73 og 79 prosent i 2013. Dette er i tråd med det som er sagt ovanfor om utviklinga når det gjeld gjennomsnittleg årleg stønadsbeløp.

Tabell 4.9 viser gjennomsnittleg utbetalt supplerande stønad i prosent av full stønad for hovudgruppene av mottakarar. Saker med forsørging av barn er ikkje tekne med. Det er få slike saker og stor variasjon mellom tilfella.

Tala viser at gjennomsnittleg utbetalt stønad rekna som del av full stønad har gått ned frå 2006 til 2013. Dette gjeld for alle tre hovudgruppene av mottakarar. I stor grad har det vore ein kontinuerleg reduksjon, men med einskilde unntak i perioden frå 2008 til 2010 på grunn av opptrappinga av særtillegget. Einslege fekk i gjennomsnitt utbetalt 83,9 prosent av full stønad i 2006, medan dei i gjennomsnitt fekk utbetalt 77,4 prosent av full stønad i 2013. For personar med ektemake/sambuar

over 67 år var endringa frå 83,9 til 72,2 prosent av full yting. Tabellen viser vidare at inntektsprøvinga har klart størst effekt for mottakarane med ektemake/sambuar under 67 år. Denne gruppa fekk i 2013 gjennomsnittleg utbetalt 56,8 prosent av full supplerande stønad.

Forslaget i Prop. 14 L (2014–2015) om å avvikle tillegg for forsørging av ektemake og/eller barn (sjå punkt 1) vil føre med seg eit redusert stønadsnivå for mottakarar som har ektemake under 67 år. Inntektene som går til frådrag i stønaden vil vere like store eller eventuelt auke dersom ektemaken under 67 år får auka arbeidsinntekt, slik at prosentdelen av full stønad vert monaleg lågare enn det som går fram av tabell 4.8.

I mai 2006 utarbeidde det daverande Rikstrygdeverket statistikk over årsakene til reduksjon av supplerande stønad. Der går det fram kva for inntektstypar som veg mest ved inntektsprøvinga, sjå tabell 4.10. Ein har ikkje tilsvarende opplysningar for seinare år.

Det går fram at alle inntektstypene var inne ved inntektsprøvinga av ytinga. Det var i dei fleste tilfella pensjon frå folketrygda og andre pensjonar som førte til at den supplerande stønaden vart redusert, medan arbeidsinntekt og kapitalinntekt spela lita rolle. Det er ikkje grunn til å tru at dette har endra seg nemnande.

Tabell 4.9 Utbetalt supplerande stønad i prosent av full stønad, eksklusive saker med forsørging av barn. 2006–2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Einslege	83,9	82,7	80,9	81,4	80,9	79,8	78,4	77,4
Med ektemake > 67 år	83,9	80,8	77,7	78,5	76,9	75,7	74,5	72,2
Med ektemake < 67 år	64,8	64,4	60,4	60,3	60,0	60,4	60,0	56,8

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 4.10 Årsaker til reduksjon av supplerande stønad i mai 2006, i alt og etter kjønn.

Årsak til red. av ytinga	I alt		Menn		Kvinner	
	Personar	Prosent	Personar	Prosent	Personar	Prosent
Eigen alderspensjon	1 293	58,6	504	62,6	789	56,3
Ektemaken har alderspensjon	44	2,0	37	4,6	7	0,5
Eigen annan norsk pensjon	144	6,5	59	7,3	85	6,1
Ektemaken har slik pensjon	8	0,4	6	0,7	2	0,1
Eigen utanlandsk pensjon	104	4,7	33	4,1	71	5,1
Ektemaken har utanl. pensjon	-	-	-	-	-	-
Eiga arbeidsinntekt	16	0,7	6	0,7	10	0,7
Ektemaken har arbeidsinntekt	8	0,4	8	1,0	-	-
Eiga kapitalinntekt	57	2,6	25	3,1	32	2,3
Ektemaken har kapitalinntekt	2	0,1	2	0,2	-	-

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 4.11 Mottakarar av supplerande stønad som òg hadde alderspensjon frå folketrygda 2006–2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Med alderspensjon	1 455	1 615	1 734	1 894	1 952	2 070	2 144	2 283
I pst. av alle	60,6	62,7	64,2	66,3	67,3	68,7	69,2	70,4

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

4.3.4 Mottak av alderspensjon frå folketrygda

Generelt er eigen opptent pensjon frå folketrygda den inntektstypen som tel mest ved prøvinga av supplerande stønad. Ved utgangen av 2013 hadde 2 283 av 3 243 mottakarar av stønaden alderspensjon – 70,4 prosent av populasjonen. Tabell 4.11 viser utviklinga frå 2006 til 2013.

Som oftast dreier det seg om små pensjonar frå folketrygda. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at den gjennomsnittlege trygdetida var

12,2 år blant dei som hadde alderspensjon ved utgangen av 2013. Tabell 4.12 viser fordelinga av stønadstakarane etter lengda av trygdetida per 31. desember i åra 2006 og 2013.

Tabellen viser at om lag 90 prosent av mottakarane av supplerande stønad med alderspensjon frå folketrygda ved utgangen av 2013 hadde ei trygdetid på inntil 20 år. Dette motsvarar ei yting på inntil 20/40 av full minsteyting (per 1. mai 2014 inntil 86 637 kroner for einslege), men dersom personen har hatt arbeidsinntekt, kan den faktiske

Tabell 4.12 Trygdetid blant mottakarar av supplerande stønad ved utgangen av 2006 og 2013.

Trygdetid	1–10 år	10–20 år	21–30 år	31 år +
Mottakarar 2006	971	417	68	14
I pst. av alle med trygdetid	66	28	5	1
Mottakarar 2013	1 038	1004	217	22
I pst. av alle med trygdetid	45,5	44	9,5	1

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ytinga vere høgare. I 2006 hadde opp mot 95 prosent ei trygdetid på mellom 1 og 20 år.

Løyvinga i budsjettet for 2006 bygde mellom anna på at alderspensjon til mottakarar av supplerande stønad ville verte rekna etter ei gjennomsnittleg trygdetid på 14,47 år. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at den faktiske gjennomsnittlege trygdetida i 2006 var 9,53 år blant dei som fekk alderspensjon. Dette var ei av årsakene til at utgiftene til supplerande stønad vart høgare enn ein la til grunn for innføringsåret (214 mot 157 millionar kroner). Det var elles venta at den gjennomsnittlege oppteninga i folketrygda ville auke i tida framover. Ut frå utviklinga til og med 2013 ser dette ut til å slå til, i alle fall til ein viss

grad. Ein viser til det som er sagt om utviklinga i gjennomsnittleg stønadsbeløp.

Sjølv om delen med rett til både supplerande stønad og alderspensjon har auka, er det ei stor gruppe som ikkje får alderspensjon frå folketrygda. Ved utgangen av 2006 var det 931 mottakarar av supplerande stønad utan alderspensjon, medan det ved utgangen av 2013 var 960 personar i denne gruppa. Dette er personar som ikkje hadde 3 års butid i Noreg før dei fylte 67 år, og som heller ikkje kunne få 1/40 eller 2/40 pensjon etter samanlegging med tid i avtaleland. Slike saker kan mellom anna gjelde familiemedlemer i oppstigande linje som har fått opphaldsløyve av di dei er forsørgde av personar som oppheld seg her.

5 Supplerande stønad og mottak av økonomisk stønad (sosialhjelp)

5.1 Ot.prp. nr. 14 for 2004–2005

I Ot.prp. nr. 14 for 2004–2005 om etableringa av ordninga med supplerande stønad vart det streka under at økonomisk stønad (sosialhjelp) er meint som ei mellombels og unntaksvis yting. Når ytinga måtte supplere eller erstatte alderspensjon frå folketrygda, var dette av langvarig karakter. Supplerande stønad vart innført både for å avlaste kommunane for utgiftene til varig økonomisk stønad og for å sikre den einskilde ei meir verdig løysing. Ein vona òg at ordninga ville leggje betre til rette for at kommunane skulle ta imot eldre personar frå asylmottaka.

I proposisjonen rekna ein med at etableringa av ei supplerande stønadsordning ville innebere reduserte utbetalningar frå sosialkontora. Innsparinga i økonomisk stønad i 2006 vart i lovproposisjonen førebels berekna til 70 000 kroner per sak i gjennomsnitt, 135 millionar kroner i alt. Talet vart revidert i samband med budsjettframlegget for 2006. Ein foreslo i budsjettproposisjonen ein reduksjon i kommunerammene svarande til løyvinga til supplerande stønad og auka administrative ressursar i trygdeetaten, i alt 164 millionar kroner (157 + 7 millionar kroner).

Reduksjonen i kommunerammene var innarbeidd i budsjettframlegget frå Kommunal- og regionaldepartementet. Ein rekna med at dette ville vere ei gunstig løysing for kommunane ettersom rammekuttet vart gjennomført i 2006 og ikkje ville verte justert dei neste åra. Det var likevel ikkje slik at ein rekna med at den nye stønadsordninga ville fjerne heilt behovet for økonomisk stønad for personane som fekk rett til den nye ytinga. Økonomisk stønad ville framleis kunne kome inn i særlege tilfelle og særlege situasjonar.

På denne bakgrunnen er det naudsynt å gå nærare inn på korleis utgiftene til økonomisk stønad (sosialhjelp) har utvikla seg etter innføringa av ordninga med supplerande stønad. Ein vil søkje å kaste lys over dette dels med generelle tal for uttaket av økonomisk stønad henta frå Statistikkbanken i SSB, dels med tal frå ei undersøking der

SSB på oppdrag frå departementet har kartlagt individuelle endringar i uttaket av økonomisk stønad frå 2005 til 2006 og 2007.

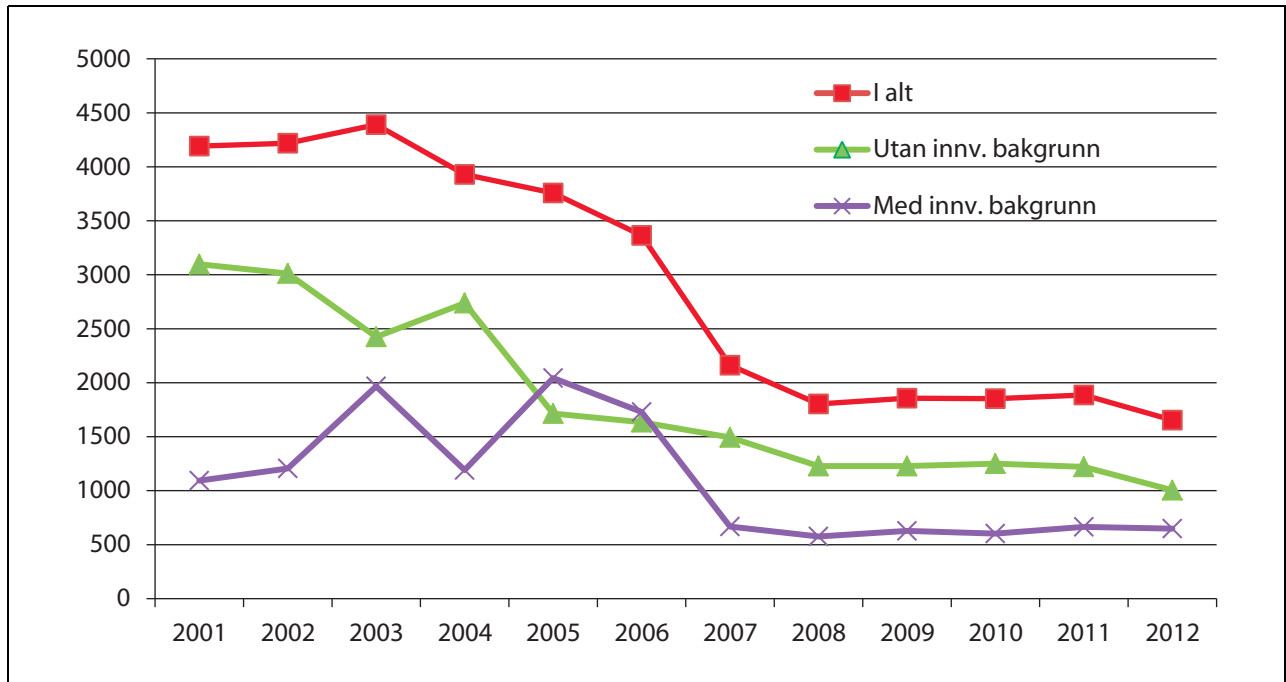
5.2 Generelt om økonomisk stønad – personar over 67 år

Figur 5.1 viser utviklinga når det gjeld mottakarar av økonomisk stønad (sosialhjelp) i perioden 2001–2012, avgrensa til mottakarar som er 67 år eller eldre. I tillegg til mottakarar i alt, viser figuren òg tala for personar respektive med og utan innvandrarakgrunn. Tala for 2001 og 2002 på dette punktet skil mellom norsk og utanlandsk statsborgarskap, tala for 2003 og 2004 skil etter landbakgrunn, medan innvandrargruppa frå 2005 omfattar innvandrarakgrunn og norskfødde med innvandrarakgrunn. Tala kan difor ikkje utan vidare samanliknast.

Frå 2006 og særleg frå 2007 har det vore ein klar nedgang i talet på personar som er 67 år eller eldre og har fått økonomisk stønad. Det er ikkje mogleg å finne andre grunnar til dette enn innføringa av supplerande stønad. I gruppa med innvandrarakgrunn var det om lag 2 000 personar som fekk økonomisk stønad i 2005, men dette er redusert til vel 600 personar i 2007 og åra etter. Reduksjonen har skjedd trass i at innvandrarakgrunn over 67 år no er større enn i 2005.

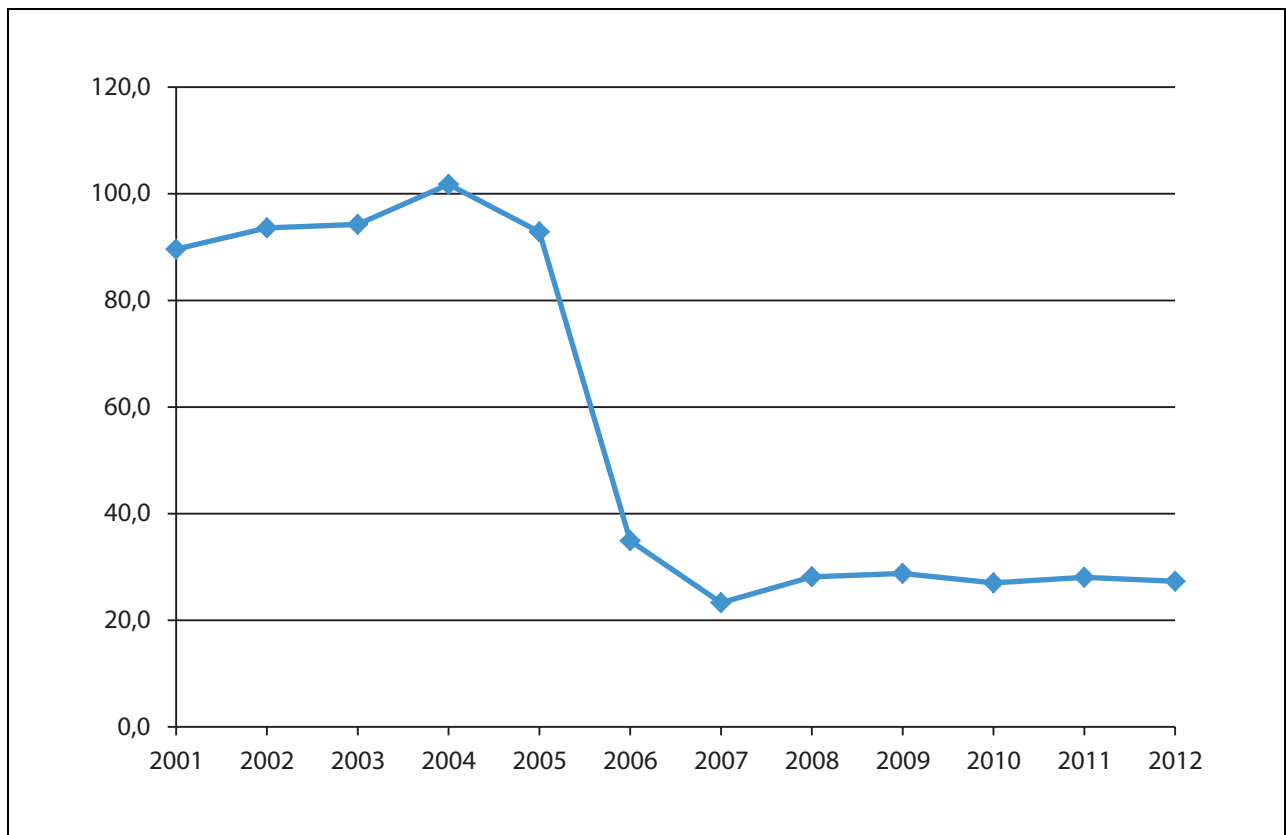
Figur 5.2 viser endringane i perioden 2001–2012 når det gjeld samla utbetalt økonomisk stønad til einslege personar som har fylt 67 år. Dei samla utbetalingane har endra seg tilsvarande endringane i talet på personar med økonomisk stønad. Utbetalingane til den aktuelle gruppa nådde eit toppunkt i 2004 med om lag 102 millionar kroner. Den lågaste samla utbetalinga var i 2007 med vel 23 millionar kroner, og utbetalingane har i dei seinare åra vore 27–28 millionar kroner i året. Òg desse tala peikar klart på innføringa av supplerande stønad som hovudårsaka til at utbetalingane er reduserte.

Gjennomgang av ordninga med supplerande stønad til personar over 67 år med kort butid i Noreg



Figur 5.1 Mottakarar av økonomisk stønad 2001–2012. Personar 67 år +.

Kilde: SSB, Statistikkbanken



Figur 5.2 Utbetalt økonomisk stønad 2001–2012 i millionar kroner. Einslege 67 år +.

Kilde: SSB, Statistikkbanken

Dette gjev sjølvsagt ikkje grunnlag for å slutte noko sikkert om kor mange personar som ville hatt økonomisk stønad eller storleiken på utbetalingane dersom ordninga med supplerande stønad ikkje hadde vore der. Ein kan likevel slå fast at ordninga har ført til avlasting for kommunane når det gjeld utgifter til økonomisk stønad (sosialhjelp). Dette var ein av dei viktigaste intensjonane med lova.

5.3 Undersøkinga til SSB

5.3.1 Innleiing

Som nemnt i punkt 5.2.5 gjorde Statistisk sentralbyrå i 2009 ei undersøking på oppdrag av departementet med sikte på å kartleggje endringane i bruken av økonomisk stønad (sosialhjelp) etter innføringa av ordninga med supplerande stønad. Undersøkinga følgjer dei einskilde brukarane frå 2005 over i supplerande stønad og gjev ei stor mengd med data om samspelet mellom supplerande stønad og økonomisk stønad for ulike grupper av mottakarar. Under er det gjort greie for hovudfunna ved undersøkinga.

I det vesentlege er det presentert data som gjeld mottakarane av supplerande stønad under eitt. Det vil seie at dataa ikkje er splitta opp på einslege mottakarar og mottakarar med ektemake med eller utan supplerande stønad, som var dei gjennomgåande undergruppene i undersøkinga. Årsaka til dette er for det første at manglar ved registreringa i stønadssystema gjer at relativt mange personar ikkje kan plasserast i nokon av undergruppene. Dette gjer opplysningane for dei einskilde gruppene usikre. For det andre peikar resultatata for dei tre undergruppene i same retninga som opplysningane for alle mottakarane under eitt. Presentasjonen går likevel inn på ein-

skilde tilhøve der undergruppene skil seg noko ut.

5.3.2 Endringane i bruken av økonomisk stønad frå 2005 til 2007

Tabell 5.1 tek for seg bruken av økonomisk stønad for personar som fekk utbetalt supplerande stønad både i 2006 og 2007. Dette var i alt 2 162 personar. I 2005 fekk til saman 1 595 i denne gruppa økonomisk stønad, med ei total utbetaling på 132,7 millionar kroner. Uttaket endra seg til 1 267 personar med ei utbetaling på 21,7 millionar kroner i 2006 og 235 personar med ei utbetaling på 3,4 millionar kroner i 2007, det vil seie ein nominell reduksjon på 129,3 millionar kroner frå 2005 til 2007 for denne gruppa. Gjennomsnittleg årleg utbetaling av økonomisk stønad per person og månader med økonomisk stønad i året har endra seg i tråd med dette.

Dersom ein ser på personane som hadde supplerande stønad i desember 2006 eller desember 2007, ser tala noko annleis ut. Til dømes hadde populasjonen som hadde supplerande stønad i desember 2006, ei samla utbetaling av økonomisk stønad i 2005 på 145,8 millionar kroner, som vert redusert til 3,9 millionar kroner i 2007. Ettersom det kan ha skjedd endringar i populasjonen frå 2006 til 2007, kan tala likevel ikkje heilt ut samanliknast. Til illustrasjon av dei nemnde skilnadene gjev ein difor i tabell 5.2 tala for personane som hadde supplerande stønad i desember 2007.

Utviklinga for denne gruppa er mykje den same som for dei som hadde supplerande stønad både i 2006 og i 2007. Dette er naturleg, i og med at dei same personane utgjer det store fleirtalet i begge populasjonane. Om lag 16 prosent av populasjonen i tabell 5.2, eller 413 personar, er ikkje med i tabell 5.1. Dette er nok til at tala for

Tabell 5.1 Økonomisk stønad (sosialhjelp) i åra 2005–2007 til personar som hadde supplerande stønad både i desember 2006 og i desember 2007. Mottakarar, stønadstid og utbetalt beløp.

	2005	2006	2007
Mottakarar av økonomisk stønad	1 595	1 267	235
I prosent av alle	73,8	58,6	10,9
Månader med øk. st. (gjennomsn.)	10,9	3,2	3,6
Gjen.sn. årleg utbet. per person	83 207	17 120	14 532
Totalt utbetalt (mill. kroner)	132,7	21,7	3,4
I prosent av øk. stønad i 2005	100,0	16,3	2,6

Kilde: SSB

Tabell 5.2 Økonomisk stønad i åra 2005–2007 til personar som hadde supplerande stønad i desember 2007. Mottakarar, stønadstid og utbetalt beløp.

	2005	2006	2007
Mottakarar av økonomisk stønad	1 781	1 451	408
I prosent av alle	69,2	56,3	15,8
Månader med øk. st. (gjennomsn.)	10,8	3,0	4,8
Gjen.sn. årleg utbet. per person	82 257	23 639	26 716
Totalt utbetalt (mill. kroner)	146,5	34,3	10,9
I prosent av øk. stønad i 2005	100,0	23,4	7,4

Kilde: SSB

mottak av økonomisk stønad i 2007 er klart høgare i tabell 5.2, både med omsyn til personar som fekk økonomisk stønad, gjennomsnittleg økonomisk stønad og totalt utbetalt beløp. Det er verdt å merke seg at den nominelle reduksjonen frå 2005 til 2007 i utbetalingane av økonomisk stønad likevel utgjer 135,6 millionar kroner for denne gruppa.

Tabellane 5.1 og 5.2 viser at eldre som var langtidsmottakarar av økonomisk stønad i 2005, i stor mon vart fanga opp av ordninga for supplerande stønad, slik intensjonen var. Supplerande stønad har i tilsvarende grad erstatta utbetalingane av økonomisk stønad og såleis ført med seg ei klar avlasting for kommunane. Tabellane viser òg at det tok tid før den nye ordninga var innarbeidd; tala for økonomisk stønad i 2006 er klart høgare enn tala for 2007. Mottak av økonomisk stønad er òg mest sannsynleg i det første året ein får supplerande stønad. Som nemnt i avsnittet over førte nyttilgangen til supplerande stønad i 2007 til høgare gjennomsnittstal for økonomisk stønad i dette året enn gjennomsnittet for dei som òg hadde hatt supplerande stønad i 2006 (tabell 5.2 samanlikna med tabell 5.1).

5.3.3 Samspelet mellom supplerande stønad og økonomisk stønad

Supplerande stønad vil i utgangspunktet berre ta bort eller redusere behovet for økonomisk stønad i dei månadene da ytinga faktisk vert utbetalt. Reglane om framsetjing av søknader, om avgrensing av stønadsperioden til 12 månader, om stans i ytinga ved opphald i utlandet utover tre månader og sakshandsamingstida kan føre til at ein person som er aktuell mottakar av supplerande stønad, likevel ikkje får ytinga kontinuerleg, sjølv om han eller ho oppheld seg i Noreg. Slike avbrot vil i regelen ikkje vare lenge, men skapar likevel behov for økonomisk stønad.

Tabell 5.3 viser månader med mottak av supplerande stønad og økonomisk stønad i 2006 og 2007, og i tillegg månader med mottak av både supplerande og økonomisk stønad. 2006-tala er gjennomsnittet for alle som fekk supplerande stønad i desember 2006, og 2007-tala er gjennomsnittet for dei som fekk supplerande stønad i desember 2007.

Tabellen viser at 2006-populasjonen fekk supplerande stønad i 10,3 månader i gjennomsnitt. Dette har auka til 10,8 månader for 2007-popula-

Tabell 5.3 Mottak av supplerande stønad og økonomisk stønad (sosialhjelp) i 2006 og 2007. Personar med supplerande stønad i desember i dei to åra.

	2006	2007
Månader med supplerande stønad (gjennomsnitt)	10,3	10,8
Månader med økonomisk stønad (gjennomsnitt)	1,8	1,7
Månader med både supplerande stønad og økonomisk stønad (gjennomsnitt)	0,5	0,4

Kilde: SSB

sjonen, slik at stønaden ikkje er langt frå å vere ei kontinuerleg yting. Ein kan òg sjå tala som uttrykk for at 2006 var eit overgangså, der ordninga med supplerande stønad ikkje var innarbeidd.

Gjennomsnittlege periodar med mottak av økonomisk stønad for populasjonen sett under eitt var respektive 1,8 og 1,7 månader i desse åra. Det går fram av tabell 5.1 at gjennomsnittsperioden for dei som faktisk fekk økonomisk stønad, var respektive 3,0 og 4,8 månader.

Samtidig mottak av supplerande stønad og økonomisk stønad veg lite når ein ser på populasjonen under eitt. I gjennomsnitt var tida med samtidig mottak 0,5 månader i 2006 og 0,4 månader i 2007. Samtidig mottak gjeld eit lite mindretal saker, og SSB-undersøkinga gjev ikkje grunnlag for å slå fast årsakene til behovet for økonomisk stønad i tillegg til supplerande stønad. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at det i praksis i nokre tilfelle er utbetalt supplerande stønad og økonomisk stønad der ytingane reelt sett skulle ha vore samordna (sjå nærare om dette under punkt 7.4). Dette har likevel neppe hatt særleg innverknad på totaltala.

Tabell 5.4 viser samtidig mottak av supplerande stønad og økonomisk stønad i desember 2006 og desember 2007. Tabellen gjev òg separate tal for einslege og gifte mottakarar, og ein minner om at problem ved registreringa av sakene gjer at

ein del av mottakarane «vert borte» ved splittinga i undergrupper.

Samtidig mottak galdt i alt 132 mottakarar i desember 2006 (5,5 prosent av alle). I desember 2007 var det berre 87 personar (3,4 prosent) som fekk både supplerande stønad og økonomisk stønad. Det kan vere grunn til å streke under at tabell 5.4 gjeld desember månad, da folk flest har større utgifter enn vanleg. Tala er eventuelt ikkje representative for heile året.

Undergruppa av personar med ektemake (eller sambuar) som ikkje har supplerande stønad, er overrepresentert blant personane med samtidig mottak, medan sakene der begge ekte-makane har supplerande stønad, er underrepresenterte i begge åra. Da ordninga med supplerande stønad vart etablert, rekna ein med at inntekt hos ektemake/sambuar under 67 år ville vere ei viktig årsak til reduksjon av supplerande stønad. Dette er nok riktig ettersom denne undergruppa gjennomsnittleg får større reduksjon i ytingane ved inntektsprøvinga enn dei andre undergruppene, sjå tabell 4.8. Samtidig finst det einskilde saker der stønadsmottakaren har ekstra behov for økonomisk stønad. Dette gjeld truleg tilfelle der den supplerande stønaden til ektemaken over 67 år er den einaste faste inntekta til familien/paret.

Tabell 5.5 gjev tal for bruken av økonomisk stønad i åra 2005–2007 for populasjonen som

Tabell 5.4 Personar som fekk supplerande stønad i desember 2006 og desember 2007, og som fekk økonomisk stønad (sosialhjelp) i same månaden. Mottakarar og utbetalte beløp.

	Desember 2006		
	Med supplerande stønad	Med økonomisk stønad	Prosent
Personar i alt	2 401	132	5,5
Einslege mottakarar	1 329	64	4,8
Ektemake med supplerande st.	612	11	1,8
Ektemake utan supplerande st.	278	47	6,9
	Desember 2007		
	Med supplerande stønad	Med økonomisk stønad	Prosent
Personar i alt	2 575	87	3,4
Einslege mottakarar	1 442	39	2,7
Ektemake med supplerande st.	659	4	0,6
Ektemake utan supplerande st.	263	26	9,9

Kilde: SSB

Tabell 5.5 Økonomisk stønad (sosialhjelp) i åra 2005–2007 til personar som fekk supplerande stønad i desember 2007 og hadde ektemake eller sambuar. Mottakarar og utbetalte beløp.

	2005	2006	2007
Einslege			
Mottakarar av økonomisk stønad	1 129	915	225
Største utbetalte beløp	340 250	168 418	134 798
Gjennomsnittleg utbetalt beløp	72 542	20 546	13 235
Med ektemake som har supplerande stønad			
Mottakarar av økonomisk stønad	312	232	38
Største utbetalte beløp	204 690	189 596	106 304
Gjennomsnittleg utbetalt beløp	109 122	18 233	17 833
Med ektemake som ikkje har supplerande stønad			
Mottakarar av økonomisk stønad	184	172	92
Største utbetalte beløp	422 700	372 701	248 911
Gjennomsnittleg utbetalt beløp	100 352	42 529	30 748

Kilde: SSB

hadde supplerande stønad i desember 2007, splitta opp på dei aktuelle undergruppene. Som tidlegare nemnt gjer manglar ved registreringa av sakene at ei relativt stor gruppe mottakarar av supplerande stønad «vert borte» ved oppsplittinga i undergrupper. I 2007 gjeld dette 212 personar.

Tala støttar opp under inntrykket av at personar med ektemake/sambuar som ikkje får supplerande stønad, bruker økonomisk stønad i større grad enn dei andre undergruppene. Tilfella med økonomisk stønad vart berre halverte frå 2005 til 2007, medan talet på einslege mottakarar vart redusert med om lag 80 prosent og talet på mottakarar der begge ektemakane har supplerande stønad, vart redusert med nær 90 prosent.

Det er verdt å merke seg at det i einskilde saker er utbetalt økonomisk stønad med høge beløp i alle tre åra – sjølvstørst i 2005 – og dette gjeld alle tre undergruppene. Dei høgaste beløpa finn ein i sakene der mottakaren har ektemake/sambuar som ikkje får supplerande stønad. Ei samanlikning med gjennomsnittleg utbetalt økonomisk stønad tyder på at dei høge beløpa gjeld eit fåtal tilfelle. SSB-undersøkinga gjev ikkje grunnlag for å gå inn på årsakene til dei høge beløpa. Ein nemner likevel at tal frå Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det i nokre saker var, og framleis er, mange barn under 18 år i husstanden. Særleg gjeld dette sakene der mottakaren av

supplerande stønad har ektemake som ikkje får denne ytinga.

Til dømes var det i 2007 33 slike saker med forsørging av i alt 86 barn, og det var 4 saker med 5–8 forsørgde barn. Ein reknar med at desse sakene er blant dei med dei høgaste utbetalingane av økonomisk stønad. I 2013 var det i den same undergruppa 34 mottakarar av supplerande stønad med forsørgingsansvar for i alt 79 barn. Det var 5 mottakarar som kvar hadde 5 barn under 18 år.

Blant einslege mottakarar av supplerande stønad finn ein ikkje så mange saker med forsørging av barn og heller ikkje saker med så mange barn. I 2007 var det 3 saker med i alt 4 barn og i 2013 4 saker med i alt 8 barn.

5.3.4 Forslaget i Prop. 14 L (2014–2015) og økonomisk stønad

I Prop. 14 L (2014–2015) er det lagt fram forslag om å avvikle tilleggga for forsørging av ektemake under 67 år og/eller barn (sjå punkt 1). Dette vil føre med seg eit redusert stønadsnivå i desse sakene, som utgjer mindre enn 10 prosent av alle mottakarane av supplerande stønad. Avvikling av forsørgingstillegga gjer at ordninga klarare står fram som ei minimumsløysing, og den vert meir individbasert.

6 Dei praktiske røynslene med ordninga

6.1 Innleiing

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte i 2008 ei undersøking ved dei lokale einingane i etaten som handsama flest søknader om supplerande stønad. Målet med undersøkinga var å få eit bilete av ordninga ut frå sakshandsamarane sine røynsler med ho. Kontora som var med i undersøkinga, hadde to tredelar av stønadsmassen, og fråsegnene deira burde difor gje eit godt bilete av ordninga i praksis.

Ei tilsvarande undersøking vart gjort i byrjinga av 2014. Ein har òg fått fråsegner frå NAV Forvaltning Rogaland, som sidan september 2013 har handsama alle søknader om supplerande stønad, og frå NAV Klageinstans.

6.2 Behov for oppfølging

Sakshandsamarane opplever mottakarane av supplerande stønad som særleg krevjande brukarar. Ikkje sjeldan er dei analfabetar eller har problem med å lese eller skrive. Den høge alderen gjer at mange er fysisk sjuke og har problem med å kome til det lokale kontoret for å levere søknaden og for å møte til kontroll med at dei oppheld seg i Noreg. Gruppa treng generelt mykje hjelp og rettleiing ved kvart steg i sakshandsaminga, inkludert påminningar om å møte til kontroll samtalar og orientering om kva dette har å seie for framtidige ytingar.

Språkproblema er ein stor del av vanskane i praksis. Størsteparten av brukarane har budd kort tid i Noreg og forstår ikkje norsk, ofte heller ikkje engelsk. I stor grad er medlemmer i familien med søkjaren for å hjelpe til med å setje fram søknaden og for å omsetje. Dersom det ikkje er familie som kan vere med, kallar sakshandsamaren inn ein tolk. Språkvanskane har ein tre gonger i året – ved søknaden om ytinga og ved kontroll-samtalene i stønadsperioden. Språkvanskane gjer seg òg gjeldande i telefonsamtalar der brukarar har spørsmål til ordninga eller til eiga yting.

Sakshandsamarane opplever at dei som høyrer til i den aktuelle personkrinsen, har god kjenn-

skap til ordninga med supplerande stønad, mellom anna via sosialetaten. Ordninga er med andre ord godt kjend i målgruppa, men ikkje i samfunnet elles. Truleg er det ikkje mange som går glipp av supplerande stønad som dei kunne ha fått.

6.3 Kontrollmøta

Innkalling til kontrollmøte skjer automatisk i alle saker. Mottakarane får tilsendt innkallingsbrev to gonger i året. Kontrollmøta med personleg fram møte på det lokale kontoret i Arbeids- og velferdsetaten kjem i tillegg til frammøtet som er naudsynt for å setje fram søknaden om supplerande stønad eller fornying av ytinga. Mottakaren sin ektemake eller sambuar vert kalla inn til det same møtet. Manglande frammøte utan gyldig grunn fører til at stønaden automatisk vert stansa. Ein reknar med at mellom 90 og 100 prosent av mottakarane møter når dei skal.

6.4 Prøvinga mot formue m.m.

Ved undersøkinga i etaten i 2008 ytra sakshandsamarane ønske om å få meir utfyllande føresegner om formue. Etaten hadde hatt søkjarar som eigde fleire bustader og bil, men ikkje hadde pengar å leve for. Sakshandsamarane opplevde det òg som uklart korleis dei skulle sjå på gjeld og renteutgifter eller inntekter og utgifter i samband med utleigebustader. Dei meinte likevel at reglane i liten grad gjer det mogleg for brukarane å skaffe seg stønad gjennom gjeldsopptak og investeringar. Det at sakshandsaminga for supplerande stønad no er sentralisert til NAV Forvaltning Rogaland, vil innebere at den einskilde sakshandsamaren får betre kjennskap til reglane og dei ulike vurderingstemaene enn når kvar sakshandsamar berre har nokre få søknader om året.

Fast eigeidom eller annan formue i utlandet har Arbeids- og velferdsetaten små sjansar til å avdekkje. Ein må spørje søkjaren sjølv, og fleire av sakshandsamarane opplever dette som eit lite effektivt kontrolltiltak.

Brukarane opplever det ofte som urimeleg at dei ikkje får supplerande stønad fordi dei har ein finansformue over 0,5 G. Nokre av dei lever så nøysamt at dei greier å leggje til side delar av stønaden til gravlegging, eller til arv til barn og barnebarn. I slike tilfelle opplever mottakarane det som særleg urettvist at stønaden vert stansa sjølv om dei dokumenterer at dei ikkje har noka anna inntekt enn den supplerande stønaden.

Eit anna punkt der sakshandsamarane i praksis har vore usikre på løysinga, er regelen i § 12 i lova om supplerande stønad om at retten til stønaden fell bort ved opphald i institusjon der det offentlege dekkjer utgiftene. Her har det vore ein viss tvil om regelen skal tolkast til å omfatte alders- og sjukeheimar der dei innlagde har plikt til eigenbetaling av inntekter dei har.

Praksis har òg avdekt visse manglar ved reglane om korleis supplerande stønad skal samordnast med økonomisk stønad og alderspensjon. Såleis vert det gjort trekk i etterbetalingar av supplerande stønad for økonomisk stønad i den same perioden utan at kommunane får refusjon for utlegga sine. Det vert i nokon grad òg etterbetalt alderspensjon utan at ein har heimel til å trekke for supplerande stønad i etterbetalingsperioden.

Desse spørsmåla er tekne opp i punkt 8.1–8.4.

6.5 Opphald i utlandet

Ein person som får supplerande stønad, kan ikkje opphalde seg i utlandet i meir enn tre månader i den einskilde stønadsperioden på tolv månader. Sakshandsamarane opplever det som vanskeleg for etaten å kontrollere at mottakarane ikkje har utanlandsopphald utover dette. Dei nemner at å kontrollere passa til mottakarane og eventuelt passa til barn eller ektemakar for stempel ikkje er nok til å avgjere om mottakarane har opphalde

seg i utlandet, sidan det ikkje vert stempla i pass ved reiser innanfor Schengen-området, og ikkje alltid ved reiser utanfor dette området heller. I tillegg har mange av mottakarane pass både frå heimlandet sitt og frå Noreg. Dei kan da bruke det eine passet på reise og det andre på det lokale kontoret i Arbeids- og velferdsetaten. Dette er det vanskeleg å etterprøve. Generelt vurderer sakshandsamarane likevel reglane om personleg fram møte ved søking og i stønadsperioden som kontrolltiltak gode nok til å avgrense og hindre feilutbetalingar.

6.6 Klage, anke og tilbakekravjing av supplerande stønad

Ifølgje undersøkinga frå 2008 var dei tre vanligaste grunnane til avslag på søknader om supplerande stønad at søkjaren hadde for høg inntekt eller for høg formue eller ikkje hadde løyve til fast busetjing i Noreg. Det var ikkje mange søkjarar som fekk avslag fordi stønaden på årsbasis ville verte lågare enn to prosent av full stønad til einleg.

Framleis ifølgje 2008-undersøkinga var det 1–2 prosent av søkjarane som klaga på vedtaket i saka si i åra 2006 og 2007. Det var 13 saker som vart anka til Trygderetten. I det store fleirtalet av sakene vart det første vedtaket stadfesta.

Det finst ikkje fullgod statistikk om tilbakekravjingssaker som gjeld supplerande stønad. I perioden frå desember 2012 til november 2013 vart det registrert 170 nye slike saker. På usikkert grunnlag reknar ein med at det feilutbetalte beløpet i desse sakene utgjer 5,7 millionar kroner, gjennomsnittleg 33 500 kroner per sak. Undersøkinga gjev ikkje grunnlag for å gå inn på årsakene til feilutbetalingane.

7 Departementet si vurdering av ordninga med supplerande stønad

I punkt 4 og 5 er det gjort greie for utviklinga når det gjeld talet på mottakarar, stønadsutgifter, stønadsbeløp i den nye stønadsordninga og endringar i bruken av økonomisk stønad etter at ordninga med supplerande stønad vart etablert. Ein viser til framstillinga der.

Departementet konstaterer at talet på personar med supplerande stønad og samansetnaden av denne stønadspopulasjonen frå 2006 og fram til i dag i det alt vesentlege har vore i samsvar med det ein rekna med da ordninga vart etablert. Talet på mottakarar har auka frå 2 401 personar ved utgangen av 2006 (290 millionar kroner i 2013-kroner) til 3 243 personar ved utgangen av 2013. Om lag halvparten av mottakarane bur i eit av fylka Oslo, Akershus eller Østfold, om lag to tredelar av mottakarane er einslege, og om lag to tredelar er kvinner. Det er relativt få mottakarar som forsørgjer ektemake/sambuar eller barn.

Utgiftene til supplerande stønad var 214 millionar kroner i 2006 (290 millionar kroner i 2013-kroner) og 411 millionar kroner i 2013. Utgiftene i 2006 var klart høgare enn ein hadde rekna med på førehand. Årsaka var i hovudsak at ein overvurderte effekten av inntektsprøvinga, mellom anna reduksjonane på grunn av opptent alderspensjon i folketrygda.

Gjennomsnittleg årleg yting var 93 009 kroner i 2006 (124 816 kroner i 2013-kroner) og 131 271 kroner i 2013. I 2006 fekk 64,6 prosent av mottakarane ytingar som var reduserte på grunn av inntektsprøvinga. Dette hadde auka til 75,3 prosent i 2013. Gjennomsnittleg yting som prosent av full stønad er tilsvarande redusert gjennom heile perioden frå 2006 til 2013. Reduksjonen er reelt sett større enn tala viser, ettersom fullt stønadsnivå auka fram til 2010 i takt med opptrappinga av særtillegget i folketrygda. Den viktigaste årsaka til reduserte ytingar er eigen opptent alderspensjon frå folketrygda.

Talet på personar som er 67 år eller eldre og tek imot økonomisk stønad, gjekk markert ned frå 2006 og enda meir frå 2007. Det same gjeld det beløpet som totalt vart utbetalt i økonomisk stønad til denne aldersgruppa. Det er vanskeleg å sjå

andre årsaker til dette enn innføringa av ordninga med supplerande stønad.

SSB-undersøkinga som kartla endringane i bruken av økonomisk stønad frå 2005 (året før innføringa av supplerande stønad) til 2006 og 2007, viser at etableringa av den nye stønadsordninga hadde klar innverknad på uttaket av økonomisk stønad. Dette gjeld både talet på personar med økonomisk stønad, gjennomsnittleg utbetalt stønad og gjennomsnittleg tid med økonomisk stønad.

I budsjettet for 2006 vart det lagt til grunn at ordninga med supplerande stønad ville føre til ein reduksjon i utgiftene til økonomisk stønad på 164 millionar kroner, og kommunerammene vart stramma inn i samsvar med dette. Det er ikkje mogleg å rekne nærare på dette, men tala frå SSB kan tyde på at innsparinga i økonomisk stønad vart om lag som venta, men at full effekt kom først i 2007.

Vilkåra for supplerande stønad, mellom anna med omsyn til prøving mot inntekt og formue og avgrensa høve til å få ytinga under opphald i utlandet, gjer at ordninga stiller store krav til kontroll. Samtidig gjer avgrensinga til eldre med kort butid i Noreg at denne stønadspopulasjonen har eit stort behov for oppfølging. Dette kjem klart fram i tilbakemeldingane frå dei som handsamar sakene i praksis, sjå punkt 6. Det kjem òg fram at ordninga i hovudsak ser ut til å fungere etter intensjonane, og at utfordringane med omsyn til kontroll ikkje er større enn at ein bør kunne leve med dei i praksis. Avgrensinga av personkrinsen til eldre bidreg venteleg til dette.

Det ser ikkje ut til å vere større behov for endringar i stønadsordninga når det gjeld vilkåra for stønad m.m. Departementet har merka seg at ordninga på den eine sida vert kritisert for å gje for gunstige ytingar sett i høve til personar som har vore i Noreg heile livet, men ikkje har opptent pensjon utover minstenivået, og på den andre sida for å vere for lite gunstig med omsyn til utbetaling i utlandet m.m. Ein legg likevel til grunn at det ikkje er aktuelt å endre den prinsipielle innretninga til ordninga. Supplerande stønad bør fram-

leis vere ei minimumsløysing med ytingar som er subsidiære til andre inntekter. Avgrensingar bør skje med økonomisk stønad som modell og med minstenivået i folketrygda som utgangspunkt for stønadsnivået.

Som nemnd i punkt 1, er det lagt fram forslag om å avvikle tilleggga til mottakarar av supplerande stønad for forsørging av ektemake og/eller barn (Prop. 14 L (2014–2015)). Endringa vil gje auka insentiv for dei forsørgde ektemakane til å ta seg arbeid, og stønadsordninga står klarare fram som

ei minimumsløysing. Samtidig held ein fast ved minsteytingane i folketrygda som utgangspunkt for stønadsnivået.

Spørsmåla som er tekne opp i punkt 6, gjev likevel grunn til å vurdere visse justeringar i regelverket eller peikar på endringar som bør gjennomførast. Forslag til visse endringar er drøfta i punkt 8, medan punkt 9 tek føre seg spørsmålet om å utvide ordninga til personar under 67 år, slik Stortinget bad om i vedtak 17. mars 2005.

8 Aktuelle endringar

8.1 Prøvinga mot formue

Lov om supplerande stønad § 8 første leddet har denne ordlyden:

«Dersom ein søkjar eller ektemaken har så stor formue at det ville vere urimeleg å gi supplerande stønad, kan ein gi avslag på søknaden. Som formue vert ikkje rekna vanleg bustad eller vanlege ting til dagleg bruk.»

Etter andre leddet i paragrafen har departementet heimel til å gje forskrifter til utfylling av reglane i det første leddet, men slike forskrifter er ikkje gjevne. Ein ville mellom anna sjå korleis prøvinga mot formue utvikla seg i praksis først.

I praksis er det lagt til grunn at ein finansformue over 0,5 gonger grunnbeløpet i folketrygda er nok til at ein søkjar får avslag på søknaden om supplerande stønad, sjølv om søkjaren ikkje har andre inntekter.

Som nemnt i punkt 6.4 har dei som handsamar sakene, vore noko usikre på korleis dei skulle handtere prøvinga mot formue, og har ønskt seg meir utfyllande reglar. Brukarane kan på den andre sida oppleve ordninga som urimeleg, mellom anna dersom finansformuen skriv seg frå mottaket av supplerande stønad.

Ordninga med supplerande stønad var meint som ei minimumsløysing med sikte på å avlaste kommunane for utgifter til økonomisk stønad. Departementet kan ikkje sjå at det er grunn til å gå bort frå dette. Reglane må vere slik at ein ikkje kan få ytinga dersom ein har stor formue av ulik art (eller dersom ektemaken eller sambuaren har slik formue), og det er vanskeleg å gje generelle reglar om dette. Når det gjeld *finansformue*, er det likevel fast praksis for at slik formue over 0,5 G fører til avslag på ein søknad om supplerande stønad.

Når det gjeld handteringa av denne grensa, gav ein alt ved etableringa av ordninga ei viss rettlegeing til sakshandsamarane ved å vise til definisjonen av finansformue i § 2 andre leddet i forskrifta til § 7-2 i folketrygdlova om gravferdsstønad. I med den andre kalendermånaden etter den måna-

rundskrivnet til ordninga med supplerande stønad heiter det:

«Begrepet 'finansformue' er et bruttobegrep. Gjeld går ikke til fradrag. Med 'finansformue' menes dermed 'kontanter, bankinnskudd, omsettelige aksjer, obligasjoner, andeler i verdipapirfond, andre omsettelige verdipapirer og utestående fordringer'. Det er likvide midler som i utgangspunktet kan gjøres tilgjengelige slik at dette kan brukes til å dekke utgifter. Slik formue inntil 0,5 G skal ikke være avslagsgrunn. Personer som selv har, eller bor sammen med ektefelle, samboer eller partner som har finansformue over 0,5 G, fyller ikke vilkårene for å få supplerende stønad. Fribeløpet på 0,5 G gjelder samlet for ektefellene. Det skal da gis avslag på krav om stønad med den begrunnelse at finansformuen er for høy. Dersom finansformuen senere blir oppbrukt til livsopphold, kan det gis supplerende stønad når dette har skjedd og finansformuen ikke overstiger 0,5 G. Ved formue over 0,5 G kan stønadsrett tidligst oppstå etter det antall måneder (avrundet etter vanlige avrundingsregler) som framkommer når finansformuen som overstiger 0,5 G deles med det aktuelle stønadsbeløpet vedkommende kan ha rett til etter lovens § 7.»

Rundskrivnet gjer det klart korleis ein skal praktisere prøvinga mot finansformue. I realiteten har ein heile tida hatt faste reglar om dette. *Departementet meiner at ein no bør vurdere å regelfeste løysinga ved endringar i lova eller i ei eiga forskrift.* Ettersom reglane i rundskrivnet er relativt omfattande, kan det vere tenleg med ei forskrift.

8.2 Opphald i institusjon

Etter § 12 i lova om supplerande stønad fell retten til ytinga bort når mottakaren har vore innlagd i ein institusjon der opphaldet vert dekt av det offentlege. Det same gjeld når mottakaren vert sett i fengsel. Supplerande stønad fell bort frå og den da opphaldet tok til.

I praksis har det vore tvil om paragrafen omfattar offentlege institusjonar der dei innlagde må betale eit visst vederlag for opphaldet sjølve, til dømes sjukeheimar. Denne betalinga dekkjer på langt nær dei faktiske kostnadene ved opphaldet. Ordlyden i lova («vert dekt av det offentlege») omfattar både heil og delvis dekning av det offentlege, og spørsmålet vart ikkje drøfta i Ot.prp. nr. 14 for 2004–2005.

Departementet vil peike på at formålet med supplerande stønad ikkje er å sikre at kommunen får betaling for stønadstakaren sin plass på alders- eller sjukeheim. Ytinga skal tvert imot dekkje dei daglege behova til mottakaren *utanfor* institusjon. Personane det gjeld, har rett til å få institusjonsopphaldet dekt av det offentlege, og betalingsplikta gjeld berre så langt ein innlagd har inntekter som kan nyttast til slik betaling.

Departementet meiner at lova må vere slik å forstå at opphald i alders- eller sjukeheim er omfatta av regelen om stans av supplerande stønad, sjølv om dei innlagde har plikt til betaling dersom dei har inntekt. Supplerande stønad bør vere ei subsidiær yting, òg i i høve til plikta for det offentlege til å dekkje opphald i dei aktuelle institusjonane. Ein vil vurdere om dette bør presiserast.

8.3 Samordning av økonomisk stønad og supplerande stønad

Etter § 11 femte leddet i lova om supplerande stønad skal det gjerast frådrag i etterbetalingar av supplerande stønad tilsvarande den økonomiske stønaden som mottakaren har fått medan søknaden om supplerande stønad har vore til handsaming. Dette er ein svært praktisk situasjon, og det vil klart nok ikkje vere rimeleg å gje full etterbetaling av supplerande stønad i slike tilfelle; det ville føre til dobbel dekning av kostnader til livsopphald.

Trekket i etterbetalinga av supplerande stønad vert ikkje utan vidare sendt kommunen som refusjon for utbetalt økonomisk stønad. Dette vert berre gjort dersom kommunen gjer krav gjeldande etter lova om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga. Refusjonskrav i etterbetaling av supplerande stønad kan ikkje fremjast etter § 26 i denne lova, som berre gjev heimel for refusjonskrav i etterbetalingar etter folketrygdlova eller lovene om krigspensjonering. Krav frå kommunen kan likevel grunnast på at refusjon er sett som vilkår for å gje økonomisk stønad, eller at den økonomiske stønaden er gjeven som lån (jf. §§ 20 og 21 i lova om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga).

§ 11 femte leddet i lova om supplerande stønad gjev berre heimel for trekk i etterbetaling av supplerande stønad, det vil seie ytingar som refererer seg til månadene før den månaden da den supplerande stønaden først vert utbetalt. Sjølv om mottakaren òg har fått økonomisk stønad i utbetalingsmånaden, skal det ikkje gjerast frådrag i utbetalinga for dette.

Departementet vil vurdere om det kan være aktuelt at trekk i etterbetalingar av supplerande stønad for utbetalt økonomisk stønad utan vidare vert sendt den kommunen som har gjeve økonomisk stønad.

8.4 Heimel for å trekke for utbetalt supplerande stønad i alderspensjon som vert etterbetalt

Etter § 3 tredje leddet i lova om supplerande stønad er det eit vilkår for rett til ytinga at «... stønadstakaren og ein eventuell ektemake over 67 år fullt ut nyttar retten sin til pensjon frå folketrygda eller andre norske eller utanlandske ordningar».

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort departementet merksam på at det i nokre tilfelle vert utbetalt supplerande stønad medan eit krav om alderspensjon er til handsaming. Det er i dag ikkje heimel for å gjere frådrag i etterbetalinga av alderspensjon, som difor vert etterbetalt fullt ut, med dobbel dekning som resultat.

Dette kan til dømes gjelde saker der mottakaren har status som flyktning og difor rett til full pensjon på minstenivå, sjå mellom anna § 3-2 sjette leddet, § 3-3 sjuande leddet, § 19-8 sjette leddet og § 20-10 fjerde leddet. I slike saker er regelen i § 3 tredje leddet i lova om supplerande stønad praktisert ulikt avhengig av om søknaden om supplerande stønad vert sett fram før eller etter kravet om alderspensjon. Dersom det ikkje er sett fram krav om alderspensjon, får søkjaren avslag på kravet om supplerande stønad. Dersom kravet om alderspensjon alt er sett fram, har ein i praksis lagt til grunn at ein må gje supplerande stønad inntil alderspensjonen kjem til utbetaling, og det er i desse sakene det vert dobbel dekning.

Dei manglande reglane om samordning ved etterbetaling av alderspensjon fører òg til dobbel dekning dersom alderspensjonen til ein person vert justert opp medan han eller ho er inne i ein periode med supplerande stønad. Eksempelvis kan alderspensjon verte revurdert fordi trygdetida vert fastsett på nytt. Dette kan føre til etterbetaling av alderspensjon for periodar der det er

utbetalt supplerande stønad. Etterbetalinga skulle da ha gått til avkorting av den supplerande stønaden etter reglane om inntektsprøving i § 7 i lova. For mykje utbetalt supplerande stønad kan ikkje krevjast tilbake frå brukaren, som i regelen ikkje kan lastast for det som har skjedd. Som nemnt er det heller ikkje heimel for å gjere frådrag for for mykje utbetalt supplerande stønad i etterbetaling av alderspensjon, slik at ein her òg får dobbel dekning.

Det er klart at det ikkje på noko tidspunkt har vore meininga at stønadstakaren skal ha både alderspensjon og supplerande stønad utan samordning. Tvert om skal supplerande stønad reduserast med alderspensjon krone for krone. Departementet vil difor foreslå endringar med sikte på å unngå dobbel dekning når alderspensjon vert etterbetalt for periodar der det er utbetalt supplerande stønad. Løysinga bør likevel ikkje vere den same i dei to tilfella som ein har gjort greie for her:

Når det gjeld saker der ein person har status som flyktning, kan ein ikkje sjå at det er grunn til at vedkomande på noko tidspunkt skal ha tilgang til supplerande stønad. Løysinga må her primært vere at denne gruppa vert stengd ute frå retten til supplerande stønad etter reglar direkte i lova. Det er tenkjeleg at det bør vere ei opning for å gje supplerande stønad dersom det på det aktuelle tidspunktet enno ikkje er gjort vedtak med omsyn til status som flyktning, men vilkåra for å få supplerande stønad vil venteleg ikkje vere oppfylte i slike saker. Ein tenkjer her mellom anna på vilkåret om å ha løyve til permanent opphald i riket. I tida det tek å handsame søknaden om alderspensjon, vil flyktningen i alle høve kunne søkje om økonomisk stønad.

For dei andre sakene med dobbel dekning ved etterbetaling av alderspensjon må løysinga vere ein heimel til å gjere frådrag i etterbetalinga svarande til for mykje utbetalt supplerande stønad i perioden som etterbetalinga gjeld. Ein slik heimel bør inn i folketrygdlova og vil, i alle høve i tilfella med justering av trygdetid, innebære at heile etterbetalinga går til dekning av for mykje utbetalt supplerande stønad.

8.5 Bufelleskap

Arbeids- og velferdsdirektoratet har peika på at mange som får supplerande stønad, bur i lag med eitt eller fleire av sine egne barn over 18 år. I mange tilfelle har desse vaksne barna òg eigen ektemake eller sambuar. Det finst òg tilfelle der

ein stønadstakar bur i lag med ein annan vaksen person som ikkje kan reknast som sambuar, og som stønadstakaren ikkje har felles hushald med. Etter lova kan to personar berre reknast som sambuar dersom dei «bur saman som ektefolk utan å vere gifte med kvarandre».

Mottakarar som bur slik, vil i realiteten ha lågare utgifter til livsopphald enn dei som ikkje deler bustad med ein annan vaksen person. Slik reglane er i dag, er Arbeids- og velferdsetaten avhengig av korleis mottakaren sjølv definerer butilhøvet. Det er vanskeleg for etaten å definere tilhøvet som sambuarskap når søkjaren eller han/ho som deler bustad med søkjaren, ikkje er samd. Departementet vil sjå nærare på denne problemstillinga.

8.6 Oppdatering av lova

Det er behov for å oppdatere lova om supplerande stønad som følgje av endringar i utlendingslova og etableringa av lova om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga.

- Ifølgje § 3 i lova om supplerande stønad er det eit vilkår for å få ytinga at ein har «opphaldsløyve som gir grunnlag for busetjing i riket». Ordlyden er basert på tidlegare ordlyd i utlendingslova. Utlendingslova talar no om «permanent oppholdstillatelse» (sjå § 62 i lova), og ordlyden i lova om supplerande stønad bør tilpassast dette.
- Etter § 11 femte ledd i lova om supplerande stønad skal det gjerast frådrag i etterbetaling av supplerande stønad for økonomisk stønad utbetalt i etterbetalingsperioden. Føresegna viser til «sosaltenestelova kapittel 5». Reglane om økonomisk stønad er no å finne i kapittel 4 i lova om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga, og den nemnde føresegna i lova om supplerande stønad bør endrast i tråd med dette.

Departementet vil leggje fram forslag til dei naudsynte oppdateringane av lova på egna tidspunkt.

8.7 Økonomiske og administrative konsekvensar av endringane

I hovudsak dreier dei aktuelle endringane seg om å få avklara spørsmål som har reist tvil i praksis. Avklaringa av reglane om samordning mellom supplerande stønad og økonomisk stønad og alderspensjon kan i nokon mon bidra til redu-

serte stønadsutgifter, men ikkje i ein slik grad at det kan påverke budsjetta. Det er ikkje gjort grundige berekningar av dei økonomiske konsekvensane, men ettersom forslaga går i retning av

å stramme inn, vil dei ikkje gje auka utgifter. Endringane vil gjere det enklare å praktisere lova, men gjev ikkje grunnlag for å justere administrasjonskostnadene.

9 Spørsmål om å utvide ordninga med supplerande stønad til å famne om personar under 67 år

9.1 Ot.prp. nr. 14 (2004–2005) og handsaminga i Stortinget

I Ot.prp. nr. 14 (2004–2005) vart det vurdert om den supplerande stønadsordninga skulle famne om personar under 67 år som har varig redusert arbeidsevne og fyller vilkåra i folketrygdlova kapittel 12 for uførepensjon. Konklusjonen var at ordninga burde ha ei aldersgrense på 67 år. Ein la stor vekt på kontrollomsynet. Dersom uføre i yrkesaktiv alder skulle inkluderast i ordninga, ville personkrinsen verte langt større enn dersom ein avgrensa ordninga til eldre. Dette ville medføre ei stor administrativ belastning, ikkje minst når det gjeld kontroll med at mottakarane er i Noreg. Sjansane for misbruk og ulovleg utnytting av ordninga ville auke. Ein peika på at den tilsvarende ordninga i Sverige har den same aldersgrensa som den vi i Noreg har i dag. I proposisjonen la ein òg vekt på at det er eit prinsipielt større steg å ta med personar i yrkesaktiv alder, i og med at dette er personar som ein i utgangspunktet ønskjer å hjelpe tilbake i arbeid.

Drøftinga i proposisjonen hadde bakgrunn i at fleire av høyringsinstansane i saka peika på at det kunne vere behov for å utvide ordninga til uføre personar under 67 år. Somme viste til at det er mange i aldersgruppa 55–67 år som har sosialhjelp som einaste inntekta. Andre meinte at uføre som har fylt 60 år, burde vere med i ordninga. I denne samanhengen var det òg dei som peika på at mange innvandrarakjem frå land med låg levealder, slik at aldringa kjem tidlegare enn for personar som er oppvaksne i Noreg.

Lovsaka vart handsama av kommunalkomiteen i Stortinget, som slutta seg til at lova på det tidspunktet fekk ei aldersgrense på 67 år. Fleirtallet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, meinte likevel at det ville vere behov for å vurdere ei ytterlegare utviding av personkrinsen, til dømes til å gjelde uføre over 60 år og yngre psykisk eller fysisk funksjonshemma. Komiteen fremja difor følgjande forslag i Innst. O. nr. 56 for 2004–2005:

«Stortinget ber Regjeringa vurdere om lov om supplerande stønad skal utvidast til å gjelde andre grupper enn personar over 67 år.»

Dette forslaget slutta Stortinget seg til 17. mars 2005 (vedtak nr. 285 for 2004–2005).

9.2 Retningslinjer ved ei eventuell utviding av ordninga med supplerande stønad

Det må dreie seg om å gje ytingar til personar som er arbeidsuføre av fysiske eller psykiske årsaker, og som fyller vilkåret i folketrygdlova om minst 50 prosent reduksjon i arbeidsevna. Vidare må det dreie seg om personar som ikkje er sikra full minsteyting på grunnlag av status som flyktning i Noreg.

Ein vil finne to grupper av uføre i denne kategorien. Den første gruppa er personar som har rett til uførepensjon frå folketrygda, men som innvandra til Noreg så seint i livet at dei berre har rett til ein delpensjon. Denne gruppa vil òg omfatte personar som opphavleg er norske, men som har vore utanlands i så lang tid at dei ikkje kan få full yting i folketrygda. Den andre gruppa er personar som var uføre alt før dei kom til Noreg, men som ikkje har status som flyktning – typisk personar som har fått opphaldsløyve på humanitært grunnlag. Det vil òg vere opphavleg norske i den same situasjonen. Denne gruppa har ikkje fått uførepensjon frå folketrygda av di dei ikkje fyller vilkåret om at dei må ha vore med i trygda dei siste tre åra fram til dei vart uføre.

Personar som vart uføre før dei fylte 26 år, vil kunne få rett til pensjon som ung ufør sjølv om dei var uføre da dei kom til Noreg. Dette gjeld saker der vedkomande kom til Noreg seinast ved fylte 21 år. Personar som vart utføre før dei fylte 26 år og var medlem i folketrygda da dette skjedde, vil også få pensjon, sjølv om dei ikkje fyller kravet om medlemskap dei siste tre åra fram til uføretidspunktet. Personane i denne gruppa er difor ikkje like aktuelle for ei supple-

rande stønadsordning som personar som vart utføre på eit seinare tidspunkt i livet.

9.3 Departementet si vurdering

Departementet legg til grunn at eit viktig omsyn ved ei eventuell utviding av ordninga med supplerande stønad til personar under 67 år vil vere å avlaste kommunane for økonomisk stønad til personar som vert omfatta av utvidinga. Økonomisk stønad er meint som ei unntaksvis yting. Når mottakaren ikkje har arbeidsevne og det ikkje er utsikter til betring, vert økonomisk stønad ei langtidsyting. Det er vanskeleg å talfeste kor mange som eventuelt vil kunne verte omfatta av ei endring. Ei utviding vil venteleg i alt vesentleg rette seg mot personar med innvandringsbakgrunn, slik situasjonen er i ordninga for personar over 67 år. I 2012 var det i denne gruppa om lag 38 000 personar mellom 20 og 67 år som fekk økonomisk stønad (SSB, Statistikkbanken), utan at ein på noko vis kan leggje til grunn at alle desse vil få supplerande stønad ved ei eventuell utviding. Talet viser likevel at ei utviding av stønadsordninga vil kunne vere viktig for kommunane.

På det personlege planet må ein her som ved ordninga for eldre, rekne supplerande stønad som ei meir verdig løysing for den einskilde. Dette har òg ei side til pliktene etter menneskerettskonvensjonane som Noreg har slutta seg til. Supplerande stønad er ei fastare og meir langsiktig ordning enn økonomisk stønad og vil difor leggje betre til rette for at den einskilde kan nyte godt av rettane etter konvensjonane, mellom anna retten til eit familieliv. Vesentleg i denne samanhengen er det at supplerande stønad, i motsetnad til økonomisk stønad, etter nærare reglar vert utbetalt under opphald i utlandet.

Frå tid til anna vert det teke opp om personar som har fått opphaldsløyve på såkalla humanitært grunnlag, bør få den same stillinga som flyktningar når det gjeld rettar i folketrygda, det vil seie at dei vert sikra full pensjon på minstenivå som utføre eller eldre. Denne gruppa er asylsøklarar som ikkje fyller vilkåra for asyl, men som kan liggje meir eller mindre nær opp til dette. Kravet for å få denne typen opphaldsløyve er at sterke menneskelege omsyn taler for det, eller at personen har ei særleg tilknytning til riket, sjølv om dei vanlege vilkåra for opphalds- og arbeidsløyve ikkje er oppfylte. Det vert argumentert med at når Noreg har teke denne gruppa menneske inn i landet, bør vi òg sørge for å gje dei livsopphald på ein verdig måte. Departementet reknar med at denne

gruppa vil vere særleg aktuell å ta med ved ei eventuell utviding av ordninga med supplerande stønad.

Som tidlegare nemnt reknar departementet med at òg ei supplerande stønadsordning for personar under 67 år bør vere basert på inntektsprøving og strenge reglar for opphald i utlandet. Ordninga vil difor generelt vere vanskeleg å administrere og gjer det naudsynt med ein stor grad av kontroll. Dei seier seg sjølv at ei utviding av den eksisterande ordninga til utføre vil føre til ein mykje vidare personkrins enn ei ordning avgrensa til eldre, og at kontrollbehova vil auke tilsvarende. I tillegg må ein kontrollere om vilkåret om minst 50 prosent redusert arbeidsevne er oppfylt. Det same gjeld med omsyn til andre avgrensingar av utvidinga som måtte verte bestemte.

Dei utføre vil generelt vere ei større utfordring enn dei eldre når det gjeld kontroll. Dei vil i regelen lettare kunne skaffe seg inntekter ved sida av ytinga, eventuelt inntekter som ikkje vert fanga opp av kontrollsystema. Dette vert understreka av at ein del av dei i utgangspunktet har ei restarbeidsevne. Vidare vil det generelt vere meir utfordrande å kontrollere ein ufor med omsyn til ulovleg lange opphald i utlandet enn det er for dei eldre. Sjansane for misbruk og urettkomen utnytting av ordninga vil auke.

Det vil òg kunne reisast spørsmål om det er tenleg å utvide ei ordning som i nokon mon er kritisert for å gje den same ytinga til personar utan opptening i Noreg som til personar som har budd i Noreg heile livet, men ikkje har hatt nok inntekt til å få ein pensjon over minste pensjonsnivå. Rett til supplerande stønad kan òg tenkjast å verke som eit insentiv for utføre utlendingar til å søkje seg til Noreg.

I Ot.prp. nr. 14 for 2004–2005 var konklusjonen at ei supplerande stønadsordning avgrensa til alderspensjonistar vil vere vesentleg enklare å administrere enn ei ordning som òg omfattar utføre. Å ta med dei utføre ville ifølgje proposisjonen innebere

- fleire personar å kontrollere
- ein generelt meir aktiv og mobil personkrins for ordninga
- eit tilleggsproblem med kontroll av arbeidsevna

Ein slutta seg òg til det som vart sagt i framlegget til Riksdagen ved etableringa av ei tilsvarende ordning i Sverige om at personar som ikkje har nådd pensjonsalderen, framleis er i yrkesaktiv alder, sjølv om den einskilde kan ha behov for ytingar frå ei supplerande ordning. Det måtte reknast som

eit prinsipielt større steg å ta med denne persongruppa i nyordninga enn eldre som er ute av den yrkesaktive fasen.

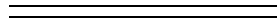
Arbeids- og velferdsdirektoratet meiner at ei senking av aldersgrensa for supplerande stønad ville gjere det vanskelegare å motivere gruppa til å kome i arbeid og generelt auke kontrollproblema og behovet for ressursar til dette. Direktoratet ville difor ikkje tilrå ei slik endring. *Etter ei samla vurdering vil departementet ikkje gå inn for at ordninga med supplerande stønad vert utvida til personar under 67 år.* Departementet legg avgjerande

vekt på kontrollproblema som dette vil føre med seg. Ei endring kan òg vere uheldig i dag med tanke på gjennomføringa av den nye uføretrygda.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Arbeids- og sosialdepartementet 12. desember 2014 om gjennomgang av ordninga med supplerande stønad til personar over 67 år med kort butid i Noreg vert send til Stortinget.



Tinging av publikasjonar

Offentlege institusjonar:

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 12/2014

