

Interne notater

STATISTISK SENTRALBYRÅ

81/20

27. mai 1981

STELL, PLEIE OG HJELP TIL SYKE, FUNKSJONSHEMMEDE OG ELDRE:

EN ANALYSE AV UFORMELLE HJELPEORDNINGER

NOTAT OM VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER

Av Susan Lingsom

I N N H O L D

	Side
1. Innledning	3
2. Perspektiver omkring uformelle hjelpeordninger	4
2.1 Sosialpolitisk perspektiv	4
a. Faktorer som påvirker hjelpebehovet	5
- Alderssammensetningen i befolkningen	5
- Nærmiljøets utforming	7
- Boligforhold	7
- Generell levestandard	7
- Holdninger til å ta imot hjelp	8
b. Faktorer som påvirker uformelle hjelpeordninger	8
- Tid	9
- Fysisk nærhet	9
- Muligheter for gjensidighet i hjelpeutvekslinger	11
- Solidaritet	11
c. Sosialpolitikk i 70-årene	12
2.2 Arbeids- og likestillingsperspektiv	14
a. Antall sysselsatte i uformelt hjelpearbeid	15
b. Arbeidsforhold til de som gir uformell hjelp	17
c. Hvem utfører uformell hjelp	19
d. Arbeidstilpasning	20
3. Problemstillinger i analysen om uformelle hjelpeordninger	21
3.1 Innledning	21
3.2 Uformelle hjelpeordningers betydning sett fra mottakerens side	22
a. Antall mottakere	22
b. Relativ andel av hjelp i alt	22
c. Hvem mottar uformell hjelp	23
d. Faller noen grupper utenfor de uformelle hjelpeordninger?	23
3.3 Uformelle hjelpeordningers betydning sett fra giverens side	23
a. Antall som gir uformell hjelp	23
b. Relativ andel av sysselsetting i alt	23
c. Hvem gir uformell hjelp	24
d. Omsorgshistorier	24
e. Konsekvenser av uformell hjelp for fritidsaktiviteter, sosialkontakt.	24
4. Datakilder	24
4.1 Helseundersøkelsen 1975	25
4.2 Levekårsundersøkelsen 1980	25
4.3 Kvinners arbeid ute og hjemme	26
4.4 Tidsnyttingsundersøkelsen 1980-81	27
5. Litteratur	28



1. INNLEDNING

Dette notatet er et ledd i planleggingen av et analyseprosjekt om uformelt stell, pleie, og hjelp til syke, funksjonshemmede og eldre. Med uformelt stell, pleie og hjelp (heretter kalt uformell hjelp) forstås konkrete tjenester formidlet gjennom nær personlig kontakt og som regel utført på ulønnet basis. Det kan være tjenester utført for medlemmer i ens egen husholdning, for slektinger, naboer, venner e.l. Hjelpen organiseres direkte mellom den som gir og den som mottar tjenestene.

Tradisjonelt har en gitt slik hjelp uten lønn eller annen form for økonomisk godtgjørelse. Mens hjelpen fremdeles som regel er ulønnet ser det ut som om det har blitt mer vanlig med lønn/økonomisk godtgjørelse. Hvorvidt hjelpen er lønnet eller ulønnet er blitt et mindre fruktbart kriterium å bruke i avgrensingen av feltet uformell hjelp. Det viktigste er at hjelpen er egenorganisert og basert på personlig forhold mellom giveren og mottakeren. Er dette tilfelle vil vi betrakte hjelpen som uformell hjelp uansett om hjelpen lønnes eller ikke.

Begrepet uformell hjelp omfatter forskjellige typer tjenester. Med stell og pleie forstås typiske omsorgsoppgaver i forbindelse med umiddelbare personlige behov. Tilsyn, der dette er nødvendig, regnes med som en del av stell og pleie. Med hjelp tenker vi på praktisk hjelp i dagliglivets mange gjøremål, som f.eks. husarbeid, innkjøp, andre ærender o.l. Økonomisk hjelp har vi valgt å holde utenom.

Det forutsettes at hjelpebehovet skyldes sykdom, funksjonshemming eller alderdomssvakheter. Tjenester utført for funksjonsfriske voksne personer regnes ikke med. Det regnes heller ikke med vanlig tilsyn, stell og hjelp til friske barn. Trenger et barn imidlertid noe ekstra stell eller hjelp i forhold til vanlig for alderstrinnet, på grunn av sykdom eller funksjonshemming, vil dette tas med.

Formålet med notatet er å forsøke å sette uformelle hjelpeordninger i et større perspektiv som kan danne grunnlag for valget av problemstillinger til analysen. Det tas videre sikte på å konkretisere opplegget til analysen så mye som mulig på nåværende tidspunkt. Analysen er planlagt gjennomført i 1982-83. Det sier seg selv at arbeidet nå befinner seg på et uferdig stadium. Mye kan og vil forandres før prosjektet blir avsluttet. Det er vårt håp at notatet skal kunne diskuteres, med interesserte i og utenfor Byrået, nettopp med sikte på å forandre/forbedre opplegget.

Notatet er delt i fire avsnitt med denne innledningen som det første. I avsnitt 2 ser vi på interessen for temaet uformelle hjelpeordninger og forsøker å sette uformelle hjelpeordninger i perspektiv. Deres betydning i både en sosialpolitisk og en arbeids- og likestillingssammenheng diskuteres. Problemstillingene som vi tar sikte på å belyse i den planlagte analysen skisseres i avsnitt 3. Avsnitt 4 består av en presentasjon av datakildene som vi har tenkt å benytte.

2. PERSPEKTIVER OMKRING UFORMELLE HJELPEORDNINGER

Det er i dag stor interesse for kartleggingen av uformelle hjelpeordninger. Disse har kommet i søkelyset av forskjellige grunner og kan sees fra forskjellige synsvinkler. Noen ganger blir de tolket som indikatorer på kvaliteten av mellommenneskelige forhold generelt. Hvilken omsorg en får og gir forteller mye om hvordan samfunnet er organisert, hvilken levestandard og hvilke verdier menneskene legger til grunn for sine handlinger (Johansson - Hedberg m.fl. 1978). Utveksling av uformelle tjenester blir en indikator på sosial integrasjon, fellesskap og solidaritet. De gir et viktig empirisk inntak til forståelsen av dynamikken i mellommenneskelige forhold og forutsetninger for sosial deltakelse. Studier av ulike former for arbeid, og særlig da omsorgsarbeid, fremmes som en nødvendig del av nærmiljøstudier (R.F.S.P. Forslag til byforskning, 1980). Hovedinteressen for uformelle hjelpeordninger knytter seg imidlertid mer direkte til det arbeidet som faktisk blir utført og til arbeidsforholdene for dem som utfører arbeidet. Vi skal se nærmere på disse perspektiver, som vi her kaller for 1) et sosial-politisk perspektiv og 2) et arbeids- og likestillingsperspektiv.

2.1 Sosialpolitisk perspektiv

I et sosialpolitisk perspektiv blir uformelle hjelpeordninger sett i forhold til formelle ordninger - først og fremst til det offentlige hjelpeapparatet som spenner fra husmorvikar- og hjemmehjelptjenester o.l. i nærmiljøet til institusjonalisert omsorg i sykehjem, aldershjem o.l. Som formelle ordninger regnes her også tjenester som tilbys av det private næringsliv og av frivillige organisasjoner.

Utgangspunktet tar vi i et sett av hjelpebehov. Som svar til disse utvikles forskjellige typer hjelpeordninger. Hjelpeordninger antas også å ha innvirkning på etterspørselen etter hjelp, uten at dette har noen særlig betydning for oss her.

Historisk sett har de formelle ordninger blitt utviklet til å supplere de uformelle ordninger. De har først og fremst tatt sikte på å hjelpe personer som av forskjellige grunner ikke får tilfredsstilt sine hjelpebehov gjennom uformelle ordninger. Men flere har reist spørsmålet om ikke de formelle ordninger i stor grad også har erstattet de uformelle ordninger og ikke bare supplert dem (Moroney 1978). I noen tilfeller vil hjelpebehovet bare kunne dekkes av enten de formelle eller av de uformelle ordningene. I andre tilfeller vil de forskjellige hjelpeordninger kunne 1) utfylle hverandre eller 2) avløse hverandre. Det er nok mest den siste type forhold som dominerer vår tenkning omkring formelle og uformelle hjelpeordninger. Tar vi utgangspunkt i dette, vil en økning i bruken av den ene type hjelpeordning føre til en nedgang i bruken av den andre typen, gitt at behovet og dekkningen holder seg konstant. Grunnleggende kvalitative forskjeller mellom formelle og uformelle ordninger tilsier at de aldri kan erstatte hverandre fullt ut. Det er både fordeler og ulemper med begge typer ordninger sett ut fra den hjelpetrequendes synspunkt. Dette kommer vi tilbake til senere.

Omfanget av hjelpeordninger i alt og fordelingen mellom uformelle og formelle ordninger påvirkes av mange faktorer. Hypoteser om forandringer, spesielt om forandringer i fordelingen mellom formelle og uformelle hjelpeordninger, har vært en av hovedgrunnene til at temaet "uformelle hjelpeordninger" er kommet fram i søkelyset.

Vi skal her forsøke å trekke fram de viktigste faktorer som påvirker hjelpebehovet og formelle og uformelle hjelpeordninger.

a. Faktorer som påvirker hjelpebehovet

Alderssammensetningen i befolkningen

Det er en klar sammenheng mellom alder og behovet for stell, pleie og hjelp. Som nevnt tidligere, konsentrerer vi oppmerksomheten om hjelpebehovet som skyldes sykdom og funksjonshemming. Et behov for hjelp på grunn av sykdom og funksjonshemming kan selvfølgelig oppstå i hvilken som helst alder, men det er først og fremst blant de eldre at vi finner store grupper hjelpetrequende.

I helseundersøkelsen 1975 ble personer utenfor institusjoner stilt spørsmål om daglig behov for hjelp med 1) av- og påkledning, 2) personlig hygiene og 3) behov for hjelp med å foreta innkjøp. Behov for minst én type hjelp ble oppgitt av 0,3 prosent av personene i

aldersgruppen 16-29 år, 0,8 prosent i gruppen 30-49 år, 4,8 prosent i gruppen 50-66 år og 20,1 prosent i gruppen 67 år og over (NOS Helseundersøkelsen 1975).

Forandringer i alderssammensetningen i befolkningen gjør at de eldre øker både i antall og i andelen av befolkningen totalt. I 1960 utgjorde personer 67 år og over 9,4 prosent av befolkningen i alt, i 1980 var andelen steget til 12,9 prosent. Tallet på personer 80 år og over økte med 39 prosent mellom 1970 og 1980. Tilsvarende økning for denne aldersgruppen i perioden 1980 til 1990 ventes å være ca. 25 prosent. Som det går fram av tabell 1 ventes økningen å kuliminere i 1990 for gruppen 67 til 79 år. Den ventes å fortsette i saktere tempo ut dette århundre for gruppen 80 år og over. I år 2000 ventes personer 67 år og over å utgjøre ca. 13,3 prosent og personer 80 år og over ca. 4 prosent av befolkningen i alt.

Tabell 1. Folkemengden 67 år og over. 1960 - 2000

	Personer		
	67-79 år	80 år +	Sum
Antall 1960 (tusen)	266	71	337
Prosent av befolkningen	7,4	2,0	9,4
økning 1960-1970			
tusen	+77	+16	+93
prosent	+28,9	+22,5	+27,6
økning 1970-1980			
tusen	+61	+34	+95
prosent	+17,8	+39,1	+22,1
Antall 1980			
tusen	404	121	525
prosent av befolkningen	9,9	3,0	12,9
økning 1980-1990			
tusen	+44	+30	+74
prosent	+10,7	+24,8	+14,1
Antall 1990 (tusen)	448	151	599
Prosent av befolkningen	10,7	3,6	14,3
økning 1990-2000			
tusen	-52	+21	-31
prosent	-11,6	+13,9	-5,2
Antall 2000			
tusen	396	172	568
Prosent av befolkningen	ca. 9,3	ca. 4,0	ca. 13,3

1) Basert på framskrivningsalternativet LI79

(NOS Framskrivning av folkemengden 1979 -2025)

Nærmiljøets utforming

Samfunnsutviklingen ellers er på en rekke felt med på å påvirke hjelpebehov. Den fysiske utformingen av nærmiljøet er f.eks. svært viktig for selvstendighet i daglige gjøremål, spesielt for personer med nedsatt rørlighet. Stengning av nærbutikker og annen lokal service kan skape et behov for hjelp til å foreta nødvendige ærend. Behovet for slik praktisk hjelp er svært omfattende. Av alle personer 16 år og over hadde 4 prosent behov for hjelp til å foreta innkjøp i følge helseundersøkelsen 1975. Blant personer 67 år og over var tilsvarende tall 18 prosent. Behovet varierte sterkt fra landsdel til landsdel, noe som støtter hypotesen om at det er lokalmiljøet i kombinasjon med den enkeltes egne forutsetninger som definerer behovene.

Boligforhold

Boligens utforming er også svært viktig for selvstendighet i daglige gjøremål. I etterkrigsårene har den allmenne boligstandard i form av innlagt vann, w.c., bad, elektrisk oppvarming ol. økt betraktelig, og det samme gjelder andelen som har forskjellige tekniske hjelpemidler for å lette det daglige husarbeid (NOS Boforholdsundersøkelsen 1973 og Folke- og bolig telling 1960 og 1970). Dette har bedret mulighetene for mange til å være selvstendige. De eldre har imidlertid blitt hengende etter i denne utviklingen og har markert dårligere boforhold enn yngre grupper - særlig når det gjelder teknisk standard (NOS Boforholdsundersøkelsen 1973, Gaustad 1970). En sammenlikning av boligforhold for hjemmeboende eldre og tidligere boforhold for eldre i aldershjem (SA Eldre i aldershjem 1977) viste at den sistnevnte gruppen hadde hatt dårligere boforhold enn de hjemmeboende eldre.

Generell levestandard

Behovet for hjelp generelt varierer over tid både med hensyn til hvor mye og til hvilke typer hjelp som trengs. Den generelle økning i levestandarden som vi har hatt fører blant annet til økte forventninger hos de hjelpetrengende. "Nye" behov melder seg som f.eks. behov for ferie, hjelp til en rikere fritid mv. Andre typer behov blir mer omfattende fordi høyere standard skal oppnås eller fordi strukturendringer gjør det nødvendig med større innsats for å beholde tidligere levestandard.

Holdninger til å ta imot hjelp

Holdninger til å ta imot hjelp er nok også under forandring. De funksjonshemmede er i mindre grad enn før passive mottakere av hjelp, men fremmer krav gjennom sine organisasjoner om et likeverdig liv sammenliknet med de funksjonsfriske. Kommende generasjoner av syke, funksjonshemmede og eldre vil sannsynligvis gi mer og mer aktivt uttrykk for sine interesser.

Undersøkelser fra midten av 60-årene har vist at en tredjedel av personene over 70 år var negativt innstilt til å ta imot hjelp. Idealer om selvstendighet og uavhengighet gjennom et langt liv fører til konflikt hos dem som står i fare for å bli varig avhengig av hjelp og tror at de dermed vil miste noe av respekten og anseelsen hos seg selv og andre (NOU 1973 : 26).

Idealene om selvstendighet og uavhengighet er fremdeles sterke i vår kultur, men idealene om velferdsstaten som trygger tilværelsen slik at ingen skal lide nød, er også sterke og blir kanskje sterkere. Utbyggingen av økonomiske støtteordninger, sosiale tjenester mv. bidrar til å alminneliggjøre det å ta imot formell hjelp, både ved å øke antall formelle hjelpeoverføringer og ved å gjøre dem mer synlige. Stigmatiseringen blir mindre når alle vet det er mange som tar imot slik hjelp.

b. Faktorer som påvirker uformelle hjelpeordninger

Behovet for hjelp synes å øke. Skal forholdet mellom uformelle og formelle hjelpeordninger forbli uendret, vil begge typer ordninger måtte øke i omfang. Det som vi imidlertid ser er at grunnlaget for uformelle hjelpeordninger forandres, som oftest i negativ retning. I og med at hovedtyngden av stell, pleie og hjelp til syke, funksjonshemmede og eldre tradisjonelt har blitt utført på uformelt, ulønnet basis, vil forverringer i vilkårene for uformell hjelp kunne gi større utslag på etterspørselen etter formelle ordninger.

Tid

En grunnleggende betingelse for alle aktiviteter er tid. Samfunnsutviklingen generelt ser ut til å føre med seg en fornemmelse av tiltakende knapphet på tid (Linder 1970). Det er spesielt én forandring i tidsbruksmønsteret som trekkes fram i forbindelse med uformelle hjelpeordninger. Det er økningen i yrkesdeltaking blant gifte kvinner. Kvinnenes økte muligheter til å ta arbeid utenfor hjemmet antas å føre til at samfunnet må overta oppgaver som tidligere var ansett som familiesaker (se f.eks. Grund 1978). Når de tar inntektsgivende arbeid utenfor hjemmet, blir de mindre tilgjengelig for å påta seg hjelpeoppgaver. De har mindre tid til rådighet til å utføre konkrete oppgaver, mindre fleksibilitet i disponeringen av dagen. Vel så viktig er det at de har mindre oversikt over hvem som trenger hva slags hjelp og mindre tid til å vedlikeholde de sosiale relasjoner som danner grunnlaget for hjelpeordninger (Sundstrøm 1980).

Problemstillingen er ikke ny. Vi har tidligere hatt perioder med økning i giftemålsfrekvens og nedgang i giftealderen. Disse forandringer har antakelig hatt den samme type effekt på uformelle hjelpeordninger som dagens økning i sysselsetting blant gifte kvinner. Mens det var mange ugifte hjemmeboende døtre, var det nok denne gruppen som utførte hoveddelen av uformelt omsorgsarbeid. Ved ekteskap/tidligere inngåelse av ekteskap fikk døtrene andre forpliktelser og lojaliteter og var i mindre grad tilgjengelig for å hjelpe sine foreldre.

Fysisk nærhet

Det er ikke bare et spørsmål om tid og prioritering av forskjellige måter å bruke tiden på. Det er også andre nødvendige betingelser som må være oppfylt for at uformell hjelp kan finne sted. Fysisk nærhet er en slik betingelse.

Bofellesskap har tradisjonelt vært hoveddrammen omkring de uformelle hjelpeordninger. Dette gjelder først og fremst for hjelpeutvekslinger mellom ektefeller og den hjelpen som foreldre gir syke/funksjonshemmede barn. Også for andre har bofellesskap muliggjort omfattende uformell hjelp.

Andelen av befolkningen som bor alene øker stadig. I 1930 bodde 3,2 prosent av aldersgruppen 16 år og over alene, i 1950 5,7 prosent. Tilsvarende tall for 1960 og 1970 var 7,6 og 9,3 prosent (Folketellingen

1930- 1950- 1960- 1970). Av størst betydning her er hvor stor andel av de hjelpetrengende det er som bor alene. Det antas at tilsvarende tendenser gjelder for disse personer som for den voksne befolkningen generelt, nemlig at andelen som bor alene øker.

Flere undersøkelser har vist at de fleste eldre helst ikke ville bo sammen med sine barn, at de fleste foretrekker å bo for seg selv (Gaustad 1970, Sundstrøm 1980, Townsend 1957 m.fl.). Nedgangen i andelen av eldre som deler bolig med barna må derfor sees mest som en velferdsøkning til tross for at det oppløser noe av fellesskapet. Pleiepasienter og andre med omfattende tilsyns-/hjelpebehov er imidlertid avhengig av bofellesskap for å få dekket sine behov. Mulighetene for denne gruppen for å få dekket sine behov gjennom uformelle hjelpeordninger blir stadig dårligere dersom også de i økende grad bor alene.

Jo hyppigere hjelpen trengs, jo større rolle spiller de fysiske betingelser. Det er ingen tvil om at den typen hjelp som vi er interessert i, nemlig stell, pleie og praktisk hjelp til syke, funksjonshemmede og eldre, er spesielt sårbar overfor fysisk avstand, fordi det ofte forutsetter daglig eller nesten daglig kontakt. Hvor stor hindring bestemte avstander er, vil kunne variere bl.a. etter bebyggelsestetthet, kostnader i tid og reisepenger, helse mv. En vurdering av behovet spiller selvsagt også inn. Vi antar at jo større fysisk avstand mellom den hjelpetrengende og en potensiell hjelper, jo større behov må til for å utløse hjelpen.

En undersøkelse om de eldres forventninger om å få hjelp, hvis nødvendig, fra sine barn viste at 86 prosent av dem som hadde barn boende mellom 500 og 1 000 meter fra dem, regnet med å kunne få hjelp, mens tilsvarende tall for de som hadde nærmeste barn på mellom 1 og 2 km og mellom 5 og 10 km var henholdsvis 54 og 34 prosent (NOU 1973 : 26).

I en undersøkelse om uformelle hjelpeordninger i lokalmiljøet i utkantstrøk fant Stave (1977) at hjelpeutvekslinger i stor grad var begrenset til naboer og slekt i grenda.

Konsekvensene av mange år med høy flyttefrekvens er at mange eldre ikke har barn eller andre yngre slektninger i nærheten. Det er de unge, funksjonsfriske som flytter for å ta utdanning, skaffe arbeid, gifte seg, få et sted å bo. De eldre blir igjen enten det er i spredtbygde fraflyttingsområder eller i pressområdenes bysentre. I den siste tiden ser flyttefrekvensene ut til å stabilisere seg etter økningen i 60- og første delen av 70-årene, men hva 80-årene vil bringe, er høyst usikkert.

Tallet på personer i alt som den enkelte er knyttet til gjennom nære slektskapsbånd, minker på grunn av nedgangen i fruktbarhet. Dette

vil antakelig også bidra til at sannsynligheten for å ha slekt boende i umiddelbar nærhet i fremtiden blir mindre.

Muligheter for gjensidighet i hjelpeutvekslinger

De hjelpetrengendes muligheter til å gi hjelp tilbake har også forverret seg. Fysisk avstand er et enda større hinder for dem enn for de yngre og funksjonsfriske. Et av de viktigste områder hvor de eldre tradisjonelt har gitt hjelp er omsorg for sine barnebarn (Townsend 1957, Bastiansen 1974, Lingsom 1978). Forandringer i familien med hensyn til antall barn og når disse blir født, gjør at besteforeldrene er forholdsvis unge og i større grad enn tidligere opptatt med lønnet arbeid når barnebarna er små. Når besteforeldrene blir eldre og eventuelt hjelpetrengende, har barnebarna blitt store, og det er lite behov for de eldres hjelp.

En viss grad av gjensidighet i hjelpeutvekslinger er viktig for fornyelsen av forholdet mellom voksne slektninger. Uten det, blir det vanskeligere å spørre om hjelp og mindre naturlig å tilby det (Townsend, 1957, NOU 1973 : 26). Gjensidighet kan imidlertid ta mange former og er klart ikke begrenset til kortsiktige gjenytelser av konkret hjelp. Et livsløps perspektiv er viktig når hjelpeutvekslinger mellom generasjoner skal studeres. De hjelpetrengende kan disponere forskjellige slags ressurser som kan brukes til å skape gjensidighet i forholdet.

Solidaritet

Uformelle hjelpeordninger forutsetter også solidaritet og fellesskap mellom den som gir og den som mottar. Med jevne mellomrom kommer det fra forskjellige kanter appell om å kjenne større ansvar for hverandres velferd, særlig for de eldre og syke som har en isolert tilværelse. Det påstås ofte at barn føler mindre ansvar for sine foreldre enn tidligere, er mindre villige til å gi hjelp. At denne problemstillingen er svært gammel, er en fattig trøst. Det er meget vanskelig å belyse problemstillingen empirisk (Moroney 1976, Sundstrøm 1980). Men ut fra hva vi tidligere har sagt om både betydningen av tid, fysisk nærhet, gjensidighet mv. er det lite som tyder på at solidaritet blir sterkere.

Å være villig til å gi uformell hjelp innebærer som regel at en har vurdert konsekvensene av å la være å gi slik hjelp. En del av den uformelle hjelp som tidligere generasjoner har gitt sine nærmeste, ble nok opplevd som en tung plikt. Konsekvensene av å la være å gi hjelpen var imidlertid så alvorlig for den hjelpetrengende at hans/hennes nærmeste syntes de måtte hjelpe. Med utviklingen av det formelle hjelpeapparatet er konsekvensene for den enkelte av å ikke få/gi uformell hjelp blitt betydelig redusert. Valgmulighetene er blitt større. I dag er nok den uformelle hjelpen som gis mindre preget av plikt enn uformell hjelp var før. Denne reduksjonen i pliktene blir ofte tolket som bevis på en nedgang i solidaritet. Etter vår mening er dette en forhastet konklusjon. På grunn av manglende data som kan brukes til å vise endringer i solidaritet i familien, slekten og nabolaget over tid, foretrekker vi å la spørsmålet være åpent.

c. Sosialpolitikk i 70-årene

På tross av sterk vekst i det offentlige hjelpeapparatet, øker etterspørselen raskere enn vi klarer å bygge ut tilbudet. Noen snakker om en omsorgskrise - en ond sirkel av knappe ressurser, høye arbeidskostnader, rekrutteringsvanskeligheter og synkende kvalitet på den omsorgen som gis (Johansson 1978, Martinsen og Wærness 1979). Noen legger til at hjelpeapparatet i seg selv kan virke klientskapende ved å passivisere/reducere mottakerens evne til selvstendighet, familiens vilje til å utføre omsorgsarbeidet gratis og samfunnets engasjement i å endre problemskapende prosesser (Lingås 1970, Grosland 1970, Johansson 1978, Moroney 1976 m.fl.).

Strammere økonomi gjør det vanskelig å fortsette utbyggingen av offentlige tjenester i samme tempo som i den såkalte gullalderen i 60- og første halvpart av 70-årene. Man har mistet troen på mulighetene til å bygge seg ut av krisen. Det er gitt uttrykk for nødvendigheten av å se kritisk på sosialordninger. Presset fra knappe budsjetter kan bli en spore til nytenkning og søken etter nye veier. Det er ikke bare budsjettproblemer som gjør det nødvendig å se kritisk på ordninger innenfor disse områdene. Det er mange ting som tyder på at vi ikke når de mål vi har satt oss gjennom offentlig innsats. Fordi vi ikke har råd til å gjøre mer på de gamle måtene, tvinges vi til å søke nye løsninger - som kan vise seg bedre enn de gamle.

For å møte morgendagens behov er det nødvendig med en nytenkning omkring formelle og uformelle hjelpeordninger. Sosialpolitikken i siste halvdel av 70-årene har vært preget av en distansering fra institusjonalisert særomsorg mot en mer åpen form for omsorg og hjelp i lokalmiljøet. Det er f.eks. full politisk enighet om ønskeligheten av å hjelpe de eldre til å bo hjemme så lenge som mulig, og at syke og funksjonshemmede skal kunne leve et så normalisert liv som mulig. Det snakkes om hjelp og støtte til familier for å øke deres evne til å dra omsorg for de pleie- og tilsynstrengende (f.eks. St. meld. 88). Men avstanden mellom idealet som kommer til uttrykk i stortingsmeldinger o.l. og virkeligheten er stadig stor.

Det formelle hjelpeapparatet i lokalmiljøet er de fleste steder svakt utbygget. Åpen omsorg i lokalmiljøet forutsetter i praksis at hjelpebehovet først og fremst dekkes gjennom uformelle ordninger. Selv for å kunne utnytte offentlige tjenester forutsettes det ofte ulønnet innsats av den hjelpetrequendes familie (Tørnes, Ve 1980).

Det er grunnleggende kvalitative forskjeller mellom uformelle og formelle ordninger. De uformelle ordninger preges av mer personlig ikke substituerbar forhold, et helhetlig menneskesyn og av fleksibilitet. Men de preges også av avhengighetsforhold, takknemlighetsplikt og av de ressursmessige begrensninger som ligger i den enkeltes sosiale nettverk. Formelle ordninger preges av substituerbare forhold og mangelen på fleksibilitet og helhetlig menneskesyn. Men de trekker på et mye bredere spektrum av ressurser både av mennesker og materiale enn de uformelle ordninger gjør, og krever lite i form av gjenytelse fra mottakeren. I et mer fjernt følelsmessig forhold ligger i noen tilfeller kanskje også større muligheter for den hjelpetrequende til å bestemme over sin egen situasjon. Disse er selvsagt idealtyper, dvs. modeller konstruert ved rendyrking av trekk som kjennetegner de forskjellige ordninger. I virkeligheten finnes det mange tilfeller hvor ordninger har en annen karakter enn skissert her.

Hvilken type ordning som best vil sørge for den enkeltes hjelpebehov er det vanskelig å si noe generelt om. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det er klart at vi trenger begge typer hjelpeordninger uten at vi ønsker dem i nåværende form i fremtiden. Etter hvert som kvaliteten av hjelpen fra de formelle ordninger kritiseres i stadig sterkere ordelag, framstår imidlertid ofte hjelpen fra de uformelle ordninger som kvalitativt overlegen.

I St.meld. nr. 22 (1975-76) om de eldre i samfunnet ble uformelle hjelpeordninger viet svært liten oppmerksomhet. Rollen som frivillige organisasjoner, kommune, fylkeskommune og staten spiller i eldreomsorgen ble diskutert, men ikke den rollen som blir spilt av familien, naboer og venner. Skulle meldingen skrives i dag, ville nok betydningen av uformelle ordninger fremheves mer, og mer oppmerksomhet ville bli viet til måter å støtte oppunder dem på. Det ville kanskje også blitt lagt mer vekt på egenskaper ved uformelle ordninger i utformingen av de formelle. Tiden tvinger oss til en mer bevisst holdning til de uformelle ordninger enn vi har hatt tidligere, og det tvinger oss til å se framover for å finne synteser som kan kombinere de beste egenskaper ved de forskjellige type ordninger.

2.2 Arbeids- og likestillingsperspektiv

Det er ikke bare av sosialpolitisk hensyn at det er interesse for uformelle hjelpeordninger. Uformelle ordninger er også av interesse utfra arbeids- og likestillingshensyn der de sees i forhold til lønnsarbeid generelt.

For å belyse forskjellige gruppers totale arbeidsinnsats og sammenhengen mellom arbeid utført i forskjellige markeder, trenger vi et arbeidsbegrep som omfatter mer enn bare arbeid for lønn i et marked. Dette gjelder særlig når det er kvinners arbeid som er av interesse. Lønnet arbeid er ikke den viktigste sektor for kvinners arbeid, verken med hensyn til tidsbruk eller som inntektskilde. (Leira -80, NOS Tidsnytting.)

I undersøkelsen om kvinners arbeid ute og hjemme brukes f.eks. et arbeidsbegrep som består av a) arbeid for lønn i markedet for lønnsarbeidskraft b) arbeid utført på ulønnet basis innen egen familie og c) arbeid som faller utenom både a) og b) dvs. arbeid som utføres i det såkalte skjulte markedet (Iversen 1980, Leira -80). En vid definisjon av arbeid har også blitt lagt til grunn i analysen av resultatene fra Tidsnyttingsundersøkelsen 1971-72 (SA Tid nyttet til egenarbeid, SA Døgnets 24 timer).

Dette er et analytisk arbeidsbegrep som ikke nødvendigvis faller sammen med en mer personlig oppfatning av arbeid. Noen hjelpeordninger vil nok de fleste selv oppfatte som arbeid, men mange ligger i grenseland for hva som vanligvis blir oppfattet som arbeid. Den subjektive oppfatning av uformell hjelp som arbeid kan tenkes å variere bl.a. etter hvor omfattende hjelp det er snakk om, og om det finnes klare paralleller i markedet til de uformelle ordninger. Vi forutsetter et nært personlig forhold mellom den som mottar

og den som gir hjelpen. Omgangen mellom dem vil som regel bestå av mer enn selve hjelpeoverføringen. Som oftest vil nok begge parter være interessert i å normalisere samhandlingen i retning av vanlig sosialt samkvem. Vi vet lite om folks subjektive opplevelse av å gi uformell hjelp og skal i dette notatet konsentrere oss om de objektive sidene ved uformell hjelp som arbeid.

Vi skal konsentrere oss om den virksomhet som de uformelle hjelpeordninger representerer og konsekvensene av disse. Sysselsetting innenfor det formelle hjelpeapparat er åpenbart et stort og viktig tema, men det vil føre oss for langt å ta det opp her. Som Kari Wærness har påpekt er grensen mellom disse markeder noe flytende i praksis. Normer og status fra den uformelle sektor overføres til den formelle. Arbeidskraften til begge sektorer rekrutteres i stor grad fra de samme grupper (Wærness -78).

a. Antall sysselsatte i uformell hjelpearbeid

Uformelle hjelpeordninger sysselsetter mange personer, hvor mange avhenger av hvilken avgrensing som benyttes.

I arbeidsmarkedsstatistikk blir sysselsetting definert i forhold til en minste grense av en times inntektsgivende arbeid i en bestemt uke. I følge denne avgrensingen er 65 prosent av befolkningen 16-74 år sysselsatt, 77 prosent av mennene og 53 prosent av kvinnene. (NOS Arbeidsmarkedsstatistikk 1979)

Det finnes lite statistikk som kan brukes til å lage tilsvarende tall for å belyse omfanget av arbeid med uformelle hjelpeordninger. Bruker vi tall fra en prøveundersøkelse foretatt i 1978 (Lingsom 1978) kan vi imidlertid anslå andelen som har utført uformelt stell, pleie eller hjelp til syke, funksjonshemmede eller eldre utenfor husholdningen siste måned til å være omlag 16 prosent, 9 prosent av mennene og 21 prosent av kvinnene.

Disse tallene omfatter ikke hjelp til husholdningsmedlemmer. Den samme prøveundersøkelsen viste at omlag 8 prosent av alle personer (20-74 år) bodde i en husholdning med en eller flere personer som trengte ekstra stell, pleie og/eller hjelp på grunn av varig sykdom, funksjonshemming eller høy alder.

Usikkerheten knyttet til tallene er stor fordi de bygger på få observasjoner. Tallene er imidlertid tilstrekkelig sikre til å slå fast hovedpoenget her, nemlig at uformelle hjelpeordninger sysselsetter mange personer, og spesielt mange kvinner.

Øker en den laveste timegrensen som legges til grunn for avgrensningen, vil andelen sysselsatte i uformell hjelpearbeid antakelig synke raskt. Prøveundersøkelsen - Tidsbruk og omsorg - viste f.eks. at ca. 20 prosent av de som ga uformell hjelp til personer utenfor husholdningen - brukte 20 timer eller mer til dette siste måned. I alt var det 1 prosent av mennene og 10 prosent av kvinnene som utførte 20 timer eller mer uformelt arbeid for personer utenfor husholdningen siste måned.

I NOU om Tilleggspensjon og sykepenger til omsorgspersoner (NOU 1979:38) ble tallet på personer som utfører ulønnet omsorgsarbeid for syke og eldre på heltid anslått til å være ca. 10 000 - 20 000 - uten noen særlig avklaring av hva som ligger i begrepet heltidsomsorgsarbeid utover at omsorgsyteren antas å være hindret i å ta lønnet arbeid utenfor hjemmet.

Dette er et nokså viktig poeng når vi skal vurdere omfanget av sysselsetting i uformell hjelp. Tid brukt til konkrete tjenester er bare en del av tiden som går med til uformell hjelp i alt. Omsorg for alvorlig syke krever også at en er raskt tilgjengelig - ofte hele døgnet - dersom et behov for hjelp skulle melde seg. Kravet om å være tilgjengelig har vi i tidligere arbeid kalt "passiv omsorg" (Lingsom 1978). Passiv omsorg representerer en viktig binding av tiden, særlig med hensyn til bevegelsesfrihet i den forstand at en ikke er fri til å gå fra den som en har omsorg for uten at en anskaffer en avløser. Passiv omsorg utelukker ikke bruk av tid til andre aktiviteter, men setter begrensninger om hva slags andre aktiviteter en kan utføre.

Sysselsetting i uformell hjelp kan altså ikke bare måles ut fra hvor mye tid som brukes konkret til å hjelpe syke, funksjonshemmede og gamle. Vi må også ta hensyn til bindingen av tid som passiv omsorg medfører og måler sysselsetting i forhold til muligheter til alternativ sysselsetting. Betydningen av å gjøre dette kan illustreres ved situasjonen til en person i Tidsnyttingsundersøkelsen 1980. Personen hadde hovedansvar for stell og hjelp til noen somtrengte tilsyn hele dagen, men brukte bare omlag en time til konkret hjelp.

Passiv omsorg inngår i større eller mindre grad i alle omsorgsforhold. Det er klart størst i forbindelse med omsorg for barn, og for alvorlige syke, pleietrengende personer. I de fleste tilfeller hvor uformell hjelp gis til voksne personer vil antakelig kravet om tilgjengelighet ikke være så stort at det representerer en betydelig hindring for omsorgsutøveren. I slike tilfeller vil det være tilstrekkelig å se bare på tiden brukt til aktiv omsorg.

Det virker også rimelig å trekke inn spørsmål om hvor lang tid for-

holdet varer. Uformell hjelp som gis over lengre tid vil ha mer karakter av sysselsetting enn hjelp som gis av og til eller kanskje bare en enkelt gang.

Vi antar at de fleste personer som gir uformell hjelp gir denne over lengre tid og at hjelpens omfang som regel tilsvare deltidsarbeid.

b) Arbeidsforhold til de som gir uformell hjelp

Som ved annet ulønnet arbeid forutsetter uformell hjelp at personen som utfører arbeidet har andre kilder til livsopphold. Det forutsettes at han/hun enten har lønnet arbeid eller trygd i tillegg, eller at han/hun er forsørget av en annens lønnsinntekt/trygd eller en kombinasjon av disse.

Uformell hjelpearbeid gir i dag heller ingen formelle rettigheter slik som rett til sykepengar fra folketrygden eller tilleggspensjon.

Kravet om å lønne dette arbeidet blir ofte reist, men det er lite som tyder på at dette vil skje omgående. Det er bare i spesielle tilfeller at arbeidet gir noen økonomisk kompensasjon f.eks. gjennom forpleiningskontrakter, utvidet hjelpestønader o.l. I det siste tilfellet er det ikke snakk om betaling for utført arbeid, men heller en viss kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste. Myndighetene har vurdert forslagene om å lønne generelt omsorgsarbeid og om godskriving av pensjonspoeng for ulønnet omsorgsarbeid som lite aktuelle. (NOU, 1979:38)

Fysisk og psykisk belastning i arbeidet vil variere mye etter hva slags hjelp det er behov for og kvaliteten av forholdet mellom den som gir og den som mottar hjelpen. Adgang til tekniske hjelpemidler for stell av pleietrengende vil kunne minke belastningen og det samme gjelder formell opplæring. Vi antar imidlertid at i en gitt situasjon er det praktisk erfaring med omsorgsarbeid som er det viktigste for hvor belastende situasjonen oppleves.

Townsend definerer belastning (strain) som "overtax mentally and physically or make excessive demands on a persons resources involved in having to work, look after a home, nurse someone or care for several persons at once or any combination of these without sufficient help"(Townsend s. 59) Stell, pleie og hjelp til pensjonistene i Townsends utvalg, syntes å medføre en belastning for ca. 13 prosent av deres slektninger. Hos ca. 3 prosent var belastningene alvorlig. Blant ca. 22 prosent av de gifte pensjonistene syntes stell og pleie av ektefellen å være en belastning; hos 6 prosent en alvorlig belastning.

I og med at uformell hjelp er et utpreget deltidsarbeid som utføres i kombinasjon med andre typer arbeid, er det riktig å gjøre som Townsend og se på personens totale arbeidssituasjon når en skal vurdere belastningen. Alternativet ville være å studere den uformelle hjelpen uavhengig av sammenhengen

den foregår i og vurdere belastninger ved enkelte arbeidsoperasjoner - tunge løft, lite samarbeidsvillige mottakere m.v. Gjør vi dette, kan nok bare et fåtall av personene sies å ha et hardt belastet arbeid. Men til gjengjeld vil en del av disse ha svært graverende arbeidsforhold som er hinsides alle normer og regelverk som vi har bygget opp for å beskytte lønnsarbeiderne.

I arbeidslivet ellers har vi vennet oss til daglig og ukentlig fritid, og til en eller flere årlige ferier. Vi har definert disse som "goder" og lovfestet retten til dem for lønnsarbeidere, enten de arbeider på hel- eller på deltid.

Disse er velferdsgoder som de som arbeider utenfor lønnsmarkedet i liten grad har fått glede av. Muligheter for ferieavlastning for personer med daglig ansvar for uformelt stell, pleie og hjelp til syke, funksjonshemmede og eldre er i de fleste tilfeller svært begrenset. Det har skjedd en positiv utvikling på dette feltet i de seinere år, men avlastningstilbudet varierer sterkt fra kommune til kommune og er fremdeles hovedsakelig et storby-fenomen. Avlastningstilbudet er heller ikke like utviklet for alle grupper som gir uformelt stell, pleie og hjelp. Formelle avlastningstilbud som sikrer daglig og ukentlig fritid finnes så og si ikke, dersom vi ser bort fra dagtilbud til skolebarn. Personer med daglig ansvar for syke, funksjonshemmede og eldre må selv mobilisere andre til å overta ansvaret for de hjelpetrengende for kortere eller lengre tid dersom de skal ha fri. At dette kan være vanskelig viser en studie av avlastningsbehovet til foreldre med hjemmeboende psykisk utviklingshemmede barn og ungdom der omlag tre-fjerdedeler av foreldrene fant det vanskelig å spørre slektninger, naboer eller venner om hjelp til avlastning (Lingsom 1981).

Spørsmål om behov for ferie reiser seg i forbindelse med alle langvarige omsorgsforhold uansett om hjelpen som gis daglig eller ukentlig er omfattende eller ikke. Selv om hjelpen består av bare å stikke innom til noen en eller flere ganger i uken, vil ansvaret for dette kunne hindre hjelperen i å ta ferie, reise bort o.l. Jo mer omfattende hjelpen er, jo viktigere er ferie og fritid fra selve arbeidet.

Spørsmålet om behov for daglig og ukentlig fritid reiser seg i forbindelse med omfattende arbeidsinnsats uansett om forholdet er lang- eller kortvarig.

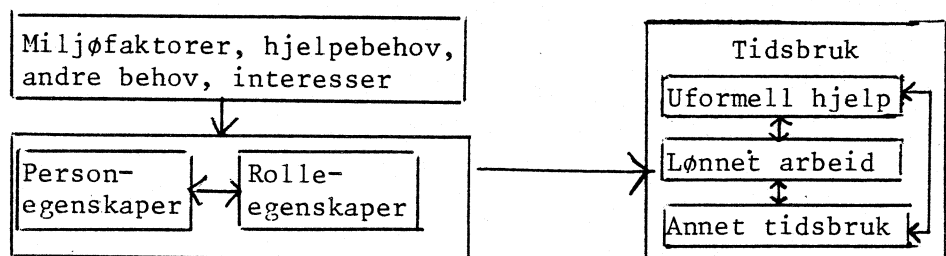
Vi har tidligere være inne på en del faktorer som kan tenkes å forandre grunnlaget for uformelle hjelpeordninger f.eks. tiltagende knapphet på tid, økt fysisk avstand, redusert gjensidighet og solidaritet. Forandringer i disse øker belastningen knyttet til det å utføre slikt arbeid. Arbeidsforholdene til den enkelte som utfører dette arbeidet vil også påvirkes av

hvor utbredt uformelle og formelle ordninger er i vedkommendes miljø og i samfunnet generelt. En nedgang i andelen som utfører uformell hjelp vil føre til en forverring av situasjonen til de som utfører slikt arbeid. De kommer mer og mer i en avvikerstilling i forhold til resten av befolkningen spesielt med hensyn til inntekt, klart avgrenset arbeidstid, ferie etc. Det blir vanskeligere for dem å få avlastning m.v.

c. Hvem utfører uformell hjelp?

I et sysselsettings- og likestillingsperspektiv blir det videre interessant å vite hvem det er som faktisk utfører arbeidet og om hvilke faktorer som påvirker en slik arbeidstilpassing. Vi vet at det for det meste er kvinner, men hvilke kvinner er det? Det er også menn som utfører slikt arbeid. Hva er det som kjennetegner dem? Vi skal bruke en enkel figur for å illustrere problemstillingen.

Figur 1. Rekrutteringsperspektiv på uformell hjelp



Personegenskaper slik som kjønn, alder, utdanning, helse m.v. samt hvilke sosiale roller som personen har i tilknytting til familien og til lønnsarbeid er utgangspunkt for å beskrive atferden. Personens forhold (rolle i forhold) til den hjelpetrequende - som far eller mor, som ektefelle, barn, fjern slekt, nabo eller venn er også meget viktig. Responsen på forskjellige personers hjelpebehov vil variere i tråd med de forventninger og normer som gjelder for rollen. Stell, pleie og hjelp under sykdom gis først og fremst til familiemedlemmer og til andre nære slektninger.

Når det gjelder foreldrenes omsorg og underholdningsplikt overfor mindreårige barn, og ektefellenes gjensidige underholdningsplikt, er forventninger om stell, pleie og hjelp under sykdom o.l. nedfelt i loven. Selv om en ikke er juridisk ansvarlig for andre enn disse personer vil det innenfor et hvert miljø være kulturelle regler som gjelder ansvaret for å gi hjelp.

En omfattende engelsk studie av hvem som hjelper de eldre (Townsend 1957) gir et bilde av et komplekst system av forventninger som ikke bare bygger på slektskapsforhold og personegenskaper, men også på hvilke andre

muligheter den hjelpetrengende har for å få hjelp. Høyest forventninger om hjelp ble rettet mot voksne ugifte døtre, men om de eldre f.eks. bare har sønner vil forventningene være rettet mot disse. Barnløse vil rette forventninger til andre slektinger og til naboer osv.

Miljøfaktorer vil være med på å definere betingelsene for forskjellige aktiviteter, bl.a. også for de formelle hjelpeordninger som vi har vært inne på tidligere. Det ventes betydelig variasjon etter bostedsstrøk som følge av variasjoner i hjelpebehov, tilbud på formell hjelp og betingelsene for uformell hjelp.

d. Arbeidstilpasning

Figuren forestiller forventninger, ønsker og behov som den enkelte må forsøke å tilfredsstille gjennom aktiviteter. Aktivitetene må tilpasses rammen av døgnet 24 timer, ukens 7 dager osv. og den grunnleggende knapphet på tid gjør det ofte nødvendig å prioritere mellom aktiviteter både på kort og lang sikt.

Ut fra en sysselsettingssynsvinkel har en tradisjonelt vært mest opptatt av forholdet mellom lønnet og ulønnet arbeid. Som vi tidligere har vært inne på antas det ofte å foreligge en konflikt mellom lønnsarbeid og uformell hjelp på grunn av tidsknapphet og koordinerings problemer.

I hvilken grad det i realiteten er en konflikt mellom uformelle hjelpeordninger og lønnet arbeid avhenger av hvordan begge aktiviteter er organisert i tid. Det er et spørsmål om 1) hvor mange timer går med til å dekke behovet, både ved å utføre konkrete tjenester og ved å være tilgjengelig i tilfelle et hjelpebehov skulle oppstå; 2) hvordan hjelpen er fordelt over tid - hvilke tider på døgnet, hvor ofte, over hvor lang tid og 3) hvorvidt hjelpen kan planlegges og tidspunktene bestemmes av den som skal gi hjelp. Det er klart stor variasjon i tidskravene forbundet med forskjellige hjelpebehov. Uformell hjelp som verken tar lang tid, gjøres ofte og hvor tidspunktet for hjelp bestemmes av den som gir hjelp, behøver ikke å komme i konflikt med lønnet arbeid, selv på heltidsbasis. Omfattende hjelp eller hjelp som ikke kan planlegges og tilpasses ledig tid kan derimot være umulig å kombinere med fast arbeid - heltid eller deltid.

For yrkesaktive vil det på kort sikt være mest snakk om å tilpasse uformell hjelp til lønnsarbeid dersom behovet ikke er akutt og tvingende. De kan altså ventes å gi bare de typer uformell hjelp som kan kombineres med deres lønnsarbeid. Er hjelpebehovet langvarig, vil lønnet arbeid på lengre sikt kunne tilpasses hjelpebehovet gjennom nedsatt arbeidstid, deltidsstillinger, permisjon eller oppsigelse. Ved å la være å søke lønnet arbeid

vil de ikke yrkesaktive som ikke er under utdanning kunne gi hele spektrumet av uformell hjelp. Når forventninger om å gi hjelp er sterke, f.eks. ved at den hjelpetrengende er et husholdningsmedlem, får hjelpen karakter av forpliktelse. Andre aktiviteter, inkludert andre former for arbeid, vil i større grad måtte tilpasses den. Dersom forholdet til den hjelpetrengende er mer fjernt og forventninger om å gi hjelp svakere, vil uformell hjelp være mer av et overskuddsfenomen. Omfanget av den vil tilpasses den tiden som er ledig etter lønnsarbeid og andre forpliktelser er unnagjort.

Fra en likestillingssynsvinkel er det problematisk at det i overveiende grad er kvinner som utfører ulønnet omsorgsarbeid og som forventes å ta på seg slikt arbeid om behovet for det oppstår i den nærmeste familien. Uformelt stell, pleie og hjelp betraktes som et hinder for lønnet sysselsetting og for aktiviteter slik som utdanning, politisk deltakelse o.l. som vil kunne gi større likestilling mellom kjønnene. De arbeidstilpasninger som velges bidrar ofte til å vedlikeholde tradisjonell kjønnsmessig arbeidsdeling. Uformell hjelp regnes sjelden som kompetanse-givende for annet arbeid senere selv om det nå gir lønnsansienitet i visse stillinger i staten. Dette fører til en ambivalent holdning til uformell ulønnet stell, pleie og hjelp blant kvinner som ser nødvendigheten av arbeidet, men reagerer på arbeidets lave status og at det ofte betraktes som kvinnearbeid. Spørsmålet som da reiser seg er hvordan omsorgsoppgavene kan deles på flere hender og på begge kjønn (Leira 1980).

3. Problemstillinger i analysen om uformelle hjelpeordninger

3.1 Innledning

Uformelle hjelpeutvekslinger generelt og utvekslinger av omsorgstjenester spesielt, har vært gjenstand for betydelig forskning i Norge de siste 10-15 årene. Forskingen har vært preget av teoretiske utredninger og mindre empiriske undersøkelser, som har konsentrert seg om bestemte miljøer eller bestemte grupper (Gaustad 1970, Dolven 1974, Bastiansen 1974, 1978, Stave 1977, Leira 1978, 1980, Stokkan 1979, Holter 1973, Wærness 1978, 1979, Gullestad 1979).

Disse og andre studier har bidratt mye til vår forståelse av uformelle hjelpeordninger, deres forutsetninger og betydning for både mottaker og giver. De gir imidlertid ikke et statistisk grunnlag for å kunne tallfeste vesentlige størrelser. Mulighetene til å undersøke forholdene mellom faktorene som påvirker de uformelle ordninger, blir begrenset på grunn av få observasjoner. Det blir vanskelig å generalisere til et situasjonsbilde for hele landet ut fra lokale undersøkelser.

Det har hittil blitt publisert lite offentlig statistikk om uformell hjelp (Statistisk ukehefte nr. 40, 1978, Sosialt Utsyn 1980, kapitlet om sosialt nettverk). Byrået har ennå til gode å gjennomføre en undersøkelse der hovedformålet er å kartlegge uformell hjelp. Det finnes imidlertid en god del data i Byrået om uformell hjelp og om de faktorene som vi antar påvirker den. Byrået har blant annet i den senere tid stilt enkelte spørsmål som kan belyse forskjellige sider ved uformelle hjelpeordninger i flere av sine store utvalgundersøkelser. Datakildene skal vi komme tilbake til i avsnitt 4. Dataene ligger spredt og forskjeller i definisjoner, enheter m.v. skaper ofte vanskeligheter for samstilling av resultatene. Det er derfor behov for å samle og bearbeide trådene innenfor en felles referanseramme.

Hovedformålet med den planlagte analysen om uformelle hjelpeordninger er å gi en tallmessig oversikt over omfanget av uformell hjelp, dens forutsetninger og konsekvenser. Omfanget av de uformelle hjelpeordninger skal belyses fra to synsvinkler. Med utgangspunkt i den sosialpolitiske modell skissert tidligere, vil vi, for det første forsøke å si noe om den absolutte og relative betydning av uformelle hjelpeordninger for de som trenger hjelp. For det andre vil vi ta utgangspunkt i sysselsettings- og likestillingsmodellen og forsøke å kartlegge hvor mange - og hvem, som er aktiv i dette arbeidet. Analysen tar også sikte på å belyse de sosiale og de tidsmessige konsekvenser av å gi uformell hjelp.

3.2 Uformelle hjelpeordningers betydning sett fra mottakerens side

a. Antall mottakere

Vi skal forsøke å anslå hvor mange personer som i alt mottar en eller annen form for uformelt stell, pleie eller hjelp p.g.a. sykdom, funksjonshemming eller høy alder. Der det er mulig vil vi også forsøke å gi tall for hvor mange personer som mottar forskjellige typer hjelp.

b. Relativ andel av hjelp i alt

For å sette omfanget av uformell hjelp i perspektiv vil vi forsøke å sammenligne antall mottakere av uformell hjelp med tallet for mottakere av formell hjelp og tallet på hvor mange som trenger hjelp i alt. Datagrnnlaget for å anslå disse størrelser er heftet med en rekke svakheter, og vi venter til dels store vanskeligheter med å gjennomføre slike sammenligninger. Vanskelighetene skyldes ikke minst at de fleste av våre undersøkelser omfatter bare personer i private husholdninger og utelukker dem som bor i felleshusholdninger, slik som aldershjem, sykehjem o.l. (Ca. 1.5 prosent av befolkningen oppholder seg i helseinstitusjoner. (Pasienttellingen 1970)). Forholdet mellom

formelle og uformelle hjelpeordninger vil også undersøkes på individnivå. Vi vil forsøke å si noe om i hvilken grad formelle og uformelle hjelpeordninger utfyller hverandre, dvs. at de samme personer mottar både formell og uformell hjelp, og i hvilken grad det er forskjellige personer som mottar de forskjellige typer hjelp.

c. Hvem mottar uformell hjelp

Er det mer vanlig for noen grupper enn for andre å motta uformell hjelp? Varierer også den relative betydning av uformelle hjelpeordninger i forhold til de formelle for forskjellige grupper blant de som trenger hjelp?

Gruppene vil defineres ut fra personlige kjennetegn for mottakeren slik som alder, kjønn, inntekt, behovet for hjelp m.v. og utfra rollekjennetegn slik som mottakerens ekteskapelige status, stilling i husholdningen m.v. Kjennetegn med mottakerens sosiale nettverk er også sentralt slik som hva slags kontakt han/hun har med slekt, naboer, venner, om noen av slekten bor i nærheten o.l. Betydningen av gjensidighet i forholdet skal også undersøkes. Er det slik at de som selv gir uformell hjelp av forskjellige slag, også får mer slik hjelp under sykdom enn andre? Hvordan varierer omfanget av uformelle hjelpeordninger etter bostedstype, landsdel o.l.?

d. Faller noen grupper utenfor de uformelle hjelpeordninger?

Hvor mange og hvem er det som ikke har noen de kan henvende seg til for å få uformell hjelp under sykdom? Er det vanskeligheter forbundet med å spørre om hjelp?

3.3 Uformelle hjelpeordningers betydning sett fra giverens side

a. Antall som gir uformell hjelp

Vi skal forsøke å anslå hvor mange personer som gir noen form for uformell hjelp og hvordan antallet varierer etter hvor mange timer som brukes, forhold til mottakeren, hva slags hjelp som gis o.l. Det vil legges mest vekt på en beskrivelse av den nåværende situasjonen, men retrospektive data vil også brukes til å belyse hvor mange som tidligere har gitt uformell hjelp.

b. Relativ andel av sysselsetting i alt

Tallet på personer som gir uformell hjelp vil sammenlignes med antall sysselsatte i alt og med antall sysselsatte i det formelle hjelpeapparatet. Variasjoner etter type bosted, region o.l. skal undersøkes.

c. Hvem gir uformell hjelp?

Vi vil se på hvordan andelen av de som gir forskjellige typer uformell hjelp varierer etter bl.a. familie og arbeidstilknytting. Det samme kjenne-tegn som brukes til å beskrive mottakerne vil være aktuelt å bruke i en beskrivelse av de som gir uformell hjelp d.v.s. kjønn, alder, helse, inntekt, ekteskapeleg status, husholdningens sammensetning, kontakt med slekt, naboer, venner, fysisk nærhet med slekt, gjensidighet i hjelpeutvekslingen, bostedsstrøk o.l. I tillegg kommer kjennetegn som beskriver ulike sider ved personens samlede arbeidssituasjon, yrkesaktivitet, arbeidstid, omsorg for barn, arbeidsdeling i husholdningen o.l. Retrospektive data vil kunne brukes til å si noe om forandringer over tid. Ble uformell hjelp tidligere gitt av andre grupper enn nå?

d. Omsorgshistorier

På basis av retrospektive data vil vi forsøke å si noe om varigheten av forskjellige omsorgsforhold. Spredning over livsforløpet, hvor mange års hjelpearbeid har blitt utført i alt. Omsorghistoriers innvirkning på yrkeskarrieren vil også behandles. Dette er imidlertid et så stort problemområde at det vanskelig kan dekkes innen rammen av dette analyseprosjektet.

e. Konsekvenser av uformell hjelp for fritidsaktiviteter, sosial kontakt

Under pkt c og d vil forholdet mellom uformell hjelp og lønnet arbeid behandles. Uformell hjelp vil også kunne ha betydning for andre livsområder, avhengig av bl.a. hvor langvarig og omfattende hjelp det er snakk om. Vi skal sammenligne det daglige fritidsmønster til personer som gir forskjellige typer uformell hjelp og personer som ikke gir slik hjelp. Har de som gir hjelp mindre fritid ialt? Er de mer hjemme enn andre? Har de som tidligere har hatt langvarige omsorgsforhold, et annet kontaktmønster enn vi ellers kunne ha ventet ut fra deres nåværende situasjon? Hvilke muligheter for ferie har de med daglig omsorgsansvar?

4. Datakilder

Analysen skal hovedsakelige bygge på datamaterialet fra følgende undersøkelser: 1) Helseundersøkelsen 1975, 2) Levekårsundersøkelsen 1980, 3) Kvinners arbeid ute og hjemme og 4) Tidsnyttingsundersøkelsen 1980-81. I dette avsnittet skal vi kort gjøre rede for hvilke opplysninger som skal hentes derfra.

4.1 Helseundersøkelsen 1975

Formålet med undersøkelsen var å skaffe en bedre oversikt over sykdommer og skader blant befolkningen utenfor helseinstitusjoner og å undersøke i hvilken grad sykdom eller skade fører til sengeleie og nedsatt aktivitet. I tillegg har en ønsket å belyse hvilke konsekvenser sykdom og skade har for nærmeste pårørende til den syke i form av fravær, ekstra husarbeid og evt. behov for hjelp utenfra.

Undersøkelsen bygger på et representativt utvalg av 11 014 personer fra 4 053 husholdninger.

Helseundersøkelsen 1975 inneholder flere spørsmål som kan belyse behov for hjelp i alt. Voksne personers behov for daglig hjelp er kartlagt i forhold til 1) av og påkledning, 2) personlig hygiene og 3) innkjøp. Behov for hjelp p.g.a. sykdom, skade eller lidelse i undersøkelsesperioden er registrert for alle personer. Personer som bor sammen med andre ble spurt om sykdom har ført til mer belastning på husholdningsmedlemmer i form av fravær fra arbeid eller skole og i form av betydelig mer husarbeid enn vanlig. Alle personer ble spurt om behov for hjelp utenfra til pleie og husarbeid.

Undersøkelsen inneholder også opplysninger om hvem i husholdningen og ellers som den trengende eventuelt har fått hjelp fra.

4.2 Levekårsundersøkelsen 1980

Formålet med undersøkelsen er å skaffe kunnskap om de sider ved befolkningens levekår som myndighetene forsøker å påvirke gjennom sin politikk, eller hvor det blir diskutert om og hvordan de skal gjøre det. Undersøkelsen skal gi opplysninger om tilstanden når det gjelder viktige sider ved levekår, og anslå størrelsen av en del sosiale problemer og forandringer over tid. Den skal vise hvordan levekårene er fordelt i befolkningen. De ulike sider ved levekår skal også sees i sammenheng med hverandre.

Undersøkelsen bygger på et representativt utvalg av omlag 4 000 personer i alderen 16-79 år.

Undersøkelsen inneholder flere spørsmål som kan brukes til å belyse behovet for hjelp. Det ble spurt om det finnes noen i husholdningen som trenger ekstra stell, tilsyn eller hjelp til daglige gjøremål på grunn av varig sykdom, uførhet eller høy alder, og hvor omfattende behovet eventuelt er. Intervjupersonen ble spurt om hvorvidt han/hun klarer dagligvareinnkjøp, husrengjøring og av og påkledning uten hjelp.

Opplysninger fra Levekårsundersøkelsen 1980 kan brukes til å belyse hvem det er som mottar uformell hjelp og forholdet mellom formelle og uformelle hjelpeordninger. Undersøkelsen registrer hvorvidt husholdningen mottar uformell hjelp regelmessig og hvorvidt husholdningen har hatt hjelp/besøk av

hjemmehjelp, husmorvikar, hjemmesykepleier siste året. Det blir også registrert hvorvidt husholdningen har hatt privat leid hjelp til vask og rengjøring av boligen. Det finnes tildels tilsvarende opplysninger i Helseundersøkelsen 1975. En fordel med å bruke levekårsdata er at undersøkelsen inneholder et bredt spektrum av bakgrunnskjenntegn, som kan brukes for å beskrive hvem det er som mottar uformell hjelp. Av særlig betydning her er opplysninger om sosial kontakt og gjensidighet i hjelpeutvekslingen.

Tallet på personer som regelmessig gir uformell hjelp til personer i andre husholdninger, samt hvor mye tid som brukes og av hvem kan anslås på grunnlag av levekårsdata. Konsekvenser av å ha en person som trenger hjelp i husholdningen og/eller å gi regelmessig hjelp til personer i andre husholdninger, kan belyses på flere måter, f.eks. ved å se hvor ofte den som gir hjelp deltar i forskjellige fritidsaktiviteter, arbeidssituasjon hjemme m.v. Datamaterialet fra hovedundersøkelsen ventes klar til tabellkjøring våren 1981.

I forbindelse med Levekårsundersøkelsen 1980 ble det trukket to tilleggsutvalg som kan være av spesiell interesse for våre problemstillinger. Det er trukket ut et tilleggsutvalg av både unge uføre og minstepensjonister. Tilleggsgutvalgene har blitt stilt mer detaljerte spørsmål om hvor mye og hva slags hjelp de har mottatt fra forskjellige kilder. Utvalget av unge uføre omfatter omlag 325 uføre i alderen 16-29 år, utvalget av minstepensjonister omfatter omlag 700 personer som mottar minste pensjon fra folketrygden.

4.3 Kvinners arbeid ute og hjemme

Formålet med undersøkelsen er å belyse karakteren av yrkesaktive kvinners sysselsetting, samt å se på hvilke tilpasninger kvinner gjør mellom arbeid på lønnsarbeidsmarkedet og arbeid på andre markeder over livsløpet. Undersøkelsen bygger på et representativt utvalg av ca. 2 200 kvinner i alderen 20-67 år. Datamaterialet ventes klar til tabellkjøring våren 1981.

Undersøkelsen inneholder flere spørsmål som kan belyse hvor mange og hvilke kvinner det er som gir uformell hjelp i forskjellige situasjoner. Også noen tidligere hjelpeforhold registreres. Det er stilt spørsmål om stell/hjelp til husholdningsmedlemmer som trenger hjelp p.g.a. varig sykdom, funksjonshemming eller høy alder. Regelmessig uformell hjelp til syke funksjonshemmede i andre husholdninger blir også kartlagt. For hvert barn kvinner har fødd blir det spurt om barnet har trengt ekstra stell, tilsyn eller pleie.

Konsekvenser av uformell hjelp for kvinners yrkeserfaring kan belyses for en 10-års periode fra 1970-1980. Det registreres i hvilken grad omsorg for andre enn barn har vært en viktig grunn for å slutte i forskjellige jobber.

4.4 Tidsnyttingsundersøkelsen 1980-81

Formålet med undersøkelsen er å gi en samlet oversikt over hvorledes forskjellige grupper bruker tiden sin. Undersøkelsen gir oss muligheter til å si noe om hvor mye tid folk bruker til bestemte gjøremål, når de utfører dem, hvor og sammen med hvem. Den gir også muligheten til å studere sammenhengen mellom forskjellige typer aktiviteter. I Tidsnyttingsundersøkelsen 1980-1981 ble det lagt spesiell vekt på kartleggingen av de tidsmessige konsekvensene av omsorg for barn og andre. (Lingsom IN 79/29). Undersøkelsen bygger på et representativt utvalg av personer i alderen 16-74 år. Utvalgsstørrelsen etter frafall ventes å være omlag 3 600. Datamaterialet ventes klart til tabellkjøring våren 1982.

Undersøkelsen inneholder noen spørsmål som kan belyse adgangen til uformell hjelp i forbindelse med sykdom fra personer utenom husholdningen, hvem en vil henvende seg til først, og om det ville by på vanskeligheter å skaffe slik hjelp. Disse opplysningene vil kunne studeres i forhold til et bredt spektrum av bakgrunnsopplysninger, inklusiv opplysninger om gjensidighet i hjelpeutvekslinger.

Behov for forskjellige typer hjelp på grunn av varig sykdom, funksjons-
hemming eller høy alder blir registrert for husholdningsmedlemmer. Hvordan
hjelpearbeidet fordeles i husholdningen og hvor mye tid intervjupersonen bruker
til stell, tilsyn eller hjelp pr. dag blir også registrert. Det stilles også
spørsmål om antall døgn fri siste år fra stell, tilsyn eller hjelp.

Uformell hjelp til personer utenfor husholdningen i løpet av siste måned kartlegges og det blir også registrert antall timer brukt til dette.

Gjennom retrospektive spørsmål forsøker vi å skaffe en oversikt over perioder intervjupersonen har gitt formell hjelp til voksne personer. Uformell hjelp som gis mindre enn en gang i uken eller hvor hjelpen varte mindre enn en måned regnes ikke med i oversikten. For hver periode som oppgis blir det stilt spørsmål om 1) hvem mottakeren var/er, 2) hvor lenge perioden varte, 3) når dette var og 4) hvor ofte intervjupersonen ga hjelp. I tillegg ble det stilt noen spørsmål om hva intervjupersonen gjorde samtidig som han/hun ga uformell hjelp, om han/hun hadde heltids eller deltids lønnet arbeid, om han/hun hadde omsorg for barn.

Intervjupersonen blir også bedt om å vurdere hvilken innvirkning uformell hjelp i den aktuelle perioden hadde på valg av bosted, sin yrkesaktivitet og muligheter til å delta i fritidsaktiviteter (han/hun hadde lyst til å delta i). Konsekvensene av uformell hjelp - både nåværende og tidligere hjelp, kan studeres ut fra opplysninger om nåværende tidsbruk.

5. Litteratur

- Bastiansen, Astrid og Ollendorf, Ulla (red.) Husholdningsressurser, nærmiljø og sosialproblem, INAS rapport nr. 4 1974.
- Bastiansen, Astrid og Ollendorf, Ulla. Sosial nettverk og livsmønster i ulike forstads miljøer. INAS rapport nr. 2 1978.
- Brox, Ottar. Sosialpolitiske følger av lokalsamfunnets forfall. O. Brox (red.) Politikk. Pax 1972.
- Gaustad, Viktor. "De eldre" i Lingås (red.) Myten om velferdsstaten. Oslo 1970.
- Grund, Jan. Perspektiv analyse for eldreomsorgen frem til 1990. NAVF gruppe for helsetjenesteforskning. Rapport nr. 4 1978.
- Gullestad, Marianne. Livet i en gammel bydel, Oslo 1979.
- Holter, Harriet. "Nærmiljø og sosialpolitisk forskning". Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 2 1973.
- Iverson, Gunvor. Kvinners arbeid ute og hjemme. Rapport fra Prøveundersøkelsen Statistisk Sentralbyrå IN 80/33, 1980.
- Johansson-Hedberg, B., Lagergren, M., m.fl. Omsorgen i sãmhallet. Program skrift for en framtidsstudie om vãrd og vãrdbehov. Stockholm 1978.
- Leira, Annlaug og Nørve, Siri. "Det skjulte market". Tidsskrift for samfunnsforskning nr 5-6, 1977.
- Leira, Annlaug. Det skjulte kvinnearbeidet: Om dagliglivets utvekslinger av arbeid, hjelp og tjenester kvinner imellom. ISF. 2/80.
- Linder, Staffan. Det rastløse velferdsmennesket. Oslo 1970.
- Lingsom, Susan. Prøveundersøkelsen om tidsbruk til omsorgsaktiviteter. Tidsskrift for samfunnsforskning 5-6, 1978
- Lingsom, Susan. Undersøkelsen om behov for avlastning. Akershus fylkeslag for Norsk forbund for psykisk utviklingshemmede. Stensil. 1981.
- Lingås, Lars Gunnar (red.). Myten om velferdsstaten. Oslo 1970.
- Martinisen, Kari og Wærness, Kari. Pleie uten omsorg: Norsk sykepleie mellom pasient og profesjon. Oslo, Pax 1979.
- Midré, George. Det uformelle hjelpesystem i et Nord-norsk lokalsamfunn. I. Thuen og Wadel (red.) Lokalsamfunn og offentlige planlegging. Tromsø 1976.
- Moroney, Robert. The family and the State. Considerations for Social Policy. London 1976

Norges offentlige utredninger: Eldres Helse, aktivitet og Trivsel.
1973:23

Norges offentlige utredninger: Om tilleggspensjon og sykepenger til omsorgs-
personer. 1979:38

Rådet for forskning for samfunnsplanlegging. Forslag til byforsknings-
program. 1980.

Statistisk Sentralbyrå:	NOS	Boforholdsundersøkelsen	1973
"	"	: NOS	Helseundersøkelsen 1975
"	"	: NOS	Tidsnyttingsundersøkelsen 1971-72 Hefte 1
"	"	: NOS	Framskrivning av folkemengden 1979-2025
"	"	: SA	Sosialt utsyn 1980
"	"	: SA	Tidsnyttet til egenarbeid
"	"	: SA	Døgnets 24 timer
"	"	: SA	Eldre i aldershjem 1977

Stave, Gunnar. Uformelle hjelpeordninger i et lokalsamfunn. Diakonhjemmets
sosialscole, 1977

Stortingsmelding nr. 88. (1974-75) Omsorg for psykisk utviklingshemmede.

Stortingsmelding nr. 22 (1975-76). Om de eldre i samfunnet.

Sundstrøm, Gert. Omsorg oss imellom: Omsorg i uformelle relasjoner före,
nä og i framtiden. Stockholm 1980.

Tornes, Kristin og Ve, Hildur. "Utdanner vi kvinner til kriseløsere i
velferdsstaten? Sosiologi i dag nr. 3 1980.

Wærness, Kari. "Likestilling, nærmiljø og sosialhjelpetiltak" i Berg, Berge,
Kalleberg og Leira (red.) I kvinners bilde. Uni-Pax 1977.

Wærness, Kari. "Hjemmehjelpere: det moderne velferdssamfunnets hushjelper",
Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 5-6, 1978.

Wærness, Kari. "Omsorgsarbeid i det private og offentlige s i
lønnen og ulønnen omsorg. NAVF's sekretariat for kvinne-
forskning. Arbeidsnotat nr. 5/79.