

## Sammendrag

# Helseeffekter av Ruter aldersvennlig transport

TØI rapport 1810/2020

Forfattere: Susanne Nordbakke, Ross Phillips, Kåre Skollerud, Vibeke Milch

Oslo 2020 85 sider

Ruter aldersvennlig transport (RAT), også kalt «Rosa buss», er en dør-til-dør bestillingstransport med fleksibilitet rundt reisetidspunkt. RAT er tilgjengelig for kunder 67 år og oppover, men retter seg spesielt mot de i den aldersgruppen som har utfordringer med å benytte seg av det ordinære kollektivtilbudet. Tjenesten er tilgjengelig i fire bydeler i Oslo. Denne studien, basert på kvalitative og kvantitative data fra bydelene Sagene, Vestre Aker og Nordre Aker viser at de som bruker RAT, er også de som har mest behov for tilbudet. De har større problemer med å bruke det ordinære kollektivtilbudet og har flere fysiske problemer som begrenser deres mulighet til å reise enn de som ikke bruker tilbudet. I tillegg viser studien at RAT bidrar til bedre livskvalitet på flere måter, ifølge brukerne selv. De blir mer selvstendige og kan klare seg selv i hverdagen, de kan leve mer aktive og sosiale liv, de får bedre helse, og de opplever mer trygghet på reisen sammenliknet med bruk av ordinær kollektivtransport. For noen er RAT også en egen sosial arena i seg selv. Mulige forbedringspotensialer er primært knyttet til utvidelse av det geografiske nedslagsfeltet og av driftstidene. Det er også behov for en mer standardisert informasjonsstrategi. Det er grunn til å tro at RAT vil gi kostnadsbesparelser for kommunen på lengre sikt, f.eks. ved mindre behov for kommunale tjenester i hjemmet eller utsatt behov for sykehjemsplass.

## Bakgrunn og problemstillinger

Oslo kommune vedtok en Handlingsplan for en aldersvennlig by i desember 2017 (Oslo kommune 2017). En aldersvennlig by er et inkluderende og tilgjengelig urbant miljø som fremmer aktiv aldring. I handlingsplanen er transport et av seks innsatsområder for en mer aldersvennlig by. Ruter aldersvennlig transport (RAT), også kalt «Rosa buss», ble satt i gang for å styrke transporttilbudet til de eldre i Oslo kommune. RAT er en dør-til-dør bestillingstransport med fleksibilitet rundt reisetidspunkt. RAT er tilgjengelig for kunder 67 år og oppover, men retter det seg spesielt mot de i denne aldersgruppen som har utfordringer med å benytte seg av det ordinære kollektivtilbudet. Målsettingene med RAT er som følger:

- Frihet for innbyggere som er avhengig av transport hjem, til å reise så ofte de ønsker
- Redusert ensomhet gjennom økt mulighet for sosial deltakelse. Et fleksibelt transporttilbud som henter innbyggere hjemme, vil kunne føre til at innbyggere kan benytte seg av tilbudet om aktivitet og sosiale møteplasser som tilbys
- Økt aktivitet og økt sosialisering kan gi økt livskvalitet og bedre helse
- Reduserte kostnader knyttet til kommunale helse- og omsorgstjenester.

Transportøkonomisk institutt har på oppdrag av Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester (HEI) og Ruter As gjennomført en studie om mulige helseeffekter av Ruter aldersvennlig transport (RAT), om mulige forbedringspotensial for tjenesten og en eventuell innvirkning på behovet for kommunale helse- og omsorgstjenester. Følgende spørsmål er blitt belyst i denne rapporten:

1. Hvilke effekter har bruk av RAT på helse og livskvalitet? I hvilken grad påvirker bruk av tjenesten sosialisering og ensomhet. I hvilken grad påvirker det fysisk helse?
2. Hvordan kan tjenesten forbedres? Hva er det som gjør at man bruker tjenesten eller ikke? Hvordan kan vi forklare ulik grad av bruk av tjenesten? Hvilke muligheter ligger i tjenesten?
3. Hva er de estimerte kommunale kostnadsreduksjonene som følge av bruk av tjenesten og eventuelt utsatt eller redusert behov for andre kommunale helse- og omsorgstjenester?

Ifølge Verdens helseorganisasjon defineres helse ikke kun som fravær av sykdom, men også som fysisk, mentalt og sosialt velvære (WHO 2020), og i denne rapporten vil vi forstå helse som det samme som livskvalitet – dvs. det å leve et godt liv. RAT ble innført i Nordre Aker i 2017, Sagene i 2018, Vestre Aker i 2019 og Ullern i februar 2020. Etersom RAT nettopp hadde startet opp i Bydel Ullern da dette prosjektet ble igangsatt, er ikke denne bydelen med i denne studien.

## Transport, mobilitet og livskvalitet – tidligere forskning

Tidligere forskning viser at mange eldre opplever at både problemer med å gå og å bruke kollektivtransport øker med alderen. I aldersgruppene fra 80 år og eldre er det mellom 30 og 60 prosent som har problemer med å bruke det kollektive transporttilbudet. For mange er avstand til holdeplassen for lang. Har man problemer med å gå er avstanden kritisk. Sammen med sitteplass og opplevelse av trygghet i tilknytning til kollektivreisen er avstand den viktigste kvalitetsfaktoren disse aldersgruppene framhever. Forskning viser også at det å vite at man kan få transport eller komme seg ut når man trenger det, er helt sentralt for ens livskvalitet. En reduksjon i transportmulighetene betyr også et ”psykologisk alderstillegg” – man vil føle seg gammel i en situasjon der man ikke klarer å komme seg ut på egen hånd. Svært få liker ikke tanken på å være avhengige av andre for å få transport. Forskningen viser at selv om aktivitetsnivået avtar noe, og behovet for transport blir mindre, er likevel ønsket om transport *når* man har behov for det like stort uavhengig av alder (over 67 år). Ruter aldersvennlig transport er et tilbud nettopp for å sørge for at eldre kan komme seg ut når de ønsker det, slik at de kan leve aktive, sosiale og selvstendige liv som kan bidra til økt livskvalitet for den enkelte.

## Metode

Det ble benyttet to ulike analytiske innfallsvinkler for å belyse problemstillingene; brukerperspektiv og systemanalyse. Brukerperspektivet forsøker å fange opp brukernes opplevelser, behov, adferd og helse for å undersøke sammenhengen mellom hhv bruk av RAT og helse og mulige forbedringsmuligheter for tjenesten. Forbedringsmuligheter for tjenesten er også studert ved bruk av en systemanalyse som undersøker samspillet mellom ulike komponenter (mennesker, teknologi, kultur, infrastruktur mm) i systemet knyttet til RAT, men også andre innen helse- og omsorgstjenester for eldre.

For å få kunnskap om målgruppens behov og opplevelser knyttet til tilbudet, og samtidig kunne undersøke viktige mekanismer og mellomliggende variabler som belyser hvordan RAT kan føre til gunstige helseeffekter, ble det gjennomført kvalitative intervjuer med både brukere og ikke-brukere i Vestre Aker, Nordre Aker og Sagene i perioden 2.3.2020 – 5.3.2020. I bydelene Sagene og Vestre Aker ble det gjennomført intervjuer med to brukere og to ikke-brukere (4 intervjuer i hver bydel). I Nordre Aker, ble det gjennomført to intervjuer med brukere av tjenesten, og et fokusgruppeintervju med både brukere og ikke

brukere (syv personer). Informantene vi har intervjuet er mellom 69 og 90 år. De fleste befinner seg i alderssjiktet 75-85 år.

For å undersøke forbedringsmuligheter og hvilke muligheter som ligger i systemet, har det også blitt gjennomført workshop med representantene (n=15) for nøkkelaktører i det offentlige systemet knyttet til eldres helse- og transporttjenester. Representantene ble identifisert og rekruttert i samarbeid med oppdragsgiverne. Fjorten av disse representantene deltok i en workshop i Bydel Sagene, den 6. mars 2020, fra kl.1300-1530. Representantene var fra Ruter (2 personer), Konsentra (2), Byrådsavdeling for Helse, Eldre og Innbyggertjenester (HEI) (1), Bydel Vestre Aker (4), Bydel Sagene (4) og Bydel Nordre Aker (2). Deltakerne fra bydelene inkluderte både de som hadde oversikt over utrulling av tilbudet i bydelen og de som hadde nær kontakt med målgruppen (f. eks. fysioterapeut). I tillegg deltok en representant for operatøren i et separat telefonintervju på den 11. mars fra 1230-1330. Disse workshopene tar utgangspunkt i en systemanalytisk tilnærming for å forstå mulige forbedringspotensial.

I tillegg ble det gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse blant brukere og ikke-brukere av tjenesten i bydelene Nordre Aker og Sagene, og Vestre Aker. Formålet var å kartlegge bruk og effekter av RAT blant personer i målgruppen, men også mulige forbedringsmuligheter for tjenesten. Spørsmålene i undersøkelsen ble bygget på tidligere forskning og de kvalitative intervjuene med brukere og ikke-brukere i dette prosjektet. Det ble trukket et tilfeldig utvalg på 3600 personer i alderen 74 år eller eldre i bydelene. Et papirskjema ble sendt ut med svarkonvolutt til utvalget den 23. september. Datainnsamlingen ble avsluttet den 19. oktober. Totalt var det 1264 personer som returnerte svarskjema. Det gir en svarprosent på 35 prosent, noe som er høyt i forhold til mange andre spørreundersøkelser TØI gjennomfører. Dette kan tyde på høyt engasjement for temaet i målgruppen. Hvordan respondentene fordelte seg mellom de ulike bydelene er vist i tabell S.1.

Tabell S.1 Fordeling av respondenter i de ulike bydelene. Antall og prosent.

| Bydel       | n    | %    |
|-------------|------|------|
| Nordre Aker | 455  | 37,9 |
| Vestre Aker | 609  | 50,7 |
| Sagene      | 137  | 11,4 |
| Total       | 1201 | 100  |

## Effekter av RAT på helse og livskvalitet

Utgangspunktet for prosjektet var spørsmålet om RAT virker inn på ulike indikatorer på helse – som sosialisering, selvstendighet, aktivitetsdeltakelse, og psykisk og fysisk helse. Ettersom vi ikke hadde tilgang til før-data om brukerne, brukte vi et forskningsdesign som kunne si noe om (i) retningen på sammenhengen mellom bruk av RAT og helse (ved kvalitative intervjuer og retrospektive spørsmål); og (ii) hvorvidt helsen (selvrapport ensomhet og fysisk helse) til de som bruker RAT er bedre enn helsen til de som ikke bruker RAT, når man kontrollerer for viktige faktorer som kan påvirke helse (for eksempel fysiske begrensninger i mobilitet). Alle analysene av sammenhengen mellom bruk av RAT og helse (ulike mål på helse), viser følgende: De som bruker RAT er i større grad ensomme og deprimerte, har dårligere psykisk og fysisk helse og dårligere helse generelt, har flere fysiske begrensninger og problemer med å bruke det ordinære kollektivtilbudet enn de som ikke bruker RAT. De har også et større udekket behov for aktiviteter utenfor hjemmet enn de som ikke bruker RAT. Disse resultatene tyder på at de som bruker RAT er også de som

har mest behov for tilbudet, noe som ikke er overraskende. De som har størst utfordringer med helse og transport har naturlig nok også mest behov for tjenesten. Funnene viser at tilbudet når ut til den rette målgruppen.

De multivariate analysene viser at det ikke er en positiv selvstendig effekt av bruk av RAT på henholdsvis ensomhet og fysisk helse når vi kontrollerer for andre faktorer, slik man kunne forvente når man antar at bruk av RAT kan virke positivt på helse og livskvalitet. Vi finner derimot en negativ sammenheng mellom bruk av RAT og de to ulike målene på helse (ensomhet og fysisk helse), noe som tyder på at vi må se bruk av RAT i en større kontekst: De som bruker RAT gjør det nettopp fordi de kan og har behov for å komme seg ut oftere, trolig fordi de har begrenset bevegelsesfrihet. Dersom vi sammenligner RAT-brukere med ikke-brukere som ikke kan benytte seg av det ordinære kollektivtilbud, finner vi liten forskjell på skårer for ensomhet eller fysisk helse. Men mange som ikke bruker RAT kjører bil selv eller sitter på med andre, og dette kan indikere at ikke-brukere møter sitt behov for mobilitet på andre måter.

Når vi derimot tar utgangspunkt i det RAT-brukere sier selv direkte (utenom å gå veien om ulike mål på helse, som sosialisering, ensomhet, aktivitetsdeltakelse mm), er det mye som tyder på at bruk av RAT øker helse og livskvalitet, og at det er en årsakssammenheng mellom disse. De kvalitative intervjuene med brukere viser at RAT-tilbudet fungerer som en katalysator for økt livskvalitet på flere måter; de kommer seg ut på ulike fritidsaktiviteter i hverdagen som er viktige for deres livskvalitet, de blir mer selvstendige når de kan ta hånd om egne behov og daglige gjøremål på egenhånd, de opplever trygghet på reisen ved at det er et dør-til-dør tilbud (og hjelp fra sjåfører ved behov) som de ellers ikke ville hatt ved bruk av det ordinære kollektivtilbudet, og mange har også positive opplevelser av reisen underveis, som for noen også resultater i nye vennskap. Også i spørreundersøkelsen ser vi klare tendenser til at bruk av RAT påvirker helse og livskvalitet positivt. Svært mange oppgir at bruk av RAT har bidratt til at de kommer seg ut oftere på egenhånd (selvstendighet) og at det har bidratt til økt livskvalitet. Nærmere femti prosent mener også at bruk av RAT har forbedret deres helse i noen eller i stor grad. I tillegg finner vi at selvrapporterte endringer i helse og livskvalitet øker positivt med økt bruk av RAT.

For å kunne måle i hvilken grad bruk av RAT har en positiv effekt på helse og livskvalitet, utenom å spørre brukere direkte, er det behov for panelundersøkelser, der man følger de samme brukerne over tid og ser på eventuelle endringer i deres helse og livskvalitet (gjennom bruk av ulike mål på dette, som f.eks. ensomhet, depresjon, selvstendighet, generell tilfredshet med livet, selvrapportert fysisk helse, udekket aktivitetsbehov mm). Det bør også gjennomføres tilsvarende undersøkelse blant utvalg av befolkningen i samme målgruppe, som ikke har dette tilbudet (kontrollgruppe).

## Hvordan kan tjenesten forbedres – brukernes perspektiv

De aller fleste (87 prosent) av respondentene i den kvantitative spørreundersøkelsen, kjenner til RAT, uavhengig av om de bruker tjenesten eller ikke. Dette tyder på at informasjon om tilbudet har nådd ut til de eldre i bydelene, også til de som kan komme til å få behov for det en dag. De aller fleste (88 prosent) av de som bruker tilbudet, oppgir også å ha god nok kunnskap om og forståelse for hvordan de bruker RAT. Også denne type informasjon synes dermed å være tilfredsstillende. Den primære årsaken til at folk ikke benytter tjenesten, er ifølge respondentene at de klarer seg fint med andre transportmidler (78 prosent). Omtrent en fjerdedel av de som ikke bruker RAT oppgir også at de tror tilbudet er ment for andre med større problemer enn dem selv. De fleste brukerne av RAT synes det er enkelt å bestille og bruke tjenesten, og det er få som mener at det tar for lang tid å komme seg frem til en aktivitet når man bruker tjenesten.

Både de kvalitative intervjuene og spørreundersøkelsen tyder på at brukerne av RAT er svært fornøyde med tjenesten og hvordan den fungerer. Likevel er det noen forbedringspunkter som kommer opp i begge. 78 prosent av RAT brukerne i spørreundersøkelsen sier seg enig i påstanden «Jeg skulle ønske jeg kunne reise fra min bydel til en annen bydel med Rosa buss». Dette er også et av de viktigste forbedringspunktene som kommer opp i de kvalitative intervjuene. I disse komme det frem at mange har aktiviteter og venner og familie i andre deler av byen, men som de på intervjuetidspunktet ikke kunne reise til med RAT. Dette er fordi kjøring til disse andre bydelene ikke var dekket av tilbudet. I de kvalitative intervjuene var det også et uttalt ønske om at kjøreområdet skulle omfatte områder som byr på naturopplevelser, som Grefsenkollen, Holmenkollen og Bygdøy.

I både de kvalitative intervjuene og i spørreundersøkelsen kommer det fram at det er et ønske om å utvide driftstiden på tjenesten. 49 prosent av RAT-brukerne sier seg enig i påstanden «Det er frustrerende at Rosa buss kun er tilgjengelig i begrensede tidsperioder». I intervjuene kommer det frem at det er særlig ønsket at tilbudet kunne starte tidligere. Mange opplever for eksempel problemer med å bruke tilbudet om frivillighetstjenester på eldresentrene på grunn av dagens driftstid av RAT. Ønsket om tidligere oppstart av tjenesten betyr ikke at det ikke også kan være ønske om utvidet driftstid av RAT på ettermiddag- og kveldstid (vi kan ikke generalisere ut ifra de kvalitative intervjuene).

I tillegg er det nærmere 40 prosent av RAT-brukerne som i spørreundersøkelsen sier seg enig i påstanden «Det burde være mulig å få raskere retur hvis man skulle ha behov for det». En fjerdedel av brukerne i spørreundersøkelsen oppgir også at det burde være enklere å endre bestillingen. Både i de kvalitative intervjuene og i den kvantitative undersøkelsen fremkommer det at noen også opplever en del forsinkelser ved bruk av RAT. Ruters statistikk viser at det kun er 0,8% av alle turer som er kategorisert som forsinket i henhold til betegnelsen til Ruter om forsinkelse på bestillingstransport. Det kan derfor diskuteres om kommunikasjon rundt tjenestetilbudet ikke er tilstrekkelig, da en fjerdedel av brukerne opplever at RAT ofte er forsinket. Likevel fremkommer forsinkelser brukerne opplever som et noe mindre problem enn ønsket om å bruke RAT på tvers av bydeler og å få utvidet driftstiden.

## Hvordan kan tjenesten forbedres og hvilke muligheter ligger i tjenesten – systemperspektiv

Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at ca. 25 prosent av personer 75 år og oppover i bydelene hvor RAT er tilgjengelig, har brukt RAT. Kun 6 prosent sa at de brukte RAT en gang i uka eller mer i ukene før spørreundersøkelsen<sup>1</sup>. Nesten halvparten (46 prosent) av de som sier de opplever problemer med å bruke det vanlige kollektivtilbudet bruker RAT minst av og til, og 15 prosent bruker RAT regelmessig. På den andre siden kan vi si at litt over halvparten av den sentrale målgruppen for RAT, ikke bruker tjenesten. Selv om RAT ser ut til å ha nådd mange i målgruppen, kan dette indikere potensiale for å øke antall brukere som ikke kan benytte seg av det ordinære kollektivtilbudet. Ved å øke antall brukere, vil man gjøre RAT mer økonomisk bærekraftig, delvis pga. reduserte driftskostnader per passasjer, men også pga. eventuelle kostnadsbesparelser i andre deler av kommunale tjenester (f. eks. redusert antall TT-reiser).

I systemanalysen, har vi sett på hvordan HEI, Ruter og de andre nøkkelaktørene kan øke antall brukere i den sentrale målgruppen. Et viktig bidrag i arbeidet framover kan være at

<sup>1</sup> Pandemisituasjonen kan ha påvirket svarene noe.

nøkkelaktørene i RAT-systemet utvikler en felles forståelse av formålet med RAT, og hvordan de skal kommunisere informasjon om RAT som er nyttig for ulike deler av målgruppen. Som del av dette arbeidet bør en strategi utvikles for å nå ut til de som ikke deltar i aktiviteter i samfunnet og holder seg inne. Dette er en del av målgruppen som RAT er spesielt rettet mot. For at RAT skal være økonomisk bærekraftig, er det behov for å finne riktig balanse mellom service («varm buss», sjåfør som bistår, skape trygghet) og det at tjenesten skal driftes effektivt (f. eks. mange passasjerer, kort reisetid, effektiv av- og påstigning). Analysen indikerer at god informasjonsflyt mellom systemets nøkkelaktører kan bidra til å finne riktig balansegang her. En gjensidig informasjonsflyt mellom bussjåføren/operatøren og Konsentra/Ruter kan være spesielt viktig for kontinuerlig utvikling av RAT, og for at mange i den sentrale målgruppen fortsetter å bruke det. Sjåførens forståelse av kundenes behov og hvordan sjåførene oppleves av kunden, kan utvikles slik at flere fortsetter å bruke RAT, og flere positive helseeffekter oppnås.

For å øke antall brukere og oppnå både helseeffekter, lavere driftskostnader og dermed økonomisk bærekraft, må så mange kunder i målgruppen tro at RAT er ment for dem. De må oppleve lav terskel for å ta RAT i bruk, være sikker på hvordan de skal bestille og reise med RAT, og oppleve at bussen ikke er forsinket og har rimelig kort reisetid. Disse er faktorer som kan måles. For å støtte opp under eventuelle helseeffekter ved økt velvære, kan RAT knyttes til de sosiale og fysiske aktiviteter bruk av tjenesten gir tilgang til.

Til slutt, er det å rulle ut RAT til flere bydeler, eller alle bydelene i Oslo, også et viktig tiltak med tanke på forbedring av RAT. Nesten 80 prosent av brukerne ønsker at de kunne reise fra sin egen bydel til en annen bydel med RAT. Flere ga uttrykk for at de var frustrerte over at reiseområdet var begrenset, og at de ikke hadde helt oversikt over hvilke områder tjenesten dekker. Med en tjeneste som dekker hele byen og mulighet for tidligere og senere reiser, vil kundene kunne velge fra mange flere destinasjoner, og mellom flere sosiale og fysiske aktiviteter. Dette kunne øke antall reisende totalt og per tur, slik at det blir flere lik dem på bussen - med økt samspill og kontakt med andre som resultat. Dette vil kunne ha positive effekter både på helse for brukeren og på tjenestens økonomiske bærekraft.

## Kostnadsbesparelser for kommunen

Resultatene fra studien (kvalitative intervjuer samt retrospektive spørsmål) er helt entydige når det gjelder betydningen av bruk av RAT for økt selvstendighet i hverdagen for de som bruker tjenesten, når man spør brukerne direkte. Ved bruk av RAT kan de i større grad ta hånd om daglige gjøremål på egenhånd, noe som kan slå positivt ut på behovet for helse- og omsorgstjenester på lang sikt. Det har ikke vært mulig å beregne mulige kostnadsbesparelser for kommunen. Det er imidlertid grunn til å tro at RAT vil gi kostnadsbesparelser for kommunen på lengre sikt, f.eks. ved mindre behov for kommunale tjenester i hjemmet eller utsatt behov for sykehjemsplass. I tillegg kommer de positive effektene av bruk av RAT for den enkeltes helse og livskvalitet, som vist i studien. Disse effektene kan ikke prissettes, men er helt i tråd med Handlingsplanen for en aldersvennlig by (Oslo kommune 2018). Det er grunn til å tro at glade og aktive eldre også vil kunne gi mer tilbake til samfunnet for øvrig: De kan for eksempel hjelpe syke venner eller passe barnebarn. I tillegg vil de være mindre avhengig av hjelp fra sine nærmeste familie og venner.