

Gastvrije en inclusieve binnenstad Groningen

aanvullende dienstverlening
voor anders mobilen

Uitwerkingsdocument

Bestuurlijk opdrachtgever: Philip Broeksma

Ambtelijk opdrachtgever: Natascha Agricola

Ambtelijk opdrachtnemer: Machiel Huizenga

Datum: 30 juni 2021

Inhoudsopgave

1. Gastvrij en inclusieve binnenstad, hoe doen we dat?	2
2. Probleemstelling	3
2.1 Loopafstanden naar bestemmingen in de binnenstad.....	3
2.2 Doelgroep.....	4
2.3 Wensen en behoeften van de doelgroep	6
2.4 Conclusie van het onderzoek	7
3. Route naar oplossing	8
3.1 Opties.....	8
3.2 Pilot met flexibele invulling.....	10
Bijlage 1: Verwachte verdeling van reizigers over de weekdays	i

1. Gastvrij en inclusieve binnenstad, hoe doen we dat?

Op 24 februari 2016 heeft uw raad de visie 'Bestemming Binnenstad' vastgesteld. In deze visie is vastgelegd dat de bussen in de toekomst niet meer stoppen op de Grote Markt en voor de Der Aa-kerk.

Naar aanleiding van inspraakreacties, debat en een verkennende studie heeft het College toegezegd dat er een vorm van alternatief vervoer in de binnenstad komt, in aanvulling op het openbaar vervoer. Dit aanvullend vervoer is met name bedoeld voor anders-mobielen: mensen die een (mobiliteits)beperking ervaren en/of minder goed ter been zijn.

Pilot Alternatief vervoer binnenstad gestaakt

Op 3 september 2017 startte de pilot "Alternatief Vervoer Binnenstad West". In mei 2018 is deze pilot uitgebreid zodat het grootste gedeelte van de binnenstad bediend kon worden met een pendelbus. Dit bleek geen succes. Het gebruik van de pendelbus was laag en de kosten hoog. Daarom is besloten de pilot met de pendelbus te staken.

Gastvrije en inclusieve binnenstad

De behoefte om een gastvrije en inclusieve binnenstad te bieden blijft. De binnenstad is een plek voor alle Groningers. Mensen met een beperking, ouderen die minder goed ter been zijn of anderszins anders-mobielen willen net als ieder ander ook kunnen gaan en staan in de binnenstad. Dat willen we als gemeente faciliteren. De kernvraag is: "Hoe doen we dat?".

Kernvraag:

*Hoe kunnen we faciliteren dat anders-mobielen net als ieder ander,
bestemmingen in de binnenstad kunnen bereiken,
als het reguliere openbaar vervoer niet meer halteert in de binnenstad?*

Dit document gaat in op deze vraag en vormt daarmee het antwoord op de onderzoeksopdracht die uw raad in maart 2020 vaststelde (zaaknummer: 120218-2020). In deze onderzoeksopdracht is een aantal randvoorwaarden voor het onderzoek opgenomen. Vanuit deze randvoorwaarden zijn wij het onderzoek gestart.

2. Probleemstelling

Om een passend antwoord te kunnen geven op de kernvraag zijn antwoorden nodig op de volgende drie vragen:

- Worden de loopafstanden naar de bestemmingen in de binnenstad zo groot dat aanvullend vervoer echt nodig is?
- Hoe groot is de doelgroep die we willen faciliteren?
- Wat zijn de wensen en behoeften van deze doelgroep?

2.1 Loopafstanden naar bestemmingen in de binnenstad.

Tabel 1 geeft een overzicht van loopafstanden van de nieuwe bushaltes naar enkele belangrijke bestemmingen in de binnenstad. In de onderste regel zijn de loopafstanden vanaf de huidige OV halte Grote Markt opgenomen. Deze halte komt te vervallen. De nieuwe bushaltes liggen aan de randen van de binnenstad. In algemene zin is aangenomen dat afstanden groter dan 400 meter problematisch kunnen zijn. Deze afstand wordt namelijk ook als “maat” gebruikt voor plaatsing van OV haltes en in de WMO. Natuurlijk kunnen we dit niet als een absoluut gegeven nemen. Voor sommige mensen uit de doelgroep is 400 meter net te ver, terwijl anderen met gemak deze afstand kunnen afleggen.

bestemming	Grote Markt	Herestraat	Vismarkt	Nieuwe Markt	Academie Plein
Halte					
bushalte Zuiderdiep	390	220	440	480	720
Stadsschouwburg	390	670	640	300	760
Provinciehuis	370	610	630	280	720
Westerhaven	750	750	550	880	670
Verl. Visserstraat	850	900	720	1000	550
Grote Markt	50	270	280	125	395

Tabel 1: overzicht van loopafstanden (bron: afstandmeter.nl, afgerond op tientallen).

Conclusie:

Door de plaatsing van OV haltes aan de randen van de binnenstad en het opheffen van de halte Grote Markt:

- *worden loopafstanden naar bestemmingen in de binnenstad vergroot. Een aantal loopafstanden wordt groter dan 400 meter. Voor een aantal bestemmingen in de randen van de binnenstad, zoals de Stadsschouwburg, worden de loopafstanden verkleind;*
- *liggen Vismarkt en Academieplein relatief ver van de OV haltes;*
- *zijn andere bestemmingen binnen een straal van 400m van tenminste één OV halte, maar zal vanaf sommige andere haltes een grotere afstand moeten worden overbrugd.*

2.2 Doelgroep

Doelgroep: reizigers die met OV reizen en slecht ter been/anders mobiel zijn

Het gaat in dit onderzoek om aanvullend alternatief vervoer. Het vervoer moet aanvullend zijn op het reguliere openbaar vervoer. We gaan dus primair uit van reizigers die met het normale openbaar vervoer (kunnen) reizen maar in hun mobiliteit een beperking ervaren, bijvoorbeeld omdat grote loopafstanden niet mogelijk zijn. Dit zijn niet alleen mensen die slecht ter been zijn, maar bijvoorbeeld ook mensen met een visuele beperking. Als mensen met een visuele beperkingen grotere afstanden lopend moeten overbruggen moeten ze meer routedetails kunnen onthouden. En dat kan een onoverkomelijke belasting zijn.

Omvang doelgroep

De omvang van de doelgroep is niet rechtstreeks uit statistieken te halen. Daarom kiezen we een benadering in een aantal stappen om de omvang van de doelgroep vast te stellen:

1. Op basis van gegevens van het OV bureau Groningen-Drenthe stellen we het totaal aantal reizigers naar de binnenstad van Groningen vast. We gaan daarbij uit van de gegevens van november 2019. Dit zijn gegevens die niet zijn beïnvloed door de COVID-19 maatregelen. November is doorgaans de drukste maand in het openbaar vervoer. Het aantal reizigers naar de binnenstad varieert tussen 9200 op een zondag en bijna 40.000 op een vrijdag.
2. We gaan ervan uit dat circa 10% van de reizigers een mobiliteitsbeperking ondervindt. Uit CBS onderzoek blijkt dat iets minder dan 10% van de Nederlanders ouder dan 12 jaar een mobiliteitsbeperking ondervindt. Deze groep reist 30% tot 40% minder dan de groep die geen mobiliteitsbeperkingen ondervindt. Dit is *niet* verdisconteerd in onze verdere berekeningen.
3. De halte A-kerkhof is in september 2017 uit de dienstregeling gehaald. Daarna is de pendelbus gestart en dit was het enige alternatief voor het OV. Daarom mag verwacht worden dat de doelgroep vanaf deze halte van de pendelbus gebruik maakte. Het gemiddeld aantal instappers in de pendelbus in de periode februari - augustus 2019 is afgezet tegen het normale gebruik van het reguliere OV. Het blijkt dat maximaal 0,23% (vrijdag) van de reizigers gebruik maakte van de pendelbus en maximaal 3,5% (donderdag) van de mensen die een mobiliteitsbeperking ervaart.
4. Deze (maximum) percentages extrapoleren we naar alle reizigers in de binnenstad om de omvang van de doelgroep voor alternatief vervoer in de binnenstad vast te stellen.

Als we deze redenering volgen dan bestaat de doelgroep uit maximaal 140 personen per dag. Kijken we alleen naar de haltes die verdwijnen uit de binnenstad dan is de doelgroep maximaal 70 personen per dag (tabel 2).

Hierbij plaatsen we enkele kanttekeningen:

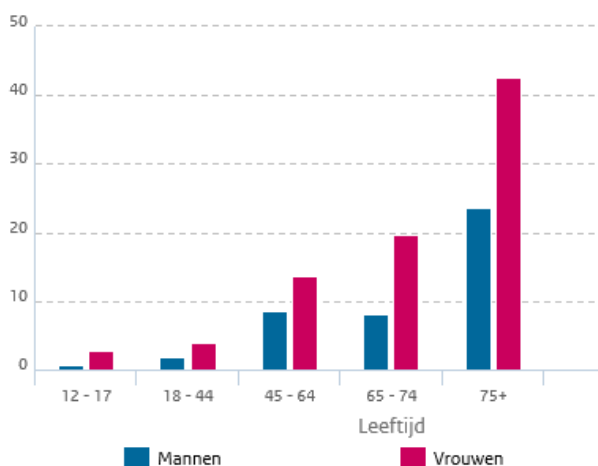
- In de eerste plaats gaan we uit van de drukste OV maand en rekenen we met de maximaal geconstateerde gebruikpercentages. Het betreft gebruikpercentages op donderdagen en vrijdagen. Op andere weekdays lagen de gebruikpercentages meer dan de helft lager.
- In de tweede plaats houden we geen rekening met het aandeel van de doelgroep dat zelf in zijn mobiliteitsbehoefte voorziet.
- Met het feit dat de doelgroep 30 tot 40% minder reist is ook geen rekening gehouden.

- Er is ook geen rekening gehouden met de scheve leeftijdsopbouw van reizigers in Groningen. In Groningen is slechts 30% van de reizigers 50 jaar of ouder. En dit is de groep die relatief meer mobiliteitsbeperkingen ervaart (zie figuur 1).

Reiziger binnenstad (haltes: Grote Markt, Zuiderdiep, Schoolholm, Westerhaven)	maandag	dinsdag	woensdag	donderdag	vrijdag	zaterdag	zondag
Reizigers naar binnenstad	22913	24969	25552	30000	38975	25929	9172
Reizigers met mobiliteitsbeperking (incl sr) is ca. 10%	2291	2497	2555	3000	3898	2593	917
Het aandeel reizigers dat op de halte A-kerkhof gebruik maakte van de pendelbus was ten hoogste 0,23% van het totaal aantal reizigers in het OV via deze halte reisde	53	57	59	69	90	60	21
Het aandeel reizigers uit de doelgroep dat op de halte A-kerkhof gebruik maakte van de pendelbus was ten hoogste 3,5% van het totaal aantal doelgroepr reizigers dat in het OV via deze halte reisde	80	87	89	105	136	91	32
Halte Grote Markt + A kerkhof (verwijderde haltes)	11199	13973	13555	14044	19211	12922	4699
Reizigers met mobiliteitsbeperking (incl sr) is ca 10%	1120	1397	1356	1404	1921	1292	470
Het aandeel reizigers dat op de halte A-kerkhof gebruik maakte van de pendelbus was ten hoogste 0,23% van het totaal aantal reizigers in het OV via deze halte reisde	26	32	31	32	44	30	11
Het aandeel reizigers uit de doelgroep dat op de halte A-kerkhof gebruik maakte van de pendelbus was ten hoogste 3,5% van het totaal aantal doelgroepr reizigers dat in het OV via deze halte reisde	39	49	47	49	67	45	16

Tabel 2: benadering omvang doelgroep

De benadering leidt dus tot een overschatting van de doelgroep. We moeten echter ook erkennen dat we niet precies weten waarom de doelgroep zo weinig gebruik maakte van de pendelbus. Daardoor kan doorrekenen met de gebruikscijfers risicovol zijn.



Figuur 1: aandeel van bevolking dat een mobiliteitsbeperking ervaart, naar leeftijdscategorieën (bron: CBS)

Conclusie:

We kunnen in redelijkheid aannemen dat de omvang van doelgroep varieert tussen 10 en 120 reizigers per dag. Als we deze aantallen vertalen naar reizigers per uur komen we op heel kleine aantallen reizigers.

2.3 Wensen en behoeften van de doelgroep

In de afgelopen jaren en ook na het vaststellen van de onderzoeksopdracht door uw raad, is diverse malen gesproken met vertegenwoordigers uit de doelgroep. Daarbij zijn wensen en behoeften geïnventariseerd. Hieronder vindt u daarvan een samenvatting:

- Korte loopafstanden naar bestemmingen (onthouden route-details blinden)
- Dienstregeling ook buiten winkeltijden in verband met horeca en theaterbezoek
- Geen lange wachttijden maar wel rekening houden met langere in- en uitstaptijden
- Aankomst bij haltes en van voertuig aankondigen voor blinden en slechtzienden
- Chauffeur voor prioritering reizigers en assisteren van reizigers
- Geschikt voor rolstoelvervoer (let op extra regelgeving!)
- Geen verhoogde instap
- Gemakkelijk kunnen betalen, bij voorkeur OV-chip.
- Niet stigmatiserend → ook gebruik door anderen.

Een bus, die we voor vervoer over relatief korte afstanden in de binnenstad inzetten, zal doorgaans niet gebruikt worden door rolstoelers. Elektrische rolstoelen hebben dikwijls een actieradius van 10 tot 15 kilometer. De meeste rolstoelers met een hand-aangedreven rolstoel kunnen zich op de korte afstand ook zelf redden. Soms kan sprake zijn van een behoefte aan ondersteuning, bijvoorbeeld in geval van vermoeidheid.

Het gevraagde betaalgemak via een OV-chip is volgens een OV bureau Groningen- Drenthe een erg kostbare optie, mede omdat voldaan moet worden aan specifieke regelgeving.

Bij behandeling van de onderzoeksopdracht in de gemeenteraad spraken enkele fracties om “als mogelijke bijvangst” de pendelbus ook beschikbaar te stellen voor andere reizigers. De gedacht daarbij was dat de gastvrijheid van de binnenstad daarmee kan worden onderstreept en dat het alternatieve aanvullende vervoer dan niet meer als stigmatiserend kan worden gekenmerkt. Tegelijkertijd is het zo dat we hiermee feitelijk de bus weer terugbrengen in de binnenstad. De gemeenteraad koos er in 2016 voor om de bus te weren uit de binnenstad om deze leefbaarder en veiliger te maken. Verder stelde de gemeenteraad in maart 2020 vast (zaaknummer 120218-2020) dat de gemeente een eventuele pendelbus niet zelf zal exploiteren en dat er vooralsnog geen middelen beschikbaar zijn voor het implementeren van het alternatief vervoer in de binnenstad.

Uit het overleg met de Werkgroep Toegankelijk Groningen van 26 maart 2021 bleek dat vooral transfers van het ene vervoersysteem naar het andere voor de doelgroep vervelend zijn. Dit komt onder andere doordat het reguliere openbaar vervoer, ondanks investeringen, nog altijd minder gebruiksvriendelijk is voor anders-mobielen. Zo kunnen chauffeurs binnen het reguliere OV niet altijd assisteren bij het in- en uitstappen omdat zij onder tijdsdruk staan.

Conclusie:

De wensen en behoeften vanuit de doelgroep zijn vooral geformuleerd vanuit het perspectief van een pendelbusje. Dat geldt ook voor de randvoorwaarden binnen de onderzoeksopdracht. Te constateren is dat het door de doelgroep gewenste serviceniveau hoog is. Het experiment met het pendelbusje heeft uitgewezen dat dit tot hoge kosten in relatie tot het gebruik leidt.

2.4 Conclusie van het onderzoek

We constateren dat er een probleem is qua te overbruggen loopafstanden naar met name de locaties Vismarkt en Academieplein. De meeste loopafstanden van OV haltes naar bestemmingen in de binnenstad nemen toe. Voor enkele bestemmingen in de randen van de binnenstad nemen de loopafstanden echter af. Voor sommige reizigers levert de vergrote loopafstanden een probleem op.

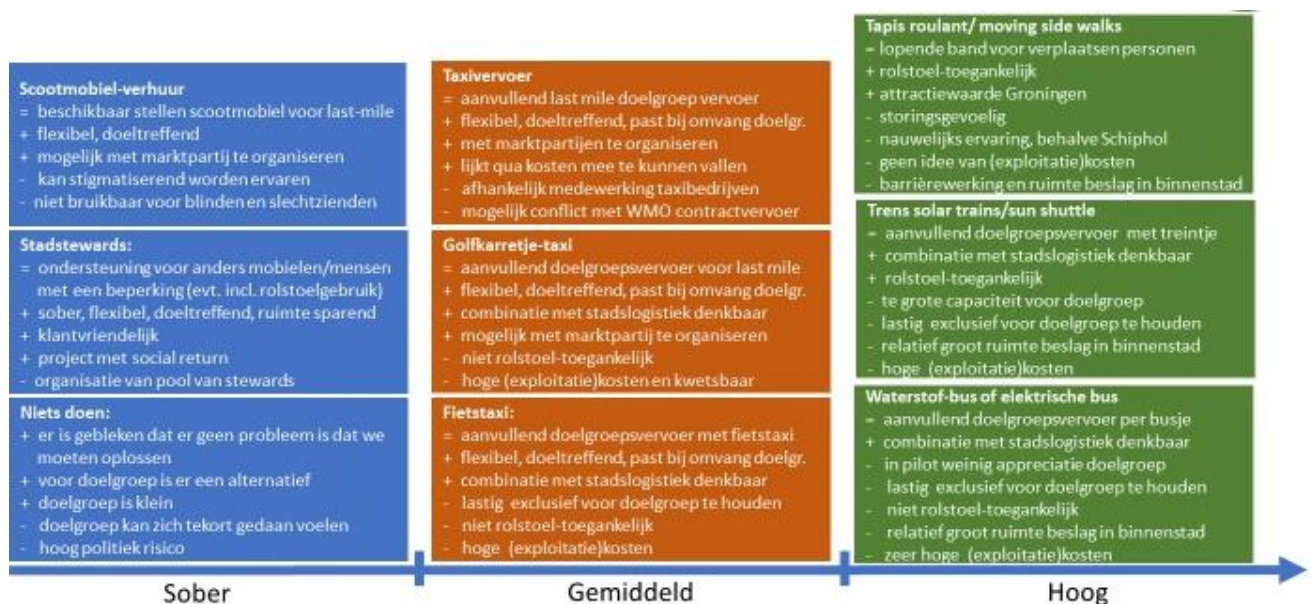
Het aantal reizigers waarvoor dit geldt is beperkt. Het aantal is zo beperkt dat we moeten vaststellen dat een oplossing met een pendelbus en dienstregeling tot een disbalans leidt tussen maatschappelijke kosten en baten.

3. Route naar oplossing

Als vervolgstap op de uitkomst van het onderzoek, is op creatieve en pragmatische wijze gezocht naar passende oplossingen die passen bij de uitgangspunten van de visie “Bestemming Binnenstad”.

3.1 Opties

Figuur 2 toont een collectie van mogelijke opties. Deze opties zijn samengesteld op basis van onderzoek van Bono Traffics uit 2015 en aanvullend bureau- en internetonderzoek. De opties zijn vervolgens gerubriceerd naar de omvang van de benodigde investering. Per optie worden voor- en nadelen weergegeven. Bij de samenstelling van het aantal opties zijn we niet uitputtend maar pragmatisch.



Figuur 2: Rubricering van opties (bronnen: onderzoek Bono traffics, oktober 2015, bureau- en internetonderzoek). Op de horizontale as in de omvang van de investering aangegeven: sober, gemiddeld en hoog.

De oplossingen in de groene vakken vragen gezien het geringe aantal reizigers een relatief hoge investering. Daarnaast kan ook het ruimtebeslag in de binnenstad, zeker op drukke momenten, een knelpunt vormen. Het ligt derhalve voor de hand om oplossingen te zoeken door (combinaties van) opties uit de linker en middelste kolom.

Over deze opties merken we het volgende op:

- Niets doen is een optie, als blijkt dat een loopafstand van circa 400 meter vanaf de dichtstbijzijnde halte hanteerbaar is voor de doelgroep. De afstand van 400 meter wordt binnen de WMO en bij plaatsing van OV haltes gebruikt als een “maat” voor een acceptabele loopafstand. We weten echter dat voor een aantal personen uit de doelgroep zal deze afstand echter te groot zijn;
- Inzet van stadsstewards (vrijwilligers, WerkPro) is wellicht een mogelijkheid om flexibel in te spelen op wensen en behoeften van individuele reizigers. In het UMCG en in het Martiniziekenhuis gebeurt dit al. Daar heten de stewards gastheer of gastvrouw;

- Het is mogelijk om scoot-mobielen of duwrolstoelen te verhuren aan leden van de doelgroep. De fietsenstallingen aan de randen van de binnenstad en op korte loopafstand van de bushaltes zouden daarvoor mogelijk als uitvalsbasis kunnen worden gebruikt. De beheerders van de fietsenstallingen (vaak medewerkers van WerkPro) zouden dit als extra taak er mogelijk bij kunnen doen;
- Met fietstaxi's worden in verschillende steden al positieve ervaringen opgedaan. Vaak geldt dit dan als een toeristisch-recreatief vervoermiddel. Er zijn echter ook fietsriksja's speciaal geschikt voor doelgroep-vervoer van bijvoorbeeld ouderen en andere anders-mobielen. Uit onderzoek¹ blijkt dat exploitatie van fietstaxi's door marktpartijen mogelijk is mits de overheid subsidieert of met de exploitant een contract afsluit;



Figuur 3: de Chat-Riksja fiets

- De golfkar-taxi wordt in het UMCG aangeboden aan bezoekers en patiënten door de gastheren en -vrouwen. Het blijkt dat de golfkarren erg kwetsbaar en onderhoudsgevoelig zijn, zeker wanneer ze in de buitenlucht worden gebruikt. Gemiddeld staat één van de vijf golfkarren die het UMCG beschikbaar heeft, stil voor reparatie. Daarnaast blijkt dat aanbod ook vraag uitlokt. Hoe meer golfkarren beschikbaar zijn, hoe meer (ook gezonde) mensen er gebruik van willen maken. Het UMCG wil echter mensen zoveel mogelijk gezond laten bewegen. Daarom beperkt ze het aanbod vervoer per golfkar door er weinig beschikbaar te hebben en mensen te laten wachten op de golfkar. Mensen die zichzelf enigszins kunnen helpen, willen niet wachten en kiezen er dan toch voor om zelf te lopen.
- Aanvullend vervoer per taxi is in principe mogelijk. Specialisten wijzen erop dat dit een complexe aangelegenheid is. Er zullen afspraken moeten worden gemaakt met veel verschillende taxiondernemers. Dit betreft afspraken over beschikbaarheid en billijke ritprijzen voor het voor- en natransport met hele korte ritten vanaf de bushaltes. Deze afspraken kunnen gemakkelijk conflicteren met bestaande afspraken over WMO-vervoer. Bovendien moeten de ondernemers (kunnen) beschikken over vergunningen om reizigers in de binnenstad te kunnen afzetten.

¹ Fietstaxi Nijmegen, Eindrapport haalbaarheidsonderzoek, Lentekracht en Fietsdiensten.nl (2019)

Gastrijke en inclusieve binnenstad Groningen

Onderzoek naar aanvullende dienstverlening voor anders mobielen

3.2 Pilot met flexibele invulling

De reizigersaantallen zijn ongelijk over de weekdays en de tijdstippen van de dag verdeeld (zie bijlage 1). De meeste reizigers uit de doelgroep reizen op donderdag, vrijdag en zaterdag tussen 11.00u en 19.00u. Daarom is het raadzaam te starten met dienstverlening op die momenten.

Flexibel inspelen op de wensen en behoeften van de individuele reiziger uit de doelgroep is uitgangspunt. We stellen daartoe voor om een pilot te starten waarin een aantal van de bovengenoemde elementen ingezet kunnen worden, in overleg met en in samenwerking met de doelgroep. Voor de pilot is een bedrag van maximaal € 50.000 beschikbaar, dat kan worden gefinancierd vanuit het programmabudget Mobiliteit van 2021 en 2022.

De organisatie van de pilot vraagt vooral een praktische en pragmatische aanpak:

- Het zorgen voor goede afstemming en passende communicatie met de doelgroep;
- Het verzorgen van coördinatie van de pilot en afstemming binnen de gemeente en met andere betrokken partijen;
- Het werven van benodigde vrijwilligers;
- Het benodigde materieel regelen en zorgen voor adequaat beheer en onderhoud ervan;
- Passende stallings- en uitgifte punten te organiseren in afstemming met partijen, inclusief een praktisch en veilig systeem voor het innen van huuropbrengsten;
- Zorgen voor adequate aansturing van betrokken medewerkers en vrijwilligers;
- Het verzorgen van een centraal communicatiepunt waar leden van de doelgroep eventueel hun wensen en behoeften voor ondersteuning kunnen doorgeven;
- Het opzetten en uitvoeren van de evaluatie van de pilot, door het monitoren van het gebruik en de ervaringen vanuit de doelgroep.

Bijlage 1: Verwachte verdeling van reizigers over de weekdays

Tijdvakken	Maandag	Dinsdag	Woensdag	Donderdag	Vrijdag	Zaterdag	Zondag
0.00 - 2.00u	0	1	1	2	3	5	0
				0	0	0	0
5.00 - 7.00u	1	1	1	1	1	0	0
7.00 - 9.00u	9	9	9	10	10	2	0
9.00 - 11.00u	7	9	8	10	12	8	1
11.00 - 13.00u	10	12	12	13	19	15	5
13.00 - 15.00u	15	16	16	17	24	18	7
15.00 - 17.00u	18	18	19	21	27	15	7
17.00 - 19.00u	12	12	13	16	19	12	5
19.00 - 21.00u	4	5	5	8	10	7	3
21.00 - 23.00u	3	4	4	6	8	6	3
23.00 - 24.00u	1	1	1	2	3	3	1
	80	87	89	105	136	91	32

Gebaseerd op maximaal te verwachten (en overschatte) doelgroepsgrootte.

Als we uitgaan van minimaal 5 *potentiële* klanten per uur komt dienstverlening op de rood-gearceerde tijdstippen in beeld. Let wel: potentiële klanten zijn àlle reizigers uit de doelgroep die mogelijk gebruik kunnen maken van de dienstverlening. Omdat in bovenstaande cijfers een al overschatting zit van de doelgroep is het advies om in eerste instantie de dienstverlening te focussen op de dagen met het grootste aantal mogelijke reizigers uit de doelgroep. Dat zijn de donderdag, vrijdag en zaterdag tussen 11.00u en 19.00u.