

# **Verstolling in vernieuwing**

**Case beschrijving van de OV pilot op Texel**

**Inzending voor het 25 jarige bestaan van de NSOB**  
**28 augustus 2014**

**Fenanda Jacobs**  
**Maarten de Keijzer**  
**Florien Molendijk (MPA)**

## Samenvatting

Een nieuw inzicht van slimme ondernemers leidt tot een mooie kans op een vernieuwend experiment: de pilot Texel. Een vernieuwing die in de verstolde wereld van openbaar vervoer hard nodig is. De provincie Noord-Holland omarmt het initiatief voor de pilot dankbaar, om daarmee haar eigen politieke en ambtelijke wens tot innovatie vorm te geven. Die omarming brengt effecten met zich mee: consumentisme, bureaucrativering en drang tot perfectionering. De voorbereiding van de pilot OV op Texel sleept zich voort; vernieuwers worden verstellers. Het collectieve karakter van het oorspronkelijke initiatief – het welbegrepen eigenbelang – raakt in verval. Iedere partij streeft vooral naar eigenbelang, maar framen dit onder mom van gelijkheid en rechtvaardigheid tot iets altruïstisch.

Om de pilot mogelijk te maken, hebben we ruimte gecreëerd in een beleidsveld dat wordt gedomineerd door de waarden gelijkheid en rechtvaardigheid: OV voor iedereen in gelijke mate; dat is eerlijk. Onze achterliggende aanname is dat deze oude waarden in het OV in de pilot, via de deelnemende partijen een nieuwe ingang vinden. We lijken ze te hebben getackeld, maar worden alsnog in de rug geschoten.

In deze paper proberen we te begrijpen hoe dat werkt. We kijken terug op twee jaar voorbereiding, en kijken vooruit om te bepalen hoe we verder moeten. U maakt kennis met de verschillende partijen, hun belangen en rolveranderingen. We proberen te toetsen of deze werkelijk opereren vanuit de oude waarden – op basis van altruïstische gronden, of dat zij juist het welbegrepen eigenbelang – waar de pilot oorspronkelijk op was gebaseerd – zijn kwijtgeraakt en de oude waarden alleen door hen worden toegepast als quasi-morele, slim strategische argumenten om bij de projecttrekker – de provincie – wat gedaan te krijgen ten behoeve van het eigenbelang. Partijen werpen steeds nieuwe problemen op die moeten worden opgelost. Nu het project in handen is van de overheid lijkt geen uitdaging te groot: u roept maar en de overheid gaat het oplossen! De verwachting is gewekt dat alle belangen en wensen – ook de onverenigbare – tot in het oneindige zullen worden opgelost.

Betrokkenheid en onvermoeibaar enthousiasme van de projectleiding zorgen ervoor dat de pilot er gaat komen. Maar diezelfde betrokkenheid maakt dat we steeds weer in de valkuil stappen om ieder knelpunt op te lossen, wat weer leidt tot nieuwe knelpunten. De ultieme opgave blijft daarom om het karakter van de pilot te bewaken: het is een experiment met onzekerheden, van en voor de lokale samenleving. De zo breed verinnerlijkte of toegepaste norm van gelijkheid maakt dat op die onzekerheden een taboe lijkt te rusten.

Hierbij komen we tot slot nog bij de grootste uitdaging van dit project: een oefening in terughoudendheid, goed projectleiderschap in de vorm van weinig tot niets doen: het bestrijden van de eigen drang een geconstateerd gebrek op te lossen. En zo die terughoudendheid in te zetten als middel tegen consumentisme, bureaucrativering, en moeilijkdoenerij. En dus tegen de verstelling in de vernieuwing.

## Inleiding

Meer dan twee jaar zijn we bezig met de voorbereiding van een pilot op Texel. De voorbereidingen duren nu al langer dan de beoogde duur van de pilot. De voorbereidingen blijken weerbarstig; niets blijkt wat het lijkt en alles verandert. Gezamenlijk vastgestelde deadlines zijn net zo verraderlijk als de verschuivende zandbanken rond Texel.

De oproep van de NSOB om ter ere van het 25-jarig bestaan waardevolle ervaringen zichtbaar te maken, vormde voor ons een aanleiding om de ervaringen van de afgelopen jaren op te schrijven, om zo eens het gehele proces op afstand te kunnen bezien en vooral ook om na te denken over hoe het nu verder moet, zodat het ook eens écht tot uitvoering komt van deze bijzondere pilot.

Waarom hebben we ervoor gekozen de ervaringen rond dit project te beschrijven? De pilot Texel is een proef met een nieuwe aanpak voor het openbaar vervoer. In het domein openbaar vervoer bepalen zogenaamde gestolde arrangementen met de achterliggende verankerde waarden gelijkheid en rechtvaardigheid het landschap. Vernieuwing daarbinnen is op zich al een uitdaging. Toch hebben we binnen het huidige wettelijk kader – tegen heersende overtuigingen in – ruimte weten te creëren om een nieuw idee te gaan testen. We hadden de oude waarden en de weerstand die deze waarden meebrengen, vooraf herkend en doelmatig uitgeschakeld. Althans, dat dachten we...

Pas toen we van start gingen, en de ideeën in praktische zin moesten worden geconcretiseerd en uitgewerkt, kwamen de werkelijke inzichten; het oorspronkelijke initiatief veranderden in behoudzuchtige consumenten, vernieuwers werden de grootste pleitbezorgers van institutionalisering, en vrijdenken verwerd tot een toenemende behoefte tot behoud van het bestaande en ingewikkeld doenerij .... Hoe meer energie wij staken in het bereiken van de vernieuwing, hoe luider de roep om handhaving van de status quo; of in ieder geval, uitschakeling van elk risico.

We waren ons vooraf bewust van de oude waarden en die hebben we dan ook bewust getackeld. We werden ons snel bewust van die nieuwe verrassingen, maar tackelen dáárvan bleek veel lastiger: ze waren onvoorspelbaarder en beweeglijker. Het leek bijna alsof de eerdere oude waarden zichzelf opnieuw hadden uitgevonden, om ons in een vernieuwde vorm 2.0 alsnog te teisteren.

We waren of werden ons van deze ontwikkelingen gedurende het project noodgedwongen bewust en we probeerden er – als goed opgevoede reflexionisten – op te anticiperen. Handelingen die alweer nieuwe onbedoelde effecten in zich droegen. Al is de pilot nog niet eens van start gegaan, dit proces van taaie voorbereidingen en inzicht in effecten van (eigen) handelen, vormen voor ons nu al een vernieuwing en maken het waardevol deze casus te beschrijven.

In deze paper vatten we samen wat de pilot inhoudelijk behelst en waarom we die ooit gestart zijn. We gaan in op het "landschap": de oude waarden en de gestolde arrangementen van het openbaar vervoer. We beschrijven hoe de pilot in dat landschap een vernieuwing vormt. Vervolgens kijken we naar het proces van de pilot en de uitdagingen waar we tegenaan lopen. Om met de uitdagingen om te gaan, proberen we ze te duiden en te herleiden tot de eerdere waarden.

In de praktijk van de pilot Texel verkennen we de volgende hypothese:

*Wanneer je ruimte probeert te maken voor vernieuwing, gaan de actoren van de vernieuwing weer streven naar verstolling, als worden ze onzichtbaar aangestuurd door die oude waarden. Zo vinden oude waarden een nieuwe vorm in vernieuwing en blijven ze ouderwets domineren.*

## Hoofdstuk 1 Gestolde arrangementen en oude waarden in het Openbaar Vervoer

Openbaar vervoer is ontstaan vanuit een particulier initiatief, een uiting van welbegrepen eigenbelang van de samenleving: als we samen reizen, is het goedkoper. De overheid had aanvankelijk nauwelijks invloed op het handelen van deze initiatieven. Door het ontbreken van een alternatief (mensen hadden nog geen geld voor een eigen auto) was het openbaar vervoergebruik hoog en kon het zichzelf bedruipen. In de periode dat men vond dat "elke arbeider zijn eigen auto" zou moeten kunnen hebben, nam het gebruik van het openbaar vervoer drastisch af en vond men omvangrijke subsidiering van het openbaar vervoer wenselijk om het netwerk overeind te houden en zo ook niet-autobezitters hun mobiliteit te garanderen. Door beleid, wetgeving, en subsidiëring is het openbaar vervoer steeds meer binnen het invloedsgebied van de overheid gekomen. Dit proces van verstatelijking heeft geleid tot grote en oplopende maatschappelijke kosten: het collectief systeem van vele busverbindingen werd meer en meer gebaseerd op waarden van gelijkheid en rechtvaardigheid dan op daadwerkelijk gebruik. Net als in vele andere maatschappelijke sectoren, heeft de overheid de laatste decennia geprobeerd om met deregulering en de introductie van marktwerkingselementen, de kosten te beheersen, en waar mogelijk het gebruik van het openbaar vervoer te laten stimuleren.

De ordening en bekostiging van het openbaar vervoer zijn de afgelopen jaren sterk veranderd. In 2000 is met de invoering van de Wet Personenvervoer de koers uitgezet naar een systeem met zoveel mogelijk marktwerking en een randvoorwaardelijke rol van de overheid. Door de vraag naar vervoer centraal te stellen, is de gedachte, zou dit moeten leiden tot doelmatigheid en kwaliteit. Marktwerking is geen doel op zich, maar een middel om een goede publieke dienstverlening beschikbaar en betaalbaar te houden. Openbaar vervoer dient verschillende maatschappelijke doelen: OV moet voor iedereen toegankelijk en betaalbaar zijn, het moet kwalitatief goed zijn, en dient ook nog vaak doelen op het sociale vlak: het mobiel maken van specifieke doelgroepen en bereikbaar houden van voorzieningen. Bovenstaande maatschappelijke doelen zijn terug te leiden tot het streven naar de dominante waarden gelijkheid en rechtvaardigheid: deze zitten heel diep in het OV verweven.

Gelijkheid en rechtvaardigheid vertaalt de OV opdrachtgevende overheid naar "overal openbaar vervoer voor iedereen".

Omdat het budget uiteraard beperkt is, wordt dit in de praktijk toegepast als een zo eerlijk mogelijke verdeling; we richten het vervoeraanbod niet op de vraag, maar op een zo gelijk mogelijke spreiding over het hele land. Dat leidt ertoe dat er door de dorpen elk uur een bijna lege bus rijdt, nagenoeg elk bejaardentehuis een halte heeft waar zelden iemand in- of uitstapt, maar op de buslijnen waar het altijd druk is, wordt capaciteit afgesnoept. Hiermee doe je alle reizigers tekort. Er wordt veel geld uitgegeven aan voorzieningen die de mensen nauwelijks gebruiken en veel te weinig geld aan voorzieningen waar wél behoefte aan is. Dit leidt juist tot ongelijkheid en onrechtvaardigheid, want de dorpen waar mensen goedkoop wonen, geld en ruimte beschikbaar hebben voor een auto worden overbediend met OV dat nauwelijks wordt gebruikt, terwijl de stedelijke agglomeraties, waar het wonen duur is, het autobezit laag is en de ruimte voor de auto beperkt, geconfronteerd worden met te weinig vervoercapaciteit.

Kortom, de overheid stelt zich een duidelijk doel (grote groepen mensen efficiënt en effectief van A naar B te helpen) en hangt daar een middel aan (collectieve OV voorzieningen). De achterliggende waarden gelijkheid en rechtvaardigheid zorgen er vervolgens voor dat dat doel (effectiviteit en efficiëntie) verandert in maatschappelijke doelen: iedereen gelijk bereikbaar, middelen eerlijk verdeeld. Hierdoor wordt het oorspronkelijke doel, paradoxaal genoeg, juist niet gehaald.

Als gevolg van het genoemde maatschappelijke karakter van de doelen, blijft het handelen van de vervoerders onderwerp van politieke en publieke discussie. Dit houdt de drang van de overheid in

stand om tot in details de uitvoering te blijven controleren en risico's af te dekken. Enerzijds omdat de belofte van aanbestedingswinst vele ambities binnen handbereik lijkt te brengen. Anderzijds omdat de overheid nu eenmaal een gulzig karakter heeft: het loslaten van controle en vertrouwen op de werking van concurrentie is voor politiek en ambtenaar vaak een brug te ver. Het stellen van irreële eisen in de tenders is bewijs van het onvermogen om terughoudend te zijn als overheid. Met andere woorden, we willen marktwerking vanuit gehoopte financiële voordelen/efficiency als gevolg van concurrentie. Maar door het stellen van teveel eisen en het vast houden aan de waarden gelijkheid en rechtvaardigheid, ontstaat er een quasi markt, bereiken we juist geen efficiency én wordt de vervoerder niet uitgedaagd op zijn werkelijke kennis van de markt.

De spelers op de markt die de maatschappelijke doelstellingen moeten verenigen en waarmaken zijn de vervoerders: zij moeten de eisen van de overheid vertalen in een business case. De prijs van een product wordt in een markt bepaald door vraag en aanbod. In OV is sprake van een schaarste van de vraag en een overschot aan aanbod tegen een vaste prijs. Dientengevolge werken OV bedrijven tegen of zelfs onder de kostprijs. Die business case hangt voor een groot deel op de subsidies van die overheid (exploitatiebijdrage), en voor een kleiner deel op de opbrengsten van de reizigers. De grote afhankelijkheid van de subsidie zorgt voor perverse prikkels: de vervoerder steekt meer energie in haar opdrachtgevers dan in haar klanten. De vervoerder heeft daarbij geen invloed op de infrastructuur, noch op het ruimtelijk beleid van de overheid: hij kan wel zijn bussen verbeteren, maar bijvoorbeeld niet sneller gaan rijden omdat busbanen concurreren met ruimte voor de auto. Daarnaast mag de vervoerder niet zijn eigen prijs bepalen. Rekening houdend met al deze factoren is het geen wonder dat de marktwerking onvoldoende werkt.

## Hoofdstuk 2 Kritische heroverweging van de onderliggende waarden

In het openbaar vervoer wordt het gelijkheidsprincipe vaak geïnterpreteerd alsof iedereen hetzelfde is, dezelfde behoeftes heeft of zou kunnen hebben, en dat iedereen gelijk behandeld moet worden. Echter, dit recht op gelijke behandeling betekent niet dat de overheid dat moet opvatten als plicht om bij voorbaat van alles aan te bieden, zelfs als er geen behoefte aan is. Er vindt nu een gelijke behandeling plaats van behoeftes die ongelijk zijn. Gelijkheid zou moeten inhouden dat de overheid bewaakt dat bepaalde doelgroepen niet achtergesteld raken en moet zich daarbij continu afvragen of het achtergesteld raken ook daadwerkelijk plaatsvindt en hoe erg dat is. Bovendien, als er groepen achtergesteld raken en de overheid zou willen ingrijpen, dan moet er juist ongelijke behandeling plaatsvinden, inspeland op de behoeftes van die achtergestelde groep.

De waarde rechtvaardigheid in OV - vaak ingevuld als eerlijkheid - krijgt vooral vorm in de discussie over tarieven en inkomensposities. Rechtvaardigheid houdt in dat ieder mens een gelijke claim heeft op een volwaardig basispakket aan rechten en vrijheden. Sociale en economische ongelijkheid is alleen gerechtvaardigd als ze verbonden is aan posities die openstaan voor iedereen en/of als de minst bevoordeelden in de samenleving ervan profiteren (naar basisprincipes van rechtvaardigheid van Rawls).

De algemeen geaccepteerde aanname in OV lijkt dat rijken een auto hebben en OV bestemd is voor armeren. De logische vervolgedachte is dan dat het tarief van OV altijd zo laag mogelijk gehouden moeten worden; dit geldt met name voor de nog armere doelgroep, de 65-plusser. De vraag is echter of de aannames kloppen. De praktijk wijst namelijk uit dat Henk en Ingrid een auto hebben en de elite in de trein zit. En als het gaat om de snelst groeiende groep van autobezitters... zijn dat de 65-plussers! Wat in deze discussie maar nauwelijks aan bod komt, is of een product als openbaar vervoer wel het geëigende instrument is om inkomenspolitiek te voeren. Een brood (eerste levensbehoefte nota bene) wordt een scholier of een 65 plusser ook niet voor de halve prijs aangeboden door de bakker, noch subsidieert de overheid de aanschaf daarvan. Waarom dan wel het openbaar vervoer?

Er is een afnemende vraag naar OV, maar de oplossing moet dus niet gezocht worden in het aanbod. Dit heeft veel meer te maken met de toegenomen welvaart en een veranderende mobiliteitsbehoefte: bevolkingskrimp in het landelijke gebied, vergrijzing, toenemend autogebruik, individualisering en intensivering van het aantal verschillende activiteiten op een dag. In grote lijnen gaan we naar een toekomst waarin we zoveel mogelijk verschillende activiteiten in één volgepakte dag willen combineren. Het aanbod voorziet onvoldoende in de vervoersvraag: deze vraag is veel gedifferentieerder en laat zich niet leiden door de dienstregeling van de bus. De reflex van de overheid is de afnemende vraag te compenseren door meer aanbod, en daarmee speelt ze niet in op die veranderende geïndividualiseerde behoeftes. Oude waarden van gelijkheid en rechtvaardigheid spelen daarvoor nog een te sterke rol bij OV opdrachtgevers en -nemers.

Door de obsessie met gelijkheid en rechtvaardigheid verdwijnt niet alleen het zicht op de realiteit van ongelijkheid in behoeftes, maar worden de dilemma's die er zijn in het openbaar vervoer ook niet werkelijk onder ogen gezien. Door de focus op gelijkheid probeert men te voorkomen dat iemand pijn wordt gedaan, maar dat is het ontkennen van de realiteit en het ontkennen van de essentie van een dilemma. Bij een dilemma moet je kiezen tussen twee of meerdere 'kwaden'. Je zal hoe dan ook een groep benadelen. Dat kun je niet bedekken met een mantel van gelijkheid of doen alsof een dergelijk dilemma niet bestaat.

Vanuit pragmatisch perspectief bekeken wordt er nu teveel vastgehouden aan de principes van gelijkheid en rechtvaardigheid. Gelijkheid en rechtvaardigheid zijn ooit een keer als 'ware' beginselen bestempeld en vervolgens niet meer losgelaten, waardoor een verlamdend en tegenwerkend

dogmatisme plaatsvindt en flexibiliteit moeilijk wordt gemaakt. Het traditionele waarheidsdenken van vasthouden aan bepaalde principes bij elk vraagstuk leidt er toe dat er geen effectieve oplossingen gevonden worden voor concrete, tijd- en plaatsgebonden problemen en conflicten. Vaststaande principes kunnen niet op elke situatie toegepast worden. De huidige realiteit met veranderende behoeftes vraagt juist om tactvolle, flexibele en contextgevoelige oplossingen.

Vooraf één vaststaande oplossing bedenken vanuit abstracte ware principes zonder naar de praktijk te kijken, werkt niet en zou ook getuigen van oud waarheidsdenken. (Wat overigens niet betekent dat principes genegeerd moeten worden).

Vanuit het streven naar gelijkheid wordt de vervoerder in feite gedwongen te opereren alsof er één type klant bestaat die dezelfde behoeften heeft. Hierdoor kan de vervoerder niet inspelen op de daadwerkelijke vraag (die varieert en verschilt per doelgroep) en is er ook op dat niveau geen sprake van marktwerking. Sterker nog: juist in het huidige streven naar gelijkheid is er meer sprake van ongelijke behandeling, omdat de behoeften van een meerderheid genegeerd wordt, dan wanneer je doelbewust ongelijke behandeling invoert om in te spelen op achtergestelde groepen. Als de vervoerder meer vrijheid geboden wordt om doelgroepen ongelijk te behandelen, kan hij met het ontwikkelen van verschillende producten inspelen op de verschillende behoeften en zo ook behoefte creëren bij consumenten, die er eerst niet was.

Alles voorschrijven doodt de expertise en innovatiekracht van vervoerders. De werkelijke vraag van de reiziger verdwijnt naar de achtergrond. Het resultaat van dit alles is dat er voor een vervoerder ruimte noch aanleiding is om te investeren in grootschalige innovaties. Hij zal zich vooral richten op kostenreductie. De lage mate van innovatiegerichtheid van vervoerders wordt nog eens versterkt door het – nagenoeg – ontbreken van nieuwe toetreders in de markt. Dit kan mede verklaard worden door het uitblijven van de stadsvervoerbedrijven op de ov-concessiemarkt.

Uiteraard speelt ook bedrijfscultuur een belangrijke rol. Zoals Stephan de Konink (winnaar Blijve Reiziger prijs 2013) stelt: "Mijn indruk is dat de meeste mensen die bij vervoerders werken daar minimaal 20 jaar zitten. Die leiden een operationeel proces in plaats van een innovatieve onderneming". "Arriva, Connexion en NS zouden een paar entrepreneurs moeten hebben die de vrijheid krijgen om dingen uit te proberen."

### Hoofdstuk 3 Moeizame vernieuwing

De afnemende meeropbrengst van aanbestedingen, bezuinigingen, maar ook maatschappelijke weerstand tegen lege bussen die niet aansluiten bij de vraag, hebben ervoor gezorgd dat opdrachtgevers hun waarden en maatschappelijke doelen kritisch gaan heroverwegen. Vernieuwing in OV is gewenst en ook wel degelijk mogelijk. Het bedrijfsvervoer van Corus is bijvoorbeeld begonnen als vervoer dat alleen bestemd was voor werknemers van het toenmalige Hoogovens. Nu kunnen ook werknemers van bedrijven op het aanpalende bedrijventerrein van het systeem gebruikmaken. Een ander voorbeeld is het Sternet op Schiphol, dat is ontstaan uit een integratie van het aanwezige openbaar vervoer en het vervoer op het Schiphol terrein.

De discussie in OV land richt zich op nut- en noodzaak van uitgaven, wat resulteert in een verschuiving van aandacht voor de ontsluiting van het platteland met lege bussen naar het versterken van lijnen waar wél vraag is. In gebieden met een hoge vraag worden lijnen met een hoge frequentie en kwaliteit geboden (wat weer extra reizigers trekt), en in landelijk gebied wordt maatwerk geboden: pilots met kleinschalige OV vormen. De wil tot vernieuwen lijkt dus te groeien, maar wordt terughoudend toegepast in de praktijk. Een Google actie op 'vernieuwing OV' levert bedenkelijk weinig recente resultaten op. Publicaties in de media over dit thema – vooral van het voormalige Centrum voor Vernieuwing OV - gaan overwegend over de OV chipkaart en abonnementsvormen. Een internationale zoektocht op Google levert voorbeelden op van nieuwe architectonisch vormgegeven stations in Saoedi Arabië, tot verhoogde halte perrons in Brazilië. Veel innovatievers lijkt niet te gebeuren in de wereld van OV.

De vernieuwing wordt niet geholpen door de Wet Personenvervoer 2000. Deze is niet gericht op kleinschalige innovatie en vernieuwing, maar op het bestendigen van wat er is. De WP 2000 zou op dit punt verder geactualiseerd moeten worden: de grote OV concessies met oligopolie voor grote vervoerbedrijven vormen een hinder in kleinschalige initiatieven. Bovendien is er sprake van een hele nieuwe markt, die niet ontsloten is voor marktwerking: door het niet aanbesteden van de grote steden worden de niet-stedelijke concessies veel onaantrekkelijker en kan een vervoerbedrijf de slechte rendementen op het platteland niet compenseren met de winst in de grote steden.

"Ouderwets" collectief openbaar vervoer is alleen zinvol in en naar stedelijk gebied: daar kan het qua kostendekking uit en heeft het een belangrijke functie in ruimtelijke ordening en milieu. Immers, zonder OV zou de stad onbereikbaar en onleefbaar worden. Daarnaast is er het economische motief: het is gewoon goedkoper om een parkeerterreintje in een weiland aan te leggen en volle bussen en trams de stad in te laten rijden, dan voorzieningen te treffen in die stad voor al die individuele auto's.

Voor het voorzien in de overige mobiliteitsbehoefte moet de overheid terughoudend zijn, en alternatieven zoeken in efficiënte kleinschalige initiatieven. Dit hoeft niet per definitie geïnstitutionaliseerd te worden: geef ruimte aan de markt/civil society. Door innovaties in ICT zijn er nieuwe mogelijkheden om in te spelen op individuele klantwensen.

Buiten de stad moeten OV opdrachtgevers alleen nog maar kijken naar de wens van de reiziger. En die wens wordt bij kris kras vervoer op het platteland ingevuld met de eigen auto en in/naar de stad wordt de auto ontmoedigd en het OV aantrekkelijk gemaakt. Uitdaging voor de overheid is het maken van arrangementen die dat goed regelen. Een bestaand succesvol arrangement is natuurlijk het parkeerbeleid: duur betaald parkeren is de redding van de stad: Je mag de stad wel in, maar betaalt dan wel een fair price voor de gebruikte voorzieningen en de verstoring die je veroorzaakt. Duur parkeren maakt de positie van OV in de stad sterker.



De opdrachtgevende overheden moeten dus vooral af van hun drang om tot in details te blijven controleren en risico's af te dekken. Dit leidt tot regeldruk, bureaucratie, en uiteindelijk leiden processen van verstatelijking en vermarkting tot maatschappelijke organisaties die te ver afstaan van zowel overheid als van de maatschappij. Daarmee staat de legitimiteit onder druk (RMO 2009, Stem geven aan verankering). De overheid geraakt dan ook in een spagaat van terugtreden en optreden. De uitdaging in dit vraagstuk moet volgens de RMO worden gezocht in het formuleren van kernregels en daar binnen ruimte laten aan instellingen, professionals en burgers voor uitvoering van de publieke taken (RMO 2002, advies Bevrijdende Kaders). De vervoerders moeten door de terugtrekkende overheid weer als publieke ondernemingen gaan opereren, die in quasi markten hun diensten moeten afstemmen op specifieke omstandigheden en behoeften van hun klanten (vermaatschappelijking).

Let wel, dit vraagt ook een waardenverandering bij reizigers. Zij moeten immers het denkbeeld loslaten dat OV een (verworven) recht is, en de overheid daarin móet voorzien. Dit vraagt dus meer eigen verantwoordelijkheid van de reiziger, wat juist relevant is voor vitaliteit in landelijk gebied: meerijden met je buurman, terug naar welbegrepen eigenbelang. En dat is nu juist een taak waar de overheid aan bijdraagt: door niets te doen.

Wat ziet meneer de Jong?

Meneer de Jong leeft zoals hij zelf zegt op het ritme van de dienstregeling van de bus. Zijn bus, die elk uur een soort toeristische rondrit op Texel doet, rijdt weliswaar grotendeels leeg rond maar verschaft hem een bepaalde mate van zekerheid. Zoals er water uit elke kraan in Nederland stroomt, zo zou ook elke Nederlander elk uur, of desnoods elke twee uur, een bus langs zijn deur moeten zien rijden. Je kunt 'm nemen, maar het hoeft niet, wat een luxe! Meneer de Jong is een gepassioneerd tegenstander van de pilot want in plaats van dat hij een dienst krijgt aangeboden die hij al dan niet zal gebruiken, moet meneer de Jong straks zelf in actie komen om een rit te boeken. En dat voelt niet goed, want er wordt hem (en met hem, andere mensen die zo redeneren) iets afgenomen, waar hij dacht recht op te hebben! Een voorziening verandert in een af te nemen product en dat voelt heel anders. Meneer de Jong weet heel goed de publieke opinie te mobiliseren, want hij raakt de snaar van verworven rechten die afgenomen zouden worden.

## Hoofdstuk 4 Vernieuwing op Texel

In de vorige hoofdstukken hebben we beschreven in welke omgeving we ons bevinden, en welke oude en nieuwe ideeën en waarden daar spelen. Binnen dit overheidsgebied, dat is afgezet met wetten en regels, en bepaald wordt door achterliggende quasi ideologieën en waardepatronen van de opdrachtgevende overheden, hebben we wat ruimte gecreëerd voor de pilot: een proef met maatschappelijke samenwerking binnen het alleenrecht van de grote vervoerder.

Op Texel rijden sinds jaar en dag twee (en in de zomermaanden drie) buslijnen: ze starten en eindigen bij de veerboot, en rijden een gestrekte dan wel zigzaggende route over bijna het gehele eiland. Net als in de rest van Nederland is de trend hier onvermijdelijk: een gestaag afnemende vraag, stijgende kosten en afnemende subsidiebereidheid van de overheid, maken dat deze lijnen onder druk staan. Het rijden van bijna lege bussen is een verspilling van middelen en zelfs de meeste bewoners van Texel zijn het erover eens dat de inflexibele busdienst weinig toevoegt. Toch is er wel behoefte aan een collectief vervoersysteem. Op Texel is daarom een uniek initiatief ontstaan: ondernemers en bewoners komen met een nieuw vervoerplan op de proppen. En met succes: in plaats van het wegbezuinigen van de buslijnen, heeft de provincie het plan omarmd en er geld voor vrij gemaakt. Eind 2014 gaat de pilot (genaamd: Texelhopper) van start.

### Wat ziet Jaap?

Jaap is een echte ondernemer. Tot aan de leeftijd waarop hij meer tijd voor kleinkinderen wilde hebben had hij een goedlopende horecagroothandel. Als ondernemer was hij altijd op zoek naar manieren om kosten te besparen, en tegelijkertijd de klant tevreden te houden. Zo onderhield hij goede contacten met het Texels transportbedrijf. Dit bedrijf had al vroegtijdig al haar voertuigen uitgerust met gps-trackers en paste de routes voortdurend aan om zo efficiënt én flexibel mogelijk lading te vervoeren. En toen Jaap zag hoe er regelmatig lege bussen door zijn dorp reden, er geen bus reed toen zijn vrouw daar eens behoefte aan had, maar er wel allerlei halflege taxibusjes rondreden over Texel, dacht hij: waarom kan dat niet geregeld worden zoals transportbedrijf dat doet? Dat besef maakte Jaap samen met zijn partner tot grondlegger van de pilot Texel.

Twee vaste buslijnen en kriskras rijdende kleine busjes vormen samen een nieuw OV netwerk. De busjes worden verzorgd door Texelse taxiondernemers en rijden waar en wanneer er vraag naar is. Reizigers moeten zich tenminste een uur van tevoren melden bij het regiecentrum (website, app of telefoon). De busjes rijden niet van deur-tot-deur, maar tussen de 150 geselecteerde en duidelijke gemarkeerde opstapplaatsen (ter vergelijking: nu zijn er ongeveer 50 bushaltes op Texel). Het regiecentrum bepaalt welke vervoerder de rit rijdt, welke route wordt gereden en wie er samen in één voertuig zullen reizen. Zij meldt de reizigers hoe laat ze worden opgehaald en zullen aankomen op de gewenste bestemming. Er wordt vooraf betaald: ongeacht route of bestemming €3,- per persoon per rit. De taxiondernemers ontvangen naast deze opbrengsten per rit een subsidie van de provincie. Deze is zodanig gemaximeerd dat het totale beschikbare budget voor exploitatie van het gehele vervoer op Texel gelijk blijft. Dankzij samenwerking van maatschappelijke partijen, publiek en privaat, kan er op Texel voor hetzelfde geld meer openbaar vervoer (meer bestemmingen, ruimere bedieningstijden) worden geboden. Met de pilot zoeken we naar een systeem dat voor het individu werkt, wat inspeelt op persoonlijke wensen. Dus niet iets wat per se voor iedereen hetzelfde biedt. Wat ook niet erg is, want de wensen zijn ook niet gelijk.

#### Wat ziet Harry?

Harry houdt van Texel en houdt van mensen rondrijden op zijn geliefde eiland. Daarom runt samen met zijn vader een bedrijf met bussen en busjes die ingezet kunnen worden voor dagtochten en bijzondere gelegenheden. Naast zijn speciale voertuigen, zoals de cabriobus en de dubbeldekker zet Harry ook regelmatig openbaar vervoerbussen in om grote groepen toeristen van A naar B te rijden of om openbaar vervoerder Connexxion te ondersteunen. Zijn personeel doet dat zo goed dat Connexxion ook graag een beroep doet op zijn chauffeurs om bijvoorbeeld in de zomer diensten op de Connexxion zomerlijn te draaien. Henk denkt dat hij met al zijn kennis van de vervoerstromen op Texel beter in staat is dan zo'n groot bedrijf als Connexxion om fatsoenlijk en efficiënt openbaar vervoer te exploiteren op het eiland. En dat allemaal om de Texelaar én de toerist beter van dienst te kunnen zijn. Dus Harry doet en denkt graag mee bij de pilot Texel.

Hoewel door sommige criticasters wel de vergelijking met een belbus wordt gemaakt, is het karakter van de pilot op Texel heel anders. De flexibele busjes rijden géén vaste routes en worden bovendien niet gereden door het openbaar vervoerbedrijf. Evenmin is de pilot bedoeld (zoals bij de belbus altijd het geval is) om alleen geld te besparen; de pilot wil aantonen dat het mogelijk is méér mensen en tevredener mensen te vervoeren voor hetzelfde geld.

De pilot is bijzonder te noemen omdat het een initiatief van de Texelse gemeenschap betreft. Publieke en private partijen werken samen in de pilot om meer en beter openbaar op het eiland te realiseren: de huidige vervoerder Connexxion ziet af van haar exclusiviteitsrecht op het vervoer, lokale (concurrerende) taxibedrijven participeren (in samenwerking!) voor eigen rekening en risico. Ook wordt er gebruik gemaakt van nieuwe en klantvriendelijke ICT-toepassingen, zowel voor het boeken van de reis als voor het verdelen van ritten en maken van routes. Het systeem is lerend en zal voor planning gebruik gaan maken van patronen die het gaat herkennen. De Provincie zoekt met deze pilot duidelijk de grenzen van de juridische mogelijkheden (Wet Personenvervoer) om op termijn de opgedane ervaring ook elders in gebieden met dalende vraag naar openbaar vervoer in te kunnen zetten en misschien ook wel het doelgroepenvervoer (AWBZ) in het OV te integreren.

De pilot moet laten zien hoe het vervoeraanbod beter aan kan sluiten bij de vervoervraag: vervoer op maat. Daarnaast verkennen we hoe de lokale overheid, lokale vervoerders en lokale ondernemers het vervoer gezamenlijk beter kunnen organiseren.

#### Wat ziet Connexxion?

Connexxion (en haar voorgangers NZH en AOT) is ook al decennialang de openbaar busvervoerder op Texel, maar steeds meer een internationaal concern en minder een Texels bedrijf met dienstengevolge lange beslislijnen, bureaucratie en inflexibiliteit. Bovendien past het concept van busvervoer (vaste routes, vaste momenten, nagenoeg ongevoelig voor vraag) steeds minder in het leefpatroon van de Texelaar, laat staan de toerist. Het collectief (bus) vervoer begon oorspronkelijk vanuit een efficiency-gedachte: veel mensen bijeen brengen in één voertuig met maar één chauffeur. Goedkoop. Maar dat argument doet steeds minder opgeld nu nagenoeg iedereen zich een eigen auto kan veroorloven en zelf bepaalt wanneer en waar hij reist. Op Texel zijn er ook nauwelijks files die autorijden onaantrekkelijk maken, laat staan hoge parkeertarieven. De bus, en dus Connexxion heeft het moeilijk; overal in het landelijk gebied en dus ook op Texel. Connexxion ziet in de pilot kansen en is bereid onrendabele lijnen af te stoten in ruil voor ervaringen met andere soorten van vervoer. Om als bedrijf te kunnen overleven, maar met mogelijk negatieve gevolgen op de korte termijn voor individuele (Texelse...) chauffeurs.

## Hoofdstuk 5 Vernieuwing in de praktijk

Aan de start van deze paper stelden we de volgende hypothese voor: *Wanneer je ruimte probeert te maken voor vernieuwing, gaan de actoren van de vernieuwing weer streven naar verstopping, als werden ze onzichtbaar aangestuurd door die oude waarden. Zo vinden oude waarden een nieuwe vorm in vernieuwing en blijven ze ouderwets domineren.*

Dat blijkt nu tijdens het voorbereidingsproces van de pilot slechts één deel van het verhaal: wanneer je vernieuwt of verandert, ondervind je inderdaad tegenstand en een deel van die tegenstand kan inderdaad verklaard worden uit de toch erg hardnekkige onderliggende waarden van gelijkheid en rechtvaardigheid die gekoppeld zijn aan openbaar vervoer. Maar er speelt ook een heel andere (en misschien nóg wel sterkere) dynamiek mee.

Als je iets wilt bereiken waar je anderen voor nodig hebt, moet je pragmatisch zijn en ervoor zorgen dat die ander ook kan bereiken wat hij of zij nodig heeft. En als je belangen tegenstrijdig zijn, zul je daar uit moeten zien te komen. Als het om de publieke zaak gaat, is het een kwestie van geven en nemen.

Wat ziet ?

André is met recht de taxi-tycoon van Texel te noemen. Er rijden veel taxi's rond met zijn bedrijfsnaam, hij investeert in nieuwe technieken als elektrisch rijden én hij heeft een aantal mooie contracten voor speciaal vervoer binnengehaald. Zo rijdt hij personeelsvervoer en doet het aangepast (WMO) vervoer op Texel. Maar André is ook Texelaar en ziet heel goed de bedreigingen van het afkalvend openbaar vervoer. Hij hoort in zijn taxi's en in zijn omgeving de klachten over het openbaar vervoer op Texel. Daarnaast heeft André net als elke ondernemer op Texel er profijt van dat het toerisme wordt gestimuleerd. Hij heeft bovendien mensen en voertuigen die hij zoveel en zo efficiënt mogelijk aan het werk en aan het rijden wil houden. Ook al zou het zomaar kunnen zijn dat de pilot een beetje afsnoept van de taximarkt, André is een vurige pleitbezorger van de pilot.

Dat kan niet anders omdat er een afweging moet worden gemaakt op basis van verschillende belangen. Vanuit individueel perspectief mag de publieke zaak zelden optimaal zijn, vanuit collectief perspectief is het dat altijd. Kruiter<sup>1</sup> gebruikt deze beschrijving als toelichting van het welbegrepen eigenbelang. Dit welbegrepen karakter in het eigenbelang is voor Tocqueville – die Kruiter bestudeert – belangrijk, omdat het de vicieuze cirkel van bureaucratie en individualisme kan doorbreken. Kruiter beschrijft aan de hand van Tocqueville het ontstaan van collectieve initiatieven vanuit de samenleving zelf, waarbij individuen inzien dat door een collectief – waarbij op sommige vlakken wordt ingeboet op het individuele belang – er meerwaarde ontstaat voor de publieke zaak, en dus voor ieder individu. Dergelijke succesvolle initiatieven leiden evenwel bijna als regel tot omarming van de overheid. De bijbehorende institutionalisering zorgt ook altijd tot afstand van en vanuit het individu en daarmee terugtrekking op het individuele belang: het collectieve karakter raakt onbegrepen.

Deze ontwikkeling is ook te zien in de pilot Texel en wel op twee manieren: een drang vanuit de lokale actoren tot administratieve centralisatie, én een moeilijk bedwingbare neiging tot bureaucratisering bij de overheid (gemeente en provincie). Deze leiden tenslotte tot verwijdering van de oorspronkelijke idealen vanuit de individuele initiatiefnemers.

De pilot is oorspronkelijk een initiatief vanuit het eiland zelf. In 2010 raakte de Provincie Noord-Holland in gesprek met de Gemeente Texel in verband met de bezuinigingsopgave van de Provincie op het openbaar vervoer. Als alternatief voor bezuinigingen hadden burgers op Texel zelf een idee uitgewerkt voor een beter en beter renderend OV systeem. De Staten van Noord-Holland omarmden

dit idee en maakten geld vrij om het plan uit te werken en in te voeren. Hier trad administratieve centralisatie op, waarbij een centrale overheid specifiek lokale of zelfs individuele problemen zou gaan oplossen. Dit claimen van het publieke domein bracht onbedoelde effecten met zich mee. Na het besluit van Provinciale Staten kwamen het initiatief en het trekkerschap onherroepelijk bij de Provincie te liggen. Er ontstond afstand tot het oorspronkelijke initiatief, en ondanks alle pogingen Texel zelf te betrekken, was en bleef het een project van de Provincie. Het idee dat de civil society zelf voor zichzelf en elkaar moet zorgen – het welbegrepen eigenbelang – leek te verdwijnen.

Een vergelijkbaar voorbeeld is te zien in de observatie van Kruijer<sup>ii</sup> in de persoonsgebonden budgetten (pgb's). "Mensen die geheel uit eigener beweging voor elkaar zorgden, dat vond de overheid zo prachtig dat ze zei: we gaan die mensen betalen. Heel nobel, maar wat de overheid in feite deed, was een sociale relatie vervangen door een financiële. Dat is pervers. Daarmee stimuleer je geen sociale beweging, maar juist individualisme en eigenbelang."

In de pilot zagen we iets soortgelijks gebeuren. De betrokken taxiondernemers, die brood zagen in het vervangen van bussen door hun taxi's zodat ze hun lege stoelen konden vullen, verloren dat beeld geheel uit het oog en kwamen ineens op de proppen met nieuwe, door de Provincie aan te schaffen voertuigen en de wens om risicoloos OV-subsidies op te strijken. De gemeente, die oorspronkelijk het particulier Beter Openbaar Vervoer op Texel initiatief ondersteunde, ging krampachtig vasthouden aan behoud van het bestaande en verruilde haar ondernemende rol voor een rol waarin alles tot op drie cijfers achter de komma moest worden doorgerekend en er elk risico tevoren moest worden uitgebannen.

Wat ziet Remco?

Remco is een vrije jongen. Na jaren op de grote vaart is hij nu weer thuis op Texel, maar kan niet stilzitten. Daarom is hij directeur van een taxibedrijf en rijdt hij zelf regelmatig taxi. Remco heeft in het verleden meegedaan aan een eerder experiment met OV en taxi. En dus ervaringsdeskundige op het gebied van Teletaxi. Dit taxisysteem is om een aantal redenen ter ziele gegaan, maar de achterliggende gedachte is nog steeds springlevend: vervoer bieden op plaatsen en momenten dat er vraag naar is en dat allemaal zo simpel mogelijk. Dus bij Remco moet je niet aankomen met allemaal moeilijke toestanden: bellen, boeken en rijden! Maar Remco zijn tijd en zijn financiële mogelijkheden zijn niet groot, en hij heeft bovendien gezien hoe het Teletaxi systeem ter ziele is gegaan, dus kijkt hij liever, alvorens te investeren in materieel en personeel, de kat uit de boom.

Maar waarom liet Texel het toe dat het initiatief werd overgenomen? Of sterker, legden ze het zelf in handen van de provincie? Omdat ze het zelf al jaren lang van de grond probeerden te krijgen, zonder succes. Ze waren niet in staat hun tegenstrijdigheden samen op te lossen, of om compromissen te sluiten, ten faveure van de publieke zaak. Er ontstond dus geen welbegrepen eigenbelang. Ze legden hun tegenstellingen daarom in handen van de overheid, die het zou moeten oplossen. En met die verstatelijking komt bureaucratisering, complexificatie en perfectioneringsdrang. Met als gevolg dat de verschillende actoren zich weer minder verantwoordelijk voelen voor de het gemeenschappelijk belang (de publieke zaak), en weer gingen opkomen voor hun eigenbelang. Bureaucratie en individualisme jagen elkaar aan.

Boeiend is ook waarom de Provincie het liet gebeuren dat zij het initiatief in de armen gedrukt kreeg. Daar speelt mee dat het openbaar vervoer een verantwoordelijkheid is van de provinciale overheid, maar dat deze in wezen alleen maar op de winkel hoeft te passen. Concessiebeheer wordt dat genoemd. Alleen, beleidsambtenaren willen niet op de winkel passen, maar beleid maken, en een mogelijkheid om te experimenteren, om iets neer te kunnen zetten. Ook al is het geen eigen initiatief (of eigen beleid), het is natuurlijk veel boeiender dan op afstand blijven en beheren. En hoe meer enthousiasme mensen meebrengen, hoe meer werk en verantwoordelijkheid zij op zich zullen nemen. Het succes van zo'n pilot straalt af op de mensen die daar vol voor gaan. En dan wordt het heel moeilijk om nee te zeggen tegen elke aanvullende wens die op komt borrelen bij de actoren, helemaal als deze verpakt wordt in "algemeen belang". In plaats van de verschillende actoren steeds zélf hun eigen problemen op te laten lossen (bijvoorbeeld het "verkopen" van de pilot aan de eigen burgers, of het wegnemen van het wantrouwen tussen de verschillende taxiondernemers), stonden wij steeds klaar om te interveniëren, met geld, menskracht, ideeën en andere oplossingen, om vervolgens weer met nieuwe problemen te worden geconfronteerd. Door ons eigen oplossend vermogen, hielden we het consumentisme ook in stand en joegen we de onbeheersbare drang tot complexificatie en perfectionering zelfs aan.

## Hoofdstuk 6 Afstand en prothese

De eerlijkheid gebiedt dus te zeggen dat wij als projectleiders ook leden aan een gulzige oplossings- en daarmee regeldrang. En naarmate je als projectleiders meer zaken gaat regelen en formaliseren laat je minder ruimte over voor de persoonlijke verantwoordelijkheid van de diverse actoren. En zo gaan de actoren zich dienovereenkomstig gedragen, ze voelen zich minder verantwoordelijk voor het gehele proces en de uitkomst ervan. Je zou kunnen zeggen dat het individu immuniseert voor de achterliggende waarden. We zien dit effect optreden in de pilot waar initiatiefnemers en betrokkenen zich meer gaan opstellen als consument.

Deze beweging van afnemende verantwoordelijkheid bij toenemende institutionalisatie is te doorgronden aan de hand van een vergelijking met een prothese. Het prothesebegrip komt van Sloterdijk<sup>iii</sup>. Bij Sloterdijk is een prothese een artefact dat een oorspronkelijke waarde vervangt. In 't Veld<sup>iv</sup> stelt dat governance de werkelijke deugd 'integriteit' vervangt. Daarmee lijkt In 't Veld te bedoelen dat er een grote nadruk komt te liggen op de procedurele verantwoording, in plaats van een nadruk op het bereiken van de inhoudelijke doelstellingen met achterliggende waarden, en dat daardoor het beleid ontzield wordt. Veel instituties zouden volgens In 't Veld als protheses kunnen worden beschouwd: zingevende collectieve arrangementen die verschillen van de oorspronkelijke waarden die er aan ten grondslag liggen.

Die redenering lijkt redelijk en van toepassing op de praktijk van de pilot. Al vanaf de eerste start van het project is er een aanhoudende roep om formalisatie, een procesbeschrijving, meer structuur, een integrale aanpak, het implementatieschema, een klankbord-, project- en werkgroep. Hoe meer aan die wens wordt voldaan, hoe meer onbedoelde effecten optreden. Immers, op het moment dat partijen deelnemen in hun formele rol, lijken hun verantwoordelijkheden zich te beperken tot alleen die rol en het voor henzelf zo voordelig (of goed) mogelijk invullen daarvan. De achterliggende belangen, de betrokkenheid en het besef van meerwaarde van de pilot als bijdrage aan de collectieve voorzieningen, verdwijnen naar de achtergrond. Daarbij komt dat door de formele regels te volgen, je immuun bent voor kritiek op je handelen. De regels bieden immers een perverse prikkel om je enkel en alleen te houden aan de regels zonder dat er een beroep wordt gedaan op de achterliggende eigen verantwoordelijkheid.

Wat ziet de gemeente Texel de pilot?

Over het openbaar vervoer op Texel heeft de gemeente Texel formeel niets in te brengen. Dat steekt, want de situatie op Texel, met maar 13.500 inwonerinwoners, maar met bijna een miljoen toeristen per jaar, is wel anders dan elders op het Noord-Hollandse platteland. Bovendien is de Texelaar eigengereid en wil graag zelf alles "op zijn Texels" regelen. Het Texels gemeentebestuur heeft het initiatief van Jaap en een mede-initiatiefnemer (Beter Openbaar Vervoer Texel) enthousiast omarmd; geen afbraak (of bezuiniging) van het openbaar vervoer op Texel, maar een andere invulling die beter tegemoet komt aan de wens van de Texelaar en zijn gasten. De wethouder droomt soms van een aparte Texelse openbaar vervoerconcessie, aanbesteed door de gemeente Texel, die dan idealiter wordt uitgevoerd door Texelse vervoerders. Een soort TESO, maar dan voor de bus! Wat het allemaal lastig maakt voor de wethouder is, dat Texel toch een erg kleine gemeente is met dus ook maar een beperkt ambtenarenapparaat. Dat bovendien als gevolg van bezuinigingen onder druk staat. Daarnaast weet de wethouder heel goed dat elke verandering ook zijn tegenstand oproept, en dat als de gemeente Texel volledig verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer op Texel, hij ook degene is die de eventuele boze burgers op de stoep krijgt.

Kortom, ook in de pilot zien we een aanhoudende roep om zaken formeel en tot in de puntjes te regelen, ondanks dat de aanleiding van de pilot juist was om buiten gebaande paden te treden om

een vernieuwing en verbetering tot stand te brengen. Zonder risico geen verandering... Hoe meer je aan die wens toegeeft, en dus een stabiele organisatie maakt, hoe verder de achterliggende oorspronkelijke bedoelingen van het individu af komen te staan. Tegelijkertijd immuniseert de individu voor de achterliggende waarden en gaat zich meer opstellen als consument: "de overheid moet het regelen".



## Hoofdstuk 7 Terugkeer van oude waarden 2.0

We kijken naar de pilot op Texel: een mooi voorbeeld van welbegrepen eigenbelang. In het begin vindt een initiatief van onderaf plaats en gaat men in een collectief samenwerken om meer te bereiken. Er ontstaat een welbegrepen eigen belang. Op het moment dat de provincie dit omarmt en gaat vormgeven, treden effecten op die meekomen met de institutionalisatie: afstand en terugtrekken op het individuele belang. De oorspronkelijke idealen van de pilot, en de verantwoordelijkheid of bereidheid om daarvoor in te leveren vanuit de individuele belangen, drijven af, en de waarden gelijkheid en rechtvaardigheid komen weer in beeld.

Het personeel van Harry reed regelmatig met zwaar gesubsidieerde halflege bussen op het eiland en vindt dat verspilling van belastinggeld, André wil tevreden Texelse toeristen in en buiten zijn taxi's, Remco wil in zijn taxibusjes iedereen altijd kunnen meenemen, de gemeente wil dat het openbaar vervoer de concurrentie met de auto aankan, de wethouder wil dat elke Texelaar overal over goed openbaar vervoer kan beschikken en Connexxion zet graag zijn middelen dáár in waar zich grote groepen reizigers aandienen. Kortom, iedereen heeft het beste voor met alle bewoners en bezoeker van Texel en wil dat graag met Texelaars op zijn Texels regelen!

Voor ons is het van belang om te weten hoe eigenlijk de diepere overtuiging, de onderliggende waarden van gelijkheid en rechtvaardigheid zijn. Oftewel is het hemd nader dan de rok? En vloeit deze quasi-morele saus niet ook over de argumenten van alle actoren: Jaap vindt het dan wel belangrijk dat het openbaar vervoer efficiënter wordt, maar woont natuurlijk in De Cocksdorp waar het openbaar vervoer niet zo geweldig is en het er met de pilot altijd op vooruit zal gaan. De taxiondernemers hebben het beste voor met de Texelaars en de toeristen, maar hebben moeite het taxivervoer rendabel te maken, dus extra en gesubsidieerde omzet is welkom. De gemeente is dan wel een hartstochtelijk voorstander van de pilot, maar wil voor zijn eigen inwoners wel geregeld hebben dat er kortingsmogelijkheden blijven bestaan. De TESO neemt haar maatschappelijke rol wel serieus, maar als er als gevolg van de pilot meer mensen met het openbaar vervoer en minder met de auto naar Texel komen, kost dat de TESO wel omzet. Connexxion werkt van harte mee zodat ook elders met de ervaringen het OV kan worden verbeterd, maar is wél blij verlost te raken van wat onrendabele busdiensten.

In de loop van de pilot is een hele reeks van wensen en op te lossen problemen naar voren gekomen die veelal wezen in de richting van de morele waarden gelijkheid en rechtvaardigheid, maar net zo goed een ander belang kunnen dienen. Bijvoorbeeld de inzet van Texelse bedrijven *omdat zij de markt zo goed kennen* versus belang van extra werkgelegenheid en geld voor Texel. Of de zo hoog geachte onafhankelijkheid van het regiecentrum voor *eerlijke ritverdeling* die tevens beschouwd kan worden als een dure manier om wantrouwen tussen verschillende bedrijven te sussen. Of de tarieven die vergelijkbaar moesten blijven met het huidige openbaar vervoer versus het niet willen uitdragen dat hogere kwaliteit een hogere prijs rechtvaardigt.

Daarnaast bleek er ook een duidelijk verschil van inzicht te bestaan tussen private en publieke partijen, mogelijk gebaseerd op een andere waardeoriëntatie. Een obsessie met ongelijkheid of juist met gelijkheid, hoort bij de publieke waardeoriëntatie. Het streven naar toegankelijkheid, onafhankelijk van koopkracht, is daar een onderdeel van. Een ondernemer zal nooit zo redeneren, hij zal wel korting geven om meer mensen te trekken en daarmee meer omzet te genereren, maar nooit vanwege het algemeen belang of vanuit medelijden met groepen gebruikers als ouderen, jongeren of armen. Tegelijkertijd zal een overheid ook begrip moeten hebben voor de intrinsieke wens van de ondernemer om geld te verdienen. Immers, alleen op die wijze kan een dienst of product verbeterd worden en blijvend worden aangeboden. Eenvoudig gesteld: zonder een redelijk rendement voor de

ondernemer is er geen pilot Texel en dan ook geen openbaar vervoer meer op een groot deel van Texel.

#### Wat ziet de TESO?

De Texelse Eigen Stoomboot Onderneming is de trots van alle eilanders. Wie op Texel heeft er nu geen aandeel in deze maatschappelijke onderneming. Al sinds mensenheugenis is zij de lifeline met het vasteland. Tegen alle maatschappelijke ontwikkelingen in wordt de TESO niet beconcurrereerd. Want waarom zou je; de TESO levert een eenvoudig en noodzakelijk product tegen een redelijke prijs. Een poging tot concurrentie op het naburige eiland Terschelling is bovendien door de Staat afgekocht: concurrentie op waddenveren is niet gewenst. Het zorgt voor een eilandgevoel, voor afstand tot de "overkanters", en biedt voor de eilanders tegen een gereduceerd tarief tegelijk de mogelijkheid om alle voorzieningen van de rest van Nederland te kunnen gebruiken. Dus hoort de TESO betrokken te worden bij de pilot, want de gehele busdienst op Texel is afgestemd op de boot. Bus en boot sluiten naadloos op elkaar aan en wachten op elkaar. En toch.... Bus en boot concurreren ook, want de TESO verdient aan de auto's en vrachtauto's, niet aan de personen die lopend of fietsend de boot opkomen. Zij betalen slechts een symbolisch tarief. De objectieve toeschouwer ziet echter uur na uur een lange stroom auto's over de provinciale weg van 't Horntje naar Den Burg. Kan dat niet duurzamer? De TESO ziet zich zo gemengd tussen het algemeen belang (minder auto's op Texel, meer mensen in de bus) en haar bedrijfsbelang.

In deze paper vatten we samen wat de pilot inhoudelijk behelst en waarom we die ooit gestart zijn. We gingen in op het "landschap": de oude waarden en de gestolde arrangementen van het openbaar vervoer. We beschreven hoe de pilot in dat landschap een vernieuwing vormde. Vervolgens keken we naar het proces van de pilot en de uitdagingen waar we tegenaan liepen. Om met ze om te gaan, probeerden we ze te duiden en te herleiden tot de eerdere waarden. In ons volgende, afsluitende hoofdstuk zullen we beschrijven in hoeverre we hierin geslaagd zijn.

## Hoofdstuk 8 Conclusies

In de praktijk van de pilot Texel verkenden we de volgende hypothese: *Wanneer je ruimte probeert te maken voor vernieuwing, gaan de actoren van de vernieuwing weer streven naar verstolling, als werden ze onzichtbaar aangestuurd door die oude waarden. Zo vinden oude waarden een nieuwe vorm in vernieuwing en blijven ze ouderwets domineren.*

In de praktijk is gebleken dat niet alleen de vernieuwing, maar ook de inmenging van een overheid an sich heeft geleid tot deze verstolling. De institutionalisering die een overheidsproject met zich meebrengt, zorgt voor een sterke verwijdering van het welbegrepen karakter van het collectief, waar de initiatiefnemers oorspronkelijk naar streefden. Aanvankelijk waren initiatiefnemers bereid hun individuele belang weg te cijferen om met elkaar iets groters en beters te realiseren. Nu het grotendeels in handen is van de overheid, lijkt daarmee een vrijbrief te zijn afgegeven aan de deelnemers om zich juist weer terug te trekken op hun eigenbelang, zonder welbegrip. Immers, geen uitdaging is te groot, u roept maar en de overheid gaat het wel oplossen. De verwachting is gewekt dat alle belangen en wensen – ook de onverenigbare – tot in het oneindige zullen worden opgelost.

Dit is versterkt door de manier waarop het project is vormgegeven: met een zeer enthousiaste projectleiding, die in alle opzichten en vlakken zich niet alleen faciliterend opstelt, maar ook alle problemen en wensen van de deelnemende partijen wil oplossen. Deelnemers zijn wel voortvarend in het behartigen van hun deelbelang, maar eisen tegelijkertijd dat de scherpe kantjes of negatieve effecten die door dat eigenbelang worden veroorzaakt, afgedekt worden door de Provincie. Deze bijna Pavlov-reactie zie je op allerlei beleidsvelden: de individuele burger is steeds mondiger en steeds beter in staat het eigen belang naar voren te brengen, maar wanneer deze een keer in het eigen belang wordt bedreigd of wanneer er ongewenste effecten zijn door wat voor belangen dan ook, dan wordt een beroep gedaan op de overheid die dat (al dan niet met een boel geld om de pijn te verzachten) dan maar moet regelen.

De wens van de overheid om daar keer op keer op in te gaan, is goed te begrijpen vanuit de oude waarden gelijkheid en rechtvaardigheid. Je zou dat kunnen beschouwen als de mantel der liefde van de overheid. Zo beschouwd, is het dus de vraag of het werkelijk een terugkeer is van de oude waarden via de deelnemende partijen, of dat dezen - ten behoeve van hun eigenbelang - strategisch inspelen op de sterke drang van de overheid om die oude waarden te verwezenlijken. Met andere woorden, als je wilt dat je eigen dorp bediend wordt door OV, hou dan een pleidooi dat toch niemand verstoken mag zijn van OV; *"we kunnen toch niemand achter de geraniums laten zitten?"*

Anderzijds zijn de oude waarden bij de projectleiders van de provincie niet dominant aanwezig. Dit zijn immers de vernieuwers met een meer explorerend karakter, die door hun ervaring in OV ook wel weinig gevoelig zijn voor de al bekende argumenten van gelijkheid en rechtvaardigheid in OV. De argumenten op basis van oude waarden bereiken bovendien maar ten dele de provinciale politiek. De Staten zijn immers op afstand betrokken. Als oude waarden voor de nieuwe deelnemers een quasi moreel argument vormen om het project in hun belang te bewegen, is dat op zijn minst een weinig effectief middel. Dat doet dus vermoeden dat – in ieder geval bij sommige deelnemers – de waarden ook echt intrinsiek zijn of dat er een altruïstisch motief aan ten grondslag ligt.

Quasi moreel of altruïstisch, de oude waarden spelen een rol in vernieuwing. Dat leidt bij ons tot het inzicht, dat bij een dergelijke omvattende innovatie je dus ook moet werken aan het ondervangen van de bestaande waarden. Om te voorkomen dat ze later in het project je alsnog in de rug schieten. Een succesvol (weliswaar toevallig) voorbeeld daarvan is de discussie over korting voor minderbedeelde inwoners. Bewoners onder een bepaalde inkomensgrens zouden tegen een gereduceerd tarief moeten kunnen reizen, anders is het oneerlijk. Dit dreigde een groot onoplosbare issue te worden. Nog

voordat het zover kwam, hebben we deze zaak zelf gereduceerd door het weg te halen van een grote waarde (eerlijk/rechtvaardigheid), naar wat het eigenlijk echt is: inkomenspolitiek. En dát is nu net geen onderdeel van openbaar vervoer. Mocht de gemeente dat dan toch willen, dan moeten ze er zelf geld voor vrij maken en beleid voor ontwikkelen. Daarmee was de kous voor de pilot af, en is het niet meer teruggekomen. Kennelijk helpt het dus om zaken die met oude waarden worden opgeblazen, leeg te laten lopen tot hun werkelijke omvang en te benoemen wat ze werkelijk zijn (en niet wat dus allemaal nog meer). Daarmee wordt het een stuk gemakkelijker ze op waarde te schatten.

Hoe uitdagend dat proces ook is, de ultieme opgave blijft evenwel om het karakter van de pilot te bewaken. Dat betekent: niet vervallen in dood-organiseren, institutionaliseren en verbureaucratiseren, maar ruimte laten. Mensen het zelf willen laten doen, redenerend vanuit het individu, en de individuele wensen en vrijheid. De zo breed verinnerlijkte of toegepaste norm van gelijkheid maakt dat daar een taboe op lijkt te rusten. Gelijkheid maakt mensen immers onafhankelijk van elkaar en brengt voordelen voor de massa, maar heeft als tegenkracht dat het uniciteit de das omdoet omdat gelijkheid als norm diversiteit en ook vrijheid van het individu onmogelijk maakt.

Dit heeft tenslotte de pilot tot een goed oefening in terughoudendheid gemaakt: goed projectleiderschap in de vorm van weinig tot niets doen: het bestrijden van de eigen drang een geconstateerd gebrek op te lossen. En zo die terughoudendheid in te zetten als middel tegen consumentisme, bureaucrativering, en moeilijkdoenerij. En dus tegen de verstelling in de vernieuwing.

---

<sup>i</sup> Kruijer, Albert Jan, *Mild Despotisme*, Amsterdam (2010)

<sup>ii</sup> Kruijer, Albert Jan, artikel "Tocqueville en de triomf van het milde despotisme", in *Trouw* (23-09-2011)

<sup>iii</sup> Sloterdijk, Peter, *Sferen* (2004-2009)

<sup>iv</sup> in 't Veld, *Governance als prothese voor deugdzaamheid* (oratie, 16 maart 2006)