

Samen werken, samen winnen

SAMEN WERKEN SAMEN WINNEN

**Aanpak voor het organiseren van
publiek-private samenwerking**

Pepijn Vos
Brian Tjemkes

Boom

Meer informatie over deze en andere uitgaven vindt u op www.bua.nl.

© 2013 Pepijn Vos en Brian Tjemkes

Redactie: Taalwerkplaats, Amsterdam

Boekverzorging: Villa Y, Henxel

ISBN 9789024407194

NUR 801/805

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

Voorwoord	7
Ten geleide	12
Een prestatieformule voor publiek-private samenwerking Wat is PPS? En wat bepaalt het succes?	15
Kies de meest geschikte organisatievorm Fase 1: Wel of geen PPS?	25
Ga na of er een middelen- en organisatiefit is Fase 2: Wie is de juiste partner?	35
Zoek naar een win-winresultaat Fase 3: Hoe onderhandelt u met partners?	49
Organiseer de 'harde' kant van de samenwerking Fase 4: Wat is een goede samenwerkingsstructuur?	63
Organiseer de 'zachte' kant van de samenwerking Fase 5: Hoe kunt u een PPS managen?	83
Ontwerp het evaluatie-instrument Fase 6: Hoe presteert uw PPS in de praktijk?	97
Bepaal uw beëindigingsstrategie Fase 7: Wanneer en hoe stopt u een PPS?	111
Houd rekening met samenwerkingscondities en -vaardigheden De PPS-prestatieformule	121
Geraadpleegde bronnen	131
Over de auteurs	139
Appendix: Checklist PPS-prestatieformule	140
Disclaimer	144

Voorwoord

Waarom is een boek over publieke-private samenwerking (PPS) relevant? In de geest van PPS hebben we die vraag voorgelegd aan twee publieke partijen en twee private partijen.

Laten we samen werken aan een gezonder Nederland

Al jaren werkt mijn ministerie samen met private partners in verschillende sectoren en in verschillende constructies. Denk aan het Convenant Gezond Gewicht of de samenwerking voor het logo 'Geen 16, geen druppel'. Vooral als het gaat om gezondheidsbevordering is PPS een kansrijk instrument. We zijn blij met die gezamenlijke inzet. Er is zo veel kennis, kapitaal en innovatieve kracht beschikbaar in de samenleving. Fantastisch als we die kunnen aanboren en inzetten om maatschappelijke doelen te bereiken. Want resultaten boeken, dat is uiteindelijk waar het om draait bij PPS.

Maar hoe zorg je ervoor dat iedereen zich verbindt om vanuit zijn eigen expertise en positie bij te dragen aan die maatschappelijke doelen? Hoe geef je samen een nieuwe impuls aan gezondheidsbeleid op nationaal en lokaal niveau? Wat betekent dit voor u of voor uw organisatie? Ik hoor vaak dat gezondheidsprofessionals op zoek zijn naar een leidraad, naar houvast en voorbeelden over wat PPS is. Dit boek helpt u op weg. Sterker nog, dit boek zelf is het resultaat van een PPS tussen TNO, Vrije Universiteit Amsterdam en VWS. Met het RIVM Centrum Gezond Leven als schakel naar professionals. Kenmerkend voor dit soort samenwerkingsverbanden is dat de partijen gelijkwaardig zijn, dat iedereen iets inlegt én dat het voor iedereen iets oplevert. Denk aan geld, expertise, middelen, een communicatiekanaal.

Neem de FitFoodFun-Factor, een samenwerking tussen het Voedingscentrum (VCN), de Hartstichting en supermarkt Lidl: een actie om kinderen op scholen spelenderwijs te informeren over gezonde traktaties. Lidl had een schoolbus georganiseerd waarin kinderen traktaties maakten onder begeleiding van VCN en de Hartstichting. Voordeel voor VCN en de Hartstichting was dat ze direct met de kinderen konden communiceren over gezonde voeding, voordeel voor Lidl was dat men gebruik kon maken van de expertise en autoriteit van het VCN. Iets wat Lidl in de winkels nu nog doet.

Door samenwerking bereik je wél je doelgroep, beschik je over meer financiële middelen of kun je gebruikmaken van de kennis die misschien in je eigen organisatie niet aanwezig is. Wat betekent die gelijkwaardige samenwerking? Wat vraagt het van gesprekspartners, hoe onderhandel je met elkaar en hoe blijf je in gesprek? Natuurlijk is dat niet altijd makkelijk, want ieder kijkt vanuit zijn eigen perspectief naar het gezamenlijke doel. Maar het is de

moeite waard! We kunnen zo veel meer bereiken als we samenwerken. Ieder vanuit zijn eigen kracht.

Dit boek is geen voorgeschreven handleiding, maar biedt wel hulp, duiding en hopelijk inspiratie om samen met anderen veel meer resultaten te bereiken. Ik hoop dat het bijdraagt aan het creëren van nieuwe partnerschappen die belangrijke gezondheidsdoelen een stap dichterbij brengen. De overheid is graag bereid daaraan deel te nemen. Laten we samen werken aan een gezonder Nederland.

Edith Schippers, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

PPS is de sleutel tot een duurzaam sociaal en economisch systeem

Publiek-private samenwerking is al tachtig jaar de basis van het onderzoek van TNO. Door middel van PPS proberen we ons doel te realiseren: het behalen van maatschappelijke impact op gebieden als energie, gezondheid, zorg, veiligheid en mobiliteit, leefomgeving, ICT en industriële innovatie.

De toegevoegde waarde van PPS wordt de laatste jaren versterkt door open innovatie: het combineren van kennis en faciliteiten door diverse partijen voor zowel de ontwikkeling als het op de markt brengen van nieuwe technologieën en producten. Daarnaast sluit PPS aan bij het topsectorenbeleid, beleid waarmee de overheid innovatie en samenwerking stimuleert in sectoren waarin Nederland wereldwijd uitblinkt. Ook Horizon 2020, het financieringsprogramma voor onderzoek en innovatie van de Europese Unie, verlangt dat organisaties PPS'en aangaan om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de grote complexe maatschappelijke vraagstukken. Samenwerken, en in het bijzonder PPS, is de sleutel tot een duurzaam sociaal en economisch systeem.

Inspelend op deze ontwikkelingen wordt TNO meer en meer een innovatiehuis, waarin *shared research*-programma's tussen private partijen en kennisinstellingen op programmatie wijze technologische, sociale en organisatorische innovaties tot stand gaan brengen. Door langjarige ervaring heeft TNO samenwerkingsvaardigheden opgebouwd. Maar de complexiteit van vraagstukken, de diversiteit van samenwerkingspartners en de mogelijke grote verschillen in belangen vragen om verdere professionalisering. Niet alleen bij onze partners, maar ook bij TNO zelf.

Neem het Van 't Hoff Programma, een samenwerking tussen TNO, diverse patiëntenfondsen, verschillende bedrijven, ziekenhuizen, waaronder UMC's, en andere kennisinstellingen. In deze PPS brengt TNO generieke kennis in over lichttechnologie voor het meten van menselijk weefsel en vloeistoffen. Deze kennis wordt in verschillende ketens rond een chronische ziekte ontwikkeld tot een concreet medisch meetinstrument. Een voorbeeld is een nieuwe lichtsensor die de bloedsuikerspiegel van diabetespatiënten meet, zodat regelmatig prikken overbodig wordt. De partijen hebben zich tot gezamenlijk doel gesteld om deze

betere instrumentatie via bedrijven aan de gezondheidszorg aan te bieden. Deze nieuwe benadering gaat verder dan wat nu vaak nog gebeurt, namelijk alleen aantonen dat er betere methoden zijn. TNO is als regisseur van dit consortium in staat voor dit gemeenschappelijke doel de inspanningen van patiëntenfondsen, kennisinstellingen en bedrijven te bundelen tot een gezamenlijk resultaat, waarbij alle deelnemers ook hun eigen organisatiedoelen blijven dienen.

Zo'n samenwerking met partijen met diverse achtergronden en belangen is omgeven met allerlei samenwerkingsvraagstukken. Met welke bedrijven en organisaties kunnen we samenwerken, welke afspraken maken we rondom intellectueel eigendom? Maar ook: hoe zit het rond de uitbreiding van partijen en openheid van zaken, hoe bewaken we de belangen en verdedigen we (concurrerende) bedrijven in de samenwerking, en hoe zorgen we voor een goede regie waarin alle belangen continu worden bewaakt? Dit is niet altijd gemakkelijk. Het vraagt van de partijen om ook goed na te denken over het formeren, managen en beëindigen van de samenwerking. Door het slim bundelen van krachten, het overbruggen van verschillen en het vinden creatieve oplossingen kunnen samenwerkingen leiden tot maatschappelijk impact.

Dit boek kan helpen bij het formeren en managen van succesvolle PPS. Het biedt praktische aanknopingspunten en stelt de vragen die we vaak geneigd zijn te vergeten. Het geeft inzicht in de harde kant van samenwerken met onderwerpen als contracten en besturing, maar ook in de zachte kant van samenwerken met aandacht voor communicatie en vertrouwen.

Jan Mengelers, voorzitter raad van bestuur TNO

Samen langer en gezond werken

Gezondheid is ons grootste goed. Het staat in de top drie van geluk. De gezondheidszorg heeft nog wel een aantal uitdagingen. Je zou veronderstellen dat PPS dan vanzelf gaat. Dat is echter niet zo, want elke partij heeft zijn eigen drijfveren en doelstellingen. Maar als je een duidelijk gezamenlijk doel voor ogen hebt en houdt, is het absoluut mogelijk om maatschappelijke vraagstukken beter aan te pakken. En resultaten te bereiken.

Er zijn voorbeelden te over. Daarvan in dit boek een kleine bloemlezing die u allen hopelijk inspireert en – waar nodig – tot actie aanzet. PPS levert iedereen uiteindelijk iets op. Neem onze eigen samenwerking met het ministerie van VWS. Wij hebben van oudsher een zeer nauwe band met de Nederlandse werkgevers, terwijl het ministerie met zijn kennisnetwerk veel theoretische kunde en praktische voorbeelden in huis heeft. Voor beide partijen zijn de groeiende zorgkosten, gezondheid en duurzame inzetbaarheid van werknemers belangrijke thema's.

Hoe maken we samen de gezonde keuze makkelijker? Voorbeelden hiervan zijn gezonde kantines, laagdrempelige beweegarrangementen en praktische instrumenten om arbeidsgerelateerde ongevallen te voorkomen. Door kennis en expertise te delen met diverse gezondheidsinstellingen leveren we gezamenlijk een bijdrage aan een gezonde leefstijl en vergroten we de duurzame inzetbaarheid van werknemers. Doordat we gezamenlijk eenzelfde doel nastreven, zorgen we ervoor dat Nederland klaar is voor langer en gezond werken.

Olivier Gerrits, directeur Zilveren Kruis Achmea

PPS: Een positief perspectief voor alle betrokkenen

Albron is een oer-Hollands bedrijf dat zich volledig richt op zijn specialiteit: het verzorgen van eten en drinken onder het dak van een klant. Onze oorsprong ligt ruim honderd jaar terug in de Rotterdamse Volksbond en de Utrechtse Spoorweg Vereniging, die aan het eind van de negentiende eeuw koffiehuisen oprichtten voor respectievelijk havenarbeiders en spoorwegmedewerkers met als doel het tegengaan van drankmisbruik. Deze sociale oorsprong kenmerkt Albron als bedrijf.

We zijn ervan overtuigd dat de continuïteit van Albron het best geborgd is wanneer wij in ons handelen continu streven naar een positief perspectief voor alle betrokkenen, zodat klanten, leveranciers, gasten en medewerkers bewust kiezen voor Albron. Onze belofte over eten en drinken is ambitieus: lekkerder, gezonder, duurzamer én tegen een goede prijs. Deze belofte brengt een duidelijke verantwoordelijkheid met zich mee. Maar ook het besef dat hiervoor een constructieve samenwerking met anderen nodig is.

PPS is een prima aanpak waarbij men ervan uitgaat dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid neemt, dat er gezamenlijke doelen worden geformuleerd en de verschillende acties onderling worden afgestemd. JOGG (Jongeren op Gezond Gewicht), de Gezonde Schoolkantine en het Vinkje zijn goede voorbeelden. De winst van het Vinkje is bijvoorbeeld dat er objectieve normen en specificaties zijn voor de hoeveelheden zoet, zout en vet in producten. Het bedrijfsleven heeft de krachten gebundeld, een onafhankelijke wetenschappelijke commissie stelt de normen vast en het ministerie monitort via de Gezondheidsraad. Dit kan geen enkele organisatie zelfstandig realiseren. Een ander voorbeeld is de Alliantie Verduurzaming Voedsel. Alle partners in de voedselketen, primaire sector, producenten, retail en foodservice werken samen aan verduurzaming. Het blijkt dat een geïntegreerde aanpak betere resultaten oplevert.

Laat er echter geen misverstand over bestaan: samenwerken is ingewikkeld. Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken duurt vaak jaren, misschien zelf decennia. PPS is een goed instrument en vraagt van elke partner een langdurige verbintenis aan de gedeelde ambities en de doelen, het blijven inzetten van middelen, het hebben van respect, het accepteren van ieders rol en eigenbelang, en open communicatie. Zo dienen de verschillende

belangen op tafel te komen en moeten de betrokken partijen in een PPS elkaar kunnen aanspreken aan hun inzet en bijdrage aan een geïntegreerde aanpak.

Albron heeft de ambitie om Nederland gezonder te laten eten en de voedselketen te verduurzamen. Dit vraagt om langetermijnafspraken. Bijvoorbeeld, een PPS-instrument als het Energieakkoord is voor meerdere dossiers en dus ook voor voedsel een prima vehikel om de realisatie van onze gezamenlijke ambitie(s) te versnellen. Betrokken partijen spreken met het akkoord dan ook onomwonden uit dat zij gezamenlijk op de ingezette weg verder willen gaan, gecommitteerd aan de doelstellingen, in het volle bewustzijn dat ook de komende jaren nog de nodige uitdagingen wachten. Dit vraagt van publieke en private partijen een heldere visie, consistent beleid en het stellen van prioriteiten.

Dit boek, een praktische handleiding met tips en best practices, is zeer welkom en kan een uitstekende bijdrage leveren. Echter: succesvol samenwerken komt niet uit een boekje. Het gaat om een gemeenschappelijke drive en de wil om oog te hebben voor het positieve perspectief voor alle betrokkenen.

Teun Verheij, algemeen directeur Albron

Ten geleide

Achtergrond

Dit boek is het resultaat van een bijzondere samenwerking tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). Onafhankelijk van elkaar bestond bij betrokkenen het beeld dat er een behoefte is bij bestuurders, managers en professionals van publieke en private partijen aan kennis over publiek-private samenwerking (PPS). In het bijzonder over het formeren, managen en beëindigen van PPS, waarbij de publieke en private partners samenwerken op gelijkwaardige basis.

Vanuit een gedeelde ambitie – kennis over PPS-management ordenen en beschikbaar maken – hebben we ervoor gekozen om dit boek te schrijven. Waar vooraf het doel helder was, bleek de uitvoering van de samenwerking complexer. Naarmate het eindproduct meer gestalte kreeg en meer personen erbij betrokken raakten, kwam elke partner ook met een eigen set van wensen en behoeften. Vanuit de gedeelde ambitie hebben we steeds gezocht naar creatieve oplossingen, rekening houdend met de individuele en de gezamenlijke belangen.

Het ministerie van VWS heeft bijvoorbeeld de ambitie om kennis over PPS-management aan te bieden aan professionals in de publieke gezondheidssector. Het RIVM Centrum Gezond Leven speelt hierin voor het ministerie een belangrijke rol. TNO en de VU hebben de ambitie om ook een breder publiek te bereiken. De gekozen oplossing is om voorbeelden uit de publieke gezondheidssector aan te vullen met inspirerende voorbeelden uit andere sectoren. In plaats van voor een gedetailleerd en bindend contract te kiezen, hebben we gekozen voor een eenvoudig contract dat ruimte bood voor continue aanpassing en flexibiliteit. Besluitvorming vond plaats op basis van gelijkwaardigheid, zonder dat een van de partners fungeerde als opdrachtgever. Het boek is geen overheidspublicatie en ook geen wetenschappelijke uitgave. In plaats daarvan hebben we besloten om te werken met een private uitgever, zonder dat een van de partijen royalty's ontvangt. Deze en andere beslissingen hebben bijgedragen aan een succesvolle samenwerking, met dit boek als resultaat.

Een gezamenlijke productie

Zonder Therese Noorlander (ministerie van VWS) en Hanneke van Zoest (RIVM Centrum Gezond Leven) was het boek niet tot stand gekomen. Therese was vanaf het begin enthousiast en heeft baanbrekend werk verricht door de bijzondere samenwerking mogelijk te maken en vele mensen te mobiliseren. Hanneke heeft steeds op constructieve wijze de belangen van de potentiële lezers behartigd, zodat zaken als inhoud, tekst, structuur en vorm goed aansluiten op de wensen en behoeften van onze lezers. Daarnaast hebben zij beiden toegang geboden tot vele partijen en documenten, wat onmisbaar is gebleken.

Therese en Hanneke hebben zich vanuit kennis en kunde, maar ook vanuit hun persoonlijke drive, ingezet om via dit boek een leidraad te bieden voor het succesvol formeren, managen en beëindigen van PPS.

Daarnaast hebben meerdere personen meegewerkt aan het boek, bijvoorbeeld door te participeren in speciaal voor dit boek georganiseerde bijeenkomsten, door het aandragen van voorbeelden en aanvullende inzichten of door eerste versies van het boek (of delen) te lezen en van feedback te voorzien. Graag bedanken wij al deze mensen voor hun inzet en bijdrage (zie kader). Ten slotte, bedanken wij ook Marcel Uljee (Marcel Uljee teksten) voor zijn redactiewerk en Marcel Roozeboom (Academic Service) en Wieke Oosthoek (Academic Service) voor hun hulp bij het uitgeven van dit boek.

BEDANKT!

Anja Koornstra (GGD Nederland), Annelies Acda (G4), Annick de Swaef (Consensa), Anwar Osseyran (Surf-Sara), Arnold Stokking (TNO), Brenda Langezaal (ministerie van VWS), Chantal Stroek (TNO), Corna van Tol (ZonMw), Cynthia Faber (TNO Bedrijven B.V.), Daphne Ketelaars (JOGG-bureau), Edith Schippers (ministerie van VWS), Ellen Smit (Twynstra Gudde), Felix Cohen (Voedingscentrum), Freek Bomhof (TNO), Gregor Negers (ministerie van VWS), Hans van Dijk (RIVM), Henk Meijer (ministerie van VWS), Henk Reinen (ministerie van VWS), Hessel de Jong (Coca-Cola Benelux), Igno Schings (Delta Lloyd), Ida Haisma (TNO), Jaap de Graaf (JOGG-bureau), Jaap Lombaers (Holstcentre/TNO), Jacqueline Vink (Schuttelaar & Partners), Jan Mengelers (TNO), Jan Stufken (Kadaster), Joris den Bruinen (HSD), Karin Bemelmans (Voedingscentrum), Kersten van der Goot (Gemeente Utrecht), Kim Bakker (NISB), Klaas ten Have (TNO), Letteke Boot (ministerie van VWS), Linda Rijdsdijk (ZonMw), Maarten Stiggelbout (LiveLife), Marc Bijsterveld (ZonMw), Marco Brugmans (VeiligheidNL), Margriet Oosterveld (FrieslandCampina), Marianne Stadlander (TNO), Marieke Stopel (Pharos), Marja de Jong (GGD IJsselland), Marjolijn Schrijnen (Voedingscentrum), Marloes Westerveld (Gemeente Amersfoort), Martin van Oostrom (Soa Aids Nederland), Miriam Verhees (TNO), Olivier Gerrits (Zilveren Kruis Achmea), Pauline Kamphuis (HSD), Peter Essens (TNO), Peter Simoons (Simoons & Co), René Willems (HSD/TNO), Ria van de Peet (FrieslandCampina), Tim Rombouts (ministerie van VWS), Teun Verheij (Albron), Victor Zuidema (VeiligheidNL), Yvonne Hof (Trimbos-instituut) en Ron Lemmers (ministerie van VWS).

Leeswijzer

Dit boek geeft een handreiking voor het formeren, managen en beëindigen van PPS. In het introductiehoofdstuk definiëren wij PPS en introduceren wij de PPS-prestatieformule: de prestatie van een samenwerking wordt bepaald door het systematisch gebruik van het PPS-raamwerk, rekening houdend met specifieke samenwerkingscondities en de mate waarin een organisatie PPS-competenties bezit.

In de volgende hoofdstukken bespreken wij de zeven fases van het PPS-raamwerk. In elk hoofdstuk schetsen we de besluitvormingssituatie en geven we een overzicht van benodigde acties, geïllustreerd met voorbeelden uit de praktijk. Omdat een PPS uit publieke en private partijen bestaat, noemen we bij elke stap de belangrijkste aandachtspunten vanuit beide gezichtspunten. Elk hoofdstuk sluiten we af met een (geanonimiseerd) praktijkvoorbeeld.

In het afsluitende hoofdstuk gaan we nader in op samenwerkingscondities en PPS-competenties. Ook bespreken we drie terugkerende thema's en concluderen we dat PPS een kwestie is van mensenwerk.

Door de systematische benadering en variatie aan voorbeelden is het boek geschikt voor iedereen die op enige manier betrokken is bij een PPS. In het publieke domein zijn dat bijvoorbeeld beleidsmakers, bestuurders, wethouders en project- of programmaleiders. Binnen private partijen is dit boek onder meer interessant voor hoger management, inkoopmanagers, alliantiemanager en managers die verantwoordelijk zijn voor pr en maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo). Daarnaast is het boek ook relevant voor managers en professionals van maatschappelijke organisaties.

Met dit boek bieden wij u geen blauwdruk aan voor succes, maar dagen wij u uit om uw eigen situatie te vergelijken met onze inzichten en u te laten inspireren. Zonder uw kunde, passie en creativiteit zal PPS nooit een succes worden. Wij wensen u veel leesplezier.

Pepijn Vos
Brian Tjemkes

Een prestatieformule voor publiek-private samenwerking

Wat is PPS? En wat bepaalt het succes?

In dit inleidende hoofdstuk presenteren wij een definitie van publiek-private samenwerking (PPS), maken we een onderscheid tussen verschillende soorten PPS en geven we inzicht in kansen en risico's. Daarnaast lichten we toe hoe het gebruik van onze PPS-prestatieformule de kans op succesvolle samenwerking verhoogt. Met dit hoofdstuk leggen wij de basis voor het boek.

Waarom PPS?

PPS is een productief instrument voor publieke en private partijen om doelen te realiseren en de redenen om te participeren zijn divers. Publieke partijen gebruiken PPS om hun publieke taken efficiënter en effectiever uit te voeren. Een PPS geeft bijvoorbeeld toegang tot kennis, financiële middelen, netwerkcontacten, marketing- en communicatiekracht. Een PPS kan ook bijdragen aan een breed maatschappelijk draagvlak. De relevantie van PPS voor publieke organisaties wordt bijvoorbeeld helder beschreven in de landelijke nota gezondheidsbeleid *Gezondheid dichtbij* uit 2011:

Publiek-private samenwerking (PPS) van betrokken partijen zoals gemeenten, bedrijfsleven, gezondheidsorganisaties en onderwijs ziet het kabinet als een kansrijk middel om de gezonde keuze maximaal aantrekkelijk en toegankelijk te maken. PPS sluit aan bij het thema de gezonde keuze, de makkelijkste keuze. Over sommige omgevingsfactoren heeft de overheid direct zeggenschap, over de meeste echter niet. Daarom is ook inzet van private partijen van groot belang. Vanuit een gezamenlijk doel ziet het kabinet meerwaarde om samen met betrokken partijen een stap vooruit te zetten.

Private ondernemingen zien PPS vaak als een middel om hun concurrentiepositie te versterken. Een PPS kan de zichtbaarheid en positionering van een onderneming positief beïnvloeden. Ook concretiseert een PPS activiteiten op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) en dat is goed voor het imago en de werknemerstevredenheid. Een PPS stelt private partijen bovendien in staat om met creatieve en innovatieve oplossingen te experimenteren en geeft toegang tot bestaande en nieuwe doelgroepen. In de woorden van Hessel de Jong, algemeen directeur van Coca-Cola Benelux:

Coca-Cola gelooft heel sterk in de kracht van PPS; geen enkele organisatie of industrie is in staat om eigenhandig grote maatschappelijke uitdagingen zoals overgewicht te bestrijden. Dat vraagt een langdurige inspanning van alle partijen, ieder vanuit zijn eigen unieke expertise en ervaring. Tegelijkertijd zijn we ervan overtuigd dat een PPS alleen succesvol kan zijn als iedereen, ook Coca-Cola, eerst z'n eigen verantwoordelijkheid neemt en daar heel concreet invulling aan geeft. Wij zijn zeer actief betrokken in diverse PPS-projecten, zoals JOGG Dongen, het 'Handvest gezonder voedingsaanbod op scholen' en Mission Olympic, omdat wij ervan overtuigd zijn dat we samen het verschil kunnen maken.

Als een organisatie het potentieel van PPS volledig wil benutten, vraagt dat van managers dat zij de uitdaging aangaan van het formeren, managen en beëindigen van PPS. Het is dan wel belangrijk om te weten wat PPS precies betekent.

PPS: een definitie

We omschrijven PPS als volgt:

Een tijdelijk samenwerkingsverband tussen twee of meer organisaties uit publieke én private sectoren die middelen, risico's en opbrengsten delen om individuele organisatiedoelen, gezamenlijke samenwerkingsdoelen en maatschappelijke doelen te behalen.

De delen van deze definitie lichten we hierna toe.

VOORBEELDEN VAN PPS

24Kitchen is een tv-zender die 24 uur per dag kookprogramma's uitzendt. In maart 2013 ging de zender een PPS aan met het Voedingscentrum, een stichting die consumenten informatie geeft over een gezonde, veilige en duurzame voedselkeuze. De samenwerking houdt in dat het Voedingscentrum plaatsneemt in de raad van advies van 24Kitchen en informatie en kennis levert voor het programma *De Makkelijke Maaltijd*. Kijkers zien hoe ze lekkere en tegelijk gezonde voeding kunnen bereiden, maar ook hoe ze kunnen koken op een manier die duurzaam is en weinig belastend voor het milieu.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Stichting Verantwoord Alcoholgebruik (STIVA) en Nederlandse producenten en importeurs van bier, wijn en gedestilleerde dranken hebben in 2009 een PPS opgezet om gezamenlijk een logo te ontwikkelen. Het doel: voorkomen dat er alcohol wordt verstrekt aan personen onder de 16 jaar. De partners hebben afspraken gemaakt over het gebruik van het logo.

Uit publieke én private sectoren

In een PPS werken partijen samen die verschillen in bijvoorbeeld doelstelling, belang, maatschappelijke functie, verantwoording en financiering. Als gevolg daarvan is de kans op conflicten en spanningen ingebouwd in de samenwerking; het voorkomen en managen van (potentiële) conflictsituaties is een belangrijk aandachtspunt. Het verschil in achtergronden creëert tegelijkertijd ook kansen en mogelijkheden om te profiteren van elkaars sterke punten. Het management van een PPS heeft als taak de verschillende belangen te verbinden en te behartigen, de krachten te bundelen en successen te verdelen.

KENMERKEN VAN SECTOREN

	Private sector	Publieke sector	Maatschappelijke organisaties
Actoren	Ondernemingen	Landelijke, provinciale en lokale overheden	Non-gouvernementele organisaties
Doel	Winstmaximalisatie, aandeelhoudersvrede	Maatschappelijk belang en welzijn, sluitende begroting	Ideële of sociale belangen van leden of doelgroep
Verantwoording	Aan eigenaren, aandeelhouders en toezichhouders	Aan parlement en indirect aan burgers	Aan leden en in toenemende mate aan belanghebbenden
Aansturing	Marktkrachten	Politieke krachten	Leden en belanghebbenden
Financiering	Klanten en investeerders	Publieke middelen (overheidsbudget)	Leden, sponsoring, donatie, subsidie, overheid
Motieven PPS	Markt vergroten, legitimiteit vergroten, mvo, imago, toegang tot doelgroepen	Financiering, betere dienstverlening, meer transparantie, minder inmenging in markt	Efficiëntie, verantwoording, meer opbrengsten voor diensten, fondsenwerving, imago

Noot: zie kader hieronder voor een toelichting op PPS en maatschappelijke organisaties.

Maatschappelijke doelen

Een PPS levert een bijdrage aan de oplossing van een maatschappelijk probleem, zoals overgewicht. Dit betekent dat meerdere partijen probleemeigenaar zijn, zonder dat een van de partijen direct verantwoordelijk is voor de oplossing. De overheid is niet verantwoordelijk voor overgewicht onder jongeren, maar heeft een belang om de ongewenste effecten van overgewicht, zoals ziektekosten, te beperken. Supermarkten zijn ook niet verantwoordelijk, maar hebben een belang bij een goed imago en gezonde klanten en medewerkers. De aanwezigheid van een maatschappelijk probleem kan partijen verbinden om gezamenlijk een oplossing te zoeken: PPS biedt een kans om bij te dragen aan de oplossing van een maatschappelijk probleem. Zonder adequaat management kunnen verschillen in belangen, wensen en behoeften ertoe leiden dat een PPS verzandt in goede bedoelingen.

EN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES?

We beschouwen een PPS als een samenwerkingsverband tussen publieke en private partners. Strikt genomen kunnen we nog een derde groep potentiële partners onderscheiden: maatschappelijke organisaties, die de sociale of ideële belangen van specifieke doelgroepen behartigen. Hoewel publieke partijen en maatschappelijke organisaties verschillende functies hebben, vertonen zij veel overeenkomsten. In de praktijk vervullen maatschappelijke organisaties vaak een rol die in het verlengde ligt van publieke taken. Organisaties als de Nederlandse Hartstichting, Diabetes Fonds en Hersenstichting Nederland bijvoorbeeld behartigen het belang en welzijn van hun leden en doelgroep en trachten in PPS hun maatschappelijke ambities te realiseren. Onze adviezen voor publieke partijen gelden in de meeste gevallen ook voor maatschappelijke organisaties.

Twee of meer organisaties

Een PPS bestaat uit twee of meer samenwerkingspartners. Partners zijn nodig om de gewenste middelen te verkrijgen, zoals kennis, financiering, toegang tot de doelgroep en legitimiteit. Doordat hiërarchische aansturing tussen partijen ontbreekt, vraagt een PPS om

specifieke afspraken en coördinatiemethoden die de betrokkenheid en continuïteit waarborgen.

Een tijdelijk samenwerkingsverband

Een PPS is een tijdelijke organisatievorm waarin partijen hun onafhankelijke positie behouden. Tegelijkertijd zijn zij afhankelijk van elkaar bij het behalen van hun samenwerkingsdoelen. Hierdoor ontstaat een coöperatie-competitiespanning. Het is belangrijk dat partners zich blijven inzetten om de PPS-doelen te behalen. Daar staat tegenover dat alle partijen hun eigen organisatiepositie en -belang zullen beschermen. Dat maakt PPS een instabiele organisatievorm. Succes hangt af van de kwaliteit van het management.

Concessie- en alliantiemodel

In de Nederlandse praktijk komen grofweg twee hoofdvormen van PPS voor. Het verschil tussen die twee heeft vooral te maken met de verhouding tussen de betrokken partijen en de wijze van aansturing, zoals deze twee voorbeelden illustreren:

Het Hoogheemraadschap Delfland heeft het ontwerp, de bouw en de exploitatie van de nieuwe afvalwaterzuivering in de Harnaschpolder toevertrouwd aan een PPS tussen Veolia Water, Evides, Rabobank, Heijmans en Strukton. Het betreft een dertigjarig contract met een waarde van 450 miljoen euro, waarbij het Hoogheemraadschap als opdrachtgever optreedt. De PPS-constructie levert een forse besparing op, waardoor de tarieven voor het zuiveren van afvalwater de komende decennia minder sterk stijgen.

Lunchen op School 2.0 (LoS 2.0) is een PPS tussen de publieke organisaties Jongeren Op Gezond Gewicht (JOGG) Amsterdam, het landelijk JOGG-bureau, Jump-in, Combiwel en de private organisaties Albert Heijn, Ondernemingskring Sociale sector Amsterdam (OSA) en Coffeemania. Het doel van LoS 2.0 is om Turkse en Marokkaanse moeders te stimuleren gezondere lunches mee te geven aan hun kinderen. Alle partijen brengen unieke expertise in en zijn samen verantwoordelijk voor het eindresultaat.

Het eerste voorbeeld beschrijft een samenwerking volgens het concessiemodel, dat bijvoorbeeld vaak wordt gebruikt voor complexe infrastructurele bouwprojecten. De publieke partij is vaak probleemeigenaar en vervult de rol van opdrachtgever en regisseur. Contractuele afspraken staan centraal. Na het opstellen van het contract vindt voornamelijk interactie plaats over de vraag in hoeverre de resultaten voldoen aan de specificaties en eisen die vooraf zijn bepaald (bijvoorbeeld budget en kwaliteit).

In het tweede voorbeeld werken de publieke en private partners op gelijkwaardige basis samen, wat typerend is voor het alliantiemodel. De partners nemen gezamenlijk besluiten, ontwikkelen plannen, delen risico's en zijn samen verantwoordelijk voor het realiseren van de resultaten. Het alliantiemodel kenmerkt zich door een balans tussen contract en vertrouwen. Een contract is een ankerpunt waarop de partners kunnen terugvallen, een basis waarin afspraken zijn vastgelegd. Vertrouwen functioneert als smeerolie en draagt bij aan betrokkenheid, flexibiliteit en aanpassingsvermogen van partners in een PPS. Van het begin tot het einde van de samenwerking staat gelijkwaardige en open communicatie centraal.

CONCESSIE- EN ALLIANTIEMODEL

	Concessiemodel	Alliantiemodel
Focus	<i>Economische relatie:</i> hiërarchische relatie tussen opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij)	<i>Sociale relatie:</i> organisatorische samenwerking met gezamenlijke besluitvorming
Probleemeigenaar	<i>Publieke partij is probleemeigenaar:</i> publieke partij specificeert probleem, oplossing en eisen; private partij zorgt voor de uitvoering	<i>Gezamenlijke probleemeigenaren:</i> publieke en private partij zijn betrokken in gezamenlijk proces van probleemidentificatie en oplossingspecificatie
Oplossingsrichting	<i>Scherp gedefinieerd:</i> de outputcriteria zijn nauwkeurig vastgelegd in een programma van eisen	<i>Gekaderd:</i> binnen een vastgesteld kader werken partijen in gezamenlijk overleg aan oplossingen
Management	<i>Contract staat centraal:</i> heldere contracten en aanbestedingsregels, duidelijk geformuleerde probleemstelling en projecteisen	<i>Interactie staat centraal:</i> verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie en creëren van betrokkenheid

Het concessie- en alliantiemodel kunnen beide leiden tot een samenwerking met uitstekende resultaten. De succes- en faalfactoren voor het concessiemodel zijn uitgebreid besproken in de wetenschappelijke en professionele literatuur en worden in dit boek verder niet besproken. Kennis over het alliantiemodel daarentegen ontbreekt grotendeels, is gefragmenteerd en vooral anekdotisch van aard. Om die reden richten wij ons in dit boek op samenwerking volgens het alliantiemodel. Als we in het vervolg verwijzen naar PPS, bedoelen we het alliantiemodel.

Kansen en risico's van PPS

Tegenover de voordelen en kansen staat dat er nadelen en risico's aan PPS kleven. PPS vraagt in ieder geval een tijdsinvestering. Uiteenlopende doelen en achtergronden van partners leiden vaak tot conflicten, zeker als zij hun onderlinge verschillen niet in kaart brengen of conflicten niet oplossen. Naast gelijksoortige risico's zijn de risico's voor publieke organisaties anders dan voor private ondernemingen. Bijvoorbeeld, door PPS verliest een publieke partij volledige controle over de uitvoering van publieke taken. Een private onderneming zal in een PPS meer openheid moeten geven dan gewenst is. Als gevolg daarvan worden de doelen niet zonder slag of stoot behaald.

KANSEN EN RISICO'S VAN PPS

	Publieke organisatie	Private onderneming
Kansen	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang tot unieke middelen, waaronder marketingkracht, producten/diensten, kennis van doelgroepen, technologie en mankracht • In staat om een maatschappelijke taak sneller en goedkoper uit te voeren • Beter en breder bereik onder de doelgroep met eventueel innovatieve oplossingen • Breder maatschappelijk draagvlak voor interventies, producten en diensten • Betere kwaliteit van processen, producten en diensten • Financiële voordelen door efficiëntere werkwijze, toegang tot aanvullende financiering 	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang tot unieke middelen, waaronder financiële middelen, netwerkcontacten en politieke besluitvorming • Mogelijkheid om de markt uit te breiden • Feeling met en invloed op beleid en politiek • Beïnvloeding van wet- en regelgeving, vermindering van overheidsinmenging • Mvo-inspanningen die overtuigender en betrouwbaarder zijn voor de omgeving (imago) • Bundeling van versnipperde mvo-activiteiten, waaronder sponsoring en donatie • Mogelijkheid om de eigen werknemers te motiveren en hun betrokkenheid te verhogen

	Publieke organisatie	Private onderneming
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> • Onzekerheid over resultaten en maatschappelijk draagvlak • Private partij is niet altijd een even betrouwbare partner • Kans op overtreding van wet- regelgeving en niet-voldoen aan interne procedures en regels • Verlies van controle over publieke taken en verantwoordelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Onzekerheid over resultaten en bijdrage concurrentiepositie • Publieke partij is niet altijd een even betrouwbare partner • Beperkte mogelijkheid om intellectueel eigendom te beschermen • Noodzaak om meer openheid te geven dan voor winst-maximalisatie gewenst is

PPS-prestatieformule

Het formeren van een PPS heeft voordelen, maar ook risico's en nadelen. Om de potentie ten volle te benutten, zijn openheid over belangen en heldere besluitvorming vereist. Daarvoor kunt u gebruikmaken van onze PPS-prestatieformule, die een kader biedt voor het systematisch formeren, managen en beëindigen van een PPS:

De PPS-prestatie wordt bepaald door het systematisch gebruik van het PPS-raamwerk, rekening houdend met specifieke samenwerkingscondities en de PPS-competenties van de organisatie.

$$\text{PPS-prestatie} = (\text{PPS-raamwerk} + \text{samenwerkingscondities}) \times \text{PPS-competenties}$$

Figuur 0.1 PPS-prestatieformule

De onderdelen van deze formule lichten we hierna toe.

PPS-prestatie

Een unieke eigenschap van een PPS is dat de partners drie doelen nastreven. In een PPS streeft elke partij naar het behalen van individuele organisatiedoelen: de reden om als organisatie deel te nemen. Ook bepalen de partners het gezamenlijke doel voor de samenwerking: het bindend element tussen de partners. Typerend voor een PPS is dat partijen daarnaast ook streven naar een bijdrage aan de oplossing voor een maatschappelijk probleem. Een voorbeeld kan dit verduidelijken:

Een private en een publieke partij hebben gezamenlijk een nieuw lesprogramma op het gebied van gezonde voeding voor kinderen ontwikkeld en geïmplementeerd. De private partij verbetert hiermee het imago, de publieke partij vervult een publieke taak: het verzorgen van voorlichting. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor de inhoud en uitvoering van het lesprogramma, waarmee zij bijdragen aan het oplossen van een maatschappelijk probleem: overgewicht bij kinderen.

Naast het behalen van resultaat kenmerkt een succesvolle PPS zich door uitstekend functioneren. Dat betekent dat elke partij op de hoogte is van de individuele, de gezamenlijke en de maatschappelijke doelstellingen, maar ook dat samenwerkingsprocessen soepel verlopen.

De partners vertrouwen en leren van elkaar en lossen onderlinge conflicten op. Daarnaast zijn de partners open tegen externe partijen, zodat de publieke partij voldoet aan haar wettelijke verplichtingen en de concurrentiepositie van de private onderneming niet wordt ondermijnd.

PPS-raamwerk

Om de kans op succesvol PPS-management te verhogen, introduceren wij het PPS-raamwerk. Dit raamwerk omvat zeven fases die gezamenlijk een kader bieden voor het formeren, managen en beëindigen van PPS. Het vormt de basisstructuur van dit boek. We geven hierna een korte introductie en bespreken vervolgens elke fase in een apart hoofdstuk.

Samenwerkingscondities en PPS-competenties

In dit boek richten wij ons primair op het PPS-raamwerk, omdat hierin de basis ligt van een succesvolle samenwerking. Maar elke PPS heeft unieke kenmerken die van invloed kunnen zijn op de besluitvorming in het proces van formeren, managen en beëindigen van de PPS. Het is daarom van belang om bij elke stap rekening te houden met specifieke samenwerkingscondities, zoals de samenstelling van de partners, het specifieke samenwerkingsdoel en de context waarbinnen u de PPS opzet. Bepaal of en welke condities voor u van belang zijn, zodat u daar tijdens het formeren, managen en beëindigen van een PPS extra aandacht aan kunt besteden.

Daarnaast is het wenselijk dat alle partners zich bewust zijn van de mate waarin zij kennis, ervaring en vaardigheden bezitten op het gebied van PPS: de PPS-competenties. Naarmate een organisatie meer competenties bezit, in de vorm van kennis, procedures, routines en instrumenten, neemt de kans op succes toe. Deze organisaties kunnen beter risico's inschatten, anticiperen op problemen en nemen gemotiveerde besluiten. In het afsluitende hoofdstuk gaan wij nader in op samenwerkingscondities en PPS-competenties.

DRIE MYTHES OVER PPS

Mythe 1: PPS is dé oplossing

PPS heeft alleen maar voordelen: uw organisatie hoeft niet alles zelf te doen, kan de kosten delen en behaalt betere resultaten. Deze generalisatie gaat voorbij aan de nadelen en risico's die verbonden zijn aan PPS, zoals de tijd die u moet investeren, onzekerheid over resultaten, de kans op reputatieschade, de beperkte invloed die elke partner heeft en de mogelijkheid van conflicten. Daarnaast wordt PPS vaak als containerbegrip gebruikt voor uiteenlopende verschijningsvormen van samenwerken, van sponsoring tot uitbesteding. Vaar niet blind op PPS, maar maak een grondige analyse van de vraag of een PPS in uw specifieke situatie gewenst is.

Mythe 2: ongeïnteresseerde boeven en bureaucratistische monsters

Bedrijven zijn boeven die alleen bezig zijn met winstcijfers en slechts maatschappelijk betrokken zijn omdat zij daartoe door de samenleving worden gedwongen. Publieke partijen zijn trage, bureaucratistische, geld-

verslindende monsters. Zij hebben alleen oog voor het maatschappelijke belang van PPS en besteden veel tijd aan overleggen, het vastleggen van processtappen en de besluitvorming in verschillende managementlagen. Deze hardnekkige beelden kunnen ertoe leiden dat publieke en private partijen met wantrouwen een samenwerking aangaan. Bij het opzetten van een PPS is het belangrijk dat de partners openstaan voor elkaar. Verifieer eventuele zorgpunten en twijfels en ga na of u ze kunt wegnemen.

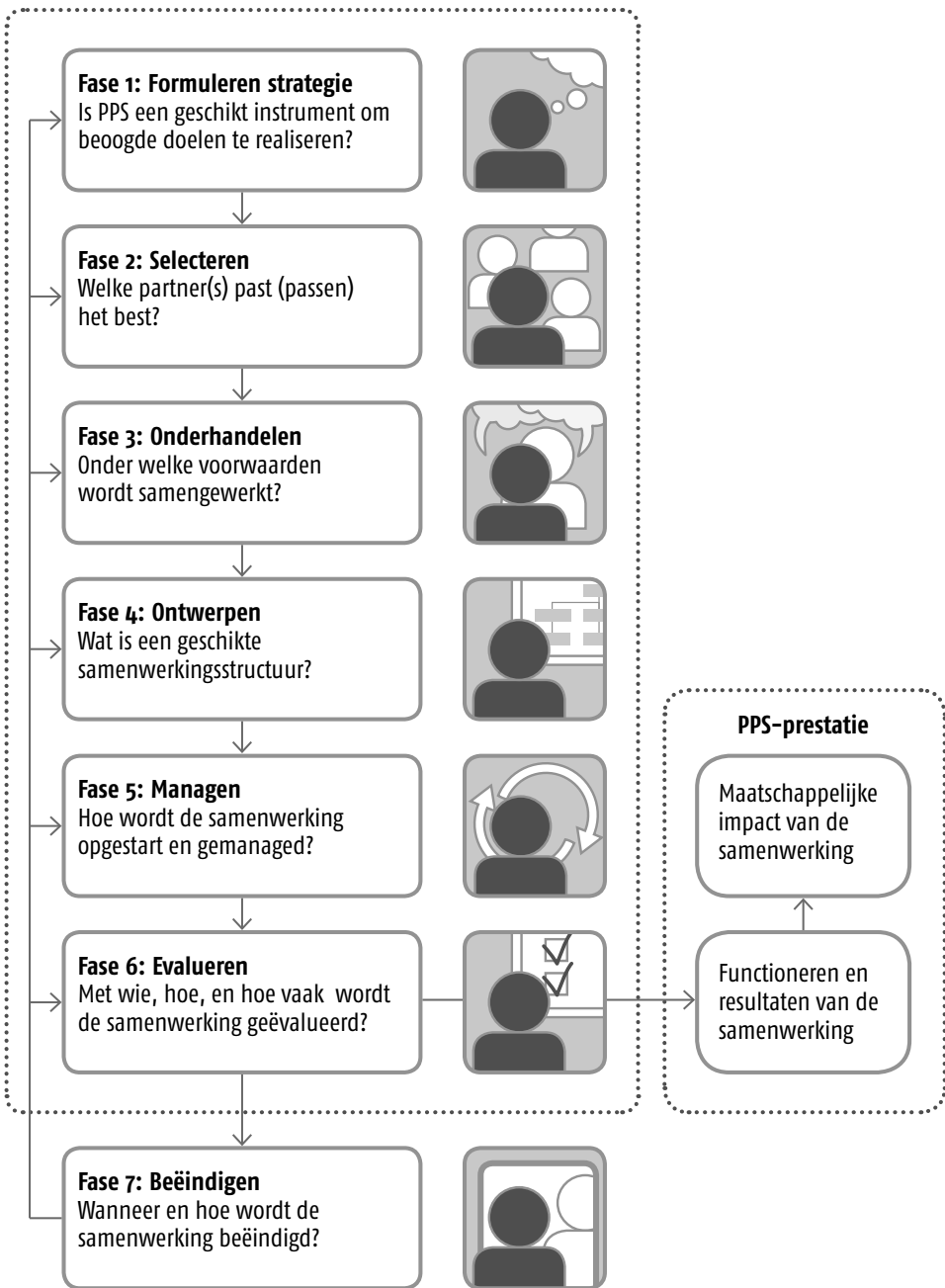
Mythe 3: meer partners is beter

Meer is beter: meer partijen betekent meer middelen, meer draagvlak, meer inzichten, meer daadkracht en sneller en beter resultaat. Maar meer partners betekent ook meer verschillen in individuele organisatiedoelen, organisatiepraktijken, cultuur en taal. Meer partners vraagt ook om meer overleg, een langere doorlooptijd en compromissen. Er bestaat een grotere kans op opportunistisch gedrag (zoals 'meeliften') en conflicten over bijdragen en opbrengsten. Motiveer en onderbouw de beslissing om met meerdere partners samen te werken.

De zeven fases in het PPS-raamwerk

Ons PPS-raamwerk omvat zeven fases die gezamenlijk een kader bieden voor het formeren, managen en beëindigen van een PPS. Elke fase heeft een specifiek doel:

- **Fase 1: het formuleren van de strategie.** U stelt vast welk organisatiedoel u wilt nastreven, welke activiteiten en middelen hiervoor nodig zijn en of PPS hiervoor het beste middel is.
- **Fase 2: het selecteren van partners.** U bepaalt de partnerselectiecriteria en zoekt en selecteert geschikte partners.
- **Fase 3: het onderhandelen.** Tijdens de onderhandelingen bepaalt u gezamenlijk met uw partners onder welke voorwaarden u gaat samenwerken.
- **Fase 4: het ontwerpen van de samenwerkingsstructuur.** U bepaalt samen met uw partners welke samenwerkingsstructuur voldoet aan uw eisen.
- **Fase 5: het managen.** De samenwerkingspartners voeren de geplande activiteiten uit tijdens de opstartfase. Het dagelijks management richt zich op de voortgang van de samenwerking en stuurt zo nodig bij.
- **Fase 6: het evalueren.** De partners evalueren zowel tussentijds als achteraf het functioneren en de resultaten van de PPS. Zo nodig wordt de samenwerking bijgestuurd of beëindigd.
- **Fase 7: het beëindigen.** Een of meer partners besluiten om de samenwerking te beëindigen. Zij maken afspraken over de beëindiging en communiceren hierover met de omgeving.



Figuur 0.2 PPS-raamwerk

Deze gefaseerde aanpak helpt u om vooruit te kijken en te anticiperen. Activiteiten, resultaten en beslissingen in de ene fase hebben een direct effect op keuzes in de volgende fases. Maar keuzes in een latere fase kunnen ook leiden tot aanpassingen van eerder genomen beslissingen. Bijvoorbeeld, door een partner te selecteren en te onderhandelen, kan het zijn dat u uw organisatiedoelen aanscherpt. Ook interne en externe veranderingen kunnen ertoe leiden dat u bepaalde beslissingen moet herzien. Het komt vaak voor dat tijdens de samenwerking nieuwe initiatieven ontstaan. In dat geval kan het opnieuw (versneld) doorlopen van het PPS-raamwerk u helpen deze initiatieven succesvol te lanceren.

Het is wenselijk dat u elke fase doorloopt, ongeacht de complexiteit van de PPS. Bij eenvoudige vormen van PPS kunt u fases sneller doorlopen. Het is dan ook niet noodzakelijk alle besluiten te documenteren. Bij een complexe PPS, die bijvoorbeeld bestaat uit meerdere (deel)projecten met een langere doorlooptijd, heeft het de voorkeur elke fase in detail uit te werken en te bespreken. U kunt hierbij denken aan een samenwerkingsplan en/of businesscase (fase 1), een partnerrapport (fase 2), een onderhandelingsplan en een intentieverklaring (fase 3), een organisatiestructuur, een juridische grondvorm, een samenwerkingscontract en gedragsregels (fase 4), een voortgangsrapportage (fase 5), een prestatie- en evaluatierapport (fase 6) en een beëindigingsplan (fase 7).

Het PPS-raamwerk is een actief en dynamisch model waarmee u voor, tijdens en na de PPS kunt werken. Om u te helpen hebben we de tips, adviezen en ervaringen uit dit boek vertaald in een checklist (zie de appendix) die u kunt gebruiken bij het formeren, managen en beëindigen van een PPS.