

HET NEDERLANDSE EXPORTNETWERK



Analyse van een Netwerk



OF



Afstudeeronderzoek in het kader van de studie Bestuurskunde
aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit
Rotterdam

BEGELEIDERS:
Prof. dr. W.J.M. Kickert
Drs. E.P. Rutgers

Erik Hesseling

Voor Pa

VOORWOORD

In het onderhavige afstudeeronderzoek "Het Nederlandse Exportnetwerk - Analyse van een Netwerk" is bewust gekozen voor een onderwerp dat mij niet alleen in staat stelt om op een wetenschappelijke - gefundeerde - wijze verslag te doen van een onderzoek naar een bestuurskundig onderwerp, maar ook om met een publicatie te komen waar mogelijk in de praktijk personen en organisaties hun voordeel mee kunnen doen. Het zijn twee doelstellingen die met elkaar kunnen botsen. De wetenschappelijke doelstellingen en criteria staan in het onderzoek voorop, maar ik hoop dat na lezing wordt geoordeeld dat aan beide doelstellingen is voldaan: ook de praktische.

“Afstuderen is een eenzame bezigheid” wist een medestudent eens te melden. Hij heeft geen ongelijk gekregen. Het komen tot een scriptie die qua opbouw en inhoud aan wetenschappelijke criteria voldoet, maar die ook informatie oplevert voor hen die geïnteresseerd zijn in het wel en wee van een bestuurskundig object in de praktijk, blijkt een moeizaam traject te zijn.

Zonder de - voor haar - vanzelfsprekende steun van mijn vrouw, de opmerkingen van mijn zoons

“... of ik niet naar beneden moest” (dijkwoning), de regelmatige blijken van belangstelling van familie, kennissen en collega's en de aanwijzingen van prof. dr. W.J.M. Kickert had het mogelijk nog veel langer geduurd. Ook de tijd en moeite die de 'tweede lezer', drs. E. P. Rutgers, heeft gestoken in het kritisch beoordelen van het product, heb ik zeer gewaardeerd. Ik ben allen hier veel dank voor verschuldigd.

Dank ook aan een aantal ingewijden binnen het Exportnetwerk met wie ik een gesprek heb kunnen voeren over hun appreciatie van het netwerk. Ook zij hebben iets langer op de uitkomsten van mijn onderzoek moeten wachten, maar ik hoop dat zij er opmerkingen, conclusies en aanbevelingen in vinden waar zij hun voordeel mee kunnen doen.

Door zijn overlijden in de zomer van 2002 heeft mijn vader het afronden van mijn studie bestuurskunde niet meer mogen meemaken. Ik draag dit afstudeeronderzoek aan hem op.

*Erik Hesseling
Moordrecht
augustus 2004*



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord		5
Inhoudsopgave		7
	INLEIDING	9
	Aanleiding	9
	Probleemstelling	10
	Methodologische verantwoording	11
	Opbouw van scriptie	13
	Beperking/ Afbakening	14
Hoofdstuk 1	EXPORTNETWERK: HISTORIE, DEELNEMERS EN STRUCTUUR	15
1.1	Inleiding	15
1.2	Historie	15
1.3	Deelnemende organisaties	18
1.3.1	Publieke organisaties	20
	- Publieke organisaties met exportbevordering als kerntaak	20
	- Publieke organisaties met exportbevordering als deeltaak	22
1.3.2	Private organisaties	25
	- Private organisaties met exportbevordering als kerntaak	25
	- Private organisaties met exportbevordering als deeltaak	30
1.4	Structuur	35
	- Overleggremia	35
	- Samenwerkingsprojecten	37
Hoofdstuk 2	THEORIE ROND NETWERKEN	39
2.1	Inleiding	39
2.2	Perspectieven op netwerken	39
2.3	Karakteristieken van netwerken	41
2.3.1	Afhankelijkheid	41
2.3.2	Verscheidenheid aan actoren en doelen	43
2.3.3	Duurzaam relatiepatroon	44
2.4	Besluitvorming in netwerken	44

INHOUDSOPGAVE (Vervolg)

2.5	(Aan)Sturen van Netwerken	47
2.6	Model van Analyse	52
Hoofdstuk 3	ANALYSE VAN HET EXPORTNETWERK	55
3.1	Inleiding	55
3.2	Doelstellingen	56
3.3	Rol en positie van de ExpNet-organisaties	59
3.4	Onderlinge afhankelijkheid	62
3.5	Samenwerkingscultuur	64
3.6	Besluitvorming	66
3.7	Sturing en coördinatie	68
	- Coördinatiestrategieën	68
	- Procesbenadering/ Ontwerpprincipes	69
	- Netwerkmanagement	71
Hoofdstuk 4	CONCLUSIES	73
	Doelstellingen	74
	Rol en positie van de ExpNet-organisaties	75
	Onderlinge afhankelijkheid	75
	Samenwerkingscultuur	76
	Besluitvorming	76
	Sturing en coördinatie	77
Hoofdstuk 5	AANBEVELINGEN – DE TOEKOMST	79
Literatuuroverzicht		85
Lijst van afkortingen		87
Bijlagen	1. Leidraad voor interviews	89
	2. Geïnterviewden	91

INLEIDING

Aanleiding

Het samenwerken tussen overheid en private organisaties heeft zich de laatste decennia in Nederland ontwikkeld tot een zeer regelmatig voorkomende vorm van besturen. Het steeds complexer worden van de samenleving en de veranderende inzichten over de rol van de overheid, hebben ertoe geleid dat het sturingsmodel van de overheid de laatste decennia veelal veranderd is van centrale sturing in netwerksturing. Deze vorm van sturing impliceert dat besluitvorming niet langer op centraal niveau plaatsvindt - om vervolgens planmatig en gefaseerd tot uitvoering te worden gebracht -, maar dat organisaties trachten gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren door gezamenlijke besluitvorming. Vergroting van de kennis over het beleidsveld, verbreding van het draagvlak en bundelen van middelen zijn de grote pluspunten.

De oorsprong van netwerksturing binnen een beleidsveld kan divers zijn. Een wel gehanteerde tweedeling is die tussen een historisch gegroeid netwerk en een ingesteld netwerk.

Onderzoeker is - met enige tussenpozen - al jarenlang werkzaam binnen de EVD¹, een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken belast met ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven bij internationaal ondernemen en samenwerken. Samenwerking met intermediaire organisaties bij de operationele uitvoering van exportpromotionele activiteiten is een constante factor in de uitgeoefende functies. Een betrokkenheid die in de huidige functie een beleidsmatige aanvulling heeft gekregen door de betrokkenheid bij de plannen van de EVD om de verantwoordelijkheid voor het indienen en uitvoeren van dergelijke projecten in nog sterkere mate bij het 'veld' te leggen.

Deze twee elementen, netwerksturing als modern sturingsmodel en kennis van het beleidsveld exportbevordering, hebben geleid tot de keuze om het onderhavige onderzoek te wijden aan de netwerkorganisatie van dat beleidsveld: het "Exportnetwerk".

Het "Exportnetwerk" [verder aan te duiden als het "ExpNet"] is een voorbeeld van een historisch gegroeid netwerk: een netwerk dat voortkomt uit een – veelal – decennialange ontwikkeling naar een samenwerkingsvorm waarbij meerdere organisaties gezamenlijk tot vorm en inhoud van besluitvorming komen. Meer dan tien publieke en private organisaties werken samen om met eigen en gezamenlijke activiteiten vorm en inhoud te geven aan de ondersteuning van het internationaal

¹ Zie "Lijst van Afkortingen".

opererend exporterend Nederlandse bedrijfsleven. De EVD is één van de hoofdrolspelers binnen het ExpNet.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen gebruiken van het ExpNet als casus voor het analyseren van een netwerkorganisatie is dat het ExpNet inderdaad een voorbeeld is van een (beleid)netwerk. Indien de definitie van Kickert, Klijn & Koppenjan (1999) gevolgd wordt, nl. "... (meer of minder) stabiele vormen van sociale relaties tussen van elkaar afhankelijke actoren, die vaste vormen aannemen rond beleidsproblemen of beleidsprogramma's (p.6)", dan kan die vraag positief beantwoord worden.

Probleemstelling

Een gefundeerd onderzoek vereist een duidelijke *probleemstelling*. De probleemstelling van een onderzoek is het samenstel van *doelstelling* – wat wil onderzoeker bereiken? wat is zijn doel? – en *vraagstelling* - welke vragen moeten beantwoord worden om het doel te bereiken? (Hakvoort (coörd.), 1998, p.5)

De *doelstelling* van het onderhavige onderzoek is *inzicht* krijgen in de structuur, de werkwijze, het besluitvormingsproces en de uitkomsten van het ExpNet en het daar vervolgens *verklaringen* voor kunnen geven.

De *centrale onderzoeksvraag* luidt dan als volgt:

Hoe ziet de structuur, de werkwijze, het besluitvormingsproces en de uitkomsten van het ExpNet er uit en welke verklaringen kunnen hier voor worden gegeven?

De centrale onderzoeksvraag laat zich opsplitsen in een groot aantal *deelvragen*. Gerubriceerd naar hoofdstuk zijn het de volgende:

Hoofdstuk 1: Beschrijving van het ExpNet

- Hoe is het ExpNet ontstaan?
- Uit welke organisaties is het netwerk opgebouwd?
- Wat zijn de doelstellingen, taken, posities en samenwerkingspatronen van de deelnemende organisaties?
- Welke structuur kent het ExpNet?

Hoofdstuk 2: Theorieën rond netwerken

- Welke wetenschappelijke theorema's bestaan er zoal rond netwerken en netwerksturing?
- Welk theoretisch kader is het meest geschikt om het ExpNet te analyseren?

Hoofdstuk 3: Analyse van het ExpNet a.d.h.v het gekozen theoretisch kader

- Hoe is de balans tussen eigen doelstellingen van de ExpNet-organisaties en de gezamenlijke doelstellingen van het ExpNet?
- Hoe liggen de (macht)verhoudingen binnen het ExpNet en welke consequenties heeft dit voor de rol die elke organisatie speelt?
- Hoe liggen binnen het ExpNet de onderlinge afhankelijkheidsrelaties?
- Hoe intensief is de samenwerking binnen het ExpNet en wat zijn de kenmerken van de samenwerkingscultuur?
- Hoe is de besluitvorming binnen het ExpNet te beoordelen en welke samenwerkingsstrategieën hanteren de ExpNet-organisaties?
- Hoe vindt sturing & coördinatie binnen het ExpNet plaats? Welke coördinatiestrategieën spelen er bij het ExpNet en wat levert het gebruik van de procesbenadering en netwerkmanagement als theoretisch denkkader aan informatie over het ExpNet op?

Methodologische verantwoording

Voor het structureren van het onderzoek is de volgende methodiek gehanteerd:

a. Bepalen van het object van bestuurskunde → b. Constateren van een probleem → c. Formuleren van de probleemstelling → d. Opstellen van het onderzoeksplan → e. Verzamelen en analyseren van gegevens → f. Verwerken tot resultaten → g. Trekken van conclusies en formuleren van aanbevelingen

Bron: Hakvoort, 1998, p. 13

Een nadere uitwijding over deze methodische trajecten:

a. De netwerkorganisatie, het ExpNet, vormt een *object van bestuurskunde* aangezien het een netwerk is waarbinnen de overheid een sterke positie heeft en managementaspecten een belangrijke rol spelen.

b. Het object is echter eerst een onderzoek waard indien er een *probleem* wordt ervaren. Het probleem, het onvoldoende inzicht hebben in hoe het ExpNet functioneert, is een voorbeeld van een “probleem in de empirie (werkelijkheid)”: een bepaalde theoretische invalshoek wordt gebruikt om het probleem te benaderen (Hakvoort, 1998, p.14). Het onderzoek mondt uit in een aantal aanbevelingen en valt dan ook onder de categorie *handelingsonderzoeken*. Het onderzoek is onderzoekend, beschrijving en verklarende van aard: wat kan van het studieobject te weten worden gekomen, hoe valt het te beschrijven en welke verklaringen kunnen worden gegeven?

c. Middels het formuleren van de doelstelling en de onderzoeksvragen is vervolgens het probleem aangescherpt tot de *probleemstelling* (zie eerdere rubriek in deze Inleiding).

d. Het opbouwen van het *onderzoeksplan* is het volgende traject. Dit bestaat - naast de probleemstelling - uit het theoretisch en het empirisch kader. Het *theoretisch kader* van het onderzoek, hoofdstuk 2, mondt uit in het vaststellen van het *analysemodel*: met welke theoretische concepten wordt de empirie geanalyseerd om de gestelde vragen te beantwoorden? Het model is noodzakelijk om het ExpNet op een systematische en gestructureerde wijze te kunnen analyseren.

In het onderhavige onderzoek is er voor gekozen om in hoofdstuk 2, met literatuuronderzoek als onderzoeksinstrument, uitvoerig in te gaan op theorievorming rond netwerken. Niet alleen om daarmee gefundeerd tot de keuze van het *analysemodel* te kunnen komen, maar ook om de niet-wetenschappelijke lezer een beeld te geven van de verschillende theorieën of invalshoeken waarmee netwerken kunnen worden gekeken. Theorieën leveren verklaringen en zienswijzen op om het ExpNet als een spiegel te worden voorgehouden. Ook het doen van aanbevelingen krijgt door het gebruiken van de theorie een bredere en meer gefundeerde basis.

Het *empirisch kader* wordt gevormd door netwerksturing binnen en de netwerkorganisatie van het beleidsveld van de Nederlandse exportbevordering. Het vormt met andere woorden het *empirisch veld* waarop is ingezoomd als deel van de bestuurskundige empirie (Hakvoort, p.9 en p.11).

e. De volgende traject is het verzamelen van gegevens. Aspecten als het operationaliseren van theoretische begrippen, het bepalen van de onderzoekseenheden en de methoden van dataverzameling. De *onderzoeksinstrumenten* van het onderhavige onderzoek zijn literatuuronderzoek en gehouden interviews. Interviews met een zevental personen van private en publieke organisaties in het ExpNet, die een goede informatiebron zijn over het ExpNet en een visie hebben op het ExpNet en op de organisaties. Bijlage 1 bevat de vragenlijst die als leidraad voor de interviews heeft gediend; bijlage 2 is een overzicht van de gesprekspartners.

Jarenlange ervaring met het samenwerken met ExpNet-organisaties en het daardoor goed kennen van de samenwerkingscultuur, maken het mij mogelijk om de verzamelde informatie over vorm en inhoud van het ExpNet goed te plaatsen. Er is voor gekozen om de gesprekken en de eigen ervaring niet als gescheiden bronnen van informatie en voor beoordeling te presenteren. Met de gesprekspartners is afgesproken dat hun informatie niet te zeer herkenbaar zal worden gepresenteerd. Dit heeft de gewenste open informatie-uitwisseling mogelijk gemaakt. Door deze afspraak komen wel de percepties van de verschillende ExpNet-organisaties minder expliciet in beeld en is voor een algemenere omschrijving gekozen moeten worden.

Met de gesprekspartners is niet de afspraak gemaakt dat zij mijn analyse, verwerking van de interviews en de aanbevelingen ter controle krijgen voorgelegd. Mij is het vertrouwen gegeven dat ik de informatie op een verantwoorde wijze zal gebruiken. Het resultaat van het onderzoek zien zij met belangstelling tegemoet.

f. Het omzetten van de verzamelde gegevens in resultaten : dit gebeurt in de hoofdstukken 1 tot en met 3.

g. Conclusies sluiten onderzoek af: Welke kennis en inzichten heeft het onderzoek opgeleverd? Is de doelstelling van het onderzoek bereikt? Concreet: is er inzicht gekregen in de structuur, de werkwijze, het besluitvormingsproces en de uitkomsten van het ExpNet en is het mogelijk gebleken om hier verklaringen voor te geven?

Opbouw van de scriptie

Een scriptie is de rapportage of neerslag van een gepleegd onderzoek. De onderhavige scriptie kent de volgende indeling:

In hoofdstuk 1 passeert de ontstaansgeschiedenis van het ExpNet en de deelnemende organisaties de revue en wordt de structuur van het ExpNet geschetst. Van de organisaties worden onder meer de doelstellingen, taken, de macht- & afhankelijkheidspositie binnen het ExpNet en de samenwerkingsrelaties geschetst. Een kort beschrijving van de overlegstructuur, alsmede een opsomming van enige samenwerkingsprojecten sluit het hoofdstuk af. Het hoofdstuk is bovenal beschrijvend van aard.

Aan de hand van literatuuronderzoek wordt in hoofdstuk 2 aandacht besteedt aan verschillende theorieën rond netwerken. Schematisch worden een drietal perspectieven of benaderingen gepresenteerd, waarvan het onderscheid met name gelegen is in de assumptie dat een netwerk één, meerdere of géén beleidsbepalende actor(en) kent. Uitgangspunten die tot geheel verschillende beoordelingen van netwerken leiden op punten als organisatiestructuur, beleids- & besluitvorming en de beschikbare middelen. Vervolgens worden voor netwerken relevante theoretische aspecten als afhankelijkheid, verscheidenheid aan actoren, doelstellingen, relatiepatronen, besluitvorming & (aan)sturing geanalyseerd. Onder meer de procesbenadering, de interorganisatie theorie en strategieën voor netwerkmanagement worden daarbij gebruikt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het bepalen van het theoretisch kader en het *analysemodel* aan de hand waarvan het ExpNet in de aansluitende hoofdstukken empirisch wordt geanalyseerd. Welke theoretische benadering heeft voor het beoordelen van het ExpNet de meeste verklarende waarde en in welke concepten/ dimensies vertaalt zich dit?

De in hoofdstuk 1 opgedane kennis van het ExpNet en het *analysemodel* maken het vervolgens mogelijk om in hoofdstuk 3 het ExpNet systematisch te analyseren. Wat leert de confrontatie van theorie en empirie over het ExpNet?

De conclusies zijn in hoofdstuk 4 gepresenteerd, waarna hoofdstuk 5 de aanbevelingen vormt. Hier wordt met name ingegaan op de wenselijkheid en mogelijkheid van herstructurering van het ExpNet en het gebruiken van *netwerkmanagement* daarbij. Dit laatste hoofdstuk heeft als subtitel “De Toekomst” meegekregen. De reden hiervan is dat ik van mening ben dat kwalitatieve verbeteringen aan het

ExpNet noodzakelijk zijn wil men de uitkomsten van het ExpNet verhogen. Een toekomst die nauw verbonden is met het voortbestaan van individuele organisaties binnen het ExpNet.

Een literatuuroverzicht en een lijst van afkortingen maken het onderzoek compleet.

Beperking/ Afbakening

Om het onderzoek qua scope beperkt te houden, zodat de gewenste diepgang bereikt kon worden, is op een aantal aspecten niet nader ingegaan.

Zo was tijdens het onderzoek de verleiding groot om inhoudelijk te reageren op de visies van de ExpNet-organisaties en de geïnterviewden op processen, werkwijzen en knelpunten van het ExpNet. Er is echter voor gekozen om dit alleen te doen indien het nodig was voor een juist begrip van de problematiek.

Een andere inperking vormt het vrijwel uitsluitend ingegaan op wat wel wordt aangeduid als het 'binnenlandse' ExpNet en alleen zijdelings op het 'buitenlandse' netwerk. De reden hiervan is dat dit netwerk een geheel eigen problematiek kent en een apart onderzoek waard is. De Nederlandse ambassades vormen de kern van dit netwerk.

In het onderhavige onderzoek worden bestuurskundige onderwerpen als *Publiek Private Samenwerking (PPS)* en *agentschappen* aangestipt. Gezien de focus op het studieobject 'netwerkorganisatie' zijn deze onderwerpen niet nader uitgediept. Dat het echter evenzovele onderwerpen voor een interessant onderzoek zijn en waar het ExpNet wederom een dankbare casus voor kan vormen is echter evident.

Relevantie van het onderzoek

De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek is gelegen in het feit dat het onderzoek een case vormt voor het met een wetenschappelijke theorie trachten te verklaren van processen binnen een netwerkorganisatie. Een analyse die het ook mogelijk maakt om uitspraken te doen over die verklarende waarde.

Het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat door het inzicht dat wordt verkregen er een bijdrage wordt geleverd aan de altijd actuele discussie over het verbeteren van de samenwerking tussen Nederlandse publieke en private organisaties op het gebied van exportbevordering.



HOOFDSTUK 1 EXPORTNETWERK: HISTORIE, DEELNEMERS EN STRUCTUUR

1.1 INLEIDING

De EVD omschrijft de samenstelling en het doel van het ExpNet als volgt:

Het Exportnetwerk is een samenwerkingsverband van overheidsinstanties en particuliere organisaties, profit en non-profit, die zich in Nederland met handelsbevordering bezighouden. Het doel is elkaar waar mogelijk te versterken en gezamenlijk betere diensten bieden aan het bedrijfsleven dat internationaal actief is, of zich oriënteert op internationaal zakendoen². (EVD, www.evd.nl)

In de onderstaande paragrafen wordt deze kenschets verder uitgediept. Achtereenvolgens wordt de ontwikkeling van het ExpNet sinds de jaren dertig van de vorige eeuw geschetst (§ 1.2), de deelnemende organisaties uitgelicht (§ 1.3) en de structuur gepresenteerd (§ 1.4). Op deze manier ontstaat ook een beeld van de rol & de positie van de organisaties binnen het ExpNet.

Om de opbouw van het onderzoek zuiver te houden vindt er in dit bovenal beschrijvende hoofdstuk nog geen analyse van processen binnen het ExpNet plaats. Hoofdstuk 3 is daarvoor ingeruimd.

Onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn:

- Hoe is het ExpNet ontstaan?
- Uit welke organisaties is het netwerk opgebouwd?
- Wat zijn de doelstellingen, taken, posities en samenwerkingspatronen van de deelnemende organisaties?
- Welke structuur kent het ExpNet?

1.2 HISTORIE

Het ExpNet is geen netwerkorganisatie die tot stand is gekomen na aanleiding van een formeel besluit, maar een netwerk dat in de afgelopen decennia naar de huidige vorm is geëvolueerd. Het ExpNet heeft een lange geschiedenis die terug gaat tot de jaren dertig van de vorige eeuw. Toen nog niet onder die naam of met de huidige structuur, maar wel als startpunt van regelmatig overleg tussen de verschillende organisaties op het gebied van exportbevordering.

Met onder meer gebruikmaking van de publicatie “Tussen twee werelden – 65 jaar EVD” (EVD, 2001) en “De Nederlandse Exportbevordering” (Schoor, 1981) volgt onderstaand een schets van de ontwikkeling naar het ExpNet zoals dat nu bestaat.

Passend binnen het Keynesiaanse gedachtegoed dat er binnen een markteconomie weldegelijk een rol is weggelegd voor de overheid, vormde de economische crisis de aanleiding tot de instelling in 1936 van de afdeling Economische Voorlichting van het Departement van Handel, Nijverheid en Scheepvaart; de voorloper van wat nu de EVD is. Schoor (p.4-10) schetst een beeld van de departementale en interdepartementale weerstanden die daarvoor overwonnen dienden te worden.

Het takenpakket van de nieuwe afdeling kende niet alleen een afbakening naar andere afdelingen binnen het departement, maar ook naar het private bedrijfsleven: “ ... evenmin zal de dienst zich begeven op het gebied, dat het wezenlijke domein van den koopman behoort”, aldus Directeur-generaal Hirschfeld (EVD, 2001, p.13). Particuliere exportbevorderende organisaties waren in de jaren dertig de regionale Kamers van Koophandel (KvK) en de zgn. tweelanden organisaties. In het bijzonder de KvK's van Rotterdam en Amsterdam hadden een centrale positie, naast de EVD (Schoor, p.16).

Na de Tweede Wereldoorlog was het een algemeen gevoelen dat het herstel niet eenvoudigweg overgelaten kon worden aan de markt. De overheid fungeerde als motor voor de economie en het scheppen van de economische, financiële en infrastructurele voorwaarden voor een zich ontplooiende private sector was een cruciale rol van de overheid. De slogan “samen staan we sterk” leidde er toe dat nu bij het bedrijfsleven zich ook een samenballing van krachten voordeed. Zo richtten organisaties uit de industrie, handel, ambacht, verkeer en landbouw het Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het Buitenland op. Het Centraal Orgaan beoogde de bevordering van het handelsverkeer met andere landen en de behartiging bij de overheid van de buitenlandse belangen van het Nederlandse bedrijfsleven.

Vrees voor wildgroei en twijfel over o.a de onafhankelijkheid van sommige private bureaus voedden de wens van de overheid om de particuliere exportbevordering onder één dak te brengen. In 1946 kwam dan ook het Centraal Instituut voor de Handelsvoorlichting (CIHAV) tot stand, kort daarna omgezet in het Centraal Instituut ter bevordering van de Buitenlandse Handel (CIHAN). Het CIHAN nam enige taken van de EVD over, zoals het organiseren van exploitatierizen, handelsbemiddeling en –voorlichting. Het paste in het beleid om overheidstaken aan particuliere organisaties toe te vertrouwen. Voor haar financiën was het CIHAN afhankelijk van overheidssubsidie en van door de afnemers van diensten te betalen vergoedingen.

² Op deze wijze definieert de EVD het Exportnetwerkoverleg, maar het is ook te gebruiken als de definitie van het – bredere – ExpNet.

De structuur van het CIHAN met regionale instituten bleek al snel te zwaar en waarschijnlijk ook te duur. In 1949 werd weer de voorkeur gegeven aan de directe handelsvoorlichting door de EVD en de subsidie aan de landeninstituten werd ingetrokken. Enkele landeninstituten bleven overeind en sloten zich later aan bij de Centrale Kamer voor Handelsbevordering (CKH), dat in de jaren zestig het CIHAN opvolgde.

In de jaren vijftig en zestig groeide de export voorspoedig, waarop werd besloten de EVD een bescheidener rol toe te bedelen bij promotionele activiteiten in het buitenland. In de EVD-activiteiten kwam het accent weer te liggen op de klassieke voorlichting in binnen- en buitenland.

Zo rustig als in het publieke sector was, zo onstuimig ging het er aan toe in het private veld. Talrijke instituten - al dan niet (gedeeltelijk) gesubsidieerd door de overheid - boden hun diensten aan bij het exporterend bedrijfsleven. Het betroffen onder meer de Nederlandse Kamers van Koophandel in het Buitenland, de regionale Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland (de KvK's), de Federatie Nederlandse Export (Fenedex) en de Nederlandse Export Combinatie (NEC).

Eind jaren zestig leek de tijd rijp om het leeuwendeel van de Nederlandse exportbevordering over te laten aan de private organisaties. Door een mantelovereenkomst tussen de CKH en daarmee samenhangende instituten enerzijds en de Federatie van Kamers van Koophandel in het buitenland anderzijds werd een nieuw overlegorgaan gesticht, de 'Nationale Raad voor handelsbevordering'. De Sociaal Economische Raad (SER) kwam begin 1971 met het voorstel voor een nieuw op te richten instituut voor handel met het buitenland: de NIFRA (Netherlands Institute for Foreign Trade). Het Ministerie van Economische Zaken nam echter geen besluit en verkiezingen voor de Tweede Kamer leidden er toe dat het idee op de achtergrond raakte.

In de jaren tachtig groeide het overheidsbudget voor exportbevordering explosief. Overal de EVD profiteerde daarvan; zijn spilfunctie in het ExpNet werd steeds prominenter. De cultuur binnen het ExpNet resulteerde in (bijna) wekelijks overleg. De EVD beheerde de geldbuidel en besliste over de inschakeling van particuliere organisaties bij de uitvoering van promotionele activiteiten. Een afhankelijkheidsrelatie die voor een aantal private organisaties heel slecht uitpakte toen begin jaren negentig de Grote Efficiency Operatie van het Kabinet Lubbers II - en daarbinnen de aanzienlijke afslankingstaakstelling voor de EVD - ook resulteerde in het dichtdraaien van de geldkraan naar derden, d.w.z de private organisaties. Het leeuwendeel van de Nederlandse Kamers van Koophandel in het Buitenland is deze klap niet te boven gekomen, maar ook bv. het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH) – de opvolger van de CKH - is door een diep dal gegaan.

Een ervaring die vele private organisaties partners in het ExpNet³ sinds de tweede helft van de jaren negentiger er toe heeft gebracht grenzen te stellen aan de financiële afhankelijkheid van opdrachten

³ In het onderzoek worden de private organisaties in het ExpNet ook wel aangeduid met ExpNet-pr; de publieke organisaties met ExpNet-pb.

van de EVD. ExpNet-pr als de Fedex, het NCH, MKB-Nederland en brancheverenigingen trachten vaker alleen of gezamenlijk tot voorlichtings- en promotionele activiteiten te komen. Ook wordt de politiek regelmatig gewezen op de optie om budget voor exportbevordering direct naar de ExpNet-pr door te sluisen en niet via de EVD. Tot nu toe met beperkt succes.

Bovenstaande bloemlezing geeft duidelijk aan dat veel van de actuele onderwerpen c.q ‘strijdpunten’ die binnen het huidige ExpNet spelen al sinds de Tweede Wereldoorlog bestaan en regelmatig op de beleidsagenda hebben gestaan: het schuiven van taken tussen publieke en private organisaties, de positie van de overheidsorganen, de machtsverhoudingen en de (wisselende) financiële verhoudingen. De voortdurende veranderende politiek-economische inzichten blijken steeds van grote invloed te zijn geweest op de vorm en inhoud van de samenwerking tussen overheid en private organisaties van het bedrijfsleven.

1.3 DEELNEMENDE ORGANISATIES

De organisaties van het ExpNet zijn op onder meer te categoriseren langs de scheidslijn publiek-privaat en naar organisaties waarvan exportbevordering⁴ een kerntaak is tegenover organisaties waarvan het een deeltaak betreft.

Elke categorisering is arbitrair en nooit helemaal correct. Dit geldt zeker voor het gemaakte onderscheid tussen ‘kerntaak’ en ‘deeltaak’. Bij een organisatie waar export- of handelsbevordering een ‘kerntaak’ van is, zijn (bijna) alle activiteiten van die organisatie op dat doel gericht. Een organisatie heeft internationalisering als ‘deeltaak’, indien internationalisering een onderdeel van het totale dienstenpakket is. Doorgaans betreft het dan een directie of afdeling.

Het volgende schema geeft de indeling naar de vier categorieën:

Schema 1: Het Nederlandse Exportnetwerk

	Exportbevordering als kerntaak	Exportbevordering als deeltaak
Publieke organisatie	<ul style="list-style-type: none"> EVD 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerie van Economische Zaken Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en andere economische

⁴ In het onderhavige onderzoek wordt het begrip ‘exportbevordering’ ook gebruikt in de gevallen dat strikt gesproken ook van ‘internationaal ondernemen’, ‘handelsbevordering’, ‘internationalisering’ of ‘ondersteunen van investeringen in het buitenland’ sprake is. Alleen als het voor een goed begrip het noodzakelijk is, worden deze andere begrippen expliciet gehanteerd.

		vakministeries • Kamers van Koophandel en Fabrieken/ VVK
Private organisatie	• NCH • FENEDEX • NEC	• VNO-NCW • MKB-Nederland • De brancheverenigingen FME-CWM en Metaalunie • Banken (ING, ABN AMRO en Rabobank, Fortis) • Overige private organisaties (o.a de RAI, Kon. Jaarbeurs, SANEC en private exportconsultants)

Los natuurlijk van de eigendomsvorm, zijn in essentie de wijze van financiering en de klantenkring de belangrijkste verschillen tussen de publieke en de private organisaties.

De publieke, overheids-, organisaties in het ExpNet (ExpNet-pb) ontvangen een budget van het (kern)ministerie. In het geval dat er kosten voor de verleende diensten worden doorberekend, is dit doorgaans niet kostendekkend. De overheid heeft een laagdrempelige functie. Eerstelijns exportbevordering richt zich met name op het midden- en kleinbedrijf (MKB) en daarbij passen geen commerciële tarieven.

De private organisaties in het ExpNet (ExpNet-pr) opereren juist op de commerciële markt en dienen als organisatie in de zwarte cijfers te blijven. Wel kan er van financiering van de kant van de overheid sprake zijn. Óf door instituutfinanciering óf door het op ad hoc basis betaald worden voor de uitvoering van bepaalde taken of opdrachten.

Het feit dat er dus subsidie verwerkt zit in de tarieven van de ExpNet-pb, maakt dat de kosten voor het bedrijfsleven voor een dienst of product aanzienlijk kunnen verschillen. Een situatie die door sommige ExpNet-pr met lede ogen wordt aangezien en regelmatig aanleiding geven tot de roep om correctie van het systeem.

Een tweede cruciale verschil tussen de publieke en private organisaties is de klantenkring. De publieke organisaties hebben een gemeenschapstaak te vervullen. Bij exportbevordering dienen alle bedrijven van de diensten gebruik te kunnen maken. ExpNet-pr daarentegen werken in principe alleen voor leden. Leden die doorgaans een jaarlijkse contributie betalen, alsmede veelal een bijdrage in de kosten indien additioneel van een specifieke dienst gebruik wordt gemaakt.

Bij een economische recessie lopen contributies van leden vaak terug. Bedrijven bezuinigen daar het eerst op. Budgetverlaging komt natuurlijk ook bij ExpNet-pb voor, maar daar bestaat nog een ‘tegenkracht’: het overheidsbeleid dat juist bij een recessie bedrijven ondersteuning nodig hebben.

Voor een beter begrip van het ExpNet is een verdere uitwijding over de organisaties op zijn plaats. Daartoe wordt in het onderstaande:

- de doelstellingen en kerntaken van de belangrijkste organisaties in het ExpNet kernachtig omschreven (I),

- de mate van (on)afhankelijkheid en de machtspositie van de organisaties binnen het ExpNet verduidelijkt (II), alsmede
- de samenwerkingsrelaties met de andere ExpNet-organisaties toegelicht (III).

Gebruik is gemaakt van bronnen van elke organisatie zelf, aangevuld met eigen waarnemingen & kennis. Op de in schema 1 aangeduide ‘overige private organisaties’ wordt niet nader ingegaan, vanwege de zeer beperkte betrokkenheid bij en impact op het ExpNet.

1.3.1 PUBLIEKE ORGANISATIES

- Publieke organisaties met exportbevordering als kerntaak



I Doelstellingen/ Kerntaken

De EVD is dé centrale organisatie van de rijksoverheid die het bedrijfsleven ondersteunt bij het internationaal ondernemen. Kerntaken van de EVD zijn het verstrekken van informatie over exporteren naar en investeren in buitenlandse markten, het ondersteunen van het Nederlandse bedrijfsleven met het leggen van contacten met buitenlandse zakenpartners en beslissers en het verrichten van Holland-promotie ten behoeve van dat Nederlandse bedrijfsleven (*bron: o.a EVD, 2003, www.evd.nl*).

Was de EVD tot 1 januari 2001 een Dienst van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), sinds die datum is het een agentschap van dat ministerie. Vergroting van de doelmatigheid, de flexibiliteit, de slagkracht en de inzetbaarheid voor meerdere opdrachtgevers waren de motieven tot deze verzelfstandiging.

II (On)afhankelijkheid/ (Macht)positie

De EVD speelt een centrale rol bij het inschakelen van ExpNet-pr bij door EZ gefinancierde activiteiten. De EVD beheert de geldbuidel hetgeen de basis vormt van de afhankelijkheidspositie waarin vele van de ExpNet-pr zich ten opzichte van de EVD bevinden. Een positie die een heel eigen verantwoordelijk van de EVD vraagt en regelmatig aanleiding geeft tot discussie.

Binnen het ExpNet is de EVD voor de niet-beleidsmatige en operationele aspecten van de Nederlandse exportbevordering de belangrijkste organisatie. De EVD beschikt van alle ExpNet-organisaties over de meeste marktinformatie, het grootste budget, het meeste personeel en weet zich voor haar voortbestaan verzekerd van politieke steun. De organisatie is dé uitvoeringsinstantie met de meeste autoriteit en legitimiteit. De EVD is de coördinator en sturende kracht van het ExpNet en de enige overheidsorganisatie waarvan exportbevordering de kerntaak is.

III Samenwerkingsrelaties

De enige substantiële afhankelijkheidsrelatie van de EVD is die met zijn opdrachtgever, EZ. Grote meningsverschillen ten aanzien van het EVD-beleid en het EVD-(jaar)programma bestaan er echter zelden.

Andere ExpNet-organisaties gebruiken veelal de EVD als belangrijke bron voor het verstrekken van marktinformatie aan de eigen achterban. Het feit dat de EVD als overheidsinstantie rechtstreeks informatie ontvangt van de economische afdelingen van Nederlandse ambassades en consulaten-generaal in het buitenland versterkt deze spilfunctie.

De EVD fungeert als voorzitter en secretaris van het "Exportnetwerkoverleg" (zie § 1.4).

De belangrijkste reden waarom de EVD niet de enige exportbevorderende instantie in Nederland is, is gelegen in het feit dat politiek en bedrijfsleven het raadzaam hebben geacht om de exportbevordering niet bij één (overheids)organisatie te leggen. Het past in de Nederlandse overlegcultuur om publieke en private samen vorm en inhoud te laten geven aan een beleidsveld. Of het opgaan van de exportbevorderende activiteiten van de meeste andere ExpNet-organisaties in de EVD om redenen van effectiviteit en efficiency raadzaam zou zijn, is een andere vraag.

- Publieke organisaties met exportbevordering als deeltaak



I Doelstellingen/ Kerntaken

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) weet "... zich verantwoordelijk voor goed werkende markten, ook internationaal. Beleidsterreinen van EZ zijn ondernemingsklimaat, innovatie, internationaal economisch beleid, marktordening en energie, telecom en post". (bron: EZ, 2003/ 2004, www.minez.nl)

EZ is de principaal van onder meer het agentschap EVD. De beleidsmatige aansturing van de EVD geschiedt door het Directoraat Generaal voor Buitenlandse Economische Betrekkingen van EZ, het DG BEB, dat ook de rapportage van de EVD over uitgevoerde activiteiten ontvangt. In de praktijk werkt het zo uit dat de EVD - door de nauwe en directe banden met de politieke en ambtelijke leiding van EZ - bekend is met het staand handels- & exportbeleid en de prioriteiten daarbinnen. Op basis van die kennis stelt de EVD zijn jaarplan op, dat vervolgens door EZ/ DG BEB – met doorgaans beperkte aanpassingen – wordt geaccordeerd.

Pogingen van de EVD om ook buiten EZ opdrachten te vergaren, iets waar de agentschapvorm ruimte voor geeft, laat onverlet dat het DG BEB de grootste opdrachtgever van de EVD blijft.

II (On)afhankelijkheid/ (Macht)positie

Op het gebied van het exportbeleid en handelspolitiek is het EZ/ DG BEB de belangrijkste overheidsorganisatie binnen het ExpNet. EZ neemt binnen het ExpNet een zeer onafhankelijke positie in en zou als opdrachtgever van de EVD de facto de centrale organisatie binnen het netwerk kunnen zijn. Dit is echter niet het geval. Dit is een uitvloeisel van het gegeven dat het ExpNet bovenal een netwerk is dat bestaat uit uitvoeringsorganisaties. EZ heeft als het ware zijn (macht)positie ‘gedelegeerd’ aan de EVD.

De positie van EZ/ DG BEB binnen het ExpNet is een ‘dubbele’. Het ministerie is een speler als alle andere die deelneemt aan overleg en bijeenkomsten, maar vormt tegelijkertijd voor vele ExpNet-organisaties een beleidsmatige vraagbaak. Beleidsmatige beslissingen van EZ over vorm en inhoud van de uitvoering van het exportbevorderingsbeleid raakt alle andere organisaties.

III Samenwerkingsrelaties

EZ gebruikt het ExpNet bovenal om feedback te krijgen op beleidsvoornemens inzake de handelspolitiek. Het "Buitenlandnetwerk" (zie § 1.4), waarvan het DG BEB is voorzitter en secretaris is, vormt hiervoor het formele gremium. Daarnaast vormt (de minister of staatssecretaris van) EZ ook het eerste aanspreekpunt voor de ExpNet-pr om beleidszaken op een hoger niveau te bespreken, ook als het gaat om zaken als de relatie met de EVD en de eigen positie binnen het ExpNet.

De inmiddels bijna traditionele ‘Brief aan de Kabinet(in)formateur’ is een voorbeeld van de wens van de ExpNet-pr om richting departement en politiek de stem te laten horen. Een brief die voor een deel aan EZ is gericht, maar tegelijkertijd ook met EZ is afgestemd.



I Doelstellingen/ Kerntaken

De kernactiviteiten van de regionale Kamers van Koophandel en Fabrieken (KvK's) liggen op het gebied van wetsuitvoering, voorlichting, overheidsadvisering en regiostimulering.

Eerstelijns voorlichting aan het regionale bedrijfsleven over im- en export is de hoofdtaak van de *exportconsulent of consulent internationale handel* van de KvK. Ook handelsreizen worden regelmatig georganiseerd.

De positie van de KvK's is om een aantal redenen een bijzondere. Zo is het kader waarbinnen de KvK's moeten functioneren bij wet is bepaald (WetKvK van 1997) en zijn de KvK's het enige ExpNet-pb waarvoor bij wet expliciet de taakafbakening met de private sector is vastgelegd. Zo geeft artikel 30 aan dat een KvK er zorg voor draagt dat zij geen werkzaamheden verricht die leiden tot mededinging met ondernemingen of vrije beroepsbeoefenaren die uit het oogpunt van een goede marktwerking ongewenst zijn. EZ beheert de WetKvK en treedt als zodanig op als toezichthouder van de KvK's.

II (On)afhankelijkheid/ (Macht)positie

Door het regionale 'specialisme' hebben de KvK's een vrij onafhankelijke positie binnen het ExpNet. De andere ExpNet-organisaties, met een MKB-Nederland (zie onder) en enige brancheverenigingen als uitzondering, missen die voelhorens in het land en zijn veelal op het netwerk van de KvK's aangewezen als regionaal bereik cruciaal is.

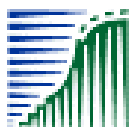
Het regionale aspect vormt echter ook weer de basis voor een bepaalde soort afhankelijkheid. Zo komen de KvK's pas in beeld als de andere ExpNet-organisaties, die ook over een (groeïend) klantenbestand met een landelijke dekking beschikken, oordelen de steun van de KvK's nodig te hebben. Voor een regionale 'klant' die de landelijke ExpNet-organisaties binnen hebben gehaald, wordt de KvK snel al minder relevant, zeker als het bedrijf de status van startende exporteur is overstegen. Ook de structuur van de KvK's, waarbij nog steeds elke KvK een sterk autonome positie heeft, verzwakt de positie van de KvK's. Zeker indien het er op aankomt om met één stem te spreken en te handelen.

De uitkomsten van de huidige intensivering van het overleg tussen de EVD en de KvK's over het opzetten van een nieuwe, structurele, samenwerkingsvorm zal voor de KvK's van groot belang zijn. Het gevaar voor de KvK's is levensgroot aanwezig dat het zijn van het regionale aanspreekpunt voor internationaliserende ondernemingen als 'sellingpoint' in belang zal afnemen, hetgeen de positie van de KvK's ten opzichte van de landelijke organisaties zal verzwakken.

III Samenwerkingsrelaties

De KvK's vormen voor ondernemers - zeker voor beginnende ('Starters') - het eerste informatie & adviespunt. Door hun kennis en netwerk zijn de KvK's een gewilde samenwerkingspartner voor andere ExpNet-organisaties. De KvK's participeren in het "Exportnetwerkoverleg".

Andere publieke overheidsorganen met exportbevordering als deeltaak



I Doelstellingen/ Kerntaken

Naast EZ, hebben ook economische vakministeries als Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit (LNV), Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aanzienlijke afdelingen die zich beleidsmatig en uitvoerend met exportbevordering bezighouden. Zij stellen zich ten doel het 'eigen' bedrijfsleven te faciliteren bij het actief zijn op buitenlandse markten. Ook Nederlandse ambassades en consulaten—generaal (de "Posten") maken als de kantoren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) deel uit van het buitenlandse netwerk van het ExpNet. Zij hebben een taak bij het verstrekken van marktinformatie, het assisteren en adviseren van het Nederlandse bedrijfsleven dat langskomt en het co-organiseren van promotionele activiteiten die in het ressort plaatsvinden.

II (On)afhankelijkheid/ (Macht)positie

De ministeries bevinden zich op geen enkele manier in een afhankelijkheidssituatie tegenover een organisatie van het ExpNet. Ministeries werken onderling samen op basis van gelijkwaardigheid en complementariteit. Samenwerken met of assistentie verlening aan activiteiten van lagere overheden of private organisaties is een autonome beslissing.

Zonder dat er formele afspraken met EZ en de EVD zijn gemaakt, bestaat er wel de cultuur om waar nodig en mogelijk met elkaar samen te werken.

Plannen om de internationale bureau's van verschillende ministeries met elkaar te doen versmelten zijn nooit tot het wasdom gekomen en ook in de nabije toekomst valt niet te verwachten dat het onafhankelijk blijven opereren van de ministeries op het gebied van exportbevordering zal veranderen.

III Samenwerkingsrelaties

De uitvoering van exportpromotionele activiteiten vinden binnen de genoemde ministeries in eigen beheer plaats, maar doorgaans wel met inschakeling van ambassades, brancheverenigingen, het NCH

en de EVD. Zij bekijken ad hoc welke informatie of diensten zij willen gebruiken of inhuren. Op een kleinere schaal dan bij de EVD kennen met name LNV en V&W structurele samenwerkingsprojecten met brancheverenigingen.

De meeste van bovengenoemde ministeries maken deel uit van het exportbevorderingscircuit, maar nemen niet deel aan de overleggrema binnen het ExpNet. De deelname van LNV in het "Exportnetwerkoverleg" vormt de spreekwoordelijke uitzondering. Het ExpNet is bovenal een aan EZ gelieerd netwerk.

1.3.2 PRIVATE ORGANISATIES

- Private organisaties met exportbevordering als kerntaak

Zoals in § 1.2 al aangestipt, zijn er eind jaren veertig/ begin jaren vijftig van de vorige eeuw de private organisaties op het gebied van exportbevordering van de grond gekomen. Het NCH (1946), de NEC (1952) en de Fenedex (1954) zijn hier dé voorbeelden van. Het zijn commerciële organisaties die voor leden producten en diensten aanbieden. Elk van de drie heeft een zekere specialiteit in huis en een eigen dienstenpakket, maar door de geleidelijke verbreding van het dienstenpakket zijn de onderlinge verschillen de laatste jaren eerder af- dan toegenomen.

Bedrijven zijn vaak van al de drie de organisaties lid en de roep uit (ook) het bedrijfsleven om nauwere samenwerking en zelfs samengaan heeft de afgelopen decennia regelmatig geklonken. Het voorstel van de VVD van januari 2004 om te komen tot een "Dutch Trade Board" is het recentste voorbeeld. Het zou een trendbreuk zijn indien dit idee geen zachte dood zou sterven.



I Doelstellingen/ Kerntaken

Het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH) is de opvolger van het CIHAN en later het CKH. De hoofdtaken van het NCH zijn het verstrekken van landen- en regio-informatie, het organiseren van thematische & landenbijeenkomsten in Nederland, het organiseren van handelsmissies en collectieve Nederlandse inzendingen op buitenlandse vakbeurzen. Regelmatig in opdracht van derden (*bronnen: NCH, 2003, interne notitie; NCH, 2003/2004, www.handelsbevordering.nl*).

Al die jaren is de structuur van het NCH niet fundamenteel veranderd. Het is een federatie van ca. 60 stichtingen en verenigingen, die ieder afzonderlijk de handelsbetrekkingen bevorderen van Nederland

met een bepaald land. Bedrijven en instellingen kunnen lid worden van één of meerdere van deze landencentra. Een gebundeld secretariaat voert deze taken uit, waardoor de vereiste samenhang ontstaat. Dit takenpakket vindt al jarenlang haar weerslag in een "Jaarprogramma Handelsbevorderende Activiteiten". Een jaarprogramma naast een soortgelijke van de EVD.

II (On)afhankelijkheid/ (Macht)positie

Het NCH is binnen het ExpNet de belichaming van dé private organisatie die al decennialang tracht met activiteiten op commerciële basis bestaanszekerheid te verwerven, maar bijna elk decennium weer een fase kent waarin het voortbestaan onzeker is. De problemen van het NCH zijn een goed voorbeeld van een situatie waarbij een private organisatie activiteiten tracht te ontplooiën op een beleidsterrein waar ook publieke organisaties actief zijn en waarbij een level player field ontbreekt. Het NCH heeft moeite met het voldoende eigen inkomsten genereren en is (te) zeer afhankelijk van opdrachten die anderen verstrekken of waarvoor het NCH als uitvoerder wordt aangewezen. Een sterke mate van afhankelijkheid dus, die nog een fundamentele karakter krijgt doordat het NCH eigenlijk geen producten heeft of activiteiten uitvoert waar andere ExpNet-organisaties van afhankelijk zijn. De afhankelijk van het NCH is dus éénzijdig en nauwelijks wederzijds.

Het valt niet te verwachten dat de afhankelijkheidspositie van het NCH de komende jaren zal verbeteren. Het pleidooi om 'de markt zijn werk te laten doen' wordt binnen EZ niet meer zo overtuigend beleden. Bezuinigingen staan weer hoger op de politieke agenda en derden krijgen dan doorgaans minder snel gelden van de overheid. De geschiedenis lijkt zich te gaan herhalen (zie § 1.2).

III Samenwerkingsrelaties

Het NCH is al decennialang van de ExpNet-pr de belangrijkste tegenhanger én partner van de EVD. De EVD schakelt het NCH regelmatig bij de uitvoering bij exportpromotionele activiteiten in, maar ook met een ministerie als LNV bestaan banden.

De plannen bij de EVD om de ideeën voor exportpromotionele activiteiten meer door de markt te laten bepalen biedt nieuwe mogelijkheden voor het NCH – maar ook voor de andere ExpNet-pr - indien zij combinaties met andere ExpNet-pr weet te sluiten.

Het NCH is lid van het "Exportnetwerkoverleg", het "Buitenlandnetwerk" en enige internationale commissies van het VNO-NCW



I *Doelstellingen/ Kerntaken*

De Federatie voor de Nederlandse Export (Fenedex) is een ledenorganisatie met als doelstelling het bevorderen van het exporteren en internationaliseren van het Nederlandse bedrijfsleven en die van de leden in het bijzonder. Naast informatieverstrekking door een secretariaat over marktmogelijkheden, gebeurt dit door bundeling, uitwisseling en verrijking van kennis en ervaring tussen de aangesloten ondernemingen zowel in het kader van de individuele dienstverlening als bij de organisatie van opleidings- en trainingsactiviteiten. Dit impliceert dat de Fenedex zich niet zo zeer richt op de startende ondernemer, maar op bedrijven die al de nodige exportkennis en exportervaring hebben en dit structureel willen uitbouwen (*bronnen: Fenedex, 2003/2004, www.fenedex.nl; Fenedex, 2003, interne notitie*).

II *(On)afhankelijkheid/ (Macht)positie*

Door de aangeduide specialisatie qua doelgroep en activiteiten ondervindt de Fenedex in veel minder mate als het NCH concurrentie van bij voorbeeld de EVD. Sterker, voor bepaalde scholingsactiviteiten voor EVD-personeel is de EVD zelfs klant van de Fenedex. Daar echter ook de Fenedex voor de eigen reguliere inkomsten afhankelijk is van haar commerciële klanten, is ook een onbedreigde (financiële) positie voor de Fenedex geen absolute zekerheid.

De Fenedex profileert zich als een onafhankelijke organisatie, met ook belangenbehartiging richting politiek en overheid in haar pakket.

Het behouden van haar betrekkelijk onafhankelijke positie is voor de Fenedex een groot goed. Het beleid zal ongetwijfeld gericht blijven op het alleen aan samenwerkingsprojecten deelnemen die deze eigen positie niet ondergraaft.

III *Samenwerkingsrelaties*

Dit weerhoudt de Fenedex er niet van om met ExpNet-organisaties samen projecten uit te voeren. Onder meer bij voorlichtingsbijeenkomsten voor exporteurs die de EVD bijna wekelijks organiseert. De organisatie participeert in het "Exportnetwerkoverleg" en het "Buitenlandnetwerk".



I *Doelstellingen/ Kerntaken*

De Nederlandse Export Combinatie (NEC) legt zich toe op exportbevordering, door het (op)zoeken van buitenlandse partners en marktmogelijkheden, het aanreiken van buitenlandse handelaanvragen,

het verstrekken van markt- en landeninformatie en exportbegeleiding voor haar leden. Een sterk ontwikkelt koppelpunt is daarbij de website www.hollandconnection.com, dat ook dient voor informatie-uitwisseling tussen NEC-leden. Ook de NEC is opgericht door ondernemers, voor ondernemers, en geeft aan onafhankelijk te zijn en vrij van beïnvloeding door ministeries en andere overheden.

Een verschil met andere ExpNet-pr's is dat bedrijven lid zijn op basis van exclusiviteit, d.w.z een concurrent binnen de sector kan geen lid zijn. Daarnaast is de NEC bekend om haar bijzondere formule, het 'koffertje': een exportmanager van de NEC gaat, met opdrachten en documenten van leden in de koffer, op stap in het buitenland om contacten en contracten binnen te halen.

II (On)afhankelijkheid/ (Macht)positie

Of deze sterke 'sellingpoints' uit de vorige eeuw, ook sterke punten kunnen blijven in het huidige communicatietijdperk zal de (nabije) toekomst uitwijzen. De meningen hier over zijn verdeeld. Tot nu toe weet de NEC haar onafhankelijke positie ten opzichte van de ExpNet-pb te behouden. Ook financieel. Een positie die de NEC koestert. 'Klein maar fijn' is het imago dat de NEC lijkt te willen uitstralen.

III Samenwerkingsrelaties

Het aantal samenwerkingsprojecten tussen de NEC en andere ExpNet-organisaties is beperkt. Enerzijds omdat dit een bewuste keus is van de NEC, anderzijds omdat de formule van de NEC haar niet snel tot een logische samenwerkingspartner maakt. De NEC heeft ook geen regionale of sectorale specialisatie die haar toegevoegde waarde voor andere organisaties geeft.

Als echte uitvoeringsorganisatie neemt ook de NEC deel aan het "Exportnetwerkoverleg".

- Private organisaties met exportbevordering als deeltaak

Het aantal organisaties uit het bedrijfsleven met exportbevordering in het pakket is legio. Onderstaand een beschrijving van een aantal van hen, waarbij deelname aan één of meer overleggen binnen het ExpNet het belangrijkste criterium voor vermelding is.

Een belangrijk verschil met de zojuist beschreven private organisaties is de financiële basis voor de activiteiten: de exportbevorderende activiteiten worden mede gefinancierd uit de – bredere – inkomsten van de organisatie. Dit maakt in potentie de afhankelijkheid van externe opdrachtgevers geringer.

ONDERNEMERSORGANISATIES

VNO NCW

I Doelstellingen/ Kerntaken

De Vereniging VNO-NCW [kortweg VNO-NCW] is Nederlands' grootste ondernemingsorganisatie. De doelstellingen zijn belangenbehartiging en dienstverlening ten behoeve van de aangesloten bedrijfstakorganisaties en regionale verenigingen. Bedrijven zijn lid via deze organisaties. De belangenbehartiging is gericht op het instandhouden van en verder verbeteren van een gunstig sociaal-economisch klimaat. Bij de dienstverlening ligt het zwaartepunt op algemene informatievoorziening over sociaal-economische onderwerpen (*bronnen: VNO-NCW, 2003/2004, www.vno-ncw.nl; VNO-NCW, 2002, interne notities*).

Binnen het ExpNet houdt het VNO-NCW zich dus vooral bezig met de handelspolitieke aspecten van de exportbevordering en is veelal de spil bij notities van de ExpNet-pr richting politiek.

II (On)afhankelijkheid/ (Macht)positie

Het VNO-NCW vaart een onafhankelijke koers en is financieel niet afhankelijk van afdrachten of opdrachten van de overheid. De organisatie is al jarenlang de belangrijkste spreekbuis van ondernemend Nederland. Een stellingname van het VNO-NCW heeft impact in politiek Den Haag.

Deze positie zal het VNO-NCW willen blijven behouden. De gezonde 'competitie' met MKB-Nederland (zie onder) als zal ongetwijfeld ook niet veranderen.

III Samenwerkingsrelaties

Binnen het netwerk van de ExpNet-pr is het VNO-NCW de zwaarste beleidsmaker en beoogt onder meer door het voeren van het secretariaat van de 'Commissie Exportbeleid' en "Commissie Ontwikkelingslanden" (zie § 1.4) inhoud en richting te geven aan de visie van het – vooral grotere - bedrijfsleven over handelspolitieke items.

De organisatie is lid van het "Buitenlandnetwerk" onder leiding van het DG BEB.



I Doelstellingen/ Kerntaken

Als generieke ondernemersorganisatie, spant MKB-Nederland zich in om het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) te ondersteunen bij export. Door middel van onderzoek brengt MKB-Nederland de kansen en knelpunten voor het exporterende MKB in kaart. Door betrokkenheid bij de organisatie van concrete activiteiten, zoals bijvoorbeeld handelsmissies, faciliteert MKB-Nederland het Nederlandse MKB bij export (*bron: MKB-Nederland, 2003/2004, www.mkb.nl*). Vanuit de MKB-bril wordt het overheidsbeleid inzake exportbevordering en de handelspolitiek binnen het ExpNet beoordeeld.

II *(On)afhankelijkheid/ (Macht)positie*

Het bovenstaande geeft al aan dat MKB-Nederland zich in al haar uitingen en activiteiten profileert als dé niet-sectorale belangenorganisatie voor het Midden- en Kleinbedrijf. Het is daarmee een collega/concurrent van het VNO-NCW en kent een vergelijkbare mate van onafhankelijkheid.

MKB-Nederland heeft de positie verworven de spreekbuis van het MKB te zijn. Uitspraken van VNO-NCW dat ook haar het MKB aan het hart gaan, doen hier niets aan af. Waar MKB-Nederland zich wel bewust van zal zijn is dat haar standpunten over (nieuwe) sociaal-economische onderwerpen – ook op het terrein van de exportbevordering – vaak al bekend zijn voordat ze (weer) worden geventileerd. Het getuigt van consistent beleid, maar het gevaar bestaat dat de impact afneemt.

III *Samenwerkingsrelaties*

MKB-Nederland bevindt zich in de positie dat zij door de ExpNet-pb veelal gevraagd wordt om deel te nemen aan activiteiten. Enerzijds omdat de organisatie een aanzienlijke wervingskracht onder haar leden blijkt te hebben, maar ook omdat door betrokkenheid van MKB-Nederland invulling wordt gegeven aan de politieke wens om extra aandacht voor het MKB. Voor een deel is dit voor de ‘bühne’ want de realiteit is dat er meerdere ExpNet-organisaties zijn die het MKB als klantenkring hebben, zonder dit van de daken te roepen.

MKB-Nederland is regelmatig co-organisator bij exportvoorlichtingsbijeenkomsten voor startende ondernemers, alsmede bij promotionele activiteiten in het nabije buitenland.

De organisatie participeert in het "Exportnetwerkoverleg", het "Buitenlandnetwerk" en internationale commissies van het VNO-NCW.

BRANCHEVERENIGINGEN

Nederland kent honderden brancheverenigingen. Een aanzienlijk aantal daarvan besteedt de nodige aandacht aan exportvordering voor de leden en werken veelal samen met andere organisaties binnen het ExpNet. Bij brancheverenigingen als de FME-CWM en de Metaalunie is dit al jaren het geval en

op een vrij intensieve wijze. Reden om kort in te gaan op deze twee brancheverenigingen en hun positie binnen het ExpNet.



I *Doelstellingen/ Kerntaken*

De Vereniging FME-CWM [kortweg FME-CWM] is de werkgeversorganisatie voor ondernemingen in de metaal-, kunststof-, elektronica- en elektrotechnische industrie en aanverwante sectoren. Voor de leden behartigt zij nationaal en internationaal de belangen – het zijn van spreekbuis - en verleent diensten op sociaal, economisch en technisch gebied (*bron: FME-CMW, 2003/2004, www.fme.nl*). De FME-CWM is de grootste koepelorganisatie van brancheverenigingen in Nederland.

De afdeling Handelsbevordering van de FME-CWM is het interne aanspreekpunt op exportgebied en onder meer (mede)organisator van voorlichtingsbijeenkomsten en promotionele activiteiten. De afdeling vormt een aparte business unit.

II *(On)afhankelijkheid/ (Macht)positie*

De vereniging opereert onafhankelijk van de overheid, maar op het gebied van exportbevordering ontstaat er een afhankelijkheidsrelatie aangezien het kunnen uitvoeren van een aanzienlijk aantal exportpromotionele activiteiten afhangt van een besluit van de overheid of daar gelden voor vrij worden gemaakt. Kennis van en een grote ervaring met de werkwijze van de EVD maken dat dit regelmatig gebeurt.

De FME-CWM is een exponent van de zienswijze onder ExpNet-pr dat de schakelfunctie van de EVD bij het verdelen van overheidsbudget voor exportbevordering aanzienlijk verminderd kan worden.

De organisatie ontwikkelt zich tot de spreekbuis van de 'maakindustrie' in Nederland en schroomt niet kritische kanttekeningen te plaatsen bij de totstandkoming en de uitvoering van het exportbeleid.

III *Samenwerkingsrelaties*

Vooraf de EVD is een regelmatige opdrachtgever en partner. Meer dan de doorgaans kleinere en jongere brancheverenigingen in andere takken van de industrie of dienstensector heeft de FME-CWM de expertise in huis om deze opdrachten zelfstandig uit te voeren.

De FME-CWM maakt deel uit van het "Exportnetwerkoverleg", het "Buitenlandnetwerk" en de aangegeven internationale commissies van de VNO-NCW.



I Doelstellingen/ Kerntaken

De Metaalunie is de grootste ondernemersorganisatie in de metaalsector. De omschrijving die Metaalunie geeft voor haar activiteiten op het gebied van de exportbevordering kunnen aardig model staan voor die van een middelgrote brancheorganisatie: trachten invloed uit te oefenen op Europese wet- & regelgeving via internationale belangenorganisaties, de weg vereffen voor lidbedrijven die willen exporteren maar daarbij obstakels tegenkomen en het organiseren van o.a. collectieve beursdeelnames in het buitenland, handelsmissies en voorlichtingsbijeenkomsten. Doorgaans in samenwerking met andere ExpNet-organisaties (bron: Metaalunie, 2003/2004, www.metaalunie.nl).

II (On)afhankelijkheid/ (Macht)positie

De Metaalunie bevindt zich in een vergelijkbare positie als de eerder genoemde FME-CWM. Het bestuurlijk apparaat ten behoeve van bij voorbeeld exportbevordering is echter beperkt, hetgeen noopt tot het selectief oppakken van activiteiten. De exportbevorderende activiteiten worden gefinancierd uit de inkomsten van de organisatie, hetgeen de afhankelijkheid van externe opdrachtgevers geringer maakt.

III Samenwerkingsrelaties

De Metaalunie gebruikt haar deelname aan het "Exportnetwerkoverleg" bovenal om voor haar leden betrokkenheid bij de activiteiten van andere ExpNet-organisaties te bewerkstelligen. Het actief deelnemen in de campagne "Internationaal Ondernemen", gericht op het meer ondernemingen aanzetten tot het over de grens kijken, is daar een voorbeeld van.

BANKEN



I Doelstellingen/ Kerntaken

Voor de grote Nederlandse banken vormt de financiële dienstverlening aan haar internationaal opererende klanten een belangrijke activiteit. Een manier om hier bekendheid aan te geven is het financieel

of organisatorisch medewerking verlenen aan exportbevorderende activiteiten van organisaties in het ExpNet.

II *(On)afhankelijkheid/ (Macht)positie*

Genoemde banken nemen een volstrekt onafhankelijke positie in. Tot voor enige jaren maakten zij nog geen deel uit van het ExpNet, maar de zoektocht bij de ExpNet-organisaties - en dan vooral de ExpNet-pr – naar mogelijkheden om bredere verspreiding te geven aan hun producten & diensten en daarbij partners te vinden die ook een financiële bijdrage kunnen leveren, heeft hier verandering in gebracht. De banken zijn in de positie te bepalen met welke organisaties zij gaan samenwerken en kunnen strategische overwegingen hier dus bij mee laten spelen.

III *Samenwerkingsrelaties*

De banken zijn vertegenwoordigd in het "Exportnetwerkoverleg" en commissies van het VNO-NCW. Voor overleg en afstemming over de financiële aspecten van de handelspolitiek gebruiken zij niet het Buitenlandnetwerk o.l.v het DGBEB, maar hebben zij andere ingangen binnen de Ministeries van Economische Zaken en Financiën.

1.4 STRUCTUUR

In § 1.2 is beschreven hoe het ExpNet sinds de Tweede Wereldoorlog geëvolueerd is tot de huidige vorm. Een decennialang proces van ontstaan, uitgroeien en verdwijnen van exportbevorderende organisaties en het ontwikkelen van - wisselende - samenwerkingspatronen heeft geleid tot de vorm en inhoud van het ExpNet anno 2004.

Tot een formalisering van de structuur is nooit besloten en het ExpNet is dan ook een voorbeeld van een netwerk met een vrij losse structuur. Dit heeft implicaties voor de samenwerkingsprocessen, de besluitvorming en de (aan)sturing.

Eigenlijk is het niet correct te spreken van hét Exportnetwerk, maar over de Exportnetwerken. Netwerken die zich vertalen in verschillende overleggrema en samenwerkingsprojecten. Netwerken die eerder met elkaar verweven zijn, dan los van elkaar staan. Het beeld ontstaat van een compleet netwerk⁵.

Overleggrema

Schema 1 op p. 19 geeft een beeld van de publieke en private organisaties binnen het ExpNet. Niet alle organisaties nemen echter deel aan de verschillende overleggrema. Schema 2 brengt dit in beeld:

Schema 2: Deelnemers aan overleggrema binnen het Exportnetwerk

Exportnetwerkoverleg ⁶	Buitenlandnetwerk	Commissies VNO-NCW
<ul style="list-style-type: none"> • Overheid: EVD, LNV • Particuliere handelsbevorderende organisaties: Fenedex, NCH, NEC • Beursorganisaties: Koninklijke Jaarbeurs Utrecht, RAI Exhibitions • Banken: ABN AMRO, ING, Rabobank, Fortis • Ondernemersorganisaties: VNO-NCW, MKB-Nederland • Brancheorganisaties: FME-CWM, Metaalunie; • VVK, Koophandel en Fabrieken voor Haaglanden • SANEC 	<ul style="list-style-type: none"> • DG BEB • EVD • VNO-NCW • MKB-Nederland • NCH • Fenedex • FME-CWM 	<ul style="list-style-type: none"> • VNO-NCW • FME-CWM • MKB-Nederland • NCH, Nedeco (branchevereniging bouw) • Kema • Financierings Maatschappij Ontwikkelingslanden (FMO) • Programma Uitzending managers (PUM) • Een aantal toonaangevende Nederlandse internationaal opererende bedrijven, zoals ING, ABN Amro, Rabobank, Philips, Akzo Nobel, Tebodin, Arcadis Euroconsult, Ballast Nedam, HBG, Atradius en Organon

⁵ In het onderzoek wordt de enkelvoudvorm gebruikt om het geheel van exportnetwerken aan te duiden.

⁶ Een interne EVD-lijst is gehanteerd; een overzicht op de website van de EVD laat kleine afwijkingen zien.

De gremia staan niet in hiërarchische verhouding tot elkaar, maar hebben een eigen doel en functie. Een korte omschrijving van de taken en doelstellingen van de gremia:

➤ Het "Exportnetwerkoverleg"

Een aanvulling op de omschrijving in § 1.1 leert dat het "Exportnetwerkoverleg" tot doel heeft informatie en ervaring op het gebied van de internationale handel uit te wisselen. Het overleg dient ook als een platform voor gemeenschappelijke activiteiten ter ondersteuning van het internationaal opererende bedrijven (zie "samenwerkingsprojecten" verderop in deze paragraaf). Het gaat daarbij om onderzoek, promotionele activiteiten en voorlichtingsprojecten.

Het "Exportnetwerkoverleg" vindt vier keer per jaar plaats onder voorzitterschap van de EVD. De EVD voert ook het secretariaat. De EVD levert veelal de meeste agendapunten, maar ook andere organisaties maken regelmatig gebruik van de mogelijkheid om items op te brengen. Het "Exportnetwerkoverleg" is het gremium van het ExpNet dat zich het meest richt op de uitvoeringsaspecten van de exportbevordering.

➤ Het "Buitenlandnetwerk"

Dit overleg, onder voorzitterschap van het DG BEB van EZ, houdt zich bezig met de beleidsmatige aspecten van het international zakendoen. EZ brainstormt er met de organisaties uit het bedrijfsleven en de EVD over onder meer (wijzigingen in) het bilaterale en multilaterale economisch beleid, beoogde of gewenste aanpassingen in bv. het exportbevorderings-instrumentarium, de ontwikkelingen binnen de WTO en het economische takenpakket voor ambassades en consulaten-generaal.

➤ De "Commissie Exportbeleid"(CEB) en

➤ De "Commissie Ontwikkelingslanden (COL)"

Het betreffen hier een tweetal commissies binnen de structuur van de VNO-NCW. Het zijn gremia van (organisaties uit) het bedrijfsleven en waarin dus de overheid niet participeert. De standpuntbepaling van het bedrijfsleven inzake het handels-, export- en investeringsbeleid van de overheid, respectievelijk de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het ontwikkelingsbeleid van de overheid, zijn de centrale thema's van de commissies. Regelmatig terugkerende onderwerpen zijn 'bedrijfsleven – ontwikkelingssamenwerking', exportinstrumentarium, exportfinanciering, koersrisico-verzekering, WTO en duurzame ontwikkeling. Een standpunt wordt door de ExpNet-pr richting overheid uitgedragen.

Het ExpNet kent formeel geen forum waar de ExpNet-pr als het NCH, de Fenedex, de NEC, MKB Nederland en brancheverenigingen met elkaar overleggen over uitvoeringsaspecten van de exportbevordering. Op informele basis gebeurt wel, maar niet in een vaste structuur.

Afgezien van het regelmatige overleg van de EVD met de principaal EZ en de deelname van LNV aan het "Exportnetwerkoverleg" kent ook de ExpNet-pb verder onderling geen structureel overleg. Overleg tussen relevante ministeries vindt op ad hoc basis plaats.

Sinds de lente van 2004 is discussie over de vorm en inhoud van een nieuwe overleg- en samenwerkingsstructuur tussen de ExpNet-pr en ExpNet-pb, de "Dutch Trade Board", in een stroomversnelling gekomen. Onderhavig onderzoek voorziet de betrokkenen van de nodige informatie en inzichten.

Samenwerkingsprojecten

Al jaar en dag bestaan er tussen partners in het ExpNet structurele samenwerkingsprojecten. De paragraaf "Historie" gaf al enige voorbeelden en een onderstaand – niet uitputtend – overzicht geeft aan hoe divers het fenomeen is.

Het zijn zowel projecten tussen meerdere organisaties van het ExpNet, als tussen twee organisaties. Vooral het "Exportnetwerkoverleg" dient als gremium om tot afstemming te komen en om elkaar te informeren over het verloop.

- In de jaren tachtig en negentig was het "EVD Actieprogramma" een gevleugeld begrip: intensieve operationele samenwerking bij voorlichtingsactiviteiten in Nederland en promotionele activiteiten op het buitenland. Deelnemers waren onder meer de EVD, het NCH, de Nederlandse Kamers van Koophandel in het Buitenland, brancheorganisaties, LNV en de grotere KvK's. Door het hebben van een aanzienlijke geldbuidel was de EVD de drijvende kracht.
Momenteel werkt de EVD in een andere vorm nog steeds met veel ExpNet-organisaties samen. Veelal door het uitbesteden en financieren van exportpromotionele organisaties.
- In de jaren tachtig en negentig voerden de Nederlandse Kamers van Koophandel in het Buitenland in opdracht van de EVD de zgn. "gedelegeerde taak" uit: het aantrekken en doorgeven van buitenlandse handelaanvragen. Dit was voor deze instanties een aanzienlijke inkomstenbron.
- De grotere Nederlandse banken werken met meerdere ExpNet-organisaties samen, vooral bij het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en handelsmissies. De meerwaarde is voor de banken gelegen in de service naar haar klanten en in de PR voor het eigen dienstenpakket; voor de ExpNet-organisaties de extra doelgroep die in beeld komt en de financiële bijdrage.
- Het Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB). Een door de EVD gefinancierd en gecoördineerd subsidieregeling waarbij onder meer met de KvK's, brancheverenigingen en

werkgeversorganisaties wordt samengewerkt om MKB-ondernemers een ondersteuningpakket 'op maat' aan te reiken voor het ontwikkelen en uitvoeren van een exportplan.

- In het "Concordaat" tussen EZ met het BZ is de samenwerking tussen EZ/ EVD en de economische afdelingen van Nederlandse ambassades en consulaten vastgelegd. EZ en de EVD kunnen – formeel buiten het departement van BZ om - opdrachten ('instructies') aan de "Posten" geven.
- In samenwerking met de EVD - en soms ook met anderen, zoals de ABN-AMRO - organiseert MKB-Nederland jaarlijkse enige handelsmissies naar nabije markten.
- Tussen september 2001 en begin 2004 heeft het convenant tussen het NCH en een flink aantal KvK's in Nederland bestaan. De bedoeling was door bundeling het bedrijfsleven een breed pakket aan handelsbevorderende producten te kunnen aanbieden, onder de vlag van het jaarprogramma "Internationale Handel".
- Een convenant tussen de EVD en de KvK's. De KvK's vormen, naast de brancheorganisaties, voor de EVD de belangrijkste partners binnen het binnenlandse netwerk. Doel van het convenant is het versterken van de eerstelijns voorlichting, advisering aan het (regionale) bedrijfsleven en vorming van een samenhangend binnenlands exportnetwerk.
- Een samenwerkingsovereenkomst tussen de FME-CWM en de Fenedex daterend van oktober 2002 waarbij jaarlijks een activiteitenprogramma wordt uitgevoerd en exportgerelateerde aangelegenheden worden afgestemd.
- De in 2002 opgestarte www.exportkalendar.evd.nl heeft de potentie in zich om uit groeien tot de centrale vraagbaak voor het bedrijfsleven. De website geeft basisinformatie over exporteren en een steeds breder overzicht van voorlichtingsbijeenkomsten, handelsmissies en beursdeelnames die verschillende organisaties van het ExpNet gezamenlijk aanbieden. Eind oktober 2003 is de website omgezet in www.internationaalondernemen.nl (zie onder).
- De door de EZ, BZ en Fenedex in april 2003 uitgegeven publicatie "Diplomaten en ondernemers" over samenwerking tussen ambassades en bedrijfsleven.
- De in oktober 2003 gestarte campagne 'Internationaal Ondernemen – Denk groter dan Nederland'. Beoogd wordt het bedrijfsleven er van te overtuigen dat " ... zakendoen in het buitenland aantrekkelijker en gemakkelijker is dan vaak gedacht wordt. Gemakkelijker omdat een heel netwerk van klaar staat om de ondernemer te ondersteunen ..." (EVD, 2003, brochure "Internationaal Ondernemen, nr. 1"). De EVD en EZ zijn de trekkers van de campagne, waarin vrijwel alle organisaties van het ExpNet participeren. De centrale informatietaak ligt bij de website www.internationaalondernemen.nl.



HOOFDSTUK 2 THEORIE ROND NETWERKEN

2.1 INLEIDING

In het onderhavige hoofdstuk wordt een tweetal *onderzoeksvragen* opgepakt:

- Welke wetenschappelijke theorema's bestaan er zoal rond netwerken en netwerksturing?
- Welk theoretisch kader is het meest geschikt om het ExpNet te analyseren?

De theorievorming rond (beleid)netwerken is omvangrijk. In § 2.2 wordt ingegaan op een aantal wetenschappelijke benaderingen – invalshoeken - om netwerken te analyseren en in § 2.3 op enige algemene karakteristieken van netwerken. De begrippen afhankelijkheid, verscheidenheid aan actoren en doelen en relatiepatronen dienen daarbij als leidraad. In § 2.4 en § 2.5 wordt getracht een antwoord te geven op de vraag hoe besluitvorming en sturing & coördinatie in een netwerk vorm en inhoud krijgen.

Uit de benaderingen dient een keuze te worden gemaakt om als theoretisch kader te dienen van het *analysemodel*. Dit model wordt in § 2.6 gepresenteerd.

2.2 PERSPECTIEVEN OP NETWERKEN

Teisman (1998) benadrukt dat het analyseren van besluitvorming en processen binnen beleidsvelden vereist dat een standpunt wordt ingenomen over de wijze waarop een beleidsveld is opgebouwd (p.17 en p.23). Dit omdat beleid vanuit diverse invalshoeken - perspectieven - is te analyseren, waarbij elke invalshoek sommige aspecten van de beleidspraktijk belicht en andere juist versluiert. De keuze van de benadering welke het meest geschikt lijkt om het ExpNet te analyseren, wordt in § 2.6 gemaakt en toegelicht.

Kickert et al. (1999) en Teisman onderkennen een drietal benaderingen of 'perspectieven' om beleid en sturing te analyseren⁷. Het zijn "... lenzen waardoor de realiteit kan worden geobserveerd" (Kickert et al., p.7).

⁷ Een driedeling die voortbouwt op onder meer typologieën van Dahl & Lindblom (1953) en Toonen (1987, p.153-161). Zij maken onderscheid tussen hiërarchische, marktmechanistische en polyarchische besluitvormingsstructuren, respectievelijk monocentrisme, pluralisme en polycentrisme.

Schema 3: Drie perspectieven op beleidsvorming en sturing

Perspectives:	The rational central rule perspective	The multi-actor perspective	The network perspective
Dimensions:			
Object of analyses	Relation between central ruler and target groups	Relation between central ruler and local actors	Network of actors
Perspective	Central ruler	Local actors	Interactions between actors
Characterization of relations	Authoritative	Centralized versus autonomous	Interdependent
Characterization of policy processes	Neutral implementation of ex ante formulated policy	Political processes of interest representation and informal use of guidelines and resources	Interaction process in which information, goals and resources are exchanged
Criterion of success	Attainment of the goals of the formal policy	Local discretionary power and obtaining resources in favour of local actors	Realization of collective action
Causes of failure	Ambiguous goals; too many actors; lack of information and control	Rigid policies; lack of resources, non-participation of local actors	Lack of incentives for collective action or existing blockages
Recommendations for governance	Coordination and centralization	Retreat of central rule in favour of local actors	Management of policy networks: improving conditions under which actors interact

bron: Kickert et al. (1999), p.10, tabel 1.1

Kickert et al. geeft een toelichting op deze perspectieven (p.7-9). Gekozen is voor de onderstaande - aan Teisman ontleende - schema's om de invalshoeken van de verschillende benaderingen toe te lichten:

Schema 4: Set van uitgangspunten en begrippen van de unicentrische/ rational central rule benadering

A.Organisatiestructuur	Hiërarchische structuur	Beleidsveld is een geordend geheel	Afstemming door eenzijdige coördinatie
B. Beleidsvorming	Centrale actor streeft het algemeen belang na	Inzetten van middelen voor centrale doelen	Zijn de vooropgestelde doelen bereikt?
C. Besluitvorming	Gefaseerde stappen naar besluit en uitvoering	Optimaal besluit mogelijk door goede voorbereiding	Implementatie verloopt niet automatisch zoals gepland
D. Middelen	Gericht op het bereiken van het doel van de centrale actor	Planning en coördinatie verzekeren uitvoering	Welke mix van instrumenten geeft het optimale resultaat?

Schema 5: Set van uitgangspunten en begrippen van de multicentrische/ multi-actor benadering

A. Organisatiestructuur	Structuur van zelfstandig handelende actoren	Beleidsveld kent een losse set van autonome actoren: ruil van zaken op de markt	Afstemming is een autonoom proces; hoe slagvaardig te opereren?
B. Beleidsvorming	Nastreven van eigen belang staat bij alle organisaties vooraf	Eigenbelang nastreven leidt tot het beste collectieve resultaat	Centrale overheid 'slechts' nodig om vrije competitie te bewaken
C. Besluitvorming	Optelsom van besluiten uit eigen belang	Door marktwerking leidt optelsom tot optimaal resultaat	Markt wordt niet beheerst; hoe te handelen bij voortdurende veranderingen?
D. Middelen	Middelen inzetten om autonome eenheden te prikkelen.	Marktwerking intact laten. Beloningen en boetes om actoren te 'sturen'	Hoe zelfsturing te ondersteunen om een optimaal collectief resultaat te bereiken?

Schema 6: Set van uitgangspunten en begrippen van de pluricentrische/ netwerk benadering

A. Organisatiestructuur	Structuur bestaat uit meerdere overleggremia	Beleidsveld is een vervlechting van afhankelijke organisaties	Afstemming middels patronen van interactie
B. Beleidsvorming	Gemeenschappelijk belang dient eigen belang	Beleid is resultaat van gezamenlijke besluitvorming	Vaststellen van doelen en meningsverschillen; vinden van een goede mix aan activiteiten
C. Besluitvorming	Kluwen van beslissingen van diverse actoren leiden tot besluitvorming	Hoe door goede interactie te komen tot bevredigende resultaten?	Alleen gemeenschappelijke beslissingen leiden tot een bevredigend resultaat
D. Middelen	Middelen zijn gericht op het benutten van gezamenlijke kansen	Legitimiteit, autoriteit, geld, informatie en politieke steun	Welke middelen bevorderen wederzijdse binding tussen organisaties?

Bron: Teisman (1998), schema's 2.2 –2.5

2.3 KARAKTERISTIEKEN VAN NETWERKEN

Uit de theorieën rond netwerken zijn de drie belangrijkste karakteristieken van (beleid)netwerken te selecteren, nl. *afhankelijkheid*, *verscheidenheid aan actoren en doelen* en *relatiepatronen*. Onder meer Kickert et al.(1999) gaat op deze aspecten nader in (p.31-33). Aspecten waarvan in de paragrafen 3.2 tot en met 3.5 wordt bekeken hoe ze zich manifesteren in het ExpNet.

2.3.1 AFHANKELIJKHEID

Afhankelijkheid binnen een netwerk is een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan, het ontwikkelen en het voortbestaan van een netwerk. Binnen een beleidsveld waar organisaties de eigen doelstellingen kunnen realiseren zonder daarbij afhankelijk te zijn van anderen, ontbreekt de noodzaak tot samenwerking en vorming van een netwerk.

Afhankelijkheid binnen een netwerk kent verscheidene vormen. Zo onderkent Thompson red. (1991) *parallele*, *opeenvolgende* en *wederzijdse* afhankelijkheid. Scharpf (1978) benadrukt dat de onderlinge afhankelijkheid toeneemt indien er weinig alternatieve organisaties zijn en de onderlinge relatie tussen organisaties belangrijker wordt. Allemaal aspecten van onderlinge afhankelijkheid.

Organisaties binnen een netwerk moeten samenwerken omdat geen enkele organisatie alle benodigde middelen of bronnen heeft of kan verkrijgen om de eigen doelen te bereiken. Zij hebben bronnen van elkaar nodig. Elke organisatie heeft macht indien deze een bron bezit die anderen niet of in onvoldoende mate hebben. Dit impliceert niet dat alle organisaties een zelfde mate van macht bezitten. Macht is nl. afhankelijk van het gewicht dat bronnen en hulpmiddelen in de schaal leggen. Een bron is niet alleen geld, maar ook zaken als autoriteit, unieke informatie, politieke steun e.d.

Ook Teisman (1998, p.46/47) snijdt twee thema's rond afhankelijkheid binnen een netwerk aan. Allereerst het gegeven dat (groeierende) *ambitie leidt tot* (groeierende) *afhankelijkheid*. Afhankelijkheid treedt eerst op wanneer verruiming van de doelen van een organisatie er toe leiden dat de eigen middelen niet langer toereikend zijn. Wanneer men hier van bewust wordt groeit de bereidheid en zoektocht tot samenwerking. Inleveren van alleenbeslissingsrecht op het eigen speelveld is nodig om een groter speelruimte te winnen.

Doorlaatbaarheid van de grenzen van een organisatie is het tweede thema. Organisaties die menen anderen niet nodig te hebben, gaan minder snel afhankelijkheidsrelaties aan. Andere schuwen toenemende afhankelijkheid juist minder, omdat het speelveld verruimd wordt.

Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart, & Van Twijst (1996) gaan in op een ander soort afhankelijkheid, nl. afhankelijkheid van de omgeving. Gesteld wordt dat:

... succesvolle beleidsvoering in belangrijke mate een zaak geworden is van omgevingsmanagement: weten wat buiten aan de hand is, de eigen plaats in het krachtenveld kennen, resoluut anticiperen op wat anderen doen, omgaan met onzekerheid, zich soepel aanpassen aan veranderende omstandigheden en de politieke en psychologische kanten van het onderhandelen in de vingers hebben. (p. 99).

Ook de overheid is (in toenemende mate) niet bij machte om zelfstandig vorm en inhoud te geven aan (bij)sturing van de maatschappij. Publieke en private organisaties uit de omgeving - de maatschappij - zijn nodig om de doelgroep te bereiken, om de gewenste kwaliteit & kwantiteit van producten te kunnen realiseren en om er voor te zorgen dat bij de beleidsbeslissingen de kennis en zienswijze van alle relevante sectoren wordt meegenomen.

Binnen een netwerk dient men beducht te zijn voor *bestuurlijk autisme*. "Bestuurders kunnen zich, bewust of onbewust, volkomen afsluiten voor signalen vanuit hun omgeving" (Rosenthal et al., p.119). Bestuurders zijn zo bezig met naar elkaar te luisteren, dat zij vergeten dat ook de buitenwereld goede argumenten kan hebben. Zij ontdekken dan te laat dat hun plannen in de praktijk niet uitvoerbaar zijn.

Rosenthal et al. stipt een aantal omgevingsaspecten aan die voor een beter begrip van een netwerk van belang zijn. Zo duidt hij enige typen van *context- ofwel omgevingsfactoren* aan (p.100 e.v.). Bij het

beleidsveld exportbevordering zijn de *historische en politieke context* erg herkenbaar (zie § 1.2). Met de eerste context wordt bedoeld op het verschijnsel dat bestaand beleid niet snel valt te veranderen, omdat juridische verplichtingen zijn aangegaan, verwachtingen bij doelgroepen zijn gewekt en organisaties zijn opgebouwd die met de uitvoering zijn belast.

Het weinig kans hebben van beleidswijzigingen die indruisen tegen ideeën die in een bepaalde periode dominant zijn bij bestuurders, is de essentie van de politieke context.

2.3.2 VERSCHIEDENHEID AAN ACTOREN EN DOELEN

Netwerken bestaan uit een verscheidenheid aan actoren – organisaties. Elk met hun eigen doelstellingen en strategieën. Beleid is het resultaat van interactie tussen een aantal organisaties waarvan geen enkele genoeg macht heeft om de strategische activiteiten van een ander te bepalen. Er is geen centrale organisatie, evenmin als een centraal doel dat als ijkpunt genomen kan worden om de effectiviteit van het beleid te bepalen. (o.a Scharpf, 1978).

Beleidsvorming en –uitvoering zijn onvermijdelijk het gevolg van interactie tussen verschillende actoren met afwijkende belangen, doelstellingen en strategieën (Scharpf, p.346)

Liggen bij een hiërarchisch beleidsveld de macht en de bronnen bij de centrale instantie, doorgaans de overheid, bij een netwerk is de overheid niet langer vanzelfsprekend de sturende actor in beleidsprocessen, maar slechts één van de spelers. Dit betekent niet dat altijd alle organisaties volledig gelijkwaardig zijn. (Kickert red., 1993, p.59): “De overheid neemt altijd een andersoortige positie in dan de private of maatschappelijke organisaties”. Hij ziet dit als een empirisch gegeven. Een positie van de overheid kan sterker zijn dan van private organisaties, maar dan alleen omdat de overheid over de belangrijkste hulp- en machtsmiddelen beschikt.

In een PPS-netwerk dient zich ook een potentieel conflict aan tussen publieke en private normen en waarden. Van een overheidsorganisatie wordt verwacht dat zij meer en andere doelen nastreeft dan die van effectiviteit en functionaliteit die de private sector hoog in het vaandel heeft staan. Normatieve doelen als publiek belang, rechtvaardigheid, gelijkheid en vrijheid en democratie. Het niet vertegenwoordigd zijn van bepaalde belangengroepen in een netwerk kan daarmee conflicteren en kan er toe leiden dat het draagvlak voor besluiten van een netwerk minder is of zelfs ontbreekt.

Een probleem dat de andere kant op werkt, dient zich aan als de normatieve waarden van de overheid de functionaliteit en effectiviteit van besluitvorming in netwerken negatief beïnvloeden (Kickert et al., 1999, p.155/156). Zorgvuldigheid mag niet leiden tot besluiteloosheid. Er dient voor gewaakt te worden dat de speciale positie van een overheidsorganisatie binnen een netwerk niet als een excuus wordt gebruikt om onder aangegane verplichtingen uit te komen. Het eventueel niet bij een netwerk betrokken zijn van een organisatie dient bij de opzet van een netwerk te worden 'afgedekt'.

Voorkomen moet worden dat belangen van een dergelijke organisatie door organisaties in het netwerk gebruikt worden om besluitvorming in een laat stadium alsnog open te breken.

2.3.3 RELATIEPATRONEN

“Onderlinge afhankelijkheid tussen actoren en interacties die daar uit voortvloeien creëren relatiepatronen binnen netwerken” (Kickert et al., 1999, p.32). Relatiepatronen ontstaan en beïnvloeden op hun beurt weer de patronen van interactie. Een organisatie die vaker deel uit maakt van de interactie, heeft klaarblijkelijk een centralere positie en bevindt zich in een betere positie om de eigen doelstellingen te realiseren. Die organisatie heeft nl. meer informatie, andere organisaties zijn eerder geïnteresseerd om er samenwerking mee aan te gaan en het kan gemakkelijker bronnen naar zich toe trekken. Een dergelijke organisatie heeft meer kans dat de eigen regels en procedures overgenomen worden door het netwerk, wat de positie weer verder versterkt.

In de theorie over netwerken wordt de interactie tussen de organisaties benadrukt. Organisaties hebben elkaar nodig, maar tegelijkertijd wordt getracht de eigen doelstellingen te realiseren. Doelstellingen en preferenties die echter schuiven vanwege de interactie. Het resultaat is een complex en onvoorspelbaar proces. Vooraf is niet bekend wat de uitkomst zal zijn en welke doelstellingen worden gehaald, vanwege de vele betrokkenen en de verschillende strategieën & doelstellingen. Strategisch gedrag wordt van groot belang voor elke organisatie, hetgeen herkenbaar is in netwerken.

2.4 BESLUITVORMING IN NETWERKEN

Een netwerk betekent het samenwerken van een aantal verschillende organisaties. Organisaties met onderling verschillende en (vaak) tegengestelde doelen, met veel en verschillende relaties en met ongelijke machtsposities. Kickert red. (1993, p.58) duidt een netwerk aan als ‘complex’. Daar er ook nog een dominante actor ontbreekt, impliceert deze complexiteit dat besluitvorming een incrementeel karakter krijgt: onderhandelen, duwen, trekken, geven en nemen.

Voor Teisman (1998) zijn "netwerken" en "complexe besluitvorming" bijna tautologieën. Beleid komt niet tot stand door één besluit, maar door een kluwen van beslissingen genomen door verschillende actoren. Besluitvorming neemt de vorm aan van een ingewikkeld interactief proces. “Strategisch gedrag van actoren en de interactie tussen actoren vormen de constituerende elementen van het proces van besluitvorming” (Teisman, p.67). Hij onderscheidt strategieën om steun te genereren en strategieën om steun te verlenen. Strategieën die offensief of reactief, autonomiebestendigend of interactief zijn. Schematisch:

Schema 7: Typologie van strategieën in een netwerk

	Autonomiebestendinging	Interactieve strategie
Offensieve strategie	Zelf ontwikkelen van haalbare projecten	Streven aar ambitieuze projecten i.s.m anderen
Reactieve strategie	Buiten de deur houden van voorstellen van anderen	Initiatieven van anderen accepteren en zoeken naar eigen scoringskansen

Bron: Teisman, 1998, schema 4.3, p.74

Veelal hangt het van de positie van een organisatie af of alle vier de strategieën gebruikt kunnen worden. Organisaties die zich meer in de periferie van een netwerk bevinden hanteren vaak alleen een reactieve strategie gericht op bestendinging van de eigen autonomie. Voor een dergelijke organisatie kan het interessant zijn om te bekijken of het 'doorschuiven' naar een interactieve of juist een offensieve strategie tot een verbetering van de positie en het beter realiseren van de eigen doelstellingen kan leiden.

De Wit, Meyer & Breed (2000) geven aan dat organisaties in een netwerk een tweetal – ogenschijnlijk tegengestelde – strategieën ten dienste staan, ontleent aan respectievelijk de *zelfstandige organisatie* en de *verweven organisatie benadering* (p.69 e.v).

Schema 8: Zelfstandige organisatie versus verweven organisatie benadering

	Zelfstandige organisatie benadering	Verweven organisatie benadering
<i>Nadruk op</i>	Rivaliteit boven samenwerking	Samenwerking boven rivaliteit
<i>Voorkeurspositie</i>	Onafhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid
<i>Organisatiegrenzen</i>	Hard en bewaakt	Wazig en poreus
<i>Interorganisatiele relaties</i>	Afstandelijk, beperkt en transactioneel	Hecht, diep en persoonlijk
<i>Interacties voornamelijk</i>	Zero-sum (win-lose)	Positive-sum (win-win)
<i>Interactie op basis van</i>	Macht en berekening	Vertrouwen en wederkerigheid
<i>Allianties</i>	Tijdelijke en incidentele (tactische) coalities	Duurzaam (strategische) partnerships
<i>Gezamenlijke strategie</i>	Nee	Ja
<i>Grootste uitdaging</i>	Opbouwen van onderhandelingskracht	Opbouwen van vertrouwensrelatie

Bron: De Wit et al. (2000), tabel 5.1, p.73

De *zelfstandige organisatie benadering* benadrukt het op eigen benen moeten staan en het gepast afstand bewaren. Organisaties hebben gedeeltelijk tegengestelde belangen en dat vraagt om een assertieve houding. Rivaliteit is natuurlijk en goed, want het houdt organisaties scherp. Rivaliteit is realiteit, organisaties moeten 'geldpolitiek' bedrijven. Bouw macht op en bewaar onafhankelijkheid. Samenwerkingsverbanden aangaan mag om tactische redenen, indien het voordelig is voor het opbouwen van onderhandelingsmacht en mits de eigen organisatie er sterker en onafhankelijker uitkomt.

De *verweven organisatie benadering* stelt juist dat organisaties er baat bij hebben om samen te werken en strategieën op elkaar dienen af te stemmen. Organisaties hebben vaak gedeelde belangen en dan is samenwerking natuurlijk en goed, want het creëert meerwaarde. Marktwerving is niet het wondermiddel. Onderken de gemeenschappelijke belangen. Zelfstandig opereren is een illusie, want wederzijds afhankelijkheid is een realiteit. Organisaties kunnen zelfstandig een succesje behalen, maar uiteindelijk heeft men elkaar nodig om echte veranderingen te realiseren. Samenwerkings-vormen, netwerken, vragen om een mate van lotsverbondenheid en om het geloof in de meerwaarde van een gezamenlijke aanpak.

De keuze voor een strategie heeft grote gevolgen voor het besluitvormingsproces. Wordt de conclusie getrokken dat samenwerking binnen een netwerk maar vergeten moet worden en dat een organisatie beter (weer) een onafhankelijke koers kan voeren? Of is juist het versterken, mobiliseren, van de samenwerking tussen organisaties de beste methode om het belang van elke organisatie én van het netwerk te dienen? Is het verstandig als elke organisatie zijn eigen plan trekt of is het waardevol om een netwerkstrategie te ontwikkelen gericht op het onderling afstemmen van de individuele strategieën van diverse organisaties? Dus: rivaliteit of samenwerking?

Valt de kwaliteit c.q. diepgang van besluitvorming in netwerken te evalueren? Zijn resultaten van netwerken te meten?

Kickert et al. (1999) geeft aan dat studies er op duiden dat coördinatie leidt tot betere serviceverlening, maar dat het minder helder is of ook een hogere efficiency oplevert. Door het binnen een netwerk bestaan van meerdere organisaties met verschillende doelstellingen en strategieën zijn criteria voor het meten van efficiency en effectiviteit moeilijk te formuleren (p.22).

De theorie geeft veel invalshoeken om de effectiviteit en efficiency van netwerken te beoordelen (o.a Kickert et al, p.113-117, en Teisman, p.76-82+221). Om er enige te noemen:

- Komt het resultaat overeen met de vooraf geformuleerde verwachtingen?
- Wordt het beste resultaat voor een netwerk bereikt door iedere organisatie het eigen belang te laten nastreven?
- Is het proces (al) effectief als de betrokkenen tevreden zijn gelet het vooropgestelde doel?
- Oordelen de organisaties dat het resultaat beter is dan wanneer zij op eigen kracht de eigen doelstellingen hadden nagestreefd?
- Is een bevredigend resultaat bereikt als aan de verschillende eigen en gemeenschappelijke doelen recht is gedaan?
- Is het proces van besluitvorming belangrijker dan een meetbaar resultaat?
- Is het gelukt de doelen van de verschillende organisaties te verzoenen en een gemeenschappelijk doel voor ogen te krijgen?

- Ontstaan er onderlinge relaties, koppelingen, als voorwaarden voor gezamenlijke besluitvorming?
- Leidt het netwerk tot het instellen van arrangementen, d.w.z structuren waarbinnen organisaties de onderlinge interacties vormgeven?

Met uitzondering van de eerste invalshoek zijn dit geheel andere maatstaven dan het in een hiërarchisch beleidsveld beoordelen of de implementatie van gefaseerde besluiten er toe heeft geleid dat het behaalde resultaat overeenkomt met het geplande resultaat.

In § 3.6 wordt geschetst hoe besluitvorming in het ExpNet plaatsvindt en te beoordelen is.

2.5 (AAN)STUREN VAN NETWERKEN

In § 3.7 wordt geanalyseerd op welke wijze sturing en coördinatie binnen het ExpNet vorm en inhoud krijgt. Deze analyse vereist een theoretische spiegel die in de onderhavige paragraaf wordt gepresenteerd.

De *interorganisatie theorie* benadrukt het belang van een goede samenwerkingsstructuur binnen een netwerk, ten einde van een samenwerkingscultuur verzekerd te zijn. Dit vereist coördinatie tussen organisaties in het netwerk. Rogers & Whetten (1982) komen tot drie - o.a door Teisman (1998, p.48/49) en Kickert et al. (1999, p.22/ 23) nader toegelichte – coördinatiestrategieën:

- Gezamenlijke regelingen/ wederzijds aanpassing, waarbij de organisaties de eigen autonomie behouden en een centrale macht ontbreekt; de coördinatie is gebaseerd op vrijwilligheid, min of meer spontane interactie en informele regels. De nadruk ligt op het kennismaken van elkaars standpunten.
- Alliantie/ gezamenlijke besluitvorming, waarbij de eigen autonomie nog steeds overeind staat, maar onderlinge afspraken en onderhandelingen nodig zijn om de verschillende doelen te realiseren. In arrangementen leggen de organisaties vast waaraan zij zich wederzijds houden en overlegstructuren (gremia) worden geïnstitutionaliseerd.
- Gedelegeerde besluitvorming, waarbij organisaties de eigen autonomie voor een deel overdragen aan een gezamenlijke nieuwe instantie en waarbij sprake is collectieve doelen.

De *procesbenadering* is een interessante aanpak om een netwerk te beoordelen en te veranderen. Gaan andere benaderingen in op de vraag welke inhoudelijke veranderingen of welke sturing gewenst zijn, de procesbenadering kijkt naar de wijze waarop veranderingen worden geïdentificeerd en doorgevoerd. Dit op grond van de constatering dat aandacht voor procesaspecten essentieel is wil een proces van sturing en verandering succes hebben. Dit omdat inhoudelijke aspecten dermate complex kunnen zijn, besluitvormingsprocessen grillig en ongestructureerd verlopen en een éénduidige en

gezaghebbende oplossing niet voor handen is. (De Bruin, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 1999, pp.1, 24-28 en 172). De complexiteit wordt veroorzaakt door een aantal factoren, zoals het bestaan van verschillende actoren die het proces trachten te beïnvloeden, het verschuiven van preferenties bij actoren, het feit dat beleidsprocessen het resultaat zijn van complexe interacties van verschillende vormen van strategieën en het veranderen in de tijd van problemen en oplossingen (o.a March & Olsen, 1976 en Lindblom, 1979). De Bruin et al. geeft aan dat in een dergelijke situatie

... een gezaghebbende oplossing alleen kan worden gevonden indien de relevante partijen op enigerlei wijze betrokken worden bij het proces van probleemdefiniëring tot de keuze van een oplossing. Een dergelijk proces kan worden ontworpen, vandaar dat we spreken van een *procesontwerp*. ... Procesontwerpen worden gemaakt voor situaties die zich kenmerken door genoemde grilligheid en ongestructureerdheid” (pp.12 en 31)

De Bruin et al. noemt enige argumenten om van *procesontwerp* gebruik te maken (p.12-18):

- Het draagvlak wordt vergroot doordat alle relevante organisaties bij het netwerk worden betrokken,
- Het van meerdere organisaties informatie en kennis te verzamelen reduceert de inhoudelijke onzekerheid,
- Confrontatie van verschillende opvattingen over knelpunten en oplossingen leidt tot een verrijking van het besluitvormingsproces,
- Het binnenhalen van alle relevante organisaties vermindert de kans dat nieuwe informatie en inzichten niet door het netwerk gebruikt kan worden,
- Openheid in het besluitvormingsproces resulteert in het alle betrokkenen maximaal geïnformeerd hebben en
- De nadruk leggen op het proces en minder op de inhoud vermindert de kans op weerstand omdat slechts de weg naar mogelijke verandering wordt aangegeven.

Het uitvoeren van coördinatie en sturing binnen een netwerk betekent dat in een situatie van het hebben van autonome organisaties een organisatie of persoon het voortouw neemt om het besluitvormingsproces op een hoger niveau te krijgen.

De Bruin et al. schetst een aantal voorwaarden, *ontwerpprincipes*, die een procesmanager als leidraad zou kunnen hanteren:

Schema 9: Ontwerpprincipes voor een netwerk (procesbenadering)

Openheid: besluitvorming is open besluitvorming	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken. 2. Inhoud wordt proces. 3. Het proces en het procesmanagement kenmerken zich door transparantie en openheid.
Veiligheid: de positie van partijen in het besluitvormingsproces wordt beschermd	<ol style="list-style-type: none"> 4. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld; de toekomst biedt voor iedere partij ruimte. 5. De centrale belangen van partijen worden beschermd. 6. Het proces kent exit-regels. 7. Het proces kent een zachte koppeling tussen de besluiten tijdens het proces en tussen het resultaat van het proces en hieropvolgende activiteiten.
Voortgang: voldoende voortgang van en vaart in het besluitvor- mingsproces	<ol style="list-style-type: none"> 8. Het proces genereert winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag. 9. Het proces kent een zware bemensing. 10. Het procesmanagement maakt actief gebruik van de omgeving van het proces. 11. Het procesmanagement investeert in extern gezag en uitstraling van het proces. 12. Het procesmanagement benut de eindigheid van het proces. 13. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.
Inhoud: besluitvormingsproces kent voldoende inhoud	<ol style="list-style-type: none"> 14. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten. 15. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Bron: De Bruin et al (1999), H. 3 t/m 7

De Bruin et al. benadrukt dat een proces(ontwerp) altijd de vier kernelementen van openheid, veiligheid, voortgang en inhoud in zich moet hebben. Een kernelement mag als belangrijkste worden gezien, maar de andere mogen niet worden verwaarloosd (p.68).

De theorie van het *netwerkmanagement* geeft een andere insteek om een bestaand netwerk te beoordelen en bij te stellen. Kickert et al. omschrijft netwerkmanagement als

... een voorbeeld van besturen en publiek management in situaties van onderlinge afhankelijkheid. Het heeft tot doel de strategieën van actoren/ organisaties met verschillende doelstellingen en voorkeuren ten aanzien van een bepaald probleem of beleidsmaatregel te coördineren binnen een bestaand netwerk van relaties tussen organisaties (p.10) en als

... een vorm van sturing gericht op het stimuleren van gezamenlijke probleemoplossing en beleidsontwikkeling (p.43).

Uitgangspunten zijn dat in een netwerk een centrale autoriteit, een hiërarchische ordening en het hebben van één doel ontbreekt. Klassieke topdown sturing werkt niet in een netwerk. Onderstaand schema vat de verschillen tussen de klassieke en de netwerksturing samen:

Schema 10: Twee perspectieven op management

Perspectives:	'Classical' perspective	Network perspective
Dimensions:		
Organizational setting	Single authority structure	Divided authority structure
Goal structure	Activities are guided by clear goals and well-defined problems	Various and changing definitions of problems and goals
Role of manager	System controller	Mediator, process manager, network builder
Management tasks	Planning and guiding organizational processes	Guiding interactions and providing opportunities
Management activities	Planning, design and leading	Selecting actors and resources, influencing network conditions, and handling strategic complexity

Bron: Kickert et al, tabel 1.2, p. 12

Netwerkmanagement benadrukt dat een procesmanager niet simpelweg de fasering kan volgen van het bepalen van het doel van de organisatie, het opzetten van de organisatie en het (laten) uitvoeren van de besluiten die genomen zijn om het geplande doel te realiseren. In een netwerk heeft geen van de organisaties voldoende macht om anderen aan te sturen.

Een netwerkmanager moet kunnen omgaan met een complex geheel van relaties tussen organisaties. Hij zal moeten trachten strategieën uit te werken waarbij uit wordt gegaan van het tussen de deelnemende organisaties bestaan van verschillen in zienswijzen, preferenties en strategieën. *Netwerkmanagement* dicht de netwerkmanager de taak toe van het initiëren en faciliteren, alsmede van het opzetten en veranderen van de structuur van een netwerk, met als doel te komen tot betere coördinatie en (aan)sturing. (Kickert et al, p.11).

Onder meer Kickert et al. (p.46-53) onderkent twee strategieën die een netwerkmanager ten dienste staan. *Spelmanagement*, het veranderen van interacties binnen een netwerk en *netwerkstructurering*, het bouwen en veranderen van de institutionele afspraken - de structuur – van een netwerk.

Spelmanagement kent een aantal elementen (Kickert et al., p.47-51):

- Netwerkactivering, d.w.z het opgang brengen van samenwerkingsprocessen ten einde knelpunten op te lossen of doelen te bereiken,
- Het creëren van condities waardoor organisaties de stap tot samenwerking willen nemen; een voorbeeld is het aanreiken van een mechanisme om conflicten te reguleren, op te lossen,
- ‘Makelen’, d.w.z het bij elkaar brengen van problemen, partijen en oplossingen,
- Het scheppen van condities waardoor het bereiken van overeenstemming gemakkelijker wordt; met technieken als het aanreiken van eerder gepleegd onderzoek, het organiseren van brainstormings-bijeenkomsten e.d en

- Het bij knelpunten voorzien in bemiddeling en arbitrage.

Netwerkstructurering - het aanpassen van het netwerk - wordt opportuun als het niet mogelijk blijkt knelpunten binnen de bestaande structuur en (spel)regels van een netwerk op te lossen; de structuur van het netwerk en de structuur die nodig is om het gewenste beleid te realiseren passen niet meer. Kickert et al. geeft aan dat een netwerkmanager zich gesteld weet voor moeilijke taken als het beïnvloeden - veranderen - van onderlinge relaties tussen organisaties en van gewortelde waarden, normen & vooroordelen, het sleutelen aan de taakverdeling tussen organisaties, alsmede het zoeken en mobiliseren van nieuwe coalities (p.51-53).

Onder welke voorwaarden kan *netwerkmanagement* succes hebben? Welke factoren bepalen dit? Te noemen zijn onder meer (Kickert et al., p.53-58):

- Hoe meer organisaties, hoe meer standpunten en belangen, des te moeilijker het bereiken van overeenstemming.
- Waak er voor geen organisaties uit te sluiten die invloed hebben op het proces en de uitkomst. Het kan wel verstandig zijn om niet-noodzakelijke organisaties niet te betrekken, omdat die geen toegevoegde waarde hebben.
- Wees bewust van de diversiteit van het netwerk.
- Netwerkmanagement wordt moeilijker als een netwerk qua aard meer gesloten is. Signalen die nodig zijn van betere (aan)sturing dringen niet meer door. Er kan een discrepantie ontstaan tussen de beleving van knelpunten en situaties zoals de organisaties binnen het netwerk die zien en zoals de 'buitenwereld' die ervaart. In een te laat stadium wordt dan pas duidelijk dat er oplossingsrichting niet bruikbaar is.
- Voorkom scherpe belangentegenstellingen.
- Als de kosten voor het uitvoeren van de rol van netwerkmanager hoog zijn en het aantal organisaties dat de rol op zich zouden kunnen nemen kleiner is, zal er minder snel een organisatie het voortouw nemen.
- De politieke en sociale context – omgeving – kan grote invloed hebben op de processen binnen een netwerk en op de resultaten er van; een netwerkmanager zal hier terdege rekening mee moeten houden.
- Vertegenwoordigers van de organisaties in het netwerk dienen gezag te hebben; ook de organisaties dienen zich geëngageerd te voelen aan de uitkomsten.
- De kwaliteit, kennis en ervaring van de netwerkmanager is mede bepalend voor het succes van het netwerkmanagement.

Ook de in § 2.4 behandelde strategieën van rivaliteit en samenwerking kunnen een netwerkmanager aan het denken zetten. Misschien is het inderdaad wel verstandiger om de samenwerking binnen een netwerk maar op een laag pitje te zetten en elke organisatie een eigen onafhankelijke koers te laten varen. Het netwerk houdt dan op te bestaan en er ontstaat een sturingsmodel waarvan de *multi-actor benadering* de hoogste verklarende waarde heeft (zie schema 5, p. 41). Of ziet hij toch het juist

versterken en mobiliseren van de samenwerking tussen organisaties als de beste methode om het belang van elke organisatie én van het netwerk te dienen?

2.6 MODEL VAN ANALYSE

Het in hoofdstuk 3 analyseren van het ExpNet vereist het bepalen van een theorie of benadering waarmee dat kan gebeuren. Aannames of assumpties van de verschillende benaderingen vormen de bril waarmee een netwerk wordt bekeken. In § 2.2 en de schema's 4 tot en met 6 is hier op ingegaan. Het is zaak dié benadering of perspectief te kiezen die het best past bij de te analyseren praktijk van het ExpNet. Op die manier is de verklarende waarde van theoretische analyses het grootst.

Het *unicentrische perspectief*, samengevat in schema 4 (p. 40), is niet bruikbaar. De organisaties van het ExpNet staan niet in hiërarchische relatie tot elkaar. Centrale sturing en coördinatie werken niet in een netwerk van min of meer autonome organisaties met verschillende doelen, belangen en posities. De overheid bevindt zich niet in de positie om met regelgeving private organisaties aan te sturen. Na de besluitvorming wordt in dit perspectief de implementatiefase beschouwd als niet-politiek, technisch en als programmeerbaar. Niets van dit alles!

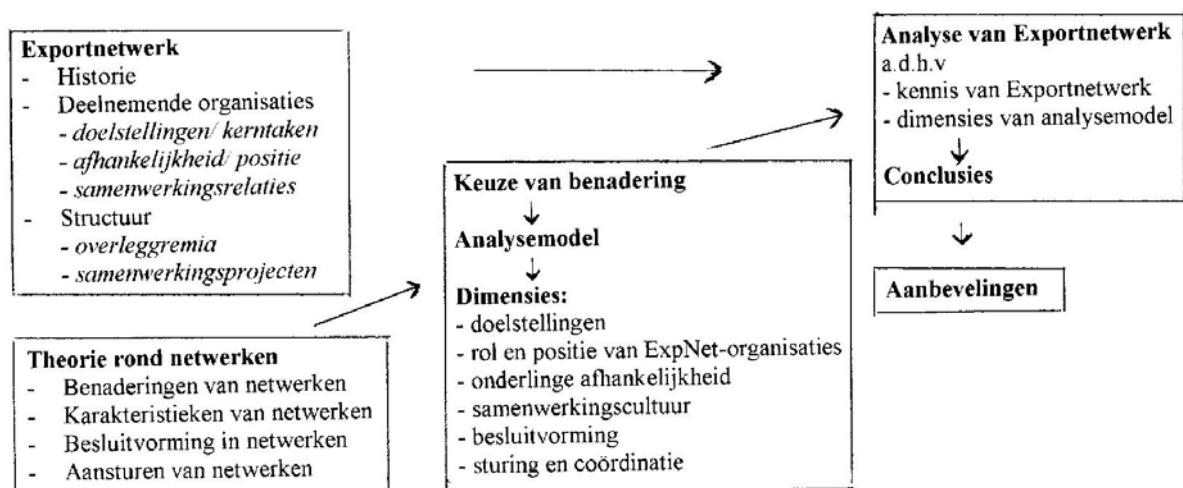
Bij het *multicentrische perspectief* (schema 5. p. 41) wordt de bril al scherper omdat expliciet van verschillende beslissingscentra wordt uitgegaan. De kern van dit perspectief is echter dat het beste resultaat wordt bereikt als organisaties de eigen doelstellingen nastreven, de discussie tussen organisaties over de inzet van middelen via vrije marktwerking plaats vindt en de sturende of coördinerende instelling niet in de positie is om het proces te beïnvloeden en 'slechts' in de marge kan stimuleren of afremmen. Dit spoort echter niet met de besluitvormingsprocessen in een netwerk (zie § 2.4).

Gekozen wordt voor het *pluricentrische perspectief of netwerkbenadering*. Deze benadering staat er garant voor dat expliciet wordt ingegaan op aspecten binnen een netwerk als afhankelijkheid, verscheidenheid, interactie en complexiteit. Schema 6 (p. 41) in herinnering brengend en de uitleg van Teisman (1998) en Kickert et al. (1999) vertalend naar het ExpNet, dan is dat netwerk inderdaad een samenstel van meer of mindere mate afhankelijke organisaties. Tussen de organisaties bestaat hiërarchie, noch autarkie. Zonder dat dit betekent dat organisaties volledig gelijkwaardig zijn. De organisaties hebben elkaars middelen nodig om de eigen en de gezamenlijke doelen (beter) te bereiken. Het beleid wordt niet bepaald door één centrale organisatie, maar komt in samenspraak tot

stand. De organisaties hebben een gezamenlijk belang bij beleid. De besluitvorming is een kluwen van beslissingen in een incrementeel proces. De kluwen ontstaat mede doordat beslissingen van een organisatie die van een andere beïnvloeden. Het zijn beslissingen waarbij niemand de macht heeft een ander de wet voor te schrijven. Middelen zijn - naast geld en autoriteit - ook informatie en politieke steun.

De *netwerkbenadering* vormt in het onderhavige onderzoek het theoretische kader van het *analysemodel*. Dit analysemodel, waarin wordt aangegeven langs welke lijnen de analyse wordt uitgevoerd en welke - aan de netwerkbenadering - gelieerde dimensies daarbij als leidraad worden gehanteerd, laat zich als volgt schetsen:

Schema 11: Samengesteld analysemodel



Vanwege het belang van de dimensies voor het onderzoek zijn in schema 12 de dimensies van de gekozen netwerkbenadering nader verduidelijkt door het formuleren van een paar kernvragen.

Schema 12: Dimensies van het analysemodel

Doelstellingen: Netwerken kennen meer soorten doelstellingen. Hoe is de balans tussen eigen doelstellingen van de ExpNet-organisaties en de gezamenlijke doelstellingen van het ExpNet?

Rol en positie van de ExpNet-organisaties: Organisaties in een netwerk hebben verschillende (macht)posities. Hoe liggen de (macht)verhoudingen binnen het ExpNet? Welke consequenties heeft dit voor de rol die elke organisatie kan spelen?

Onderlinge afhankelijkheid: Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerend netwerk; Hoe liggen binnen het ExpNet de onderlinge afhankelijkheidsrelaties?

Samenwerkingscultuur: Een netwerk is een samenspel van relatiepatronen. Hoe intensief is de samenwerking binnen het ExpNet? Wat zijn de kenmerken van de samenwerkingscultuur van het ExpNet?

Besluitvorming: Een netwerk betekent het nemen van gezamenlijke besluiten. Hoe is de besluitvorming binnen het ExpNet beoordelen? Welke samenwerkingsstrategieën hanteren de ExpNet-organisaties?

Sturing en coördinatie: Netwerksturing vereist coördinatie. Hoe vindt sturing & coördinatie binnen het ExpNet plaats? Welke coördinatiestrategieën spelen er bij het ExpNet? Wat levert het gebruik van de procesbenadering en netwerkmanagement als theoretisch denkkader aan informatie over het ExpNet op?

De keuze voor de *netwerkbenadering* betekent niet dat de andere twee benaderingen 'fout' zouden zijn. De *netwerkbenadering* lijkt alleen de sterkste verklarende waarde voor processen en uitkomsten te hebben, maar mogelijk niet voor alle. Analyse kan zelfs opleveren dat de percepties van de *netwerkbenadering* op een aantal plaatsen (lijken te) wringen met de bevindingen van het empirisch onderzoek. Zo'n constatering levert echter juist extra stof tot nadenken op, wat wetenschappelijk gezien precies de bedoeling is.

Na het gebruik van de *netwerkbenadering* bij het analyseren van het ExpNet in hoofdstuk 3, wordt in het begin van het hoofdstuk Conclusies kort ingegaan op de mate waarin de *netwerkbenadering* een verklarende waarde heeft gehad. Het beoordelen van benaderingen wordt ook nog even voortgezet bij de Aanbevelingen, waarin op p.80/11 wordt beoordeeld of het ombouwen van het ExpNet tot een unicentrisch model een alternatief is.



HOOFDSTUK 3 ANALYSE VAN HET EXPORTNETWERK

3.1 INLEIDING

Het in hoofdstuk 1 beschrijven van de historie, de deelnemers en de structuur van het ExpNet, het in hoofdstuk 2 bespreken van enige theorieën rond netwerken en het formuleren van het *analysemodel* maakt het mogelijk om in het onderhavige hoofdstuk over te gaan tot het grondig analyseren en beoordelen van het ExpNet.

De onderzoeksvragen, waarop beoogd wordt een antwoord te geven, zijn:

- Hoe is de balans tussen eigen doelstellingen van de ExpNet-organisaties en de gezamenlijke doelstellingen van het ExpNet?
- Hoe liggen de (macht)verhoudingen binnen het ExpNet en welke consequenties heeft dit voor de rol die elke organisatie kan spelen?
- Hoe liggen binnen het ExpNet de onderlinge afhankelijkheidsrelaties?
- Hoe intensief is de samenwerking binnen het ExpNet en wat zijn de kenmerken van de samenwerkingscultuur?
- Hoe is de besluitvorming binnen het ExpNet beoordelen en welke samenwerkingsstrategieën hanteren de ExpNet-organisaties?
- Hoe vindt sturing & coördinatie binnen het ExpNet plaats? Welke coördinatiestrategieën spelen er bij het ExpNet en wat levert het gebruik van de procesbenadering en netwerkmanagement als theoretisch denkkader aan informatie over het ExpNet op?

Conform het *analysemodel* komen de dimensies *doelstellingen* (§ 3.2), *rol & positie van de ExpNet-organisaties* (§ 3.3), *onderlinge afhankelijkheid* (§ 3.4), *samenwerkingscultuur* (§ 3.5), *besluitvorming* (§ 3.6) en *sturing & coördinatie* (§ 3.7) aan de orde.

Ten einde voor alle dimensies de theorie aan de praktijk te toetsen zijn er met een zevental sleutelpersonen binnen het ExpNet interviews gehouden om helder te krijgen hoe de organisaties de structuur, de werkwijze, de onderlinge relaties en het besluitvormingsproces ervaren en beoordelen. De vragenlijst voor deze interviews en een overzicht van de gesproken personen vormen de bijlagen 1 en 2 van deze scriptie.

Op p.12/13 van het inleidende hoofdstuk is reeds aangestipt dat met de gesprekspartners niet de afspraak gemaakt dat zij mijn analyse en verwerking van de interviews ter controle en borging voorgelegd zullen krijgen. Dit heeft dus onder meer betrekking op in het onderhavige hoofdstuk te

behandelen dimensies van het Analysemodel. Mijn ruime ervaring met het speelveld zal aan dit vertrouwen ten grondslag hebben liggen.

3.2 DOELSTELLINGEN

In § 2.3.2 is aangegeven dat het hebben van een gemeenschappelijk doel een noodzakelijk element is om van een netwerkorganisatie te kunnen spreken. Dit laat onverlet dat alle organisaties binnen het ExpNet nog andere doelstellingen kennen. Daarbij gaat het niet om een eventuele andere visie op de doelstelling van het ExpNet, maar om een tweetal aan de eigen organisatie gelieerde doelstellingen. Doelstellingen die gevolgen hebben voor de processen binnen het ExpNet. Gedoeld wordt op de doelstellingen om de belangen van de klanten c.q leden te behartigen en het streven om de eigen organisatie te laten voortbestaan.

Gemeenschappelijk belang

Het gemeenschappelijke doel van het ExpNet wordt aangeduid als “... het elkaar waar mogelijk versterken en gezamenlijk betere diensten bieden aan het bedrijfsleven dat internationaal actief is of zich oriënteert op internationaal zakendoen⁸”(EVD, 2003, www.evd.nl).

Deze doelstelling wordt – met lichte nuanceverschillen - door alle partners onderschreven. In feite valt een deel van de doelstelling, nl. “ ... diensten aanbieden aan het bedrijfsleven dat internationaal actief is, of zich oriënteert op internationaal zakendoen” voor de meeste partners grotendeels samen met een veralgemeende versie van de doelstelling van de eigen organisatie. Zeker voor de partners die zich uitsluitend met exportbevordering bezighouden. Het verschil zit primair in het feit dat sommige organisaties ‘slechts’ een deel van het bedrijfsleven als doelgroep zien: de meer ervaren exporteur (de Fenedex en de NEC), de startende ondernemer (KvK’s) of het MKB (MKB-Nederland).

Of het eerste deel van de gemeenschappelijke doelstelling, nl. “... het elkaar waar mogelijk versterken en gezamenlijk betere diensten aanbieden” uit de verf komt, is een andere vraag. In een jaarverslag van de EVD wordt onderkend dat “... het handelsbevorderende netwerk voor het bedrijfsleven wel ondoorzichtig en soms moeilijk toegankelijk is, terwijl het bedrijfsleven juiste behoefte heeft aan transparantie.” (EVD, 2003, p.10)

Een feit blijft dat het Nederlandse bedrijfsleven sinds enige decennia een scala aan export-ondersteunende instrumenten ter beschikking staan die van een kwalitatief hoog niveau zijn.

⁸ Op deze wijze definieert de EVD het overleggenium dat zij voorziet, maar het is ook te gebruiken als de definitie van het – bredere – ExpNet.

Instrumenten die worden aangeboden door een zeer gemêleerd gezelschap van organisaties. Soms door één organisatie, vaak door een combinatie van organisaties op basis van een samenwerkingsovereenkomst.

Belangen van de leden

Het PPS-karakter van het ExpNet brengt met zich mee dat zowel de publieke als de private ExpNet-organisaties ook de belangen van de leden of klanten hoog in het vaandel hebben staan. Dit blijkt echter niet tot noemenswaardige wrijvingen met het gemeenschappelijk belang van het ExpNet te leiden. Elke ondernemer kan 'shoppen' om een door hem gezocht product of dienst aan te schaffen. Alle ondernemers kunnen gebruik maken van de eerstelijnsproducten die vooral door de ExpNet-pb worden aangeboden, terwijl vele ExpNet-organisaties aansluitend producten en diensten aanbieden, zonder dat de geldelijke vergoeding voor een serieuze exporteur een bezwaar zal zijn. Sommige producten, zoals informatiebijeenkomsten, handelsmissies en collectieve beursdeelnames, kunnen zelfs bij meerdere partners worden 'ingekocht'.

Daarmee is tegelijk één van de wrijvingen binnen het ExpNet opnieuw benoemd: sommige organisaties kunnen het product dankzij subsidie of interne verrekening goedkoper aanbieden (EVD, andere ministeries, brancheorganisaties), terwijl anderen - vooral ExpNet-pr als het NCH, de NEC en de Fenedex – niet of nauwelijks deze mogelijkheid hebben.

Belang van de eigen organisatie

(Ook) bij het ExpNet heeft dit belang een (te) groot gewicht bij de standpuntbepaling en besluitvorming door partners binnen het ExpNet. Het niet vastgelegd hebben van de onderlinge taakverdeling, verantwoordelijkheden en financiële lijnen, alsmede de PPS-structuur 'avant la lettre' zijn hier debet aan.

Elke organisatie in het ExpNet heeft de afgelopen decennia een zekere specialisme opgebouwd. Binnen de wereld van de exportbevordering, met haar toch vrij beperkt scala aan producten, leidt het zoeken naar nieuwe activiteiten door een organisatie er dan snel toe dat activiteiten worden ontplooid die (voor een deel) al door andere organisaties worden verricht. Door overleg kan getracht worden dit soort situaties te voorkomen, maar een organisatie blijft vrij om een nieuwe activiteit te continueren indien het om financiële of strategische redenen interessant blijkt. Deze concurrentie kan 'oude' leveranciers in financiële problemen brengen en beschuldigingen van oneigenlijke en oneerlijke concurrentie zijn dan ook niet van de lucht.

Zowel de publieke als de private ExpNet-organisaties ontlene veelal hun bestaansrecht voor een deel aan het feit dat zij 'altijd' hebben bestaan, menen onmisbaar zijn en daarom dienen voort te bestaan.

Sommige ExpNet-pr hebben de neiging - als het hen financieel voor de wind gaat - om het hardst te roepen dat de 'markt' zijn werk moet doen. Zodra echter voor hen zelf de nood aan de man komt, wensen zij vrij snel dat de politiek haar verantwoordelijkheid neemt en financieel bijspringt. Argumenten als het door ExpNet-pb uitvoeren van 'hun' taken en de concurrentie van ExpNet-pb die met gemeenschapsgeld activiteiten kunnen subsidiëren, worden dan weer nadrukkelijk geventileerd. ExpNet-pb hebben een iets zekerder bestaan, in die zin dat de overheid niet snel het budget terug zal brengen tot nul. Daarnaast zullen er binnen de exportbevordering altijd taken blijven die niet te commercialiseren zijn en waar de doelgroep - het bedrijfsleven - wel om zal blijven vragen. De uitdaging voor ExpNet-pb manifesteert zich in bezuinigingen, in fusies met andere overheidsorganen (bv. EVD/Senter International) en het overhevelen of delegeren van taken naar andere ExpNet-organisaties. Het laatste fenomeen zal bijna altijd gebaseerd zijn op een politiek besluit.

Het ExpNet is al met al geen netwerkorganisatie waar het vanzelfsprekend is dat het gemeenschappelijk belang bij alle partners voldoende op het netvlies staat, maar dat toch wel de producten weet af te leveren waar de doelgroep behoefte aan heeft. Discussies binnen het ExpNet hebben vrijwel nooit betrekking op de gemeenschappelijke doelstelling van het ExpNet, maar des te meer op de posities van en de verhoudingen tussen de deelnemende organisaties.

Een apart aspect rond de doelstellingen zijn de *normen en waarden van de netwerkorganisatie*. Zoals in § 2.3.2 is aangegeven wordt het sturing geven aan de maatschappij middels beleidsnetwerken veelal kritisch beoordeeld. Kern van de kritiek is dat netwerken niet-transparant zijn, leiden tot het mogelijk buitensluiten van organisaties, het in het gedrang komen van de normatieve doelen van de publieke overheid en het te zeer incorporeren van maatstaven als effectiviteit en efficiency. De legitimiteit van overheid en van de besluiten is niet langer onomstreden.

Het onderzoek leert dat deze bedenkingen bij het ExpNet niet of nauwelijks spelen. Daar zijn een aantal redenen voor:

- Het ExpNet is een gesloten netwerk met de laatste decennia vrijwel geen nieuwe toetreders. De reden hiervan is niet dat nieuwkomers worden uitgesloten, maar het feit dat alle 'bloedgroepen' van exporterend Nederland vertegenwoordigd zijn. Er zijn eigenlijk geen organisaties of consultants die de stap om uit te groeien naar een exportbevorderende organisatie als een winstgevend perspectief zien. De banken ABM-AMRO, ING, Fortis en Rabobank maken eerst recentelijk deel uit van het ExpNet, maar dan ook primair vanuit een marketingstrategie.

- In theoretische beschouwingen wordt de kritiek op het gevaar van het aantasten van de publieke waarden bij de netwerksturing gepareerd met de opmerking dat goed management er zorg voor kan dragen dat de publieke belangen niet worden aangetast. Bij het ExpNet is het niet zo zeer goed management de verklarende factor, maar eerder het vrij conflictloze karakter van het beleidsveld. Exportbevordering is geen beleidsveld dat in zijn aard snel tot conflicten met andere maatschappelijke belangen zal leiden. Het is de afgelopen decennia vrijwel geen onderwerp van een verhit politiek debat geweest. De bewindspersoon belast met exportbeleid bevindt zich politieke luwte.
- Een ander gegeven is dat binnen de publieke uitvoeringsinstanties van het ExpNet - zoals de EVD en de KvK's - de laatste tien jaar de bedrijfsvoering beduidend strakker is geworden: proces- en budgetbewaking, regelmatige rapportage en – voor de EVD – de introductie van de agentschapvorm. Dit impliceert dat begrippen als resultaatgerichtheid, effectiviteit en efficiency deel uit zijn gaan maken van de bedrijfscultuur van deze organisaties.

De vrij onafhankelijke (financiële) positie van de ExpNet-pb maakt dat zij niet snel de waarden, normen en belangen die door de maatschappij en de politiek worden gesteld, zullen moeten inruilen voor die van hun private collegae in het ExpNet.

Het gehoor geven aan de lobby of tijdsgeest, nl. om taken van de ExpNet-pb over te dragen of over te laten aan de ExpNet-pr, vormt voor de doelstellingen van ExpNet-pb echter een niet-denkbare bedreiging. Het 'algemeen belang' wordt namelijk geschaad indien bedrijven die niet lid zijn van de ExpNet-pr buiten beeld zouden raken.

3.3 ROL EN POSITIE VAN DE EXPNET-ORGANISATIES

In de introductie van § 1.3 is reeds ingegaan op de positie van de organisaties binnen het ExpNet. De positie van de meeste ExpNet-pr valt niet te vergelijken met die van de ExpNet-pb. Het hebben van een veel geringer budget voor exportbevordering, een daardoor veel kleiner personeelsbestand, het gericht zijn op een beperkte doelgroep en minder gemakkelijk kunnen oppakken van taken omdat publieke organisaties zich er al met gemeenschapsgeld mee bezighouden, heeft zijn repercussies voor de (macht)positie van de private organisaties. Reden om onderstaand aandacht te besteden aan de bijzondere positie van de publieke organisaties binnen het ExpNet en de discussie hieromtrent.

De **positie van de overheidsorganisaties** - in het ExpNet primair de EVD en EZ - is niet die van een centrale leider puur sang, maar ook weer niet die van een gelijke. "Coördinerende actor" is de beste aanduiding.

De EVD ziet zich graag als aanjager en katalysator van ontwikkelingen en nieuwe ideeën. Als initiatiefnemer van het "Exportnetwerkoverleg" en het veelvuldig entameren van gezamenlijke voorlichtings- & exportpromotionele activiteiten geeft de organisatie invulling aan de 'coördinerende taak'.

EZ/ DG BEB, is de principaal en hoofdopdrachtgever van de EVD. Het DG BEB is voor het exportbeleid het eerste aanspreekpunt voor werkgevers- en ondernemersorganisaties. Het "Buitenlandnetwerk" o.l.v het DG BEB vormt een middel tot brainstorming hier over. De meer op de praktijk van de dag gerichte private organisaties richten zich primair op de EVD, maar weten ook het DG BEB te vinden zodra taken van de EVD en de inzet van overheidsgeld een principieel onderwerp van discussie vormen.

Met ministeries als LNV, VenW, VROM en BZ hebben de meeste ExpNet-organisaties weinig of geen contacten. Waarschijnlijk met uitzondering van het VNO-NCW, MKB-Nederland en de grotere brancheverenigingen. Op ad hoc basis doen sommige ExpNet-pr zaken met of voor deze ministeries.

Ook de KvK's behoren tot het publieke domein. Zij hebben echter het aureool een semi-publieke organisatie te zijn. De andere ExpNet-organisaties zien de KvK's bovenal als een mogelijke partner voor samenwerking om hun eigen regionale bereik te vergroten en alle organisaties zijn vooral geïnteresseerd in de exportpromotionele activiteiten die de KvK's zelfstandig uitvoeren.

De ExpNet-pb vervullen binnen het beleidsveld exportbevordering een aantal taken dat uitstekend past binnen de huidige opvattingen over PPS. Met eerstelijns voorlichtings- en informatieproducten leveren de ExpNet-pb producten die niet kostendekkend zijn aan te bieden, maar waar wel een grote vraag naar is. Ook de positie van de EVD, als de centrale instantie belast met het verzamelen, ontsluiten en ter beschikbaar stellen van economische & marktinformatie, is onomstreden. De directe link met de Nederlandse ambassades en consulaten levert extra informatie op die voor andere (nog) niet toegankelijk is. Het bedrijfsleven, maar ook de nadere ExpNet-organisaties, maken veelvuldig gebruik van deze service. Het aangeven dat "... de EVD een goede aansluiting wil vinden op de diensten van private en commerciële aanbieders op het terrein van handelsbevordering" (EVD, 2003, p.23) is een manier om de realiteit aan te duiden.

Daarnaast hebben overheidsorganen een toegevoegde waarde juist door het zijn van overheidsorganisatie. Exportbevorderende activiteiten op verre markten, waar government-to-government contacten cruciaal zijn voor het binnenhalen van een transactie, zijn hier een voorbeeld van. Ook overheidsoptreden indien (vermeende) concurrentievervalsing door buitenlandse overheden

weggewerkt moet worden, is geen punt van discussie. In tegendeel, het bedrijfsleven verwacht er een optredende overheid, al was het al omdat buitenlandse overheden hetzelfde – eerder – doen.

Het desondanks al sinds mensenheugenis bestaan van een **discussie over de rol van de overheid** bij exportbevordering heeft twee oorzaken.

Allereerst het bestaan van een andere categorie overheidsactiviteiten, namelijk het voor het bedrijfsleven organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten, handelsmissies en collectieve beursdeelnames e.d. Een gesprekspartner verwoordt de mening van meerdere ExpNet-pr wanneer hij stelt dat “... handelsbevordering geen 100% overheidsaangelegenheid kan en mag zijn. Het bedrijfsleven heeft per definitie andere belangen dan een politiek gestuurd ministerie” en “Als de private sector dit soort activiteiten kwalitatief goed en op basis van continuïteit kan uitvoeren, dient de overheid zich als uitvoerder terughoudend op te stellen”. Dat de overheid - binnen het ExpNet vooral de EVD en enige vakministeries - toch deze activiteiten aanbiedt, komt voort uit de politieke wens dat alle bedrijven ondersteuning dienen te kunnen krijgen en dat het niet overgelaten mag worden aan private organisaties waar bedrijven lid van dienen te zijn. Zeker als de activiteiten met gemeenschapsgeld worden gefinancierd.

Het tweede element van de discussie is (vooral) een ‘simpele’ geldkwestie. Het overheidsbudget voor exportbevordering wordt voor een groot deel via EZ aan de EVD verstrekt. Vervolgens is het de EVD, al dan niet aangestuurd door EZ, die bepaalt welke projecten er tegen niet-commerciële tarieven mee worden gefinancierd en of - en zo ja welke - ExpNet-pr betrokken wordt bij de organisatie ervan. De ExpNet-pr zien dit graag veranderen. De intentie van de EVD om projectvoorstellen op basis van een open tenderprocedure te gaan uitzetten is hiertoe een aanzet.

Opmerkingen van sommige ExpNet-pr – beslist niet alle - dat het beperken en/ of verminderen van de overheidsrol de *wens is van het bedrijfsleven of een uitvloeisel van het stellen van de kwaliteitseis*, zijn niet van gevaarlijk ontbloeit. Zij kunnen namelijk ook geïnterpreteerd worden als voorbeelden van het door elkaar lopen van het gemeenschappelijke doel van het ExpNet en dat van die individuele organisatie. Een discussie waar in § 3.2 op is ingegaan.

EZ en de EVD zijn de aanjagers van het ExpNet. Terugtrekken van hen zal betekenen dat het ExpNet ophoudt te bestaan. De intrigerende vraag die zich dan aandient is of die situatie er toe zal leiden dat EZ en de EVD kwalitatief mindere producten zal leveren omdat de band met en de inbreng van de ExpNet organisaties wegvalt. Voor het DG BEB zal de beleidsmatige afstemming met de werkgevers- en ondernemersorganisaties mogelijk minder gemakkelijk verlopen en het draagvlak voor het exportbeleid zou minder kunnen worden. De EVD zal voor een deel van zijn uitvoerende taken minder

gemakkelijk van het binnenlandse netwerk en de expertise van de ExpNet-pr gebruik kunnen maken. Maar of dit alles onoverkomelijk is? Het feit dat het antwoord niet vanzelfsprekend bevestigend hoeft te luiden, zeg iets over de impact van het huidige ExpNet. Voor EZ en de EVD kan deze asymmetrische afhankelijkheid een comfortabele positie zijn. Een positie die echter ook het tonen van verantwoordelijkheid impliceert.

3.4 ONDERLINGE AFHANKELIJKHEID

Een kernthema van de netwerkbenadering luidt dat organisaties binnen een netwerk moeten samenwerken omdat geen enkele organisatie alle benodigde middelen of bronnen heeft of kan verkrijgen om de eigen doelen te bereiken. Een onderlinge afhankelijk die ook door alle organisaties moet worden ervaren, is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerend netwerk. Alleen dan beseffen de organisaties het netwerk nodig te hebben om ook de eigen doelstellingen te realiseren. In hoeverre is dit binnen het ExpNet het geval?

Dat het aannemelijk is dat organisaties die een centrale positie in het netwerk bekleden in een betere positie zijn om hun doelen te bereiken, zoals Kickert et al. (p.32) stelt, wordt in het ExpNet bevestigd. Dit wanneer een 'centrale positie' vertaald wordt in het hebben van een groot aantal directe contacten met andere organisaties, waardoor over meer informatie wordt beschikt en men beter in staat is andere organisaties te committeren of in te schakelen.

Afhankelijkheid en positie zijn binnen het ExpNet zeer nauw met elkaar verbonden. De sterkere positie van de overheidsorganisaties, die in de vorige paragraaf uiteengezet is, vertaalt zich direct in een geringere mate van afhankelijkheid: het leeuwendeel van de producten en diensten van de ExpNet-pb kan onafhankelijk van de ExpNet-pr worden aangeboden. De meerwaarde van het ExpNet zit vooral in het feit dat dankzij de samenwerking de organisaties méér en betere producten kunnen afzetten. 'Méér' omdat het netwerk het mogelijk maakt om producten aan een grotere doelgroep te bieden en 'betere' in die zin dat door samenwerking een product goedkoper en/ of van hogere kwaliteit is.

In essentie kunnen ook de private organisaties het ExpNet trachten te gebruiken om grotere verspreiding te geven aan haar producten. Een cruciaal punt is echter dat het product dan ook aan niet-leden moet worden aangeboden. Iets wat de ExpNet-pb zelfs als voorwaarde aan de samenwerking stellen. Het is dan echter helemaal de vraag of de doelgroep de inbreng van de ExpNet-pr in een gezamenlijk project voldoende onderkent.

Ambitie, d.w.z het willen bereiken van een grotere doelgroep voor de producten en diensten, vormt binnen het ExpNet de basis van de afhankelijkheidsrelatie. Zoals al aangeduid in § 2.3.1 leidt het “ ... verruimen van de doelen van een organisatie er toe dat de eigen middelen niet langer toereikend zijn. Wanneer men hier van bewust wordt, groeit de bereidheid en de zoektocht tot samenwerking. Inleveren van alleenbeslissingsrecht op het eigen speelveld is nodig om een grotere speelruimte te winnen”. Stil staan lijkt gezien te worden als achteruitgang, maar niet elke organisatie bevindt zich in dezelfde (financiële) positie om de eigen ambitie waar te maken.

(Ook) binnen het ExpNet hangt de mate van afhankelijkheid van een organisatie nauw samen met de **financiële positie**. Zolang deze goed is, kan een organisatie in belangrijke mate een eigen koers varen. De praktijk van de laatste decennia is dat bezuinigingsoperaties bij de overheid zich al snel vertaalden in het inkrimpen van uitvoeringsorganen zoals de EVD. Dit wordt echter pas ingang gezet nadat echter eerst bekeken was of het dichtdraaien van de geldkraan naar de ExpNet-pr soelaas kan bieden. In economisch betere tijden had de overheid juist meer geld beschikbaar voor de ExpNet-pr: óf in de vorm van geld voor ‘instituut-financiering’, óf in de vorm van opdrachten. De situatie anno 2004 is dat voor veel ExpNet-pr financiële steun of geldstromen middels het opdrachten van de overheid toebedeeld krijgen, zeer welkom is om het hoofd boven water te houden.

Het vinden van een juiste balans tussen het opereren als een organisatie die zelfstandig een pakket aan activiteiten kan aanbieden en het als ‘onderaannemer’ opdrachten van de EVD e.a uitvoeren, is voor een aantal ExpNet-pr een regelmatig terugkerend managementvraagstuk. Moet een organisatie zich blijven richten op het eigen ledenbestand of door PR-activiteiten trachten dat bestand te vergroten? Zeker in tijden dat ook het bedrijfsleven op de centen moet passen, zit hier niet veel ruimte. Het gericht opdrachten van derden binnenhalen kan een succes zijn, maar kan tegelijkertijd funest zijn wanneer bv. door een reorganisatie bij die derde of door veranderingen in toewijzingsprocedures de inkomstenstroom droogvalt.

Zoals in § 2.3.1 ook is aangestipt vormt **afhankelijkheid van de omgeving** een ander concept. Ongetwijfeld zullen alle ExpNet-organisaties verklaren dat de doelgroep, het Nederlandse bedrijfsleven, hen wel scherp houdt, maar zij moeten toch beducht blijven voor het gevaar dat door een te grote mate van gefixeerd zijn op de belangrijkheid van de eigen doelstellingen en taken, signalen die dit relativeren niet meer worden opgepikt. Een variant hierop zou zijn als bv. het ExpNet zo gepreoccupeerd raakt met het zichzelf bezighouden, dat beleidsvorming en gezamenlijke productontwikkeling op de achtergrond raken.

Eerder is al aangegeven dat bij de ExpNet ook andere omgevingsaspecten erg herkenbaar zijn. Met name de **historische en de politieke context**. De organisaties zitten in een gedurende een halve eeuw gegroeid netwerk. Elke organisatie heeft er een eigen positie verworven. Gewenste veranderingen in de structuur en het herverdelen van de onderlinge taken & verantwoordelijkheden dreigen dan een zorgvuldig opgebouwde structuur te verstoren en zijn daardoor moeilijker uitvoerbaar.

De politieke context, d.w.z. het sporen van het beleid met de ideeën die in een bepaalde periode dominant zijn bij bestuurders, manifesteert zich duidelijk bij het ExpNet. Taakverdelingen tussen de publieke en private organisaties die zich – in de vorm van een golfbeweging – de afgelopen decennia hebben voortgedaan, hadden steeds wijzigingen in de economische filosofie als grondslag. In de huidige periode betekent het dat aan de publieke organisatie een belangrijke taak is toegedacht bij het ondersteunen van het bedrijfsleven, maar dat er tegelijkertijd aan de markt de voorkeur wordt gegeven als mechanisme om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Op het beleidsterrein exportbevordering ontstaat dan de (bijna) gordiaanse knoop dat de markt zijn werk moet doen, maar dat overheidsinstanties daarbij 'führend' zijn.

3.5 SAMENWERKINGSCULTUUR

Het ExpNet kent een duurzaam patroon van relaties & interacties. In § 1.4 is de structuur van het ExpNet beschreven en het beeld ontstaat van een netwerk dat uit veel organisaties bestaat, dat een aantal overleg- & ontmoetingspunten en veel onderlinge samenwerkingsprojecten kent. Het is ook een duurzaam netwerk gelet op het al decennia lang bestaan van de samenwerking tussen publieke en private organisaties. Met recht kan van een samenwerkingscultuur gesproken worden.

Niet alle organisaties draaien met een zelfde **intensiteit of overtuiging in het ExpNet** mee en ook dit netwerk is niet vrij van opportunistisch gedrag. In die zin dat organisaties alleen meedraaien in projecten waar de eigen organisatie iets uit zou kunnen halen. Toch worden vrijwel alle organisaties graag tot het ExpNet gerekend. Sterker, het is eigenlijk een keurmerk voor het zijn van een serieuze exportbevorderende instantie.

Het ExpNet is een voorbeeld van een netwerk dat een continu samenwerkingsproces kent. De samenwerking is - zeker bij de niet-beleidsmatige producten c.q. onderwerpen - projectgericht en nieuwe projecten volgen elkaar snel op. De vrijblijvendheid, in de zin van het op ad hoc basis besluiten om met een samenwerkingsproject mee te doen, blijft echter onveranderd.

In dit onderzoek wordt neutraal gesproken van de 'organisaties' in het ExpNet. De vraag dient zich echter aan of het ExpNet uit '**partijen**' of '**partners**' bestaat. Deze vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden, daar het onder andere tijdsgebonden blijkt te zijn. Beslist 'partners' als gerealiseerd wordt dat velen al decennialang met elkaar samenwerken, in het besef dat alleen door samenwerking het geheel meer is dan de som der delen. Van de andere kant geeft het historische overzicht (§ 1.2) goed aan dat het gevoel van 'partijen' sterk boven komt in tijden als het financieel moeilijk gaat of wanneer het politieke klimaat rijp lijkt om de taakverdeling tussen publiek en privaat weer te discussie te stellen. Overleven lijkt dan alleen mogelijk te zijn ten koste van de ander. Het is een beladen begrip, maar de sfeer tussen de ExpNet-organisaties lijkt omschreven te kunnen worden als een 'haat-liefde'-relatie. Paragraaf 1.2 geeft een paar fraaie voorbeelden dat er gestreden wordt voor dezelfde zaak, maar dat de eigen organisatie dan wel geacht wordt daar een prominente(re) rol in te spelen.

Ook anno 2004 vechten de twee begrippen 'partner' en 'partij' om de eerste plaats. Alle ExpNet-organisaties hebben min of meer een specialisme, maar zij schromen niet - afgaande op de inhoud van de eigen PR-uitingen en soms ook de praktijk - om een breed pakket aan exportbevorderende activiteiten aan te bieden, ook op terreinen waar andere een al brede expertise hebben opgebouwd. Uitzonderingen natuurlijk daargelaten. Op sommige websites zijn de hyperlinks naar andere ExpNet-organisaties gering of slechts met moeite te vinden. Een portaal als www.internationaalondernemen.nl heeft de potentie om zich te ontwikkelen tot een verzamelpunt van informatie voor het bedrijfsleven, mits zowel de publieke als de private organisaties daar een inbreng aan blijven leveren.

Anders dan in de theorie rond netwerken omschreven is het ExpNet **niet 'complex'**. Natuurlijk, er zijn verschillende organisaties, met verschillende doelstellingen, maar uitkomsten van het proces zijn redelijk voorspelbaar. De ExpNet-organisaties kennen elkaar door-en-door en standpunten zijn doorgaans genoegzaam bekend. Dit wordt nog versterkt door het feit dat het beleidsveld *exportbevordering* vrij statisch is, waardoor de noodzaak om voortdurend nieuw beleid te formuleren en uit te voeren net altijd aanwezig is. De vrij overheersende rol van de publieke organisaties werkt in zekere zin verlamdend: de overheid is de aanjager van het ExpNet en wil die leidende rol ook houden, terwijl de private organisaties niet bij machte - en voor een deel ook mogelijk minder geïnteresseerd - zijn om hier verandering in te brengen.

3.6 BESLUITVORMING

Beoordeling van het ExpNet op basis van een aantal theorema's over besluitvorming in netwerken zoals aangeduid in § 2.4 leidt tot de volgende observaties en gevolgtrekkingen.

Resultaat & Besluitvormingsprocessen

In lijn met de theorie gaat ook voor het ExpNet op dat

- het beleid het resultaat is van gemeenschappelijke besluitvorming,
- beleid het resultaat is van interactie tussen een aantal organisaties, waarvan geen enkele genoeg macht heeft om de strategische activiteiten van een ander te bepalen,
- een kluwen beslissingen van verschillende organisaties tot besluitvorming leiden en
- alleen gemeenschappelijke beslissingen tot een bevredigend resultaat leiden.

Het evalueren van de resultaten van een netwerk is geen gemakkelijke zaak. Door het bestaat van meerdere organisaties met hun eigen – soms schuivende - doelstellingen, strategieën en verwachtingen is het simpelweg vergelijken van de uiteindelijke uitkomsten met de geplande veelal geen begaanbaar pad. Het ExpNet kent geen centrale organisatie die het beleid bepaalt, de uitvoering dicteert en controleert. Besluitvorming blijft gebaseerd op vrijwilligheid.

Het uitkomsten van besluitvorming binnen het ExpNet zijn niet allesbepalend. De meerwaarde van het netwerk is vooral gelegen in het samen beter kunnen realiseren van de eigen en gemeenschappelijke doelstellingen. Het ExpNet is bovenal en vooralsnog een netwerk waar het proces van overleg en samenwerking belangrijker lijkt dan de uitkomst.

Het ExpNet kent echter ook enige kenmerken waardoor het beoordelen op resultaten in potentie mogelijk lijkt; meer dan bij andere beleidsnetwerken doorgaans het geval is. Het ExpNet is nl. niet echt een 'complex' netwerk en besluitvorming is weliswaar een interactief proces, maar minder ingewikkeld dan bij veel andere netwerken. Dit gecombineerd met het feit dat de gemeenschappelijke doelstellingen in essentie door alle deelnemende organisaties wordt onderschreven, biedt mogelijkheden om meer uit het besluitvormingsproces te halen en meer resultaatgericht, effectiever, te werken.

Strategieën van deelnemende organisaties

Een meer op samenwerking en resultaat gericht besluitvormingsproces zou impliceren dat de organisaties in het ExpNet opteren voor de in § 2.4 toegelichte *verweven organisatie benadering*: organisaties hebben gedeelde belangen en samenwerking is goed want het creëert meerwaarde (zie schema 8. p.45).

Dit vereist een zekere cultuuromslag, waartoe de organisaties zelf zullen moeten besluiten. Zolang het merendeel van de organisaties meent met een onafhankelijke koers het eigen belang en dat van hun leden/ klanten beter te dienen, dan is de tijd daar nog niet rijp voor. De *zelfstandige organisatiebenadering* is dan meer opportuun. Mogelijk meer dan bij de andere netwerken hebben binnen te ExpNet de eigen belangen een (te) groot gewicht bij de standpuntbepaling en besluitvorming

door organisaties. Bij de ExpNet-pr komt dit voor een deel voort uit een soort reactie op de te overheersende positie van de ExpNet-pb (zie § 3.3).

Daar staat tegenover dat de vooralsnog slechts beperkte impact van de besluiten van het ExpNet op de eigen activiteiten en doelstellingen van de organisaties, het kiezen voor een op samenwerking gerichte strategie gemakkelijker maakt: geen enkele organisatie valt zich een buil door samenwerking te prediken. Sterker, het betrekken van de (macht)positie van de organisaties in de keuze voor een strategie leidt bij onderzoeker tot de conclusie dat voor de ExpNet-pr de *zelfstandige organisatie benadering* binnen het ExpNet eigenlijk geen haalbare strategie is. Het veronderstelt namelijk dat de ExpNet-pr macht hebben en kunnen opbouwen, alsmede het bewaren van de eigen onafhankelijkheid in voldoende mate zelf in de hand hebben. Hier moet aan getwijfeld worden.

Dezelfde denktrend volgend voor de ExpNet-pb leidt tot de constatering dat zij – en dan zeker de EVD binnen het "Exportnetwerkoverleg" – wel kunnen kiezen voor beide strategieën. De EVD is in de positie om 'reaalpolitiek' te bedrijven en een tactisch en strategisch spel binnen het ExpNet te spelen. Verwijzend naar schema 7 met typologieën van strategieën binnen een netwerk (p. 45), blijkt wederom een verschil in mogelijkheden tussen de publieke en de private organisaties. De eersten kunnen alle vier de strategieën toepassen, voor de meeste ExpNet-pr is de reactieve strategie van het buiten de deur houden van voorstellen van derden niet haalbaar.

3.7 STURING EN COÖRDINATIE

In § 2.5 is met de theoretische brillen van de *coördinatiestrategieën*, de *procesbenadering* en *netwerkmanagement* de aspecten van sturing & coördinatie binnen een netwerk toegelicht. Het zijn bruikbare aanknopingspunten om vervolgens sturing & coördinatie binnen het ExpNet te beoordelen.

Coördinatiestrategieën

De drie in § 2.5 gepresenteerde coördinatiestrategieën volgend, is de huidige vorm van coördinatie binnen het ExpNet is te typeren als een combinatie van *wederzijdse aanpassing* en *gezamenlijke besluitvorming*.

Enige formuleringen van Teisman (1998, p.48/49) volgend, geldt voor het ExpNet dat de nadruk ligt op het kennismaken van elkaars standpunten. De organisaties communiceren met elkaar om op basis daarvan tot zelfstandige besluiten tot samenwerking en beleid te komen. Zij zijn op de hoogte van de

standpunten en activiteiten van andere ExpNet-organisaties en kunnen daar hun voordeel mee doen. Interactie vindt plaats voor zover het de organisaties schikt en het legt weinig claims op de eigen middelen.

De frictie ontstaat echter bij het nemen van beslissingen. *Wederzijdse aanpassing* vereist geen gemeenschappelijke beslissingen, terwijl dit voor het ExpNet soms weldegelijk het geval is. Dit komt door de wederzijdse afhankelijkheid, waarbij de output van een organisatie dient als input voor een ander. *Gezamenlijke besluitvorming* komt dan als strategie in beeld.

Het zijn van een netwerk waar meerdere coördinatiestrategieën gehanteerd worden, kan een verklaring zijn voor een deel van de knelpunten binnen het ExpNet: de structuur is gebaseerd op het niet vereist zijn van gemeenschappelijke beslissingen, terwijl het bestaan van een aanzienlijke onderlinge afhankelijkheid vraagt om een hebben van een structuur die organisaties bindt.

Voor het ExpNet gaat beslist op dat coördinatie leidt tot betere serviceverlening. Ondanks alle wijvingen weet men elkaar te vinden voor langere of kortere samenwerkingsverbanden die tot betere serviceverlening leiden. Indien de *één loket-gedachte* of - als dat niet kan - een sterkere mate van coördinatie, meer inhoud krijgt, dan zal dat door de doelgroep, het bedrijfsleven, beslist worden toegejuicht. Exportbevorderend Nederland wordt al (te) lang gezien als een lappendeken.

Coördinatie binnen een netwerk beoogt ook een gezamenlijke hogere efficiency en effectiviteit op te leveren. Dit vraagt om een nauw op elkaar afstemmen van de eigen en gezamenlijke producten.

Procesbenadering / Ontwerpprincipes

In § 3.6 is verduidelijkt dat het ExpNet een netwerk is waar het proces van samenwerking veelal belangrijker is dan de uitkomst. Aandacht voor procesaspecten zijn dan essentieel wil een proces van sturing en aanpassing succes hebben. Het is interessant om te beoordelen in welke mate de overleggremia van het ExpNet voldoen aan de ontwerpprincipes van de procesbenadering (schema 9) en welke aanpassingen gewenst zijn om deze dichter te benaderen. De vier kernelementen van De Bruin et al. volgend:

Het besluitvormingsproces is een open proces, waarin overleg en onderhandelen centraal staan

Alle relevante organisaties nemen deel aan één of meerdere gremia van het ExpNet. Het besluitvormingsproces is 'open', maar wordt in niet onbelangrijke mate door de ExpNet-pb bepaald. Waarschijnlijk hebben de meeste ExpNet-pr niet echt het gevoel dat zij daadwerkelijk het

besluitvormingsproces kunnen beïnvloeden. Zij hebben enige invloed indien en wanneer de publieke ExpNet-organisaties hen echt nodig hebben. Gevolg is dat de ExpNet-pr een afwachtende houding aannemen. Dit leidt voor de ExpNet-pb tot de ogenschijnlijk paradoxale situatie dat zij zich in een overheersende positie bevinden, maar dat indien zij de ExpNet-pr nodig hebben zelf de vragende partij worden. Een situatie die kansen biedt voor de ExpNet-pr.

Een situatie die er voor pleit om het besluitvormingsproces meer het karakter te geven van dat tussen gelijken. Een netwerk wordt eerst interessant zodra alle organisaties voor het realiseren van zowel de eigen als de gemeenschappelijke doelstellingen het nut er van inzien. Dat nut ontstaat als voorstellen, wensen en kritiekpunten van alle organisaties een zelfde kans krijgen. Zolang een netwerk zich (vrijwel) beperkt tot het elkaar informeren over de eigen activiteiten zonder dat iemand zich geroepen voelt om met enige kans op succes fundamentele zaken aan te kaarten, is er eerder sprake van 'netwerk' dan een 'netwerk'.

Organisaties wensen een veilige omgeving, waarbinnen zij zeker kunnen zijn dat hun centrale waarden en belangen niet worden aangetast.

Zolang de ExpNet-organisaties zich niet beschermt weten om zonder directe consequenties nieuwe ideeën te poneren, komt een netwerk als denktank niet van de grond. De betrekkelijke vrijblijvendheid van het overleg in het ExpNet maakt dat de deelnemende organisaties zich met succes op hun autonomie kunnen beroepen en zich alleen gecommiteerd verklaren als het hen uitkomt.

In toenemende mate ontstaat er wel een tegendruk, in die zin dat organisaties bemerken dat een zich niet-committeren de positie van de eigen organisatie kan schaden: hoe meer er door anderen wordt samengewerkt, des te zwakker wordt de positie van een organisatie die daar buiten blijft.

Door de betrekkelijke vrijblijvendheid van de besluitvorming kent het ExpNet eerder te veel dan te weinig mogelijkheden voor organisaties om zich niet direct te hoeven committeren aan een besluit, om blokkades op te roepen en om desgewenst deelname aan het proces te beëindigen. Waarschijnlijk zal het overleg in het ExpNet aan kwaliteit en diepgang winnen indien het proces minder vrijblijvend zou worden. Meer organisaties zullen dan inzien dat op minder vrijblijvendheid gebaseerde samenwerking ook voor de eigen organisatie het beste is.

Voorkom dat bovenstaande twee groepen van ontwerpprincipes leidt tot besluiteloosheid en stroperigheid; besluitvorming is nodig

Het behoren tot het ExpNet is voor vrijwel alle deelnemers een must. Er buiten staan tast de positie van de eigen organisatie aan, daar het als consequentie heeft dat de organisatie niet meer als potentiële

samenwerkingspartner wordt gezien. Het besef dat traditionele producten verdwijnen en niet meer uitsluitend door de eigen organisatie worden aangeboden, doet - gecombineerd met een moeilijkere financiële positie - het besef groeien dat verdergaande samenwerking en afstemming lijfbehoud wordt. *Behoren tot het ExpNet* betekent ondanks het bovenstaande echter nog niet dat alle organisaties ook *deelnemen aan*. In de zin van het gericht zijn op het nemen van besluiten in de gremia. Besluiteloosheid of stroperigheid is niet zo zeer het probleem van het ExpNet. De kern van het probleem is dat het ExpNet eerder een overleg- dan een besluitvormend netwerk is. Indien het laatste de wens is - of wordt - van alle deelnemende organisaties, dan lijkt aanpassing en herstructurering onvermijdelijk.

Het proces moet inhoudelijk van voldoende kwaliteit zijn; een leeg proces is een moeizaam proces niet waard; geen proces om het proces.

Het ExpNet is geen ontworpen, maar een historisch gegroeid netwerk. Vorm en inhoud zijn niet het resultaat van een weloverwogen ontwerptraject. De politieke en historische context zijn er mede debet aan dat verworven posities inhoudelijke vernieuwing in de weg staan.

Mede door deze erfenis geeft het ExpNet de indruk een netwerk te zijn waar de inhoud van het proces (nog) onvoldoende uit de verf komt. Verworven posities zullen ter discussie gesteld moeten worden indien de deelnemende organisaties het onderlinge overleg meer inhoud willen te geven. Enige organisaties ervaren de overleggremia van het ExpNet als een voortkabbelend geheel, waar niet voldoende uitkomt.

Netwerkmanagement

Netwerkmanagement betekent dat in een situatie van autonome organisaties een organisatie of persoon een poging doet als netwerkmanager of procesmanager het initiatief te nemen. Indien binnen het ExpNet besloten zou worden om de samenwerking verder te intensiveren en daartoe een netwerkmanager aan te stellen met als doel het besluitvormingsproces op een hoger niveau te krijgen, dan hoeft dit echter niet automatisch te impliceren dat die door de overheid geleverd dient te worden. Dit aangezien de overheid niet vanzelfsprekend de sturende organisatie is, maar slechts één van de spelers. Toch zou het voor het ExpNet een logische stap zijn, gegeven het feit dat EZ en de EVD binnen het ExpNet de drijvende krachten zijn. Het zijn de organisaties waarmee de andere bijvoorkeur samenwerkingsprojecten aangaan. Een netwerkmanager uit de publieke sector zal deze positie dienen te respecteren en als uitgangspunt moeten nemen, maar uiteindelijk zal hij het vertrouwen van alle organisaties moeten hebben.

Het is de moeite waard om te analyseren of de theorievorming rond *netwerkmanagement* (zie p. 49/50) aanknopingspunten biedt om uitspraken te doen over de huidige regie van het ExpNet en mogelijk ook voor het aanreiken van bijstellingen daarin. Het concept netwerkmanagement biedt de netwerkmanager de strategieën spelmanagement en netwerkstructurering om zijn taak uit te voeren.

Spelmanagement

Spelmanagement, d.w.z. het beteren van de samenwerking tussen de organisaties binnen de bestaande structuur en spelregels, biedt voor het ExpNet nog wel mogelijkheden. Dit heeft alleen maar nut en kans van slagen heeft indien bij alle organisaties het commitment aanwezig is om uit het netwerk meer te halen.

Zo kan een netwerkmanager trachten met *meer terreinen van samenwerkingsprojecten* te komen. Het zullen dan al snel terreinen zijn waar één of meerdere organisaties zelf al op actief zijn en het is dan zaak om dergelijke organisaties maximaal te betrekken en deze - indien opportuun – ook het voortouw te geven.

Een aanverwante activiteit is het *makelen*: problemen, partijen en oplossingen bij elkaar brengen. Misschien wordt het gezien als een gekunstelde exercitie, maar het zou niet de eerste keer dat het bewust inventariseren wat organisaties kunnen leveren aan oplossingen en producten, om vervolgens te bekijken voor welke knelpunten het ook een uitkomst zou kunnen zijn, tot nieuw gezamenlijk beleid of tot nieuwe gezamenlijke projecten tussen organisaties heeft geleid.

Een netwerkmanager binnen het ExpNet kan ook *faciliterend* zijn. In de zin van het bijvoorbeeld aanreiken van relevant onderzoek en door het beleggen van apart overleg tussen enige organisaties over een onderwerp of probleem, alvorens het in het hoofdoverleg op tafel te leggen.

Of tenslotte *bemiddeling of arbitrage* in de huidige structuur van het ExpNet door de organisaties geaccepteerd zal worden is twijfelachtig. Daarvoor zijn de machtsverschillen in het ExpNet en de gepreoccupeerdheid op de eigen organisatie waarschijnlijk (nog) te groot.

Netwerkstructurering

In de uitwijding over de procesbenadering eerder in deze paragraaf is al aangegeven dat de (belangrijkste) organisaties van het ExpNet zullen moeten besluiten of de gremia van het ExpNet zich moeten ontwikkelen van overleg- tot besluitvormingsgremia. In dat laatste geval biedt spelmanagement geen soelaas meer. Daar komt bij dat aan het begin van deze paragraaf is geconcludeerd dat bij het ExpNet de structuur en de coördinatiestrategieën niet meer op elkaar passen. In een dergelijke situatie moet *netwerkstructurering* uitkomst bieden: het veranderen van de institutionele afspraken. Het aanpassen van de momenteel niet evenwichtig verdeelde wederzijdse afhankelijkheid of juist het instellen van een centrale organisatie, het bijstellen van de onderlinge

taakverdeling, het ter discussie stellen van de positie van de verschillende organisaties, het veranderen van de rol van de overheid en het minder vrijblijvendheid maken van de besluitvorming binnen het ExpNet zijn voorbeelden van enige zeer belangrijke maar ook zeer gevoelige items waar een netwerkmanager zich voor gesteld weet. Op de keuzes voor 'netwerkstructurering' wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5, Aanbevelingen.

Het ExpNet voldoet voor een deel aan de voorwaarden om *netwerkmanagement* te doen slagen (zie p. 51). De relevante organisaties zijn - met voldoende gewicht - in de overleggenia van het ExpNet vertegenwoordigt en omdat alle belangrijkere exportbevorderende organisaties deel uit maken van het ExpNet zijn er voldoende open lijnen met bedrijfsleven en politiek. Het overbruggen van belangentegenstellingen zal echter een groter probleem zijn. Ze vallen soms samen met de scheidslijn publiek-privaat, waardoor het gevaar groot is dat de fundamentele discussie over de taakverdeling weer opkomt. Andere tegenstellingen worden gevoed door de belangen die er spelen, waaronder die van het voortbestaan van organisaties.



HOOFDSTUK 4 CONCLUSIES

Welke conclusies kunnen er uit de wisselwerking tussen de theorie van de netwerkbenadering en de praktijk van het ExpNet worden getrokken?

Alvorens dit op te pakken, is de opmerking op zijn plaats dat gebleken is dat de theorie van de netwerkbenadering goed bruikbaar is als theoretisch kader. Vooronderstellingen ten aanzien van organisatiestructuur, beleidsvorming, besluitvorming en inzet & beschikbaarheid van middelen (zie schema 6, p.41) sluiten goed aan bij het gevoel en de ervaring van gesprekpartners en ikzelf. Het denkkader en de eraan gelieerde concepten hebben een hoge verklarende waarde. Op twee aspecten sluit de theorie minder aan bij de praktijk. Zo is de mate van afhankelijkheid binnen het netwerk schever verdeeld als in de theorie raadzam wordt geacht en is het besluitvormingsproces binnen het ExpNet minder complex. Onder de rubriek *herstructureren van taken en bevoegdheden* In de “Aanbevelingen” wordt op het eerste punt teruggekomen.

In analogie met het vorige hoofdstuk zijn voor het trekken van conclusies de dimensies van het *analysemodel* als leidraad genomen (zie p. 52).

Schema 12: Conclusies over het ExpNet samengevat per dimensie

Doelstellingen	Rol en positie van de ExpNet-organisaties
<ul style="list-style-type: none"> - Het elkaar versterken en gezamenlijk betere diensten aanbieden komt als gemeenschappelijke doelstelling matig uit de verf; het bedrijfsleven gezamenlijk diensten aanbieden juist goed - Meerwaarde van het ExpNet is primair het samen méér en betere diensten kunnen aanbieden - De gemeenschappelijke doelen zijn een spin-off van de doelstellingen van de organisaties - Normen en waarden van de ExpNet-pr en de ExpNet-pb conflicteren niet. 	<ul style="list-style-type: none"> - De (macht)verhoudingen tussen de organisaties zijn een constante in de discussies. - De macht van de overheid en het belang van de overheid voor de andere organisaties is groot - Het netwerk staat of valt met het commitment van de ExpNet-pb - Geen enkele ExpNet-pr is onmisbaar - Spilorganisaties worden steeds machtiger
Onderlinge afhankelijkheid	Samenwerkingscultuur
<ul style="list-style-type: none"> - Onderlinge afhankelijkheid is asymmetrisch - Ambitie vormt dé afhankelijkheidsfactor binnen het ExpNet 	<ul style="list-style-type: none"> - Het netwerk kent al decennialang een samenwerkingscultuur - Elke organisatie wenst tot het ExpNet gerekend te worden - In financieel moeilijkere tijden komt de discussie over de onderlinge verhoudingen versterkt boven. - Het ExpNet is een niet-complex netwerk

Vervolg Schema 12: Conclusies over het ExpNet samengevat per dimensie

Besluitvorming	Sturing en Coördinatie
<ul style="list-style-type: none"> - ExpNet-pb hebben voor onderhandelingen zowel op het eigenbelang gerichte, als samenwerkingsstrategieën ter beschikking; de ExpNet-pb alleen de laatste - Het huidige ExpNet is eerder een overlegnetwerk, dan een besluitvormend netwerk 	<ul style="list-style-type: none"> - Qua structuur is het ExpNet niet geschikt voor gezamenlijke besluitvorming - De overheid kan beslissen voor structuur van en taakverdeling binnen het netwerk - Het in de loop van decennia ongestuurd gegroeid zijn naar de huidige vorm, vormt een belangrijke oorzaak van de huidige problemen

Een nadere uitwijding, waarbij voor elk dimensie de ‘vindplaats’ van de theoretische uitwijding (*T*) en de beoordeling van de praktijk binnen het ExpNet (*P*) aangegeven.

1. Doelstellingen (*T*: § 2.3.2; *P*: § 1.3 en § 3.2)

Een deel van de doelstelling van het ExpNet, nl. “ ... het elkaar waar mogelijk te versterken en gezamenlijk betere diensten bieden...”, komt slechts ten dele uit de verf. De losse en vrijblijvende vorm van samenwerking op basis van vrijwilligheid, het sterke streven naar behoud van de eigen autonomie en de overheersende positie van de overheidsorganisaties - met ontwijkgedrag door de private organisaties als gevolg - zijn hier de belangrijke oorzaken van. Betere serviceverlening aan de doelgroep is gerealiseerd, maar aan het beoordelen van effectiviteit en efficiency moet (nog) worden begonnen.

Het tweede deel van de gemeenschappelijke doelstelling, nl. “ ... het diensten bieden aan het bedrijfsleven dat internationaal actief is of zich oriënteert op internationaal zakendoen”, wordt algemeen onderschreven door de ExpNet-organisaties daar het grotendeels samenvalt met de hoofddoelstelling van de organisaties zelf.

De meerwaarde van het ExpNet zit vooral in het feit dat dankzij de samenwerking de organisaties méér en betere producten kunnen afzetten. 'Méér' omdat het netwerk het mogelijk maakt om producten aan een grotere doelgroep aan te bieden en om opdrachten van andere organisaties te ontvangen en ‘betere’ in die zin dat door samenwerking een product goedkoper en/ of van hogere kwaliteit is.

Het ExpNet is geen netwerkorganisatie waar het vanzelfsprekend is dat het gemeenschappelijke belang bij alle organisaties voldoende op het netvlies staat. Toch weet de organisatie de producten af te leveren waar de doelgroep behoefte aan heeft. Het besef bij de individuele organisaties dat een belangrijke meerwaarde van het netwerk gelegen in het door samenwerking beter kunnen realiseren van de eigen doelstellingen, heeft als spin-off dat ook de gemeenschappelijke doelen in beeld komen.

De normen en waarden die aan de doelstellingen van de publieke en private organisaties van het ExpNet ten grondslag liggen, leiden momenteel niet tot grote wrijvingen. Het toegankelijk blijven van de producten van de publieke organisaties voor alle bedrijven dient dan wel in stand te blijven.

2. Rol en positie van de ExpNet-organisaties (T: § 2.3.2; P: § 1.3 en § 3.3)

Discussies en meningsverschillen binnen het ExpNet hebben vrijwel nooit betrekking op de gemeenschappelijke doelstelling van het ExpNet, maar des te meer op de posities van en de verhoudingen tussen de deelnemende organisaties.

Het ExpNet is een netwerkorganisatie waar de macht van de overheid (te) groot is. Het belang van de overheid als verstrekker van opdrachten (= geld) aan de private organisaties is groot, doordat de basis van de inkomstenbron van de meeste private organisaties – contributie en losse diensten aan leden – (te) smal is. Opdrachten van de overheid aan private organisaties worden dan (te) belangrijk.

Uit het ExpNet stappen door EZ en de EVD zou het einde betekenen van het ExpNet. De consequentie, in de zin van het slechter kunnen realiseren van de eigen doelstellingen, zal voor deze organisaties erg mee kunnen vallen. Indien het betekent dat de samenwerking met ExpNet-pb tot stilstand komt, zal dit voor een aantal private organisaties de doodsklap kunnen zijn.

Kijkend naar de ontwikkeling in afgelopen decennia lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat geen enkele private organisatie in het ExpNet onmisbaar is. Andere organisaties nemen de taken en de klantenkring van een organisatie graag over. Of een organisatie ‘omvalt’ lijkt bovenal politiek bepaald. Alleen lobby richting politiek en de (opdrachtgevers van) de publieke organisaties lijkt voor de private organisaties bruikbaar om meer taken binnen het ExpNet toebedeeld te krijgen.

Zolang de doelgroep van het ExpNet-organisaties - het Nederlands internationaal opererend bedrijfsleven - prijs en kwaliteit zien als de belangrijkste criteria om producten en diensten van de organisaties te betrekken, snijdt het dogma dat aan marktpartijen die activiteiten dienen te worden overgelaten waar de overheid geen toegevoegde waarde heeft geen hout. Het bedrijfsleven kijkt naar de prijs/ kwaliteitsverhouding en niet naar de soort aanbieder.

Bij ongewijzigde machtsverhoudingen leidt het ExpNet tot versterking van de positie van die organisatie die de spil van het ExpNet vormt.

3. Onderlinge afhankelijkheid (T: § 2.3.1; P: § 1.3 en § 3.4)

De onderlinge afhankelijkheid is binnen het ExpNet vrij scheef verdeeld. De publieke organisatie kunnen in grote mate de eigen doelen realiseren zonder daarvoor andere organisaties beslist nodig te hebben. Private organisaties daarentegen hebben voor het nastreven van de eigen doelen vrij snel de ondersteuning van de publieke organisaties nodig. Middels het door de overheid ingeschakeld worden als (mede) eigenaar van een bepaalde taak of product.

‘Ambitie’ vormt binnen het ExpNet de basis van de afhankelijkheidsrelatie: de hoge ambitie bij organisaties, te vertalen in het bereiken van meer bedrijven met meer en betere producten, leiden er toe

dat de eigen middelen niet toereikend zijn om producten en diensten een bredere verspreiding te geven. Men heeft elkaar - en elkaars netwerk - nodig om dit te bereiken.

4. Samenwerkingscultuur (T: § 2.3.3; P: §1.4 en § 3.5)

Mede door het al decennialang samenwerken, kent het ExpNet een uitgekristalliseerde samenwerkingscultuur. Duurzaam en continue.

Iedere organisatie in het ExpNet is vrij uit het ExpNet te treden. Dat dit niet gebeurt, is het beste bewijs welk waarde klaarblijkelijk aan het 'lidmaatschap' van ExpNet wordt gehecht. Sterker, elke organisatie wil tot het ExpNet worden gerekend, daar het gezien wordt als een keurmerk voor het zijn van een serieuze exportbevorderende instantie. 'Behoren tot' is echter niet hetzelfde als 'deelnemen aan'.

In politiek en financieel rustige tijden zien de ExpNet-organisaties elkaar als 'partner'. Zodra echter het takenpakket van de organisaties weer onderwerp van discussie wordt of zelfs onder druk komt te staan, dan steekt 'partij' als aanduiding van de onderlinge verhoudingen de kop weer op.

Het ExpNet is een niet-complex netwerk. De organisaties kennen elkaar al jaren. Standpunten van organisaties en besluitvormingsprocessen binnen het ExpNet zijn daarom vrij voorspelbaar.

5. Besluitvorming (T: §2.4; P: § 3.6)

Publieke organisaties hebben zowel de primair op de belangen van de eigen organisatie gerichte *zelfstandige organisatie benadering* als de op samenwerking gerichte *verweven organisatie benadering* als onderhandelingsstrategie in het ExpNet ter beschikking. Gelet op hun beperkte machtpositie hebben de private organisaties eigenlijk alleen de laatste strategie als optie, maar velen neigen nog steeds tot de eerste. De overheersende positie van de publieke organisaties is hier mede debet aan: de vrees 'platgedrukt' te worden, als drijfveer voor een eigen koers.

Het ExpNet is eerder een overleg- dan een besluitvormend netwerk. Een netwerk waar het proces van samenwerking veelal belangrijker is dan de uitkomst. Mede daardoor wordt door de ExpNet-organisaties niet éénsluidend geoordeeld over het nut en de resultaten van de overleggremia van het ExpNet. Het onveranderd laten van de vorm en inhoud van de overleggremia binnen het ExpNet kan er toe leiden dat het commitment aan de uitkomsten van het overleg minder worden. Een goede samenwerkingscultuur vereist een goede samenwerkingsstructuur. Opportuun gedrag, d.w.z. alleen deelnemen aan overleg en projecten waar de winst voor de eigen organisatie valt te halen, ligt op de loer.

6. Sturing en Coördinatie (T: § 2.5; P: § 3.7)

Coördinatie binnen het ExpNet is een combinatie van *wederzijdse aanpassing* en *gezamenlijke besluitvorming*. Het ExpNet is echter qua structuur niet toegesneden op het laatste. De structuur is gebaseerd op het niet vereist zijn van gemeenschappelijke beslissingen, terwijl het bestaan van onderlinge afhankelijkheid juist vraagt om het hebben van een structuur die organisaties bindt. Deze frictie kan een verklaring zijn voor een deel van de knelpunten binnen het ExpNet.

De invloedrijkste organisaties binnen het ExpNet, d.w.z. EZ en de EVD, zijn in de positie om enige sturing aan het netwerk te geven. Dit door het stellen van condities aan hun betrokkenheid en aan de inzet van hun budget. Sturing die het gemeenschappelijke doel boven dat van de organisaties - waaronder die van henzelf - zal moeten stellen. De overheid is in de positie om te beslissen over structuur, taakverdeling en organisaties in een (toekomstig) ExpNet. Dit is een comfortabele positie, maar die gepaard zal moeten gaan met het waarmaken van een bijzondere verantwoordelijkheid. Een besluit om een private organisatie niet langer in te schakelen is snel genomen, zonder dat het voor de eigen organisatie er veel last van heeft.

De problemen waar het ExpNet momenteel mee kampt zijn voor een belangrijk deel te herleiden tot het feit dat het ExpNet gedurende een periode van een aantal decennia vrijwel ongestuurd de huidige vorm en inhoud heeft gekregen. Aandrang of dwang om tot taakverdeling is er weinig geweest. Bij veel organisaties wordt het beeld hoe het netwerk zou dienen te functioneren vertroebeld door de vanzelfsprekend zijn van de rol van de eigen organisatie.

Als strategieën om te trachten aanpassingen en verbeteringen te bewerkstelligen in het ExpNet staan een netwerkmanager *spelmanagement* en *netwerkstructurering* ter beschikking. Het moeilijke pad van *netwerkstructurering* heeft alleen zin indien de organisaties besluiten het ExpNet om te bouwen van een overlegnetwerk in een meer besluitvormend netwerk.



HOOFDSTUK 5 AANBEVELINGEN – DE TOEKOMST

De *pluricentrische of netwerkbenadering*, *theorieën rond onderlinge afhankelijkheid en samenwerking*, de *zelfstandige organisatiebenadering*, de *verweven organisatie benadering*, *coördinatiestrategieën*, de *procesbenadering* (met zijn ontwerpprincipes) en *netwerkmanagement* zijn in hoofdstuk 3 gebruikt om inzicht te krijgen in de structuur, de werkwijze, het besluitvormings-proces en de uitkomsten van het in hoofdstuk 1 beschreven Nederlandse Exportnetwerk. Ook om op deze punten verklaringen te kunnen geven

Deze aanpak maakt het mogelijk om in het onderhavige hoofdstuk te komen met een aantal aanbevelingen. Dit gebeurt aan de hand van de items *toekomst van het ExpNet*, *herstructurering van taken en bevoegdheden*, *netwerkmanagement* en *voortbestaan van ExpNet-organisaties*. Items waarin alle dimensies van het *analysemodel* (zie p. 52 ev.), d.w.z. besluitvorming, coördinatie, doelstellingen, afhankelijkheidsrelatie, rol, (macht)positie en samenwerking, in doorklinken.

Fundamentele veranderingen in de omgeving, zoals veranderende concurrentieverhoudingen, de economische globalisering en nieuwe communicatiemiddelen hadden er tot voor kort niet toe geleid dat de inhoudelijke discussies binnen het ExpNet substantieel anders of diepgaander zijn geworden. Ook de samenstelling van "exportbevorderend Nederland" is niet essentieel veranderd. Het ExpNet bevond zich een betrekkelijk rustige en veilige omgeving.

Toekomst van het ExpNet

Een vraag die zich aandient is of in de huidige structuur het ExpNet toekomst heeft? Een fundamentele interne discussie over het doel, het karakter en het nut van het ExpNet lijkt opportuun. De actuele discussie over de Dutch Trade Board lijkt de eerste aanzet te gaan vormen.

Natuurlijk is het ExpNet voor de overheid een goede manier om met organisaties uit het bedrijfsleven van gedachten te wisselen over het beleid en om draagvlak te creëren. Ook maakt het ExpNet het mogelijk de activiteiten van de verschillende partners op elkaar af te stemmen en activiteiten in samenwerking uit te voeren. Een additioneel belang voor de private organisaties is dat het behoren tot (de kern van) het ExpNet een conditie is om opdrachten gefinancierd uit het overheidsbudget toegewezen te krijgen.

Dit laat onverlet dat het onbehagen over de effectiviteit van vooral de overleggrema van het ExpNet lijkt te groeien. Wordt er niet te veel gepraat en te weinig besloten? Zou een dualer karakter niet tot

meer discussie en meningsverschillen leiden, die verrijkend kunnen werken? Worden onderwerpen niet te vaak in aanpalende gremia opnieuw behandeld? Wordt het door een organisatie trekken van een eigen plan niet een realistisch alternatief?

Het gevoel ontstaat dat organisaties alleen meedraaien in het ExpNet omdat er voor de eigen organisatie soms iets valt te ‘verdienen’ en omdat uitstappen net iets slechter uit kan pakken.

Vragen en opmerkingen die opgepakt zullen moeten worden, wil betrokken organisaties tot een bruikbaar en effectiever ExpNet komen.

Herstructureren van taken en bevoegdheden

Het onderzoek leert dat in het spel tussen publieke en private organisaties in het ExpNet de private organisaties (bijna) altijd de zwakste uitgangspositie hebben. Zowel qua macht, invloed en financiële positie, als qua toekomstperspectief. Het leidt er onder meer toe dat het private organisaties in het ExpNet (ExpNet-pr) ontwijkgedrag vertonen. Of men zoekt wegen naast die van het ExpNet óf ExpNet-pr gaan onderling samenwerkingsverbanden aan, de publieke organisaties in het ExpNet (ExpNet-pb) ontwijkend. Qua serviceverlening en effectiviteit ontstaat er dan een suboptimale situatie.

Indien een uit elkaar groeien gezien wordt als een ongezonde situatie binnen een netwerk, dan dringt de vraag zich op op welke manier hier verandering in valt te brengen.

Voor twee principieel verschillende wijzen van aanpak kan worden gekozen. Zowel het ombouwen van het ExpNet tot een *unicentrisch*, als tot een zuiverder *pluricentrisch* netwerk kan tot transparantere processen en betere resultaten leiden.

Ombouwen tot een unicentrische netwerk (zie schema 4, p. 40)

Het centraliseren van het exportbeleid bij EZ en de uitvoering er van bij de EVD kan leiden tot een efficiëntere inzet van middelen en een sterkere samenhang tussen de ingezette middelen en daarmee tot betere producten en diensten. De positie van EZ en de EVD is al een vrij overheersende en centralisatie zou gezien kunnen worden als één stap verder in het verstevigen van de banden met de ExpNet-pr.

Dit hoeft echter niet automatisch te betekenen dat de ExpNet-pr buiten spel gezet moeten worden. Integendeel. De ExpNet-pr hebben een geheel eigen positie & producten en die blijven waardevol. Indien taken en specialisaties van alle organisaties binnen het ExpNet worden vastgelegd en langs die lijnen worden ‘verdeeld’, kan er winst worden behaald.

Centralisatie van beleid impliceert dan dat de overheid beslist over de verdeling van taken en aanpassingen daarin. Dit vraagt om een overheid die haar (macht)positie gebruikt om te binden en te coördineren en niet om de wet voor te schrijven. De overheid is in de positie om te beslissen over

structuur, taakverdeling en partners in een ExpNet. Dit is een comfortabele positie, maar die zal gepaard moeten gaan met een bijzonder gevoel van verantwoordelijkheid en het voorkomen van arrogantie. De feitelijke basis van de (macht)positie van de EVD is slechts het beheer van de overheidsgeldbuidel en voor EZ het erkend worden als de centrale instantie voor het buitenlands economisch beleid.

Alleen als de ExpNet-pr het vertrouwen hebben dat met hun belangen en die van hun leden bij een dergelijk nieuw ExpNet zijn verzekerd, kan het geheel meer worden dan de som van de delen.

Het is echter de vraag of een herstructurering tot een *unicentrisch netwerk* in de Nederlandse context mogelijk is. De politiek-economische filosofie dat de overheid zich verre houdt van taken die uitstekend door de private exportbevorderende organisaties uitgevoerd kunnen worden, is ook diep geworteld in het ExpNet. Welke taken dat precies zijn zal altijd een onderwerp van discussie blijven, maar het lijkt niet waarschijnlijk dat de politiek snel akkoord zal gaan met centralisering van de exportbevordering. Tenzij wordt aangetoond dat het tot betere resultaten en een beter bedienen van de doelgroep leidt.

Exportbevorderend Nederland is al decennialang een lappendeken van publieke en private organisaties, maar toch weet het Nederlandse bedrijfsleven doorgaans nieuwe buitenlandse markten goed te vinden en te bewerken. De vraag of dat ondanks of dankzij deze lappendeken is, is ongetwijfeld vaker gesteld, maar het antwoord heeft nooit tot principiële besluiten geleid. Tenzij natuurlijk het antwoord luidde dat het allemaal uitstekend verliep, zodat ongewijzigd beleid opportuun was.

Mocht de besluitvorming gaan richting een hiërarchische structuur, dan zullen de private netwerkorganisaties wijzen op een soort verworven PPS-structuur. Of deze organisaties zich automatisch gesteund weten door het bedrijfsleven, de doelgroep, is echter de vraag. Een bedrijf, lid van een ExpNet-pr, ziet graag dat zijn lidmaatschapsgeld hem iets oplevert, maar zal tegelijkertijd ook naar de prijs/ kwaliteitsverhouding van een gezocht product of dienst kijken. Of de balans dan doorslaat naar een private organisatie die hard weet te maken dat zij als geen ander weet wat de private sector wenst, dan wel naar een publieke organisatie die vaak een groter financieel & human capital en een groter informatienetwerk heeft, zal van dienst tot dienst en van klant tot klant verschillen.

Aanscherpen van het huidige pluricentrische netwerk (zie schema 6. p. 41)

Binnen het ExpNet blijken de rol & positie, alsmede de afhankelijkheidsrelatie van die overheid anders uit te pakken, dan bij andere netwerken het geval is en zelfs dan volgens de theorie van de

netwerkbenadering wenselijk is. De vraag die zich aandient is of wijzigingen hieraan niet een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een beter functionerend ExpNet.

Kiezen voor een zuiverder *pluricentrisch netwerk* impliceert dat ten opzichte van de huidige situatie de afhankelijkheidsrelatie tussen de organisaties evenwichtiger wordt. Vanuit de gedachte dat afhankelijkheid dwingt tot samenwerking en dat alleen echte samenwerking leidt tot betere resultaten. Binnen het ExpNet betekent dat het sleutelen aan de ‘publiek/ private’ taakverdeling en de verdeling van het budget voor exportbevordering. Uitwerken van het idee bij uitvoeringstaken betekent dat de ExpNet-pr niet langer van de EVD geld ontvangen om een toegewezen opdracht uit te voeren, maar dat zij rechtstreeks gelden toegewezen krijgen.

De huidige plannen binnen de EVD om de ExpNet-pr (en anderen) zelf projectvoorstellen voor exportpromotionele activiteiten in te laten dienen, waarna op basis van inhoudelijke criteria tot opdrachtverlening wordt besloten, gaan een eind in die richting. Op basis van kwaliteit en objectieve criteria kunnen de ExpNet-pr dan met overheidsgeld aan de slag, maar onveranderd is de formele opdrachtrelatie met de EVD. Bij de nadere uitwerking zal er voor gewaakt dienen te worden dat het publieke belang niet op de achtergrond raakt en dat achteraf blijkt dat niet zo zeer het Nederlandse bedrijfsleven maar de ExpNet-pr - als organisatie - de grote winnaars zijn.

Het moge paradoxaal klinken, maar het evenwichtiger maken van de afhankelijkheidsrelatie tussen de publieke en private ExpNet-organisaties hoeft niet te betekenen dat de rol van de overheid minder wordt. Als coördinator krijgt de overheid een geloofwaardiger positie en de ExpNet-pr zullen het ExpNet eerder gebruiken om samen winst te behalen. In lijn met het theoretisch thema van de netwerkbenadering zal grotere afhankelijkheid tot een beter netwerk en tot grotere realisatie van de gemeenschappelijke doelstelling leiden.

Netwerkmanagement

In § 3.7 (p. 71 ev.) is aangegeven dat *spelmanagement*, d.w.z het oplossen van knelpunten binnen de bestaande structuur en spelregels, voor het ExpNet nog mogelijkheden meer biedt, maar dat ook de meer fundamentele *netwerkstructurering*, het veranderen van de spelregels en de onderlinge verhoudingen, onontkoombaar lijkt indien de organisaties een effectiever en besluitvaardiger ExpNet wensen.

Het huidige ExpNet kent formeel geen organisatie die het netwerk aanstuurt en daarmee is er ook geen netwerk- of procesmanager die de samenwerking en de processen desgewenst tracht te wijzigen. Veranderingen, d.w.z verbeteringen, in de resultaten van en de processen binnen het ExpNet lijken dit echter noodzakelijk te maken. Zonder commitment van alle ExpNet-organisaties dat zij open staan voor pijnlijke veranderingen, die (voor een deel) door een netwerkmanager zullen worden ingebracht, dreigt ook de discussie rond de Dutch Trade Board naar verloop van tijd te verzanden.

De discussie kan betekenen dat (deel)taken van en zelfs het voortbestaan van organisatie ter discussie komen te staan. Dit vraagt om een overheid die zich verantwoordelijk voelt voor de organisaties in het ExpNet en die de invloedrijke – zelfs spelpalende - positie niet aanwendt om de organisaties de wil op te leggen. Het bedrijfsleven wenst goede producten, zonder dat de kwaliteit en de samenhang te lijden hebben onder het getouwtrek tussen de verschillende producenten.

Voortbestaan van ExpNet-organisaties

Het voortbestaan van het ExpNet als netwerkorganisatie staat of valt met dat van de organisaties. Wat valt er te zeggen over de toekomst van de organisaties?

De *ExpNet-pr* dienen als autonome private organisaties buiten de rode cijfers te blijven en dit is voor een aantal organisaties een hele opgave. Enige oorzaken zijn het (te) grote aantal aanbieders van diensten, gecombineerd met een in essentie toch beperkte ‘markt’, de wens van het bedrijfsleven dat een groot deel van de dienstverlening gratis of tegen niet-commerciële prijzen wordt aangeboden en de problemen die sommige ExpNet-pr kennen met de bedrijfsvoering en de productaanpassing.

Afdrachten en ad hoc opdrachten van bedrijven vormen de grootste eigen inkomstenbron van de private organisaties. Een inkomstenbron die echter gevoelig is voor de economische situatie, daar zij tot de eerste categorie uitgaven behoren waarop door bedrijven wordt bezuinigd. Het voortbestaan van de eigen organisatie komt in gevaar en het is dan ook vooral in deze situatie dat de roep om het overdragen van overheidstaken aan de private organisaties en om financiële ondersteuning door de overheid het grootst is. Regelmatig is de overheid bijgesprongen, maar niet altijd.

Of aan deze (politieke) druk dient te worden toegegeven, wordt binnen het ExpNet natuurlijk verschillend geoordeeld. Ook tussen ExpNet-pr bestaan verschillen in opvatting. Organisaties die pleitbezorger zijn voor het de markt laten bepalen welke producten bij welke organisaties aftrek vinden, beargumenteren op een ander moment met even veel verve dat de overheid hen bij projecten dient te betrekken. Het constateren van oneerlijke concurrentie, dan wel het oordelen de beste organisatie voor een bepaalde taak, te zijn, zijn de argumenten die dan om de voorrang vechten.

Dient de overheid middels instituutfinanciering of door het verstrekken van extra opdrachten en taken een ExpNet-pr boven water te houden? Is een organisatie inderdaad een onmisbare partner binnen het ExpNet? Waarom een organisatie niet ‘om laten vallen’ indien de klanten klaarblijkelijk er onvoldoende gebruik van maken, terwijl er voldoende ExpNet-organisaties zijn om de activiteiten over te nemen? Vragen die de afgelopen decennia herhaaldelijk zijn gesteld, ook anno 2004.

De financiële positie van de *publieke organisaties in het ExpNet* is anders, d.w.z doorgaans comfortabeler. Zonder dat dit overigens betekent dat ook zij niet het eigen voortbestaan hoog in het vaandel hebben staan.

Bedreigingen voor ExpNet-pb nemen doorgaans de vorm aan van bezuinigingen óf komt voort u een besluit om meer taken ‘over te laten’ aan de ExpNet-pr. De politiek zal bij de grotere ExpNet-pb, zoals EVD en de KvK’s niet snel ‘de stekker er uit trekken’. Dit omdat deze organisaties veelal de niet te commercialiseren eerstelijns ondersteuning aan het bedrijfsleven voor hun rekening nemen, de dienstverlening niet gekoppeld is aan een betalend lidmaatschap en startende ondernemers expliciet een deel van de doelgroep van deze organisaties vormen. Dit neemt niet weg dat ook de uitvoeringsorganen onder de ExpNet-pb in toenemende mate gecontroleerd worden op het efficiënt en kostenbewust opereren.

De kwaliteit van en de vraag naar producten door het bedrijfsleven - de markt - dient bepalend te zijn voor welke producten in stand blijven en voor welke producten na verloop van tijd geen belangstelling meer bestaat. Dit kan leiden tot het verdwijnen, failliet gaan, van organisaties. Hierbij mag het niet uitmaken of het een private of een publieke organisatie is. De uitspraak dat de ExpNet-pr beter dan de ExpNet-pb weten wat het bedrijfsleven wil, wordt wel gedaan, maar valt eigenlijk nooit te bewijzen. Door het samengaan van sommige organisaties valt beslist synergiewinst te behalen. Met het samenvoegen van Senter Internationaal met de (oude) EVD geeft de overheid het goede voorbeeld.



LITERATUUROVERZICHT

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Publicaties

- Bruijn, J.A., Heuvelhof, E. ten & Veld, R. in 't. (1999). *Procesmanagement – over procesontwerp en besluitvorming* (2^e oplage). Schoonhoven: Academic Services.
- Dahl, R. & Lindblom, C. (1953). *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper & Brothers.
- EVD (2001), *Tussen twee werelden – 65 jaar EVD*, Den Haag.
- EVD (2002), *Grenzen verleggen - Jaarverslag 2001*, Den Haag.
- EVD (2003), *A room with a view - Jaarverslag 2002*, Den Haag.
- Hakvoort, J. (coörd.). (1998). *Handleiding voor het schrijven van een scriptie*. Rotterdam: Opleiding Bestuurskunde Erasmus Universiteit.
- Kickert, W.J.M. (red.). (1993). *Veranderingen in Management en Organisatie bij de Rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. (1999). *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector* (2^{ed}). London: Sage.
- Lindblom, C.E & Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge – Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
- March, J.G & Olsen, J.P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organisations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Rogers, D.L & Whetten, D.A. (1982). *Interorganisational coordination: theory, research and implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Rosenthal, U., Ringeling, A.P., Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Van Twijst, M.J.W. (1996). *Openbaar bestuur – beleid, organisatie en politiek* (5^e druk). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Scharpf, F.W. (1978), *Interorganisational policy studies; issues, concepts, and perspectives*. In: Hanf, K.I & Scharpf, F.W (eds.).
- Schuur, S. (1981). *Exportbevordering in Nederland*, doctoraal scriptie (ongepubliceerd). Leiden.
- Teisman, G.R (1998). *Complexe besluitvorming – een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (3^e druk). Den Haag: Elsevier.
- Thompson, G.J, Frances, R., Levacic & Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks*. London: Sage.
- Toonen, Th.A.J. (1987). *Denken over binnenlands bestuur; theorieën over de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, dissertatie. Den Haag: VUGA.
- Wit, B. de, Meyer, R. & Breed, H. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties*. Utrecht: Lemma.
- Enige interne notities van organisaties in het ExpNet; onder meer van EZ, de EVD, het NCH, de Fenedex en het VNO-NCW.

Websites (december 2003)

www.evd.nl

www.ez.nl

www.fenedex.nl

www.fme.nl

www.handelsbevordering.nl

www.metaalunie.nl

www.mkb.nl

www.nec.nl

www.rotterdam.kvk.nl

www.vno-ncw.nl

www.exportkalender.evd.nl

www.internationaalondernemen.nl



LIJST VAN AFKORTINGEN⁹

BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CIHAN	Centraal Instituut ter bevordering van de Buitenlandse Handel
CKH	Centrale Kamer voor Handelsbevordering
DG BEB	Directoraat-Generaal voor Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken
EVD	EVD- Agentschap voor internationaal ondernemen en samenwerken
ExpNet	Exportnetwerk
ExpNet-pb	Publieke organisaties in het ExpNet
ExpNet-pr	Private organisaties in het ExpNet
EZ	Ministerie van Economische Zaken
Fenedex	Federatie Nederlandse Export
FME-CWM	Vereniging FME-CWM
KvK	Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MVO	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
NCH	Nederlands Centrum voor Handelsbevordering
NEC	Nederlandse Export Combinatie
NIFRA	Netherlands Institute for Foreign Trade
PPS	Publiek Private Samenwerking
PUM	Programma Uitzending Managers
SANEC	Nederlandse Kamer van Koophandel voor Zuid-Afrika
SER	Sociaal Economische Raad
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VNO-NCW	Vereniging VNO-NCW
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVK	Vereniging van Kamers van Koophandel

⁹ *: organisaties duiden zich doorgaans met de afkorting aan

BIJLAGEN

Bijlage 1. Leidraad voor interviews

1. De vorige staatssecretaris van EZ, Joop Wijn, duidt het samenspel tussen de Nederlandse publieke en private exportbevorderende instanties aan als een "Exportnetwerk". Deelt u deze mening? Enige kenmerken van een 'netwerkorganisatie' zijn:
 - Centrale sturing van beleidsveld niet mogelijk
 - Onderlinge afhankelijkheid
 - Gezamenlijk doel aan te wijzen?
 - Bijzondere positie van overheid
 - Openheid/ geslotenheid ('democratisch gehalte')
 - Belang van de partner / maatschappelijk belang
2. Hoe vindt het netwerkoverleg binnen het Exportnetwerk plaats? Structureel of ad hoc? Welk oordeel heeft u daar over?
3. Passage uit de Exportbrief 2001: "Ook de samenwerking van de overheid met de particuliere exportbevorderende organisaties en brancheorganisaties verdient aandacht binnen het exportbeleid. De verbanden tussen de overheid en de particuliere organisaties zijn losser en flexibeler geworden. Ze variëren van opdrachtrelaties via publiek private samenwerking tot convenant relaties. Doel is het zoeken naar synergie-effecten en naar een heldere en adequate taakverdeling tussen overheid en deze organisaties." Bent u tevreden met de huidige taakverdeling binnen het Exportnetwerk tussen publieke en private organisaties?
4. Passage uit Exportbrief 2001: "De beleidsinzet is gericht op het faciliteren van het bedrijfsleven bij het nemen van (bovengenoemd) drempels. Gezien de verscheidenheid van het bedrijfsleven en de diversiteit van de exportmarkten vindt deze inzet plaats via een breed scala aan kanalen en instrumenten. De overheid werkt hierbij nauw samen met de verschillende particuliere exportbevorderende organisaties. In dit zgn. 'exportbevorderend netwerk' vervult de overheid een coördinerende rol. Doel is het resultaat van het netwerk als geheel te optimaliseren...".
Wat zijn de voor- en nadelen van een meer sturende leidend rol voor de overheid?
5. De brief van VNO-NCW e.a. aan informateur Donner in 2002 staat: "Het is aanbevelingswaardig de consultatie tussen overheid en bedrijfsleven te verdiepen en een meer structureel karakter te geven. Het bedrijfsleven is tot een dergelijke samenwerking graag bereid".
Waarom deze oproep? Wat willen de private organisaties?
6. Is de huidige wijze van samenwerking het maximale c.q optimale of zijn er elementen aan te reiken die tot verbetering zouden kunnen leiden? Welke wijzigingen in het Exportnetwerk zijn dan nodig? Zo ja, kan dat binnen de huidige structuur/ spelregels of dient de structuur fundamenteel te worden aangepakt.
7. Hoe zou de Exportnetwerk er uit moeten zien als 'from sketch' begonnen zou kunnen worden? Is er m.a.w een blauwdruk te maken.

8. Uit brief van VNO-NCW e.a. aan informateur Donner Brief aan informateur Donner: “Het is voor de effectiviteit van de export- en investeringsbevordering van belang dat de samenwerking en informatie-uitwisseling op uitvoeringsniveau tussen de verschillende partijen wordt geoptimaliseerd. In de praktijk bestaat immers een grote behoefte aan meer maatwerk bij de ondersteuning van bedrijfs- en sectorspecifieke knelpunten”.
Waarom deze oproep? Wat is dan de ervaring in het verleden? Waarom en op welke onderdelen is de samenwerking voor verbetering vatbaar?
9. Momenteel hebben publieke organisaties het alleenrecht op bepaalde informatie. Bent u van mening dat dit zou dienen te veranderen?
10. Joop Wijn, dec. 2002: “... Uit onderzoek blijkt dat de startende exporteur niet weten waar ze binnen de overheid moeten aankloppen. Voor deze groep, maar ook voor bestaande exporteurs, zal om die reden per 6 januari 2003 hét telefonische loket voor internationaal ondernemen. ...”.
Zijn er momenteel inderdaad te veel publieke en private exportbevorderingsorganisaties, waardoor de exporteur door de bomen het bos niet meer ziet? Wordt er mogelijk daardoor niet efficiënt gewerkt?
11. Bent u van mening dat de publieke organisaties activiteiten verrichten die eigenlijk aan de private organisaties overgelaten zouden moeten worden?
12. De laatste decennia hebben politieke en budgettaire overwegingen herhaaldelijk geleid tot golfbewegingen in de wat geacht wordt des-overheids te zijn en tot meer of minder inschakeling van private organisaties. Zijn hier conclusies uit te trekken?
13. Wijzigingen in het takenpakket van de publieke organisaties binnen het Exportnetwerk lijken in het (nabije) verleden eerder voortgekomen te zijn uit budgettaire overwegingen dan vanuit een beleidsmatige visie. Deelt u deze mening?
14. De nieuwe beleidslijn bij EZ en EVD lijkt er een te worden van verdere individualisering/ maatwerk richting bedrijfsleven. Vormt dit een bedreiging voor private organisaties? Wordt daarmee niet principieel verder doorgeschoven naar tweedelijns advisering en wordt daarmee niet gekomen op het terrein van de private organisaties?
15. Ook economische ministeries als LNV, VenW, VROM hebben exportbevorderende bureau's? Goede zaak of zou bundeling/ concentratie een goede zaak zijn?
16. Voornemens bestaan om de exportbevorderingsactiviteiten van EVD en Senter t.z.t samen te voegen? Goede zaak of is concurrentie tussen (semi)overheidsorganisaties een goede zaak?
17. Bent u juist van mening dat de concurrentie tussen private organisaties binnen het Exportnetwerk versterkt zou moeten worden. Zou m.a.w het openbreken van de huidige status quo verfrissend kunnen werken?
18. Mogen publieke organisaties binnen het Exportnetwerk op basis van exclusiviteit samenwerkingsverbanden met private organisaties aangaan? Ook als dit andere private organisaties buiten sluit?
19. Dienen naar uw mening private organisaties voor het verrichten van een deel van hun taak financiële middelen van de overheid te ontvangen? Is het private organisaties aan te bevelen om zich te richten op het (onzekere) meedingen naar overheidsgeld?
20. Stelling: “Partners binnen het Exportnetwerk verdedigen hun bestaansrecht, hetgeen hun visie op de huidige taakverdeling en specialisatie beïnvloedt”.
Deelt u deze mening?

Bijlage 2. Geïnterviewden:

Naam	Private organisatie – Functie
Dhr. Paul H.J. Verlinden	Metaalunie, beleidsmedewerker Internationale Zaken
Dhr. Robert A.J. Poelhekke	VNO-NCW, secretaris Internationale Economische Zaken
Dhr. Frank Hauwert	Fenedex, directeur
Dhr. Gerard Vaandrager	NCH, directeur
Dhr. Steven Mulder	FME-CWM, hoofd Handelsbevordering

Naam	Publieke organisatie – Functie
Mw. Esther B.T.M. Janssen	EVD, hoofd Strategie en Communicatie
Dhr. Matthijs Veenendaal	EVD, secretaris Exportnetwerkoverleg

