
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 14

Deelrapport 9

Taak en Omvang Buitenlandse Dienst

INHOUD

	Biz.
Taakopdracht	3
Hoofdstuk I. Taak van de buitenlandse dienst	3
Hoofdstuk II. Omvang van de buitenlandse dienst	5
Hoofdstuk III. Doelmatigheid en actualiteitswaarde Bezetting welke voor een goede taakvervulling mini- maal gewenst is	9
Hoofdstuk IV. Beleidsopties: eventuele bezuinigings- mogelijkheden	13
Hoofdstuk V. Prioriteitenbepaling in de buitenlandse dienst	18

TAAKOPDRACHT

«De taak en omvang van de Buitenlandse Dienst, waarmee f 240 mln. is gemoeid, komt voor heroverweging in aanmerking. Vanuit de optiek van de doelmatigheid en de actualiteitswaarde zou aan de orde moeten komen of het nodig is in al die landen, waarin momenteel ambassades en/of consulaten gevestigd zijn, een diplomatieke vertegenwoordiging te handhaven en zo ja, welke kwantitatieve en kwalitatieve bezetting voor een goede taakvervulling minimaal gewenst is.»

De aldus geformuleerde opdracht aan de werkgroep heeft aanleiding gegeven tot de onderstaande studie, waarin achtereenvolgens aan de orde zullen komen:

1. Taak van de Buitenlandse Dienst;
2. De huidige omvang, tevens uitgedrukt in kosten (personeel werkzaam op de posten in dienst van andere departementen van algemeen bestuur mede inbegrepen);
3. Doelmatigheid en actualiteitswaarde; bezetting welke voor een goede taakvervulling minimaal gewenst is;
4. Beleidsopties: Eventuele bezuinigingsmogelijkheden;
5. Prioriteitenbepaling.

HOOFDSTUK I. TAAK VAN DE BUITENLANDSE DIENST

Artikel 1 van het Reglement van de Buitenlandse Dienst (KB van 13 oktober 1951, Staatsblad nr. 449) omschrijft deze in formele zin als volgt:

- a. Het Koninkrijk buiten deszelfs grondgebied te vertegenwoordigen;
- b. De buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk buiten deszelfs grondgebied te onderhouden;
- c. Buiten deszelfs grondgebied de belangen van het Koninkrijk en van Onze onderdanen te behartigen en te beschermen;
- d. Inlichtingen omtrent het buitenland te verzamelen en te verstrekken welke voor Onze Regering en voor Onze onderdanen van belang kunnen zijn;
- e. Buiten het grondgebied van het Koninkrijk de gerechtelijke, buitengerechtelijke en administratieve handelingen en werkzaamheden te verrichten welke krachtens internationale overeenkomsten en de wetten en voorschriften van het Koninkrijk aan diplomatieke en consulaire ambtenaren zijn opgedragen of waartoe deze bevoegd zijn verklaard;
- f. Het verrichten van alle andere door of vanwege Ons op te dragen werkzaamheden;

een en ander met inachtneming van het volkenrecht, in het bijzonder de voor het Koninkrijk of deszelfs samenstellende delen bindende internationale verdragen en andere overeenkomsten, de buitenlandse wetten en gebruiken.

In materiële zin worden meerdere taakelementen van de Buitenlandse Dienst zowel in bilateraal als in multilateraal verband uitgeoefend. De na de Tweede Wereldoorlog versterkte trend tot internationale samenwerking heeft geleid tot het ontstaan van een groot aantal fora, waarin Nederland al of niet op basis van verdragsverplichtingen zijn stem laat horen. Dit was en is vooral van belang in EG-kader waar in verband met het supranationale karakter van deze organisatie wetgevende arbeid wordt verricht, waarvan het resultaat bindend is voor de ledenstaten.

Deze ontwikkelingen leidden tot de oprichting van z.g. multilaterale posten of permanente vertegenwoordigingen, welke ten dele het bilaterale werk kunnen overnemen, doch welke ook wel tot verzwaaring van het bilaterale werk aanleiding geven.

In materiële zin kan het werk der posten globaal worden onderverdeeld in:

- A. Politiek
- B. Economisch
- C. Ontwikkelingssamenwerking
- D. Consulaire
- E. Pers- en Cultureel

Ad A. Politiek

- Het volgen van de binnenlandse en buitenlandse politieke ontwikkelingen in het land of bij de internationale organisatie waarbij de missie geaccrediteerd is, het geïnformeerd houden van de Nederlandse Regering omtrent de relevante ontwikkelingen opdat laatstgenoemde bij het formuleren van haar beleid daarmee rekening kan houden;
- Het uitdragen van het Nederlandse politieke beleid – tevens in het belang van de bevordering van de internationale rechtsorde – bij de autoriteiten, waarbij de post geaccrediteerd is resp. de andere leden van de internationale organisatie, ten einde te bewerkstelligen dat het beleid dier autoriteiten (of van die landen) zich, voor zover nodig en/of wenselijk, aan dat Nederlandse beleid aanpast of conformeert;
- Behartiging van belangen van andere landen. Dit omvat de behartiging van Luxemburgse politieke belangen in die landen waar Luxemburg geen vertegenwoordiging heeft. De verdragsrechtelijke vastgelegde verplichting wordt gedeeld met de Belgen, die de commerciële en consulaire taken vervullen.

Ad B. Economisch

- Het analyseren van en het rapporteren over ontwikkelingen op het gebied van het binnenlandse en buitenlandse sociaal-economisch beleid met name met het oog op de daarbij betrokken Nederlandse belangen en op de relatie met Nederland. Dit geldt voor gebieden als de handelspolitiek, het industriebeleid, financieel en monetair beleid, landbouw, energie en verkeer.
- Het uitdragen van het Nederlandse beleid op deze terreinen om de autoriteiten waarbij de post geaccrediteerd is, en andere «decision makers», in het Nederlandse belang te beïnvloeden.
- Het verzamelen van gegevens over economische – en markt-ontwikkelingen alsmede over projecten die van belang zijn voor het Nederlandse bedrijfsleven zowel ten behoeve van het goederen- en dienstenverkeer – en met name van de Nederlandse export – als op het gebied van economische samenwerking tussen het Nederlandse en het buitenlandse bedrijfsleven, in het bijzonder het aantrekken van investeringen uit het buitenland.
- Het medewerken aan en het begeleiden van activiteiten van de Nederlandse overheid op het gebied van handelspolitiek, exportbevordering en investeringsacquisitie.
- Het bijstand verlenen aan het Nederlandse bedrijfsleven bij de uitoefening van zijn activiteiten.
- Het verstrekken van inlichtingen aan de overheid en het bedrijfsleven van het land van hun vestiging over economische ontwikkelingen en mogelijkheden tot economische samenwerking met Nederland.

Ad C. Ontwikkelingssamenwerking

- Aansluitend op de hiervoor reeds omschreven taken van observeren, rapporteren, analyseren en het onderhouden van contacten omvatten de werkzaamheden in de ontwikkelingssamenwerking voorts in het bijzonder:
- het analyseren van het ontwikkelingsbeleid van het betrokken land;
 - het nagaan van de plaats welke Nederland in de samenwerking op dit gebied zou kunnen innemen;

- vaststelling van doelgroepen waarop het samenwerkingsbeleid gericht kan zijn;
- adviseren omtrent de aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid van individuele projecten;
- onderhandelingen ter zake met de lokale autoriteiten.

Daarnaast omvat de uitvoering van projecten:

- toezicht op en berichtgeving over de voortgang van projecten;
- begeleiding van uit te zenden deskundigen, huisvesting, financiering, hulp bij import van goederen;
- bemiddeling bij de invoer van materieel voor hulpprojecten;
- behandeling van financiële aspecten.

Ad D. Consulair

1. Ten behoeve van Nederlanders:

- zorg voor de Nederlandse kolonie en Nederlandse toeristen in het buitenland. De meest voorkomende werkzaamheden zijn:
 - a. verstrekking van reisdocumenten, juridische adviezen, bijstand, notariële acten en acten van burgerlijke stand, dienstplichtzaken, repatriëring;
 - b. zorg voor gearresteerden.
 - overbrenging van gerechtelijke stukken, rogatoire commissies, legalisaties en andere juridische handelingen;
 - scheepvaartzaken, zeebrieven, aanmonstering, scheepsverklaringen;
 - vlootbezoeken;
 - opsporing en het innen van vorderingen;
 - hulp bij emigratie.

2. Ten behoeve van buitenlanders:

- verlening van visa, machtiging voorlopig verblijf;
- asielverzoeken;
- klachten over optreden Nederlandse overheidsorganen;
- inlichtingen aan buitenlandse autoriteiten betreffende Nederland o.a. inzake wetgeving.

Ad E. Pers en Cultuur

- Het bevorderen en verbreiden van kennis van het leven en denken van het Nederlandse volk, zijn staatkundige, economische en sociale structuur, zijn cultuur en zijn historie, en over de beginselen en feitelijke gegevens die daarbij een rol spelen.

Bovenstaande doelstellingen monden met name uit in:

- Het medewerken aan de uitvoering van bilaterale afspraken en verdragen op cultureel en wetenschappelijk gebied;
- Het deelnemen aan het internationale culturele verkeer;
- Het profijt trekken uit multilaterale samenwerkingsvormen op dit gebied alsmede het uitdragen van Nederlandse standpunten.

HOOFDSTUK II. OMVANG VAN DE BUITENLANDSE DIENST

Nederland heeft diplomatieke betrekkingen met 159 landen, waarin 87 ambassades worden aangehouden (plus een zelfstandig Consulaat-Generaal in de Kroonkolonie Hong-Kong). Zes van deze ambassades staan onder de dagelijkse leiding van een Tijdelijke Zaakgelastigde, terwijl de daar (mede-)geaccrediteerde ambassadeur elders verblijft. Van deze ambassades zijn er 2 met slechts één diplomatiek ambtenaar, 27 met twee en 27 met drie.

Daarnaast worden 8 Permanente Vertegenwoordigingen bij internationale organisaties onderhouden, terwijl de permanente vertegenwoordiging bij

nog 7 andere internationale organisaties is samengevoegd met de ambassade in de betrokken stad.

Tot slot omvat de Buitenlandse Dienst dan nog 46 onder ambassades ressorterende Consulaten-Generaal en Consulaten, waaraan beroepspersoneel verbonden is en 406 honoraire consulaire posten zonder beroepspersoneel.

Op deze posten zijn thans de volgende aantallen personeel werkzaam:

	Ministerie van Buitenlandse Zaken		Andere ministeries
Ambtenaren met diplomatieke functies	450	450	119
Administratieve ambtenaren	389	681	134
Secretaressen	292		
Lokaal aangenomen (Ned.)	335	947	62
Lokaal aangenomen (niet Ned.)	612		
	2078		315

In de volgende tabellen wordt per regio een overzicht gegeven van de verdeling van de functies over de posten (tabel I) en de verdeling van het personeel, uitgedrukt in manjaren, over de verschillende deeltaken, waarbij tevens is aangegeven welke begrotingsbedragen daarmee gemoeid zijn (tabel II).

Tabel I. Verdeling functies naar posten (per regio)

Regio	Ambassa- des en p.v.'s	Consu- laat Generaal en con- sulaten ¹	Functies			
			Buitenl. Dienst		Techn. Att.	
			Dipl.	Adm. ²	Dipl.	Adm. ²
Europa						
EG	9	13	77	309	29	53
Overige Westeuropese landen	9	5	36	125	9	9
Oosteuropese landen (incl. Joegoslavië)	8	1	28	78½	4	7
Midden-Oosten	10	2	35	127	5	8
Afrika	21	3	69	218	3	5
Noord-Amerika	2	9	41	125	18	59
Latijns-Amerika	14	4	55	199½	14	18
Azië (incl. Australië)	15	9	81	338	14	31
Permanente Vertegenwoordigingen	8		53	107	23	6
	96	46	475	1627	119	196

¹ Ook honorair met beroepspersoneel.

² Incl. secretaresses en lokaal personeel.

Tabel II. Manjaren per landengroep en functiecategorie (incl. attaché's behalve lokale krachten)

Landengroep	Algeme- ne leiding en Poli- tiek	Ontwik- kelings- samen- werking	Econo- misch en Handels- werk	Consu- lair	Pers en Cultu- reel	Compta- biliteit	Perso- neels- zaken	Verbin- dingen	Archief	Huis- huidelijk	Alg. secreta- rieel	Tele- foon/ Telex	Chauf- feur	Diver- sen	Totaal manjaren per lan- dengroep	Uitgaven 1980 in f mln. (raming)
Europa																
EG	32 1/4	2	44	81 1/8	27	19 1/8	7 1/4	9 3/4	25 3/8	62	95 1/8	15 1/4	14 1/2	6 5/8	442	58,6
Overige Westeurop. landen	13 5/8	3	20 1/8	29	10 1/4	9 3/4	1 1/2	1 1/2	8 1/4	17	38	8	11 1/2	2 1/2	174	21,1
Oosteuropese landen (incl. Joegoslavië)	12 1/2	2 3/4	10 3/4	23 1/4	4	4 1/4	1 1/4	1 1/2	3	5 1/4	23	7	15 1/2	2 1/2	116 1/2	14,6
Midden-Oosten	10 1/8	11 1/4	32 7/8	17 1/2	7 3/4	7 1/2	1 3/4	3 1/2	6	19	26 1/2	6 1/2	15 1/2	2 1/4	168	20,2
Afrika	15 1/4	39 5/8	23 7/8	24 1/4	4 1/2	15	3 3/4	3 1/2	10 3/4	34 1/2	62 1/2	17	34	4 1/2	293	34,5
Noord-Amerika	20 1/4	3 1/2	27 3/4	28 3/4	18 5/8	11 3/4	1 1/4	7	10	15 1/4	72 1/2	9 1/2	5 1/2	6 3/8	238	32,2
Latijns-Amerika	19	31 1/4	21	28 3/4	10	16 1/4	4	2 1/2	13	29 1/4	47 1/2	14 1/2	24 1/2	3	264 1/2	31,0
Azië (incl. Australië)	19 1/4	36 1/2	49	46 1/4	35 1/2	23 1/2	4 1/4	5 1/2	14 1/4	55 1/2	74	24	40	17 1/2	445	44,0
Permanente vertegen- woordigingen	33 1/2	13	17	1 1/2	2 1/2	4 3/4	2 3/4	12 1/4	19 1/4	17 1/2	41 1/4	4	7	1 3/4	178	30,1
Totalen per functie- categorie	175 3/4	142 7/8	246 3/8	281	120 1/8	111 7/8	27 3/4	47	109 7/8	255 1/4	480 3/8	105 3/4	168	47	2319	286,3

De werkgroep heeft een beperkt onderzoek doen instellen naar de buitenlandse diensten van een aantal andere landen (alleen gebaseerd op personeel van de ministeries van Buitenlandse Zaken, omdat voor de andere landen de gegevens inclusief technische attachés niet ter beschikking stonden). Hieruit blijkt dat de Nederlandse dienst qua relatieve omvang vergelijkbaar is.

Buitenlandse diensten

	Nederland	Zwitserland	Duitsland	België	Zweden	Verenigd Koninkrijk	Canada
Ambassades	87	87	126	89	81	127	62
Missies en delegaties	8	5	8	8	6	PV's	Hoge Comm.18
Consulaten-Generaal, waarvan:	33	36	59	35	21	Consul.	Commissies 1
Beroeps-CG's	26	28					17
Hon. CG's met beroepspersoneel	7	2					
Consulaten, waarvan:	13	52	7		6		
Beroeps-C's	1	29					10
Hon. C's met beroepspersoneel	12	2					
Consul. agenten	1	80					
ABD	450	Dipl. en } 396	Dipl. 1295	Dipl. en } 541	Dipl. en } 400	Hogere } 1237	Dipl. 510
AABD	389	Adm. 248	Adm. 1011	Kans. 196	overig 233	adm. } 720	Adm. } 810
Secretarieel pers.	292	ander adm. } 258	Hulpkr. 156		609	rangen } 370	(uitgez.) }
Lokaal personeel	947	pers. uit- } 98	Lokaal } 340	Lokaal, } 1195		Beveiliging 310	
		adm. 98	adm. 340	niet Belg. }	800	Ander adm. } 50	± 6500
Totaal	2078		1221 ¹	4637	2541	1433 ²	9187
							3640

¹ Chauffeurs, bewakers etc. géén opgave.

² Exclusief een afzonderlijke Zweedse dienst voor ontwikkelingshulp.

Uitgaven voor de Buitenlandse Dienst inclusief technische attachés overeenkomstig de vermoedelijke uitkomsten van de begroting 1980:

(in mln. gulden)	
– Uitgezonden personeel	202,4
– Lokaal personeel	31,4
– Materiële uitgaven	57,9
– Bouw/aankoop grond en opstallen	7,5
	299,2 ¹

¹ In dit totaalbedrag zijn ook enkele uitgavencategorieën van bijzonder karakter opgenomen (waaronder uitgaven ten behoeve van honoraire ambtenaren en voor aankoop en bouw van grond en opstallen) die niet zijn meegenomen in de basis voor de berekening van de beleidsopties, welke f 286,3 mln. bedraagt.

HOOFDSTUK III. DOELMATIGHEID EN ACTUALITEITSWAARDE

Bezetting welke voor een goede taakvervulling minimaal gewenst is

Bij het benaderen van dit onderdeel van de taakomschrijving van de werkgroep is deze uitgegaan van de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de Buitenlandse Dienst, zoals die in de loop der jaren telkenmale volgens interne procedures is vastgesteld (vide laatstelijk Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16 400 hoofdstuk V, nr. 3, bijlage II sub C).²

Voorts is uitgegaan van de volgende beginselen:

1. Bestaande grondwettelijke en wettelijke verplichtingen welke ten grondslag liggen aan taken van de Buitenlandse Dienst, blijven voorshands ongewijzigd gehandhaafd.
2. Nederland blijft lid van de EG, de NAVO, de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de WEU, de OESO, de verschillende aan de VN geaffilieerde organisaties etc.
3. Er kan geen sprake zijn van het afbreken van diplomatieke betrekkingen met landen waarmee die betrekkingen zijn gevestigd.

Daarnaast is de Werkgroep ervan uitgegaan dat de hoofdlijnen van het Nederlands buitenlands beleid ook in de toekomst gehandhaafd blijven. Tegen deze achtergrond dient dan te worden nagegaan welk apparaat minimaal gewenst is en in hoeverre het huidige apparaat daarmee overeenstemt en tot vervulling dier taken in staat is.

Vertegenwoordiging van het Koninkrijk en algemene leiding

De Buitenlandse Dienst vervult in de eerste plaats de rol van formeel vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden in het buitenland. Het onderhouden van diplomatieke betrekkingen impliceert de aanwezigheid van een ambassade, zij het dan dat in sommige gevallen deze meerdere landen tegelijk bedient, dus bij meerdere regeringen tegelijk geaccrediteerd kan zijn. De ambassade is het formele en officiële kanaal waarlangs twee regeringen met elkaar contacten onderhouden, zij het dat rechtstreekse persoonlijke contacten tussen regeringsleden en andere hoge vertegenwoordigers van verschillende landen steeds vaker voorkomen.

Op de chef de poste rust de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van alle werkzaamheden van de post. Alle aan de post verbonden ambtenaren en hulpkrachten staan onder zijn leiding. Met name waar sprake is van werkzaamheden door ambtenaren, die afkomstig zijn van verschillende departementen van overheidsdienst, is het van belang, dat door middel van deze coördinerende functie wordt bereikt, dat een maximaal gebruik wordt gemaakt van de speciale kennis en contacten welke verschillende leden van de post krachtens hun achtergrond en specialisatie bezitten, doch dat tevens wordt voorkomen dat divergerende inzichten naar buiten komen of dat door afwijkende instructies of gebrek aan onderlinge informatie onbewust bepaalde belangen in het gedrang zouden kunnen komen.

² Een aantal leden van de werkgroep is van mening dat, om te kunnen beoordelen welke bezetting de Buitenlandse Dienst nodig heeft voor een goede taakvervulling, een diepgaand inzicht nodig is in de taken en de organisatie van de posten. Dit inzicht kan naar hun mening het beste worden verkregen, indien deze taken worden vertaald in een kwalitatieve en een kwantitatieve formatie. Dit wil zeggen dat op grond van het takenpakket de inhoud van de functies met het daarbij behorende waarderingsniveau en de omvang van het personeelsbestand inclusief de lokale krachten worden vastgesteld, zoals gebruikelijk is voor alle rijksdiensten. Daarbij zal rekening gehouden moeten worden met de voor de Buitenlandse Dienst zo belangrijke flexibiliteit.

Politiek

Het werk in de politieke sector van de posten van de Buitenlandse Dienst heeft in de naoorlogse jaren een duidelijk opgaande beweging vertoond. Oude en soms zeer oude nationale belangstellingen, zoals bij voorbeeld de behandeling der mensenrechten in verschillende delen van de wereld, zijn daarbij niet op de achtergrond geraakt.

Het einde aan onze neutraliteitspolitiek heeft een periode van bondgenootschappelijk overleg ingeluid, dat slechts ten dele is verdrongen door het nadien ingevoerde steeds intensievere politieke overleg tussen de leden van de Europese Gemeenschappen. Dit laatste concentreert zich niet slechts op Brussel of de hoofdstad van het land dat het voorzitterschap houdt, doch vindt plaats in alle hoofdsteden waar meerdere EG-landen vertegenwoor-

digd zijn en leidt geleidelijk aan tot steeds frequenter gemeenschappelijk optreden. Daarnaast gaat het traditionele politieke werk voort. Hiertoe hoort met name het geïnformeerd houden van de Regering over ontwikkelingen in het land, of de landen, waarvoor de betrokken post verantwoordelijkheid heeft. En daarbij geldt dat het aantal landen – soms heel kleine – dat zich politiek roert en daardoor een invloed doet gelden, enorm is toegenomen. Dit werk kan slechts ten dele worden overgenomen door de nieuwsmedia.

Met het toenemen van de rol welke Nederland na het afwerpen van de neutraliteit en meer nog na het tot stand komen van verschillende vormen van Westerse samenwerking is gaan meespelen, is het voor het vormen van het beleid zoveel noodzakelijker geworden te kunnen beschikken over accurate informatie.

Ondanks dit alles zijn in de laatste jaren toch enkele reducties in de personeelsbezetting van politieke afdelingen van enkele grote posten onvermijdelijk gebleken, ten einde problemen elders te kunnen opvangen. Daarnaast beschikken de PV's bij de internationale organisaties, met hun veelheid en brede variëteit van politieke problemen, over een bezetting die met het voortdurend groeien van het werk in internationaal en multilateraal verband krap begint te worden om de taken naar behoren te behartigen.

Een kleine reductie in de bezetting van politieke sectoren op sommige posten wordt nog gezien, mede in het licht van de grote nog openstaande vraag in andere sectoren. Veel speelruimte is hier echter niet meer aanwezig zonder schadelijke effecten op de rol welke Nederland in de internationale samenleving speelt en de verwachtingen welke op dat gebied internationaal ten opzichte van Nederland bestaan.

Economische belangenbehartiging en handelsbevordering

De laatste jaren hebben deze functies een zwaarder accent gekregen. Dit reflecteert grotendeels de gewijzigde omstandigheden waaronder het Nederlandse bedrijfsleven sinds de oliecrisis en de daarop volgende structureel lagere wereld-economische activiteit moet opereren. Rechtstreeks van invloed op de grotere betrokkenheid van de overheid – en daarmee van de Buitenlandse Dienst – met de internationale handel zijn met name:

- een accentverschuiving in de export van de OECD-landen naar OPEC en Newly Industrialised Countries, i.e. naar landen waar het bedrijfsleven over het algemeen minder goed ingevoerd is geweest;
- de rol die de overheden van deze landen spelen bij de regulering van im- en export;
- toenemende overheidsinmenging en concurrentievervalsing in de internationale handel door regeringen van de Westerse landen zelf.

Daarnaast is recentelijk een opleving te bespeuren van belangstelling voor de traditionele Westeuropese markten, dewelke zich in toenemende overheidsbegeleiding – ook door ambassades – vertaalt. In het kader van het op vergroting van de exportinspanning gerichte beleid van de Regering is een accentverschuiving in de taakvervulling en de bezetting met het oog op economische functies nagestreefd die echter, mede om budgettaire redenen, moest achterblijven bij de ter zake bestaande wensen.

Uiteraard kan niet voorspeld worden hoe de belofte aan overheidssteun bij de bevordering van de Nederlandse export zich in de komende jaren precies zal ontwikkelen. Wel dient hierbij bedacht te worden dat meer dan de helft van het Nederlandse nationale produkt voortkomt uit de buitenlandse handel en dat het geleidelijk aflopen van de gascontracten met het buitenland vanaf 1985 tot een aanmerkelijke vermindering van onze exportopbrengsten zal leiden. Derhalve is aannemelijk dat bevordering van onze export als overheidstaak nog meer op de voorgrond zal treden. Dit geldt niet slechts voor de Buitenlandse Dienst in engere zin, doch evenzeer voor de vertegenwoordigingen van het Ministerie van Landbouw en Visserij, die een steeds belangrijker wordende functie uitoefenen bij de bevordering en de

begeleiding van de Nederlandse agrarische export alsmede bij het opsporen en begeleiden van participatiemogelijkheden voor het Nederlandse agrarische bedrijfsleven in de opzet van agrarische en agro-industriële projecten in het buitenland. Onder economische belangenbehartiging moet tevens verstaan worden de acquisitie van buitenlandse vestigingen in Nederland en het verwerven resp. verkopen van know-how via technisch-wetenschappelijke internationale samenwerking, waarvoor speciale ambtenaren op enkele posten zijn ingezet.

Ontwikkelingssamenwerking

De ontwikkelingssamenwerking vormt voor de Buitenlandse Dienst een omvangrijke taak, die voortvloeit uit het ontwikkelingsbeleid waaraan de Nederlandse Regering door de jaren heen een prioritaire plaats heeft toegekend. De precaire situatie waarin vele ontwikkelingslanden en vooral de mensen in die landen verkeren, zal nog zeer lange tijd een grote inspanning van Nederland rechtvaardigen. Het ontwikkelingsbeleid is daartoe momenteel gericht op een verdere verhoging van de kwaliteit en de effectiviteit van de uitvoering. Dit heeft geleid tot concentratie van de bilaterale hulp op een 13-tal landen en een versterking van de bezetting van de diplomatieke posten in die landen. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat de landbouwattachés een belangrijk aandeel hebben in het ontwikkelingswerk. In het huidige op vergrote effectiviteit en kwaliteitsverbetering gerichte ontwikkelingsssamenwerkingsbeleid is sprake van een behoefte tot verdere inschakeling van de posten van de Buitenlandse Dienst bij de voorbereiding van de projecten met name in de concentratielanden. De beleidskeuze van een toenemende concentratie van de hulp op de minstbedeelden impliceert een ontwikkeling in de richting van kleinere projecten, welke ieder voor zich een meer intensieve begeleiding vergen.

In verband met de eisen van kwaliteitsverbetering en vergrote effectiviteit is door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in principe besloten dat meer werkzaamheden zullen moeten worden verricht op de posten in de concentratielanden met alle gevolgen van dien voor de personeelsbezetting. Een departementale werkgroep van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat thans na op welke wijze verlegging van taken naar posten in het buitenland zou kunnen worden geëffectueerd. Waar het hier gaat om een onderwerp dat zich nog niet heeft geconcretiseerd in specifieke eisen op het gebied van de personeelsbezetting, en evenmin overleg heeft plaatsgevonden over de wijze waarop daaraan tegemoet gekomen zou kunnen worden, moge in het verband van dit rapport worden volstaan met het signaleren daarvan.

De werkgroep plaatst hierbij de kanttekening dat zij zich niet gekwalificeerd acht aanbevelingen te doen over de uitgangspunten van dit beleid. Zij wijst erop dat in het kader van de heroverwegingsexercitie dit is voorbehouden aan de Werkgroep belast met de Ontwikkelingssamenwerking. Zij waarschuwt ervoor dat een besluit tot voortzetting en effectuering van deze uitgangspunten zoals thans onder discussie, zelfs al zouden de financiële gevolgen daarvan ten laste van het plafond voor Ontwikkelingssamenwerking worden gebracht, van grote invloed kan zijn op het functioneren van de dienst als geheel en op de uitoefening van taken op andere beleidsterreinen: het beperkt zijn van mankracht en middelen kan immers betekenen dat sterke taakuitbreiding in één sector gepaard moet gaan met inkrimping van activiteiten in de overige sectoren.

In verband hiermee acht de werkgroep het gewenst dat de besluitvorming over meer substantiële overheveling van taken in het kader van de ontwikkelingssamenwerking naar de posten niet plaatsvindt dan nadat de consequenties hiervan voor de Dienst in haar totaliteit interdepartementaal voldoende zijn afgewogen.³

³ Een lid van de werkgroep merkt hiertegenover op dat er geen sprake is van een zodanige verlegging van taken en bevoegdheden bij de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's dat dit gevolgen zou hebben voor de uitoefening van taken op andere beleidsterreinen op de posten, noch voor het functioneren van de dienst als geheel. Een uitbreiding in de sfeer van de Ontwikkelingssamenwerking zal ook niet tot een beperking van activiteiten in de overige sectoren hoeven te leiden: de financiële gevolgen van die uitbreiding kunnen in beginsel immers ten laste van het ontwikkelingsplafond worden gebracht. In elk geval is, zolang de consequenties voor de mankracht betrekkelijk bescheiden blijven, aan bijzondere procedures voor de besluitvorming ter zake geen behoefte.

Consulair

Onder deze sector van het werk is tevens gedacht aan de hulp aan emigranten in verschillende emigratielanden, welke voor een belangrijk deel wordt verleend door in de dienst opgenomen ambtenaren van het Ministerie van Sociale Zaken. De emigratie, die in de jaren '70 merkbaar is teruggelopen, heeft in het voorgaande kalenderjaar een opmerkelijke opgang te zien gegeven met een vertienvoudiging van het aantal aanvragen en een verviervoudiging van het aantal feitelijk geëmigreerde landgenoten vergeleken bij het vorige jaar. Deze ontwikkeling heeft dan ook geleid tot een kleine uitbreiding van personeel. De algemene conjunctuur in het Westen en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, ook op langere termijn, geven geen aanleiding een terugval in deze trend te verwachten.

Daarnaast plegen thans jaarlijks circa zes miljoen Nederlanders hun vakantie buitenslands door te brengen, terwijl ook een toenemend aantal landgenoten zich blijvend met pensioen of anderszins vooral in zuidelijker streken van Europa gaat vestigen. Dit verklaart waarom een derde deel van het uitgezonden personeel dat zich met consulair werk bezighoudt, wordt aangetroffen in posten in West-Europa, een groter aantal dan is ingeschakeld voor algemene leiding en politiek werk in die regio.

Een reductie in de consulaire bijstand, al dan niet door het overdragen van taken aan particuliere organisaties, lijkt slechts in zeer beperkte mate mogelijk en zou zich moeten beperken tot met name het toeristenverkeer. Immers de zorg voor de langer in het buitenland gevestigde landgenoten, voor de scheepvaart en zovele andere consulaire verantwoordelijkheden, kunnen – verankerd als die zijn in wetgeving, verdragen of het ongeschreven volkenrecht – niet zonder meer worden gereduceerd.

Een verhoging van het tarief der kanselarijrechten ten einde daaruit een groter deel van het consulaire apparaat te financieren, zal mogelijk in strijd kunnen komen met de afspraken van de Slotakte van Helsinki, waarin onder meer een vergemakkelijking van het reizigersverkeer tussen de deelnemende landen werd afgesproken.

Rekening houdend met de werkzaamheden van de werkgroep Profijtgedachten en Privatisering is door een werkgroep Taak en Omvang van de Buitenlandse Dienst, de kwestie van paspoortleges en kanselarijrechten niet uitgewerkt.

Informatie en Culturele Samenwerking

Vergeleken met een aantal landen heeft Nederland aan het beleid op het gebied van de internationale culturele samenwerking en voorlichting een betrekkelijk lage prioriteit toegekend. Daardoor kon dit beleid niet uitgroeien tot een werkelijk volwaardige component van het buitenlands beleid.

Over het algemeen is de PCZ-sector van de Buitenlandse Dienst echter nog – om de terminologie van de taakomschrijving voor de Werkgroep opnieuw te gebruiken – niet toe aan de «kwantitatieve en kwalitatieve bezetting welke voor een goede taakvervulling minimaal gewenst is», zoals deze voortvloeit uit de ter zake bestaande beleidswensen.

In de Werkgroep is signaleerd dat de doelstellingen van het Internationaal Cultureel Beleid, zoals neergelegd in de Tweede Nota ICB (1976) nader worden gezien. Zowel op het terrein van de bilaterale culturele samenwerking als op het terrein van de multilaterale culturele samenwerking worden, ingevolge toezeggingen aan de Kamer, beleidsnotities voorbereid.

Ten slotte zij gewezen op het verdragmatige karakter van de culturele samenwerking met een aantal landen. Deze verdragen worden veelal op buitenlandspolitieke gronden tot stand gebracht.

HOOFDSTUK IV. BELEIDSOPTIES: EVENTUELE BEZUINIGINGSMOGELIJKHEDEN

De voorgaande hoofdstukken hebben reeds geïndiceerd in hoeverre de mogelijkheden tot het vinden van beleidsopties worden beperkt door verschillende eisen waaraan de Buitenlandse Dienst moet voldoen. Daarnaast wijst de begroting aan in hoe sterke mate de kosten van de Buitenlandse Dienst personeelskosten zijn. De Werkgroep heeft een drietal opties gericht op reducties in de omvang van de Dienst alsmede een nuloptie geconstrueerd, welke hieronder volgen te zamen met een indicatie van de aan deze opties verbonden beleidsconsequenties.

Daarnaast heeft de werkgroep overwogen of bepaalde taken of takenpakketten konden worden afgestoten of gereduceerd. Hierbij moest de Werkgroep volstaan met een globale benadering, waarbij geen uitsplitsing van de hoofdtaken kon plaatsvinden. Mede gelet op de moeilijkheid van een prioriteitenstelling moesten de beleidsopties dan ook op globale wijze geformuleerd worden. Uiteraard zullen de hiervoor genoemde beleidsopties van invloed zijn op, en in belangrijke mate samenvallen met, een reductie van een of meer taken of takenpakketten.

Tot slot heeft de Werkgroep afzonderlijk aandacht gewijd aan een notitie van Buitenlandse Zaken over de vraag of verdere samenvoeging van ambassades – of anders gezegd verdergaande mede-accreditering van ambassades in meerdere landen – tot het bereiken van bezuinigingsopties kan bijdragen en welke resultaten van zulk een stap verwacht mochten worden. Hetzelfde is bezien voor wat betreft een eventuele verdergaande samenvoeging van ambassades en in de nabijheid dier ambassades gevestigde permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. Aan deze beschouwingen zijn verder geen conclusies verbonden door de werkgroep.

In verband met het onderstaande dient nog overwogen te worden dat thans 25% van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor zover deze betrekking heeft op de Buitenlandse Dienst, wordt gebracht onder het plafond voor de ontwikkelingssamenwerking.

A. De 5%-optie

Uitgaande van de uitgavencijfers 1980 betekent dit een bezuiniging van f 14,4 mln. die als volgt zou kunnen worden ingevuld:

1. De terugroeping van 20 ambtenaren (waarschijnlijk ongeveer gelijk verdeeld over ambtenaren van diplomatieke en administratieve rangen). In het licht van het aan deze studie ten grondslag gelegde uitgangspunt dat de aan posten verbonden ambtenaren van andere departementen van overheidssdienst, de z.g. «technische attachés» en hun medewerkers als een integrerend onderdeel van de Buitenlandse Dienst dienden te worden bezien, zou indien van evenredigheid wordt uitgegaan zulk een reductie betekenen dat van voornoemde 20 ambtenaren er 4 ambtenaren afkomstig zouden zijn van andere departementen. Bij feitelijke reductie zou evenwel nader naar de prioriteitenstelling moeten worden gekeken. Dit alles zou een bezuiniging van ongeveer 1% van de totale begrotingssommen kunnen opleveren.
2. Sluiting van 13 van de kleinste posten, hetwelk een bezuiniging van 4% zou moeten opleveren. Dit impliceert terugtrekking van ± 60 ambtenaren.
3. Te zamen hiermede zouden enkel maatregelen (hieronder onder E genoemd) kunnen worden ondernomen, voor zover die niet reeds in de hiervoor onder 1 en 2 bedoelde stappen zullen zijn verwezenlijkt. Een kwantificering van het effect van zulke additionele maatregelen is niet mogelijk, doch dit zal slechts een beperkte toevoeging aan het onder 1 en 2 gestelde kunnen bewerkstelligen.

B. Een 10%-optie

Dit zou uitgaande van de uitgavencijfers voor 1980 een bezuiniging betekenen van f 28,7 mln. welke als volgt zou kunnen worden ingevuld:

1. Een reductie van personeel in de grotere posten met 38 ambtenaren (waarvan er dan 8 van de groep van technische attachés en hun medewerkers zouden moeten komen. Bij feitelijke reductie zou evenwel nader naar de prioriteitenstelling moeten worden gekeken).
2. De sluiting van 15 van de kleinste en 7 kleinere posten.
3. Additionele maatregelen zoals hiervoor onder A 3 bedoeld.

C. Een 20%-optie

Uitgaande van de uitgavencijfers voor 1980 betekent dit een bezuiniging van f 57,4 mln. die als volgt zou kunnen worden ingevuld:

1. Een reductie van het personeel van de nog resterende posten met 76 ambtenaren (waarvan 17 van andere departementen).
2. De sluiting van 15 van de kleinste en 18 kleinere en middelgrote posten.
3. Additionele maatregelen, zoals hiervoor onder A 3 bedoeld.

D. Een nuloptie

In het gevoelen dat haar studie daarmee aan realiteitswaarde zou winnen, heeft de werkgroep zich ook nog gebogen over een optie rondom de nullijn. Zij is van mening dat een hernieuwde dan wel voortgezette herafweging van alle taken en taakonderdelen en een streven naar telkens weer vaststellen van prioriteiten wellicht mogelijkheden aan het licht zal brengen voor een betere inzet van krachten en daarom een nog verdergaande vervulling van nog niet gerealiseerde wensen en behoeften. Zulk een heroverweging van de samenstelling der posten geschiedt bij voortduring sedert de 50er jaren door de Inspectie van de Buitenlandse Dienst. Deze heroverweging zal naar de mening van de Werkgroep verbreed en versterkt moeten worden, ten einde de mogelijkheid te scheppen meer geregeld alle daarvoor in aanmerking komende posten voor wat betreft hun formatie, organisatie en doelmatigheid aan een doorlichting te onderwerpen.

E. Naast de voorgaande kwantitatieve opties heeft de werkgroep zich afgevraagd of bezuinigingsmogelijkheden gevonden zouden kunnen worden door reductie of afstoting van bepaalde taken of takenpakketten. Zij meent maatregelen in deze zin niet in mogelijke besparingen te kunnen vertalen. In dit verband werden in de werkgroep, op grond van een eerste discussie over de prioriteitenstelling ten aanzien van de taken van de Buitenlandse Dienst, de volgende gedachten gelanceerd:

1. Reductie of beëindiging van de bijstand aan Nederlandse toeristen in Europa. De omstandigheid, dat het consulaire apparaat echter ook taken moet vervullen ten behoeve van permanent in het buitenland gevestigde landgenoten en voorts verplichtingen heeft tegenover buitenlanders (visa etc.) stelt duidelijke beperkingen aan deze bezuinigingsmogelijkheden. De binnenlands-politieke consequenties van een vermindering van deze dienstenverlening zijn hier buiten beschouwing gelaten. Buitenlands-politiek geldt echter onder meer in dit verband de reeds eerder genoemde in de Slotakte van Helsinki aangegeven verplichting van de Nederlandse Regering om ook harerzijds bij te dragen tot de vergemakkelijking van het reizigersverkeer en het onderlinge contact tussen de deelnemende landen.
2. Reductie van de hulp en voortgaande begeleiding voor geëmigreerde landgenoten in enkele immigratielanden. Dit zou een andere benadering van het hele emigratiebeleid met zich mede brengen. Voorts is ook op dit gebied slechts een gedeeltelijke reductie van het apparaat en de verleende diensten mogelijk omdat de betrokkenen, zolang zij de Nederlandse nationaliteit behouden, aanspraak kunnen maken en recht hebben op de normale consulaire bijstand.

3. Oprichting van enkele maxi-posten, die als centraal punt voor omliggende mini-posten zouden kunnen dienen, bij voorbeeld op het gebied van administratie, consulaire werk, voorlichting en cultureel werk, etc. Dit zal slechts geringe bezuinigingen kunnen meebrengen en op moeilijkheden stuiten indien het gaat om posten die werken met uiteenlopende valuta en/of talen.

4. Verlegging van handelsbevordering naar organen met een privé-karakter, zoals Kamers van Koophandel. Zulk een maatregel, zo zij ertoe zou kunnen leiden dat hetzelfde resultaat in het belang van de handel wordt bereikt, zou niet mogelijk zijn in landen waar de overheid een belangrijke invloed heeft of rol speelt in het economisch leven en waar dus interventies op officieel niveau van ambassades niet kunnen worden gemist. Daarnaast doet zich de vraag voor of zulk een verlegging, gelet op het feit dat instituten als hier bedoeld slechts hoogst zelden in staat zijn zich zonder subsidies in leven te houden, in feite tot een besparing van overheidsuitgaven zou leiden, dan wel slechts een verschuiving van de begroting van Buitenlandse Zaken naar die van Economische Zaken zou betekenen.

5. Reizende ambtenaren, in Nederland gestationeerd, in plaats van in het buitenland gevestigde ambtenaren. Zulk een oplossing is in een Europees land voor wat betreft één vertegenwoordiger in één Afrikaans land in het verleden geprobeerd, doch nimmer herhaald. Indien het gaat om zeer specifieke en incidentele problemen, waarbij de kennis van zaken zwaarder weegt dan het bestaan van de permanente contacten wordt deze werkwijze uiteraard reeds toegepast. Indien de Dienst door in voorgaande opties geschilderde contracties – of slechts door een deel daarvan – zich minder zal kunnen gaan specialiseren zal wellicht meer moeten worden overgegaan tot deze wijze van vertegenwoordiging, hetwelk de door contractie bereikte resultaten beperkt. In elk geval zal echter de hier bedoelde benadering niet mogen leiden tot een verschuiving van het werk van de huidige diensten naar die, welke onder andere begrotingen vallen, aangezien dat slechts een schijnoperatie zou zijn. En de vraag of zulk een verschuiving mogelijkwerwijs netto tot een bezuiniging zou kunnen leiden behoeft, naar het voorkomt, nauwelijks te worden bestudeerd, gezien het feit, dat alle landen zich voor hun onderlinge betrekkingen normaliter van een reguliere Buitenlandse Dienst bedienen.

6. Overwegen of, en in hoeverre, besparingen in geld en mankracht verkregen kunnen worden uit bij voorbeeld:

- vertraging in het overplaatsingsritme,
- verdergaande combinatie van functies,
- waar mogelijk verjonging van het apparaat door inzetten van ambtenaren van een iets lagere rang,
- combinatie van taken met andere landen,
- het verder centraliseren van niet-afstootbare consulaire en administratieve taken.

7. Tot slot is vanuit de Werkgroep nog aangedrongen op het betrekken in deze studie van de valuta-inkomens van de ambtenaren van de Buitenlandse Dienst, welke zij genieten wanneer zij aan posten in het buitenland verbonden zijn. Dit valuta-inkomen bestaat uit het Nederlandse salaris van de betrokken ambtenaar plus een verblijfsvergoeding welke (vide artikel 44 en andere artikelen van het Reglement van de Buitenlandse Dienst) en dient ter tegemoetkoming in de kosten welke uit het verblijf buiten Nederland en de vervulling van hun betrekking voor hen en hun gezin voortvloeien. Dit onderwerp werd toegewezen aan de Werkgroep Heroverweging Arbeidsvoorwaarden Collectieve Sector (HAC).

De Werkgroep Buitenlandse Dienst heeft de uitwerking van deze problematiek niet tot haar taak gerekend. Wel is de Werkgroep van mening dat beleidsmatige aspecten van de valuta-inkomens nader bestudeerd dienen te worden in de Werkgroep Herstructurering Valuta-inkomens.

Consequenties

Terugtrekking van een zo groot aantal ambtenaren als in de 5% optie aangeduid uit de posten waar zulks mogelijk is – en dit laatste zal hieronder nader worden gezien – zal, wellicht in uiteenlopende mate, tot een reductie van de prestaties op alle in hoofdstuk I genoemde takenpakketten leiden.

In het algemeen kan gesteld worden, dat, na een beperkte bezuinigingsoperatie, verdere besnoeiingen in de financiële sfeer verhoudingsgewijs een voortschrijdende wanverhouding kunnen opleveren tussen de bezuinigde middelen enerzijds en de schade aan het rendement van de Dienst anderzijds.

Zonder in te gaan op de vraag welke precies de posten zouden kunnen zijn die hieronder zouden vallen (dit is, gelet op de internationaal-politieke consequenties, een zo politiek geladen vraagstuk, dat de werkgroep zich daarover niet heeft kunnen uitspreken) is het duidelijk dat zodoende getroffen kunnen worden de belangstelling voor de mensenrechten, welke met name in het gedrang komen in die landen waar de Nederlandse vertegenwoordigingen aan de kleinere kant zijn, de economische belangenbehartiging en de handelsbevordering waarbij alle posten zijn ingeschakeld, de politieke werkzaamheden en de consulaire taken, voor zover die niet aan honoraire ambtenaren kunnen worden overgedragen, en ook in enkele posten de ontwikkelingssamenwerking. Deze belangen zullen ten dele vanuit andere plaatsen behartigd moeten worden.

Een wezenlijk aspect van het vraagstuk van de eventuele sluiting van een post is de politieke consequentie op de bilaterale relaties. Waar het hier in belangrijke mate zal moeten gaan om kleinere en armere landen (immers, het gaat ook om de kleinere posten en die bevinden zich in de landen waar ook onze belangen dienovereenkomstig zijn, voor zover niet speciale banden zoals die van ontwikkelingssamenwerking tot een relatief grotere bezetting hebben geleid) zal het begrip voor de noodzaak van een terugtrekking van een bestaande post door een aldaar toch steeds als rijk aangezien land als Nederland niet gemakkelijk ingang vinden. Een zodanige, steeds als enigermate krenkend aangevoelde stap zal – juist omdat in die landengroepen de handel veelal in kleinere kringen aan de bovenlaag geconcentreerd is – in sommige streken een buiten proportioneel negatief effect op de Nederlandse handel kunnen hebben.

Bij het afwegen van de vraag welk percentage van de nagestreefde reducties zou moeten worden gezocht in terugtrekking van personeel van grotere posten en welk in de sluiting van kleinere posten zal dienen te worden bedacht, dat bepaalde streken en taken een minimale bezetting van posten vergen waaronder niet zal kunnen worden gegaan. Zo zal in tropische streken (en met name wanneer het daar gaat om posten die meerdere landen bedienen) en in sommige andere landen, waar speciale verlofrechten moeten worden aangehouden, een minimum bezetting van drie diplomatieke ambtenaren moeten worden aangehouden waaronder slechts tot sluiting van de post kan worden besloten.

Ook in de grotere posten zal echter elke personeelsreductie terstond vertaald moeten worden in een vermindering van de taken die behandeld kunnen worden.

Tot slot dient dan nog overwogen te worden dat de Buitenlandse Dienst een belangrijke rol speelt in het beeld dat Nederland in de wereld heeft verworven. In voorgaande passages van dit rapport is aangegeven hoe het aantal Nederlandse posten in het buitenland zich verhoudt tot die van andere landen, waarbij is gebleken dat Nederland thans in het aantal posten op één lijn ligt met België en Zwitserland. Ons land zal bij het vaststellen van het aantal vertegenwoordigingen dat het in het buitenland aanhoudt, mede bepalen welke rol het nog in de wereld zal willen spelen en op het niveau van welke andere landen het zich wenst te rangeren.

Ook de hiervoor beschreven 5% optie zal Nederland reeds in verhouding tot andere landen omlaag halen van de positie van een van de meer invloed-

rijken onder de kleinere landen tot een aanmerkelijk lagere plaats. De rol welke Nederland dan internationaal zal kunnen blijven spelen zal niet meer in verhouding staan tot wat andere landen van ons verwachten op grond van ons bevolkingstal, ons nationaal produkt en ons aandeel in de wereldhandel.

In het geval van een 10%-optie zouden alle eerdergenoemde negatieve gevolgen in aanmerkelijk ernstiger mate worden opgeroepen en zouden ook al een of meer posten in de z.g. concentratielandengroep van de ontwikkelingssamenwerking getroffen worden, hetwelk uiteraard slechts met een duidelijke ombuiging van dat beleid mogelijk zou zijn.

Een 20%-optie zou in de praktijk, wat de «output» betreft, een reductie tot bijna de helft van het huidige niveau teweegbrengen.

Andere bezuinigingsmogelijkheden

In haar discussie is de werkgroep voorts nog gestuit op een aantal suggesties en opmerkingen welke tot nadere bezuinigingen zouden kunnen leiden en waarvan zij daarom een nadere bestudering meent te mogen aanbevelen:

1. Automatisering van administratie. Op één consulaire post is reeds overgegaan tot het machinaal produceren van een stempelafdruk, die de normale kanselarijrechtbon kan vervangen. Ook de verdere administratie, met name op het gebied van de persoonsgegevens in het raam van de paspoortadministratie is in één gebied in studie. Wellicht zou deze gedachte ook in breder verband kunnen worden uitgewerkt. Ook met betrekking tot de financiële administratie lijken nog mogelijkheden te bestaan voor een modernisering welke tot verdere personeelsbesparing, vooral in het buitenland, zou kunnen leiden.

2. Invoer van moderne technische apparatuur zou, met gebruikmaking van geheugensystemen, kunnen leiden tot een reductie in het werk van secretaresses. Afgewogen zou moeten worden in hoeverre investeringen in deze opwegen tegen aldus te bereiken besparingen.

3. Aan alle overheidsdiensten zou dienen te worden aangegeven, dat een intensiever gebruik dient te worden gemaakt van de bestaande Buitenlandse Dienst voor het verzamelen van informatie en het behandelen van lopende zaken. Een zodanige betere inschakeling van de Buitenlandse Dienst zal het in vele gevallen mogelijk maken om dezelfde resultaten te bereiken zonder het ondernemen van dienstreizen, en dus met een aanmerkelijke besparing van kosten. Gebleken is voorts dat sommige departementen van overheidsdienst plannen maken, en zelfs overgaan tot het uitzenden van technische attachés zonder dat tevoren voldoende is nagegaan of voor het beoogde doel kan worden volstaan met het inschakelen van de bestaande Buitenlandse Dienst. Ook op dit gebied zijn er mogelijkheden tot groter zuinigheid aanwezig.

4. Direct aansluitend aan het voorgaande is de aandacht van de werkgroep gevestigd op het feit, dat Nederland in internationale conferenties en bij bezoeken over het algemeen aanmerkelijk talrijkere delegaties pleegt af te vaardigen dan met Nederland vergelijkbare landen plegen te doen. Met een betere onderlinge afweging der belangen van verschillende bij een bepaald onderwerp geïnteresseerde Nederlandse groeperingen en instanties voorafgaande aan de uitzending van de betrokken delegaties en een daaruit resulterende betere instructie zullen een groot aantal motieven, welke aan de samenstelling van bredere delegaties ten grondslag liggen, kunnen vallen.

5. Overwogen zou kunnen worden in hoeverre de bestaande Inspectie van de Buitenlandse Dienst zich in de toekomst nog meer zou dienen te richten op de totaliteit der posten, op dezelfde wijze als die in deze studie van de werkgroep als eenheid is gezien.

HOOFDSTUK V. PRIORITEITENBEPALING IN DE BUITENLANDSE DIENST

Bij haar discussie over taak en omvang van de Buitenlandse Dienst is de werkgroep er niet in geslaagd een methode te ontwikkelen die haar in staat zou stellen te komen tot een prioriteitenafweging tussen onderscheidene taken van de dienst. Duidelijk heeft hier gespeeld het probleem van het ontbreken van een gemeenschappelijke noemer voor de verscheidenheid van deze taken.

Dit is terug te voeren op de omstandigheid dat de Buitenlandse Dienst taken en functies uitoefent die tevens onder meerdere departementen van algemeen bestuur ressorteren en waarvoor meerdere ministeries specifieke politieke verantwoordelijkheid dragen. Dit prioriteitenprobleem als gevolg van het moeten dienen van meerdere politieke heren is overigens niet nieuw voor de dienst; de toenemende internationalisatie van overheidstaken tijdens de laatste 10 à 20 jaar heeft dit vraagstuk echter wel onoverzichtelijker gemaakt. (De niet onaanzienlijke groei van het aantal gespecialiseerde attachés in de laatste jaren duidt er wellicht op dat vakdepartementen het prioriteitenprobleem van de Buitenlandse Dienst bij de verrichting van internationale overheidstaken zelfstandig oplossen).

Binnen de tot nog toe plaatsgevonden toewijzing van mankracht en middelen van de dienst is deze problematiek nog hanteerbaar gebleven. Nu echter in het licht van de toestand van 's Rijks financiële rekening moet worden gehouden met beperking van middelentoewijzing signaleert de Werkgroep dat duidelijke afweging van een besluitvorming over prioriteiten geboden wordt.

Zich bewust van het feit dat een prioriteitenafweging in deze een geheel politieke aangelegenheid is, heeft de werkgroep overwogen dat daarbij enkele punten vooropgesteld zouden dienen te worden:

1. Zoals al eerder aangegeven vindt een deel der taken van de Buitenlandse Dienst zijn basis in de nationale wetgeving (bij voorbeeld paspoort- en visumbeleid), in verdragen en in het ongeschreven volkenrecht.
2. Individuele Nederlanders en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven die zich om hulp en raad tot de posten van de Buitenlandse Dienst wenden, zullen met het moeilijker worden der economische omstandigheden in groeiende mate beslag gaan leggen op de posten van de dienst, voor die bijstand waarop zij aanspraak kunnen maken.
3. De voornaamste aanspraak op de tijd van de dienst zal komen van de zijde van de overheid. Intergouvernementele relaties strekken zich thans uit tot praktisch alle taken van overheidsbedrijvigheid. Indien zich daar, onder de te verwachten druk der omstandigheden, in toenemende mate de noodzaak zal voordoen van het maken van een keuze, zal een afweging niet vermeden kunnen worden ter bepaling van de wijze van inzetten van de beschikbare mankracht. Hierbij zullen, zoals aangegeven, politieke overwegingen bepalend zijn waarbij de behartiging door de Buitenlandse Dienst van essentiële belangen op het vlak van de nationale veiligheid, territoriale integriteit en nationale economie afgewogen moeten worden tegen andere verplichtingen, nationaal of internationaal, met name ook tegenover de wereld in ontwikkeling.