

Postennet in perspectief

Onderzoek naar de doelmatigheid van de vertegenwoordiging in het buitenland

IRF-onderzoek 2007, nr.1

15 maart 2007
Inspectie der Rijksfinanciën

1. INLEIDING	3
<hr/>	
1.1 INLEIDING	5
2. HET NEDERLANDSE POSTENNET	7
<hr/>	
2.1 INLEIDING	7
2.2 ONTWIKKELING PERSONEELSBESTAND	7
2.3 AMBASSADES	9
2.4 CONSULATEN	9
2.5 PERMANENTE VERTEGENWOORDIGINGEN	9
2.6 OVERIGE BEROEPSPOSTEN	11
2.7 ORGANISATIE VAN DE BUITENLANDSE DIENST	13
3. INTERNATIONALE VERGELIJKING POSTEN	15
<hr/>	
3.1 INLEIDING	15
3.2 WAT WORDT VERGELEKEN?	15
3.3 AMBASSADES VERGELEKEN	15
3.4 BEROEPSCONSULATEN VERGELEKEN	16
3.5 PERMANENTE VERTEGENWOORDIGINGEN VERGELEKEN	17
3.6 HET TOTAALPLAATJE	18
3.7 HET AUSTRALISCHE MODEL	20
4. KOSTEN IN PERSPECTIEF GEPLAATST	23
<hr/>	
4.1 INLEIDING	23
4.2 KOSTEN EN BATEN VAN VERTEGENWOORDIGING	23
4.3 NIET-PARTNERLANDEN	25
4.4 PARTNERLANDEN	29
BIJLAGE: TIEN AANBEVELINGEN VOOR EEN DOELMATIGER POSTENNET	33
<hr/>	

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Nederland wordt wereldwijd vertegenwoordigd in een groot aantal landen en bij een groot aantal internationale organisaties. Alle ambassades, consulaten, permanente vertegenwoordigingen en andere vormen van vertegenwoordiging in het buitenland vormen samen het Nederlandse postennet. Het postennet omvat ruim 200 beroepsposen, waar ruim 3500 betaalde medewerkers werkzaam zijn en dat een jaarlijks begrotingsbeslag kent van zo'n 330 miljoen euro.

Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is er voldoende reden om het postennet periodiek door te lichten, mede omdat er signalen zijn dat Nederland internationaal gezien een groot postennet kent. Deze aanleiding wordt versterkt door het voornemen om te bezuinigen op het apparaat van het Rijk (zie de SG-nota *De verkokering voorbij – naar een slankere en effectievere Rijksoverheid*). Dit onderzoek poogt hieraan een bijdrage te leveren door na te gaan welke uitspraken er gedaan kunnen worden over de omvang van het postennet, welke lessen er zijn te trekken uit ervaringen van andere landen en welke beleidsopties er zijn om de kosteneffectiviteit van het postennet te verhogen.

Omdat de baten van vertegenwoordiging lastig zijn vast te stellen is er geen 'eenvoudige' manier om na te gaan of er sprake is van een doelmatig postennet. Daarom is ervoor gekozen om in hoofdstuk 3 het Nederlandse postennet te vergelijken met dat van landen die qua omvang en internationaal beleid vergelijkbaar zijn met Nederland. Daarnaast is in hoofdstuk 4 een poging gedaan om de kosten van vertegenwoordiging te relateren aan het belang van dat land voor Nederland. De hieruit voortvloeiende 'relatieve omvang' van de Nederlandse vertegenwoordiging kan een indicator kan zijn voor de relatieve doelmatigheid van de post.

Als uit de analyse blijkt dat er mogelijkheden zijn om de doelmatigheid te verhogen respectievelijk daarnaar verder onderzoek te doen, dan staan de aanbevelingen hierbij opgenomen in een box. Deze vallen uiteen in aanbevelingen die betrekking hebben op het ambitieniveau zelf en aanbevelingen om gegeven het ambitieniveau de doelmatigheid te verhogen. In de bijlage staan de tien aanbevelingen gezamenlijk weergegeven.

Bij het lezen van het rapport moet in ogenschouw worden genomen dat het is geschreven vanuit een economisch perspectief, dat de uitspraken over het postennet in dit licht moeten worden gezien en dat het vanuit bijvoorbeeld politieke overwegingen ook mogelijk is om tot andere keuzes te komen.

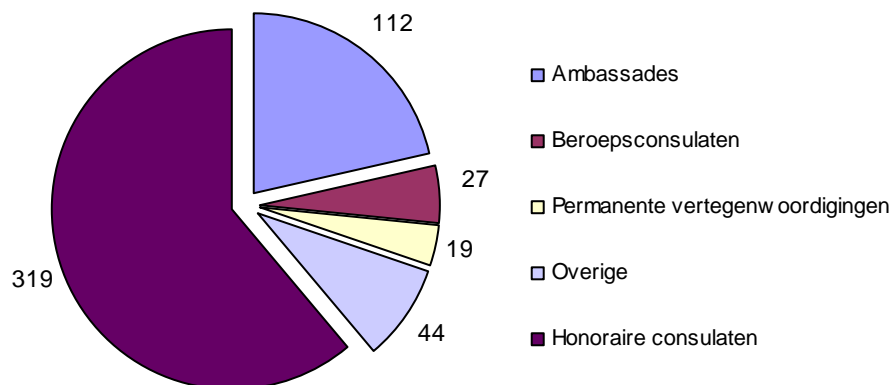
2. Het Nederlandse postennet

2.1 Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden wordt wereldwijd vertegenwoordigd via een groot postennet. De traditionele posten vallen uiteen in ambassades, consulaten en permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. In recente jaren zijn nieuwere vormen van vertegenwoordiging ontstaan die vaak een specifiekere taak kennen, zoals bijvoorbeeld economische ondersteuning. In totaal kent het 'brede' Nederlandse postennet 521 buitenlandse vertegenwoordigingen, waarvan 202 posten met beroepskrachten en 319 posten met onbezoldigde medewerkers (honorair consuls). Jaarlijks bedragen de totale kosten voor het postennet zo'n EUR 330 mln, waarvan ruim de helft besteed wordt aan personele kosten en de rest aan bedrijfsvoering.

De belangrijkste taken van buitenlandse vertegenwoordigingen zijn politieke taken; economische taken; ontwikkelingssamenwerking; consulaire taken en pers- en culturele zaken. Dit hoofdstuk gaat in op de feiten van het Nederlandse postennet: welke soorten posten zijn er? Wat is hun functie? En welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden om het postennet kosteneffectiever te maken?

Samenstelling Nederlandse postennet

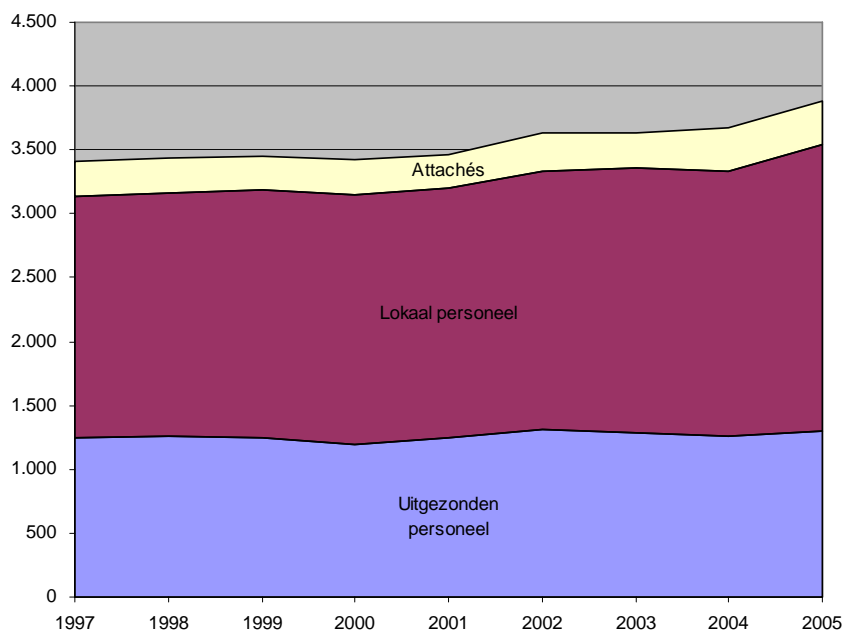


Figuur 2.1 samenstelling Nederlandse postennet

2.2 Ontwikkeling personeelsbestand

Als naar de ontwikkeling van de totale diplomatieke dienst wordt gekeken, dan valt op dat deze in de periode 1997-2005 is toegenomen van 3.410 in 1997 tot 3.885, een stijging van bijna veertien procent.

Ontwikkeling personeelsbestand postennet



Figuur 2.2 ontwikkeling verschillende categorieën medewerkers (1997-2005)

Het grootste deel van de stijging van het personeelsbestand wordt veroorzaakt door lokale medewerkers: een toename van 1.900 in 1997 tot 2.245 in 2005 (+18,2%). In dezelfde periode is het aantal uitgezonden medewerkers met 60 fte (+4,8%) toegenomen. Het aantal attachés is met een groei van meer dan 25% het snelst gestegen. Volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken ligt hier geen personele intensivering of organisatorische herindeling aan ten grondslag, maar wordt deze piek veroorzaakt door een nauwkeuriger registratie.

De gestage relatieve toename van lokaal personeel is volgens BuZa geen gevolg van expliciet beleid om uitgezonden medewerkers te vervangen voor lokaal personeel. In grote lijnen wordt de stijging veroorzaakt door extra medewerkers voor secretariële ondersteuning¹ en ter ondersteuning van de toegenomen migratie (begin jaren 2000). Uitgezonden medewerkers en attachés zijn vanwege de hoge arbeidskosten relatief duur. Lokale medewerkers zijn aanzienlijk goedkoper, doordat deze vaak tegen lokale arbeidsvoorwaarden in dienst kunnen worden genomen.

Aanbeveling 1

Aanbevolen wordt om na te gaan in hoeverre lokale medewerkers meer ingezet kunnen worden voor werkzaamheden die nu nog door uitgezonden medewerkers worden uitgevoerd.

¹ De toename heeft deels een technische achtergrond, omdat sinds 1998 de salarisverwerking voor (secretariële) medewerkers van een aantal andere organisaties via de BuZa-begroting loopt.

2.3 Ambassades

Ambassades vormen de belangrijkste politieke vertegenwoordiging in het buitenland. Samen met de consulaten vormen ambassades de bilaterale posten van Nederland. Nederland heeft 112 ambassades, die kunnen worden ingezet voor alle bovengenoemde taken.

2.4 Consulaten

Consulaten zijn ondergeschikt aan ambassades, en zijn primair gericht op economische en consulaire taken. De economische taken bestaan voornamelijk uit het ondersteunen van exporterende bedrijven en het bevorderen van investeringen in Nederland. De consulaire taken bestaan uit het verlenen van diverse consulaire diensten aan Nederlanders in het buitenland en worden deels in rekening gebracht bij de gebruiker².

Bij consulaten zijn twee soorten te onderscheiden. Het eerste onderscheid is hiërarchisch van aard: er zijn 'gewone' consulaten en 'consulaten-generaal'. Consulaten-generaal staan lager in rang dan ambassades, maar hoger dan 'gewone' consulaten. Het tweede onderscheid betreft dat tussen beroepsconsulaten en honoraire consulaten. Beroepsposten maken gebruik van uitgezonden medewerkers van Buitenlandse Zaken. Bij honoraire consulaten is dit niet het geval, dit is vaak een burger van het land waar het consulaat is gevestigd of een Nederlander die daar woont. Hoewel de consul-honoraire diplomatieke diensten kan verlenen is hij vooral adviseur voor bedrijven en burgers die in zijn eigen land zaken willen doen. Consuls-honoraire zijn onbezoldigd en doen het werk voor 'de eer', vandaar de titel 'honoraire'. Nederland heeft 27 beroepsconsulaten en 319 consulaten-honoraire.

2.5 Permanente vertegenwoordigingen

Permanente vertegenwoordigingen (PV's) bij internationale organisaties hebben als taak om Nederland bij deze organisaties te vertegenwoordigen, om de Nederlandse belangen te behartigen en standpunten te verdedigen. De PV's vormen de multilaterale posten binnen de diplomatieke vertegenwoordiging. Nederland kent negentien PV's in dertien verschillende steden. Vaak staan in deze steden ook een bilaterale post: ambassades in hoofdsteden en consulaten in andere steden³.

Voor steden met een bilaterale post is het interessant om te zien of de multilaterale post in hetzelfde pand gevestigd is – onder de veronderstelling dat 'samenwonen' gepaard gaat met lagere bedrijfsvoeringskosten, dat wil zeggen lagere kosten voor huisvesting en voor de interne organisatie.

² Volgens de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken omvat consulaire bijstand dienstverlening op de volgende terreinen: gedetineerdenbegeleiding; repatriëring van Nederlanders; afleggen inburgeringsexamens; welstand van Nederlanders in het buitenland; vermissing van Nederlanders in het buitenland; ziekenhuisopname; overlijden van Nederlanders in het buitenland; reisadviezen; evacuaties; afgifte van reisdocumenten, waaronder nooddocumenten; burgerlijke stand en notariaat; consulaire verklaringen; personen- en familierecht, Nederlands nationaliteitsrecht; en internationale kinderopvoering.

³ Vrijwel altijd bevindt zich in een stad met een multilaterale post ook een bilaterale post. Uitzonderingen zijn Kingston (Jamaica), waar de ambassade met ingang van 3 juni 2003 gesloten is wegens de slechte veiligheidssituatie en Den Haag (PV in pandig bij ministerie van Buitenlandse Zaken).

Uit tabel 2.1 blijkt dat er acht PV's in zeven steden eigen huisvesting hebben, terwijl er in dezelfde stad ook een Nederlandse ambassade of consulaat is gevestigd. Dit werpt de vraag op of er hierbij wel sprake is van efficiënte bedrijfsvoering of dat hier mogelijkheden tot doelmatigheidswinst liggen - uiteraard rekening houdend met de mogelijkheden en beperkingen die uitgaan van de relevante internationale verdragen.

<i>Stad</i>	<i>Internationale organisatie</i>	<i>Bij bilaterale post?</i>
Bangkok	ESCAP	ja
Brussel	NAVO	nee
	EU	ja
	WEU	ja
Den Haag	OPCW	n.v.t.
Geneve	Verenigde Naties ea	nee
	Delegatie ontwapening	nee
Kingston	<i>International Seabed Authority</i>	n.v.t.
Madrid	<i>World Tourism Organisation</i>	ja
Nairobi	UNEP	ja
	Habitat	ja
New York	Verenigde Naties	nee
Parijs	OESO	nee
	UNESCO	ja
Rome	FAO / WFP / IFAD	nee
Straatsburg	Raad van Europa	nee
Washington	IMF en Wereldbank	nee
Wenen	OVSE	ja
	VN	ja

Tabel 2.1 Permanente vertegenwoordigingen en hun vestigingsplaats

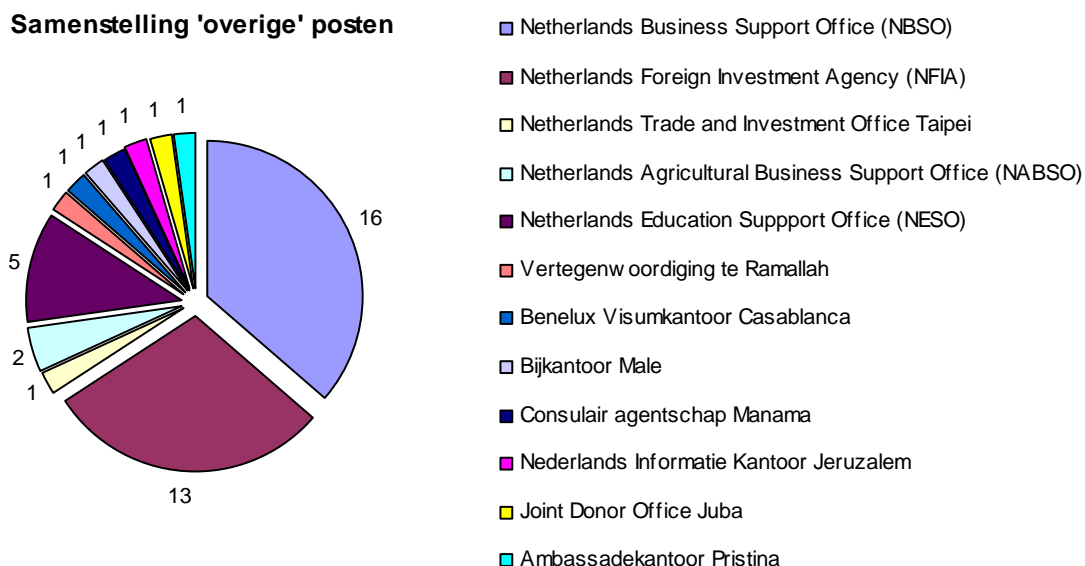
Aanbeveling 2

Aanbevolen wordt om in steden waar zich op afzonderlijke locaties meerdere Nederlandse vertegenwoordigingen bevinden deze zo mogelijk en voor zover dit tot lagere kosten leidt samen te voegen op één locatie. Op dit moment staat wereldwijd in zeven steden waar zich een Nederlandse ambassade of consulaat bevindt, apart een vestiging van een Nederlandse vertegenwoordiging bij een internationale organisatie.

Verder wordt aanbevolen om na te gaan waarom Nederland ten opzichte van de andere onderzochte landen zo veel vaker permanent vertegenwoordigd wordt bij internationale organisaties (zie H3), welk prijskaartje hier aan hangt, hoe andere landen hun vertegenwoordiging bij internationale organisaties organiseren en welke lessen Nederland hier uit kan trekken.

2.6 Overige beroepsposen

De resterende 44 beroepsposen vallen binnen de categorie 'overig'. Hierbij gaat het vaak om economische steunpunten, maar ook bevordering van hoger onderwijs gebeurt steeds vaker via specifieke posen. Figuur 2.3 geeft een overzicht van de soorten posen binnen deze categorie.



Figuur 2.3 aard en samenstelling van de posen binnen de categorie 'overige'

Het merendeel van de 'overige' posen betreft *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's). In totaal zijn er zestien NBSO's, die in tegenstelling tot ambassades en consulaten uitsluitend economische taken hebben. Ze hebben als doel om Nederlandse bedrijven te ondersteunen bij hun activiteiten op veelbelovende markten. NBSO's bieden eenzelfde dienstenpakket als consulaten en ambassades en bevinden zich in steden waar geen ambassade of consulaat is gevestigd. Een NBSO is in vergelijking met officiële bilaterale posen als ambassades en consulaten een relatief flexibele organisatievorm, vanwege de juridische status van stichting maar ook omdat het openen en sluiten hiervan niet als politieke handeling wordt gezien. Met de flexibiliteit wordt beoogd om snel in te kunnen spelen op marktontwikkelingen. NBSO's worden deels bekostigd door het in rekening brengen van diensten en deels vanuit de Rijksbegroting; de structurele kosten bedragen zo'n EUR 3 mln.

Verder zijn er dertien kantoren van het *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA). Deze kantoren hebben eveneens uitsluitend economische taken, en verlenen assistentie aan buitenlandse bedrijven die overwegen zich in Nederland te vestigen. Bij de NFIA's werken 35 medewerkers waarvan er twaalf uitgezonden zijn en de rest lokaal geworven is. De NFIA's ressorteren onder het ministerie van Economische Zaken.

Aanbeveling 3

Aanbevolen wordt om voor de bekostiging van economische dienstverlening waar mogelijk het profijtbeginsel in te voeren. Op dit moment worden kosten voor dienstverlening slechts in beperkte mate rekening gebracht bij de gebruikmakende bedrijven. Omdat de baten voornamelijk bij de gebruikmakende bedrijven neerslaan, ligt het in de rede om de kosten voor dienstverlening door te berekenen. Profijtbeginsel invoeren is wenselijk cq. mogelijk voor zover er eenduidige producten kunnen worden geformuleerd en voor zover dit niet leidt tot een buitenproportionele toename van administratieve lasten.

De nieuwste loot aan de *Support Office*-boom betreft de vanuit LNV aangestuurde *Netherlands Agri Business Support Office* (NABSO). NABSO's zijn evenals NBSO's flexibele organisatievormen en beogen wederzijdse handelscontacten te bevorderen en agrarische kennisuitwisseling te stimuleren. Er zijn op dit moment twee NABSO's: in Moskou en in Harbin (China). Daarnaast kent LNV ook nog een Centrum voor Kennis- en Technologie-overdracht in de Oekraïne die de kennis- en/of technologiebasis op een specifiek agrarisch deelgebied (in dit geval over de aardappelpootgoed- en groenteteelt-sector) moet vergroten met het oog op het vergroten van marktkansen voor Nederlandse agribusiness bedrijven. Naast eigen organisaties heeft LNV wereldwijd bij BZ-posten nog veertig attachés of LNV-raden gestationeerd.

Sinds 2001 bestaan er ook *Netherlands Education Support Offices* (NESO). NESO's vallen onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en richten zich op het promoten van Nederlands hoger onderwijs in den vreemde, met name in Azië. Op dit moment zijn er vijf NESO's; in 2007 staat de opening gepland van nog een vijftal NESO's.

Aanbeveling 4

Aanbevolen wordt om na te gaan of het wenselijk is dat er aparte economische en agrarische steunpunten bestaan, of dat organisatorische samenvoeging mogelijk is en voordelen met zich meebrengt - dit is temeer van belang omdat het aantal steunpunten toeneemt. Voor zover ambassades en consulaten-generaal hoofdzakelijk een economische functie hebben, kan worden overwogen deze om te zetten in flexibelere en kosteneffectievere NBSO's, rekening houdend met het feit dat economische taken in sommige landen alleen effectief kunnen worden uitgevoerd als deze politiek worden ondersteund.

De overige posten variëren sterk van karakter. Hierbij gaat het onder meer om vertegenwoordigingen bij niet erkende staten als Taiwan, Kosovo en de Palestijnse gebieden. Hierbinnen zijn echter ook twee posten die interessant zijn voor ons onderzoek. Hierbij gaat het om posten waar internationaal

samengewerkt wordt met het oog op het behalen van schaalvoordelen. De eerste post betreft het met België en Luxemburg gedeelde Benelux Visumkantoor in Casablanca. Zoals de naam al suggereert gaat het hierbij om een post waar consulaire dienstverlening plaatsvindt. De tweede betreft het gemeenschappelijke donorkantoor in Juba, Zuid Sudan. Nederland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en het VK hebben in Juba een gemeenschappelijk donorkantoor opgezet, het *Joint Donor Team* (JDT). Het team beheert ontwikkelingssamenwerkingprogramma's namens de vijf landen, als zijnde één donor.

Aanbeveling 5

Aanbevolen wordt om na te gaan welke lessen er te trekken zijn uit de lopende samenwerkingsverbanden met andere landen en onder welke voorwaarden samenwerking kan worden geïntensiveerd. Met name op het terrein van consulaire dienstverlening en uitvoering van OS-beleid biedt verdergaande samenwerking mogelijkheden voor alle betrokken landen om taken kosteneffectiever uit te voeren. Voor economische dienstverlening geldt dit in mindere mate, gezien de soms uiteenlopende economische belangen tussen landen. Gezien de politiek gezien barre omstandigheden waarbinnen de het Joint Donor Team in Juba moet opereren, verdient het aanbeveling om ook in een stabiel land een pilot voor een gezamenlijk donorkantoor op te starten.

De samenwerking is niet ingegeven door kostenbesparing in de huisvesting, maar doordat hierdoor de werkprocessen eenvoudiger kunnen worden gestroomlijnd. Deze stroomlijning beperkt de capaciteitslasten van het ontvangende land, doordat het niet langer geconfronteerd wordt met een veelheid van werkprocessen bij verschillende donoren (zie ook aanbeveling 7). Ondanks dat het niet met dit doel is opgezet kunnen de ervaringen met Juba wel aanknopingspunten bieden voor verder internationale samenwerking bij de uitvoering van ontwikkelingsprojecten, waarbij zowel het beleid als de uitvoering aan doelmatigheid kan winnen.

2.7 Organisatie van de buitenlandse dienst

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de contacten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en andere staten en internationale organisaties. Andere ministeries hebben vanwege hun eigen beleidsverantwoordelijkheid ook internationale contacten. Deze internationale contacten van beleidsdepartementen kunnen plaatsvinden via eigen posten, maar ook via de traditionele posten, door stationering van gedetacheerde ambtenaren, de zogeheten attachés.

Aansturing posten

De diversiteit van de posten binnen het 'brede' postennet is ook te herkennen in het aantal sturingsrelaties tussen 'Den Haag' en de posten. De traditionele BZ-posten (ambassades, consulaten en permanente vertegenwoordigingen) vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken en worden aangestuurd vanuit BZ. Dit geldt echter niet voor de overige posten.

Zo vindt aansturing van de algemene economische steunpunten (de NBSO's en de NFIA's) plaats vanuit het ministerie van Economische Zaken, terwijl die van de agrarische (NABSO's) en onderwijs- (NESO's) steunpunten weer plaatsvindt vanuit respectievelijk LNV en OCW.

Organisatie binnen de traditionele posten

Bij traditionele posten kunnen zowel medewerkers van Buitenlandse Zaken als attachés van beleidsdepartementen werken. Volgens de *Attaché Notitie*: “draagt het hoofd van de diplomatieke vertegenwoordiging (de chef de poste) in zijn dagelijkse taakuitoefening op de post bij aan een ontschotte en versterkte samenwerking tussen ambtenaren van BZ en de attachés van andere ministeries”. De chef de poste wordt geacht hieraan bij te dragen, maar heeft hier echter geen sturingsbevoegdheid voor. Attachés werken namelijk op instructie van hun uitzendende ministerie. Dit leidt er in de praktijk toe dat de verschillende functies binnen de posten onafhankelijk van elkaar opereren - ondanks dat er een geïntegreerd buitenlandbeleid op de posten wordt nagestreefd. In een optimale situatie is er sprake van een eenduidige sturingsrelatie. Hiervoor is het echter wel nodig dat er op de posten voldoende expertise is om de voor die post relevante taken uit te voeren.

Aanbeveling 6

Het verdient aanbeveling om de integratie van de verschillende functies binnen het buitenlandbeleid te versterken. Door de structuur waarbij attachés aangestuurd worden vanuit het zendende ministerie, opereren verschillende functies binnen een post vaak te onafhankelijk van elkaar, wat ten koste kan gaan van de effectiviteit van het beleid en wat ook -onnodig- extra (ondersteunings-) kosten met zich meebrengt. Integratie van het buitenlandbeleid is het meest effectief wanneer deze zowel op de posten als bij de zendende departementen wordt doorgevoerd. Een andere voorwaarde voor effectieve integratie is dat geborgd wordt dat er voldoende expertise aanwezig is om de voor die post relevante taken uit te voeren.

3 Internationale vergelijking posten

3.1 Inleiding

Nederland heeft blijkens hoofdstuk 2 een groot aantal vertegenwoordigingen in het buitenland – maar hoe moet hier tegenaan gekeken worden? In dit hoofdstuk wordt de omvang van het Nederlandse postennet in een internationaal perspectief gesteld, door het postennet te vergelijken met dat van een zevental vergelijkbare andere landen. Voor zover er lessen te trekken zijn uit de beleidsmatige keuzes van andere landen worden deze ook meegenomen, waarbij met name het Australische model leerzaam is.

3.2 Wat wordt vergeleken?

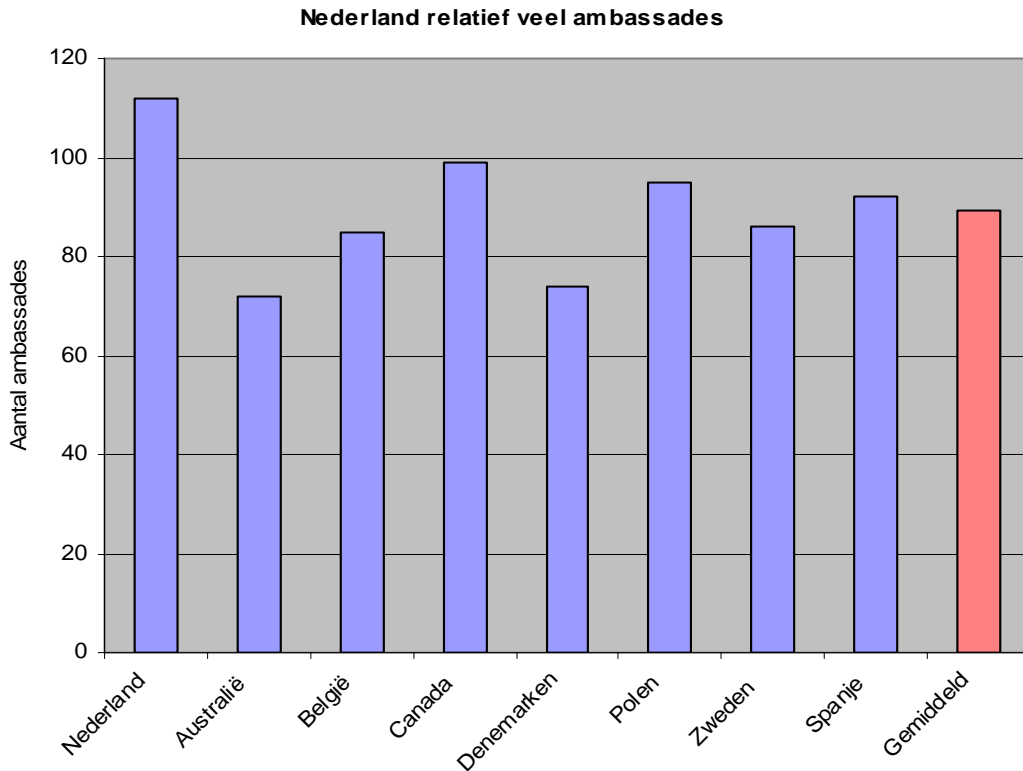
De zeven landen waarmee het Nederlandse postennet wordt vergeleken zijn Australië, België, Canada, Denemarken, Polen, Spanje en Zweden. Deze landen zijn gekozen omdat ze qua omvang en internationale oriëntering goed vergelijkbaar zijn met Nederland. Bovendien kent een aantal van deze landen een vergelijkbare inspanning ten aanzien van het ontwikkelingsbeleid. Bij de vergelijking is het aantal posten van Nederland afgezet tegen dat van de zeven individuele landen en tegen het gemiddelde. Vergelijking vindt plaats voor de categorieën ambassades, beroepsconsulaten en permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. Door de grote diversiteit van de categorie 'overige posten' is een vergelijking hiervan tussen landen weinig zinvol; daarom wordt deze niet meegenomen.

3.3 Ambassades vergeleken

Uit figuur 3.1 blijkt dat Australië, België, Canada, Denemarken, Polen, Spanje⁴ en Zweden alle tussen de 70 en 100 ambassades hebben⁵. Gemiddelde hebben Nederland en deze landen samen 89 ambassades. Dit betekent dat Nederland met 112 stuks ruim vijftientig procent meer ambassades heeft dan gemiddeld.

⁴ Voor Spanje zijn alleen cijfers voor ambassades beschikbaar.

⁵ Bij Australië en Canada zijn bij de categorie ambassades ook de *High Commissions* opgenomen. *High Commissions* zijn onderlinge vertegenwoordigingen van landen binnen het Gemenebest van Naties en hebben hetzelfde karakter als een ambassade.



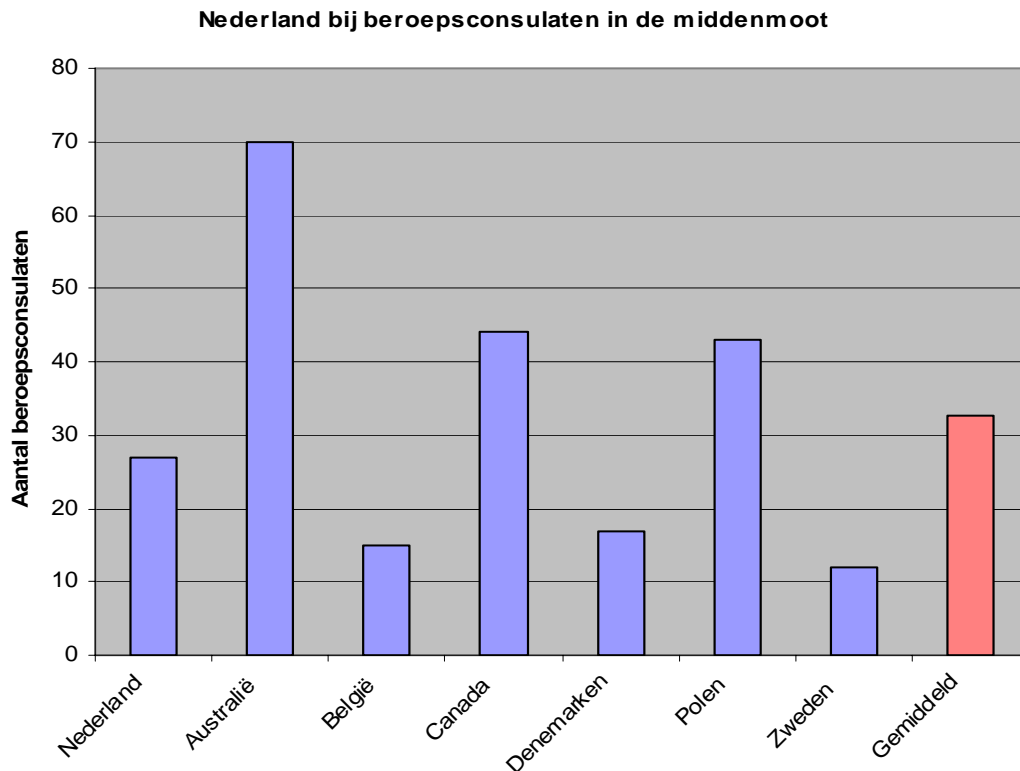
Figuur 3.1 vergelijking aantal ambassades

Het is op voorhand niet duidelijk waarom Nederland in vergelijking met de andere landen duidelijk meer ambassades kent. Wellicht dat er een historische verklaring voor is. De vraag die gesteld kan worden is of dit hoge ambitieniveau vandaag de dag nog voortvloeit uit een strikte redenering van nut en noodzaak.

3.4 Beroepsconsulaten vergeleken

Is er bij de ambassades -op de statistische uitschieter Nederland na- nog een redelijke gemene deler te vinden tussen het aantal posten – bij de beroepsconsulaten variëren de aantallen aanzienlijk.

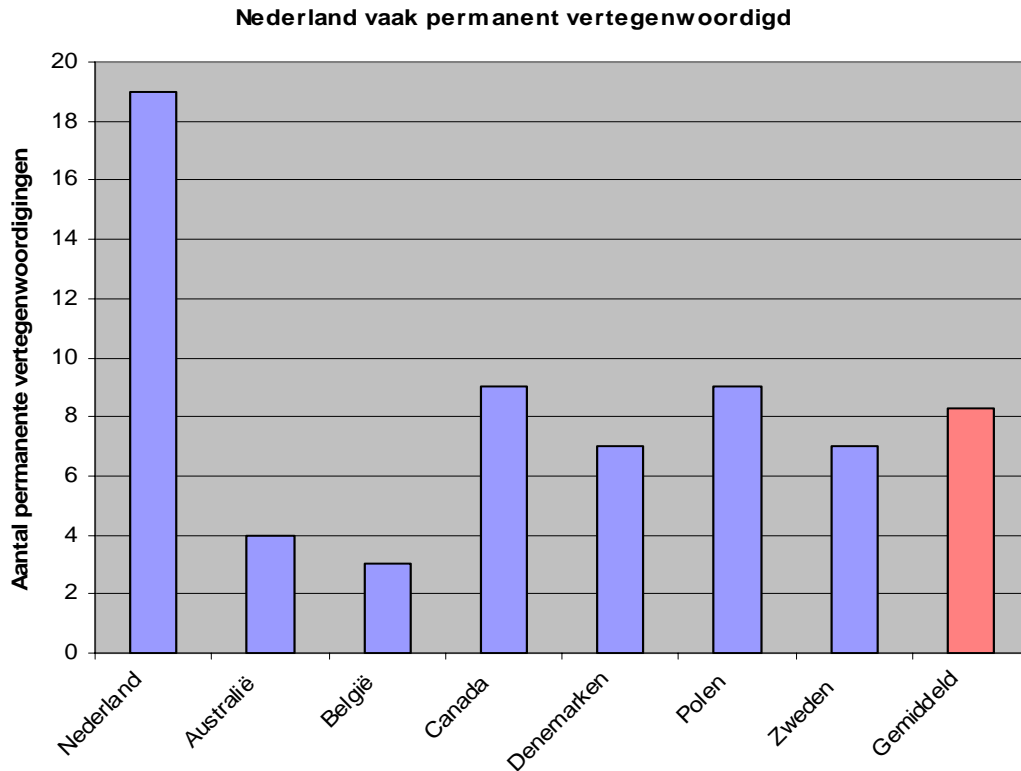
Figuur 3.2 laat zien dat landen als België, Denemarken en Zweden met twaalf tot zeventien stuks een beperkt aantal beroepsconsulaten hebben. Polen en Canada bezitten er ruim veertig, terwijl Australië er met maar liefst zeventig met kop en schouders bovenuit steekt. Nederland zit met 27 beroepsconsulaten tussen beide groepen in.



Figuur 3.2 vergelijking aantal beroepsconsulaten

3.5 Permanente vertegenwoordigingen vergeleken

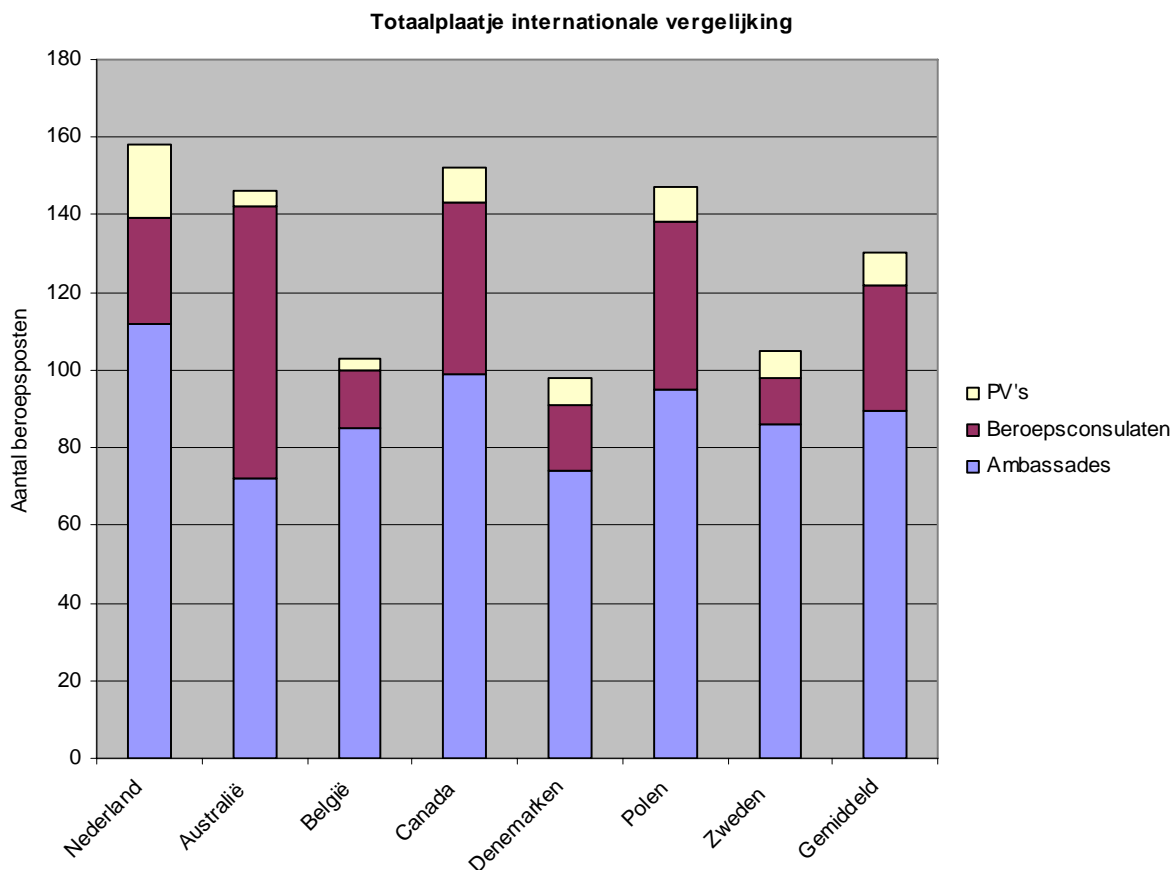
Bij een vergelijking van het aantal permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties valt op dat Nederland veel vaker permanent vertegenwoordigd wordt bij internationale organisaties dan de andere landen: ruim twee keer meer dan gemiddeld. Hiervoor is een aantal verklaringen mogelijk. Zo kan het zijn dat de ministeries van Buitenlandse Zaken van de landen waarmee vergeleken wordt in hun officiële statistieken op een andere manier invulling geven aan het begrip permanente vertegenwoordiging. Ook kan het zijn dat Nederland lid is van relatief veel internationale organisaties.



Figuur 3.3 vergelijking aantal PV's bij internationale organisaties

3.6 Het totaalplaatje

Tot nu toe zijn individuele categorieën posten vergeleken. Als naar het postennet als geheel wordt gekeken, dan valt ook een aantal zaken op. Figuur 3.4 laat zien dat Nederland met 158 bilaterale en multilaterale beroepsposen een relatief groot postennet heeft; ruim 20% meer dan gemiddeld. Canada (152), Polen (147) en Australië (146) hebben een vergelijkbaar aantal posten, de overige landen hebben er met rond de 100 posten aanzienlijk minder.



Figuur 3.4 vergelijking beroepspostennet

Uit figuur 3.4 treedt een beeld naar voren dat Australië andere keuzes maakt dan Nederland. De omvang van het Australische bilaterale postennet is met 142 posten weliswaar vergelijkbaar met dat van Nederland (139); de samenstelling is echter aanzienlijk anders. Bij Australië ligt het zwaartepunt van het bilaterale postennet niet bij ambassades, maar is deze evenredig verdeeld tussen ambassades (51% van de bilaterale beroepsposten) en consulaten (de resterende 49%). Nederland steunt bij het bilaterale beroepspostennet juist zwaar op ambassades (meer dan 80% van de bilaterale beroepsposten). De Australische keuze is een interessante, aangezien beroepsconsulaten dezelfde dienstverlening bieden aan burgers en bedrijven als ambassades, maar deze aanzienlijk kosteneffectiever zijn⁶. Dit biedt geen aanknopingspunten voor landen waarin vertegenwoordiging op het hoogste diplomatieke niveau gewenst wordt geacht, aangezien consulaten geen alternatief kunnen vormen voor ambassades als het gaat om de uitvoering van politieke taken. Voor landen waarvoor diplomatieke vertegenwoordiging op het hoogste niveau echter niet noodzakelijk is, kan het Australische beleid wél als voorbeeld dienen.

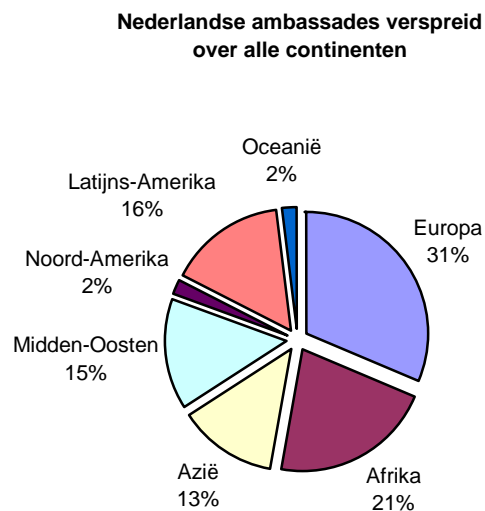
De internationale vergelijking toont aan dat Nederland in vergelijking met de andere landen relatief gezien een groot postennet kent. Nederland heeft meer ambassades dan alle andere landen waarmee

⁶ Zo liggen binnen Europa de netto bedrijfsvoeringskosten van beroepsconsulaten gemiddeld zo'n tweeterde lager dan die van ambassades als rekening wordt gehouden met verschillen in omvang van consulaire dienstverlening.

wordt vergeleken. Hieraan kan een politieke keuze ten grondslag liggen om relatief veel bilaterale en multilaterale posten te hebben; het kan echter ook historisch gegroeid zijn zonder dat dit spoort met de actuele politieke voorkeuren. Australië toont aan dat het ook anders kan, dat er strikte keuzes gemaakt kunnen worden zonder dat dit ten koste van de dienstverlening hoeft te gaan. De beperktere vertegenwoordiging op het hoogste niveau geeft wel een lager ambitieniveau weer ten aanzien van het buitenlandbeleid.

3.7 Het Australische model

Australië heeft een aantal jaar geleden een grote herinrichting van het postennet doorgevoerd, waarbij een strikt keuzebeleid is gehanteerd over waar het met een ambassade wordt vertegenwoordigd en waar niet⁷. Dit strikte kiezen ten opzichte van bijvoorbeeld landen als Nederland blijkt ook uit de spreiding van de ambassades. Uit figuur 3.5 blijkt dat de Nederlandse vertegenwoordiging op het niveau van ambassades zich niet focust op bepaalde landen, maar dat deze verspreid ligt over alle continenten.



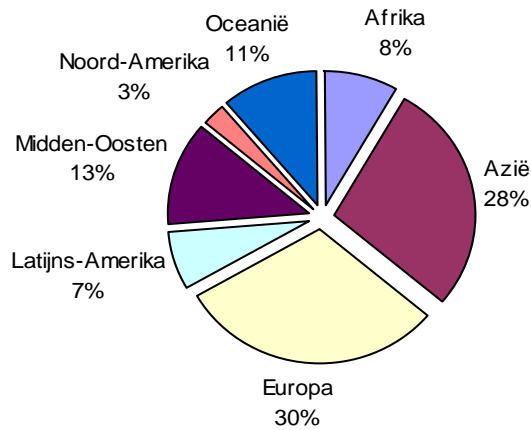
Figuur 3.5 mondiale spreiding van de Nederlandse ambassades

Figuur 3.6 geeft de spreiding van de Australische ambassades weer. Deze figuur laat zien dat Australië een duidelijke focus legt op buurlanden en landen die er economisch en politiek toe doen als het gaat om vertegenwoordiging op het hoogste niveau. Ruim tweevijfde van de Australische ambassades staat in Azië en het Midden-Oosten, en dertig procent in Europa. Vertegenwoordigingen

⁷ Dit strikte beleid rond diplomatieke vertegenwoordigingen is overigens ook terug te vinden in de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld in een strikte maximering van de omvang van nota's) en in het dienstenpakket waar Australische burgers op mogen rekenen (zo worden nationale feestdagen niet langer op kosten van de Australische ambassade gevierd).

op het hoogste diplomatieke niveau komen in Afrika en Latijns-Amerika slechts beperkt voor: op het grondgebied van deze landen staan niet meer dan vijftien procent van de Australische ambassades.

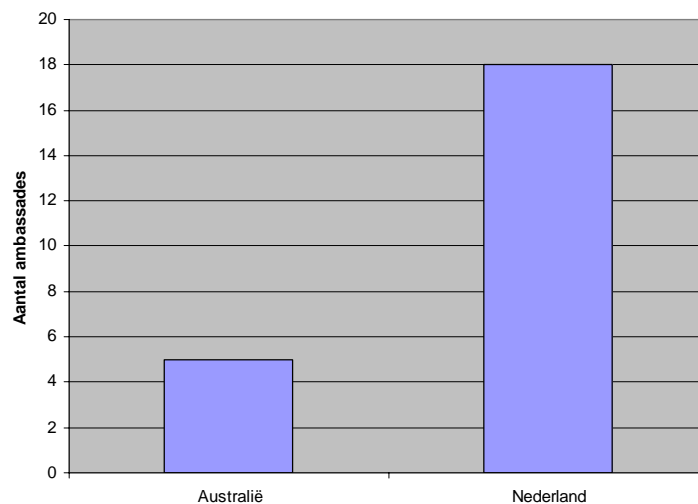
Australië vooral in eigen regio op ambassadeniveau vertegenwoordigd



Figuur 3.6 mondiale spreiding van de Australische ambassades

Het verschil in de mate van striktheid van het vestigingsbeleid tussen Nederland en Australië komt nog pregnanter naar voren als gekeken wordt naar absolute aantallen. Zo staan er in heel Latijns-Amerika slechts vijf Australische ambassades, in de landen die er economisch en politiek gezien toe doen in Latijns-Amerika: Brazilië, Argentinië, Chili en Mexico en in het Gemenebestland Trinidad & Tobago (zie figuur 3.7)⁸. Nederland is in deze regio met maar liefst achttien landen vertegenwoordigd met een ambassade, waaronder in kleine landen als Guatemala en de Dominicaanse Republiek.

Australië kiest niet voor Latijns-Amerika



Figuur 3.7 vergelijking aantal ambassades in Latijns-Amerika

⁸ Opvallend is dat Venezuela ontbreekt in dit rijtje van belangrijke landen.

Betekent dit strikte keuzebeleid bij de vestiging van ambassades dat Australische bedrijven en burgers in het buitenland op minder goede dienstverlening hoeven te rekenen dan Nederlanders? Dit lijkt niet het geval te zijn, aangezien Australië veel gebruik maakt van relatief kosteneffectieve beroepsconsulaten. Bovendien heeft Australië afspraken gemaakt met Canada, waardoor Australische burgers voor consulaire dienstverlening ook terecht kunnen in zeventien Canadese ambassades in landen waar het zelf niet vertegenwoordigd is. In totaal ligt het aantal beroepsposen waar dienstverlening wordt aangeboden aan Australiërs hierdoor zelfs hoger dan voor Nederlandse burgers. In het volgende hoofdstuk worden aanknopingspunten geboden om striktere keuzes te maken, doordat hier de relatieve omvang van de verschillende posen wordt berekend. Dit kan als leidraad dienen bij het kosteneffectiever maken van het postennet.

Aanbeveling 7

Nederland heeft een groot aantal ambassades - meer dan enig ander land in de internationale vergelijking. Vertegenwoordiging via eigen ambassades is relatief duur. Australië toont aan dat er kosteneffectievere manieren zijn om bij posen belegde taken uit te voeren (zo kunnen Australische onderdanen wereldwijd bij 17 Canadese ambassades terecht voor nieuwe paspoorten). Het verdient aanbeveling om op basis van een op te stellen afwegingskader striktere keuzes te maken, waarbij wordt afgewogen:

- (i) óf en voor welke taken vertegenwoordiging in een land gewenst is (de legitimatievraag);*
- (ii) of het gewenste takenpakket via internationale samenwerking kan worden belegd (gezamenlijke bedrijfsvoering; taakverdeling zoals Australië en Canada); en*
- (iii) in welke vorm vertegenwoordiging zou moeten plaatsvinden (via ambassades, beroepsconsulaten of flexibele organisatievormen als NBSO's).*

Het criterium doelmatigheid zou naast politieke, economische en beleidsmatige overwegingen een centrale plaats in moeten nemen, waarbij de doelmatigheid van zowel de bedrijfsvoering als van de beleidsuitvoering wordt meegewogen.

4. Kosten in perspectief geplaatst

4.1 Inleiding

Nederland blijkt uit de voorgaande twee hoofdstukken een groot postennet te hebben, ook in internationaal perspectief. Australië laat zien dat een wereldwijd bereik van diplomatie en van economische en consulaire dienstverlening ook op een kosteneffectievere manier bereikt kan worden, via een anders samengesteld en kleiner eigen postennet. Dit roept wel de vraag op hoe het postennet kosteneffectiever kan worden gemaakt. Dit hoofdstuk biedt hier aanknopingspunten voor, door licht te werpen op de relatie tussen de kosten van vertegenwoordiging en de factoren waarvan geacht mag worden dat deze bepalend zijn voor de baten hiervan.

4.2 De kosten en baten van vertegenwoordiging

Niet elke vertegenwoordiging is even belangrijk voor Nederland. Idealiter wordt de beslissing over de vraag of en in welke omvang vertegenwoordiging in een land gewenst is, afgewogen tegen de baten hiervan. Hierbij is sprake van een doelmatige inrichting van het postennet als de kosten van elke post in evenwicht zijn met de maatschappelijke baten. Omdat de baten van vertegenwoordiging zich lastig laten vatten, zijn de mogelijkheden voor een strikte afweging op basis van kosten en baten beperkt.

In dit onderzoek wordt daarom een andere methode gehanteerd: het nagaan welke samenhang er bestaat tussen de kosten van posten en factoren waarvan verondersteld mag worden dat deze bepalend zijn voor de baten van vertegenwoordiging in dit land (hierna “belang van vertegenwoordiging”).

Het belang van een vertegenwoordiging wordt verondersteld benaderd te kunnen worden vanuit vier factoren, die samenhangen met de taken van de betreffende post. Zo wordt de hoogte van het Bruto Binnenlands Product (BBP) van een land verondersteld een goede benadering te geven voor de omvang van het politieke belang van een land en daarmee voor het belang van politieke vertegenwoordiging aldaar. De exporten door het Nederlandse bedrijfsleven naar een land worden gebruikt als proxy voor het belang van de economische taken van een post, onder de veronderstelling dat economische dienstverlening belangrijker is naarmate Nederlandse bedrijven meer exporteren naar een land. Voor het belang van consulaire dienstverlening worden de consulaire opbrengsten als verklarende variabele gebruikt, omdat verondersteld mag worden dat er een directe relatie is tussen de (in principe kostendeckende) consulaire opbrengsten en het belang van consulaire dienstverlening voor een post. Ten slotte wordt de omvang van de bilaterale hulp aan een land gehanteerd als indicator voor het belang van de OS-taak van deze post, omdat verondersteld mag worden dat er een verband bestaat tussen de omvang van een ambassade en de hulp die hiervandaan wordt verstrekt⁹.

⁹ Cijfers consulaire opbrengsten, bilaterale hulp en bedrijfsvoeringskosten: ministerie van Buitenlandse Zaken.

Met behulp van een regressie-analyse is de relatie geschat tussen de feitelijke kosten van vertegenwoordiging en voorgenoemde verklarende factoren. Door deze methode te gebruiken wordt niet volstaan met een enkelvoudige verklaring, maar worden de factoren meegenomen die geacht kunnen worden indicatief te zijn voor het belang van vertegenwoordiging. Het doel van deze exercitie is om afwijkende gevallen binnen het postennet op te sporen. Gevonden afwijkingen behoren vervolgens aanleiding te geven tot een verklaring. Het kan zijn dat hier verklaringsgronden voor bestaan. Het feit dat er meer kosten worden gemaakt dan op basis van de baten mag worden verondersteld, kan echter ook wijzen op ondoelmatigheid. Het verdient dan ook aanbeveling om gevonden afwijkingen nader te analyseren.

Voor de regressie van het postennet worden de waarnemingen bepaald door de bedrijfsvoeringskosten¹⁰ als de te verklaren variabele en zoals gesteld door de mate waarin de taken van belang zijn voor een post als de verklarende factoren. Hiervoor is gekozen, omdat hiermee de omvang van de post wordt verklaard vanuit de taken van de posten.

Wat is een regressie-analyse?

Regressie-analyse is een statistische techniek voor het analyseren van gegevens waarin mogelijk sprake is van samenhang.

Concreet betekent dit dat de waarde van een variabele (in dit geval de kosten van een post) afhangt van een aantal verklarende variabelen. De waarnemingen kunnen worden weergegeven in een puntenwolk, met op de Y-as de te verklaren variabele en op de X-as de verklarende variabelen. Vervolgens kan het analyseren van lineaire regressie worden gezien als het bepalen van de best passende lijn door deze puntenwolk. Deze lijn wordt ook wel het model genoemd.

Er zijn aparte regressies gemaakt voor partnerlanden en voor niet-partnerlanden. Partnerlanden zijn de 36 landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt. Aparte regressies voor beide categorieën zijn, omdat de omvang van de bilaterale hulp bij partnerlanden de belangrijkste verklarende variabele zal blijken te zijn en dit bij niet-partnerlanden per definitie niet relevant is. De uitkomsten van één regressie-analyse voor alle posten zou verstoord worden door het uiteenlopende belang van verschillende verklarende variabelen. Verder zijn bij de niet-partnerlanden de vertegenwoordigingen in de VS en Duitsland uit de steekproef gehouden, aangezien deze posten qua omvang dusdanig afwijkend zijn dat ze als statistische uitbijters het beeld zouden verstoren¹¹.

¹⁰ Hiervoor zijn de decentraal gebudgetteerde bedrijfsvoeringskosten van alle bilaterale posten in een land samengenomen (ambassades en waar aanwezig consulaten). Omdat er volgens Buitenlandse Zaken een directe relatie bestaat tussen deze bedrijfsvoeringskosten en de overige centraal gebudgetteerde kosten (met name salarissen, vergoedingen, huur residenties en kanselarijen en beveiliging), heeft dit geen verstoringseffect op de uitkomsten

¹¹ De omvang van de vertegenwoordigingen in de VS en Duitsland zijn in termen van bedrijfsvoeringskosten resp. ca. 50% en ca 100% groter dan de nummer drie, Frankrijk.

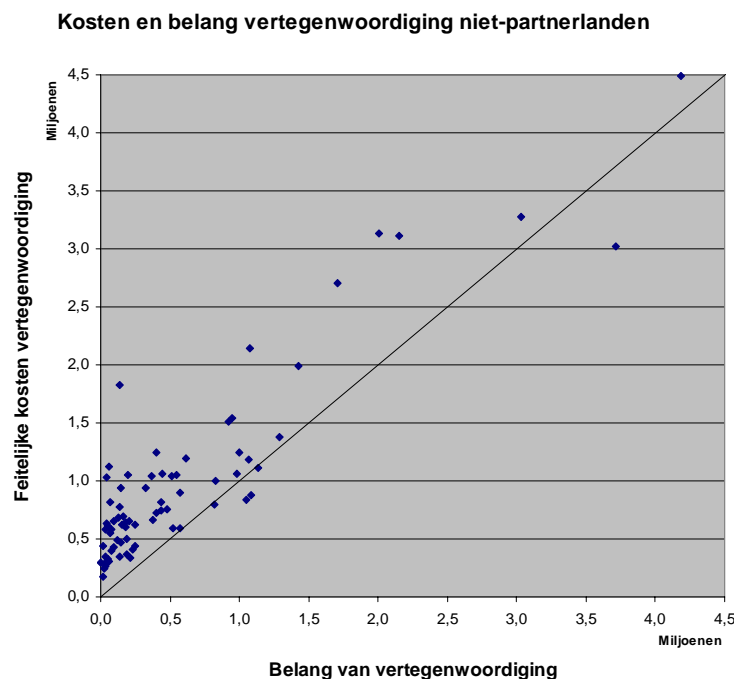
Wat kun je met de uitkomsten?

De mate waarin waarnemingen van individuele posten afwijken van het verband geeft aan welk deel van de kosten niet verklaard kan worden vanuit de taken. Hiervoor kan een verklaring zijn. Een onverklaard deel kan echter ook wijzen op een scheve verhouding tussen kosten en baten van die post. Dit betekent dat de uitkomsten van de analyse aanknopingspunten bieden om de doelmatigheid van het postennet te verhogen.

De waarde van de regressie-analyse ligt in de objectivering van het belang van posten op basis van de daar uit te voeren taken. Door gebruikmaking van variabelen die in het verlengde van deze taken liggen, wordt recht gedaan aan het feit dat posten meerdere taken tegelijk uitvoeren. De uitkomsten kunnen langs twee wegen behulpzaam zijn bij het doelmatiger maken van het postennet. In de eerste plaats door bijstelling van het budget voor posten die een onverklaard hoog budget hebben, zodanig dat het meer in lijn ligt met dat van andere posten. In de tweede plaats kan het ook helpen bij het maken van keuzes bij een aanpassing van het ambitieniveau van het postennet, waarbij het voor de hand ligt om als eerste posten met een scheve verhouding tussen kosten en baten te heroverwegen.

4.3 Niet-partnerlanden

In figuur 4.1 zijn de uitkomsten van de regressie-analyse voor niet-partnerlanden weergegeven. Op de Y-as staan de feitelijke bedrijfsvoeringskosten van vertegenwoordiging. Op de X-as staat het belang van vertegenwoordiging, waarbij het belang wordt verklaard vanuit de omvang van het BBP van het betreffende land, de export naar dat land en de op die post verrichte consulaire dienstverlening.



Figuur 4.1 verhouding kosten vertegenwoordiging en hun belang bij niet-partnerlanden

Het eerste dat uit de grafiek opgemaakt kan worden is het duidelijke verband tussen de omvang van posten en het belang hiervan; dit blijkt uit het feit dat de puntenwolk grofweg van links onder naar rechtsboven loopt.

Een tweede observatie betreft het grote aantal punten met een waarde van de feitelijke kosten van vertegenwoordiging van grofweg tussen 0,2 mln en 0,8 mln vrijwel tégen de Y-as aanliggen. Dit betekent er op dat er tegenover de feitelijke kosten die voor deze post worden gemaakt nauwelijks een direct aanwijsbaar belang staat. Dit duidt er op dat bij de relatief kleine vertegenwoordigingen er kosten gemaakt worden (op de Y-as) waartegenover geen baten staan (X-as). Voor het onderzoek is dit interessant, aangezien dit betekent dat er posten zijn waarbij de vaste apparaatskosten niet worden “goedgemaakt” door het relatieve belang van vertegenwoordiging in dit land. Vanuit doelmatigheidsoogpunt behoort dit ook een rol te spelen bij de vestigingskeuze van posten, aangezien dit betekent dat er voor hetzelfde geld minder taken uitgevoerd kunnen worden wanneer wordt ingezet op meerdere kleinere posten dan wanneer wordt gekozen voor minder maar grotere posten.

Als in de figuur ook naar de rechte lijn door de oorsprong wordt gekeken, dan vallen enkele nieuwe zaken op. Deze rechte lijn geeft namelijk aan welk kostenniveau vanuit het belang van een post mag worden verwacht. Ligt een punt onder de rechte lijn, dan zijn de bedrijfsvoeringskosten lager dan op grond van het belang van het land zou mogen worden verwacht. Omgekeerd: voor elk punt dat boven de rechte lijn ligt, zijn de kosten die worden gemaakt hoger dan op grond van het belang van dat land zou mogen worden verwacht.

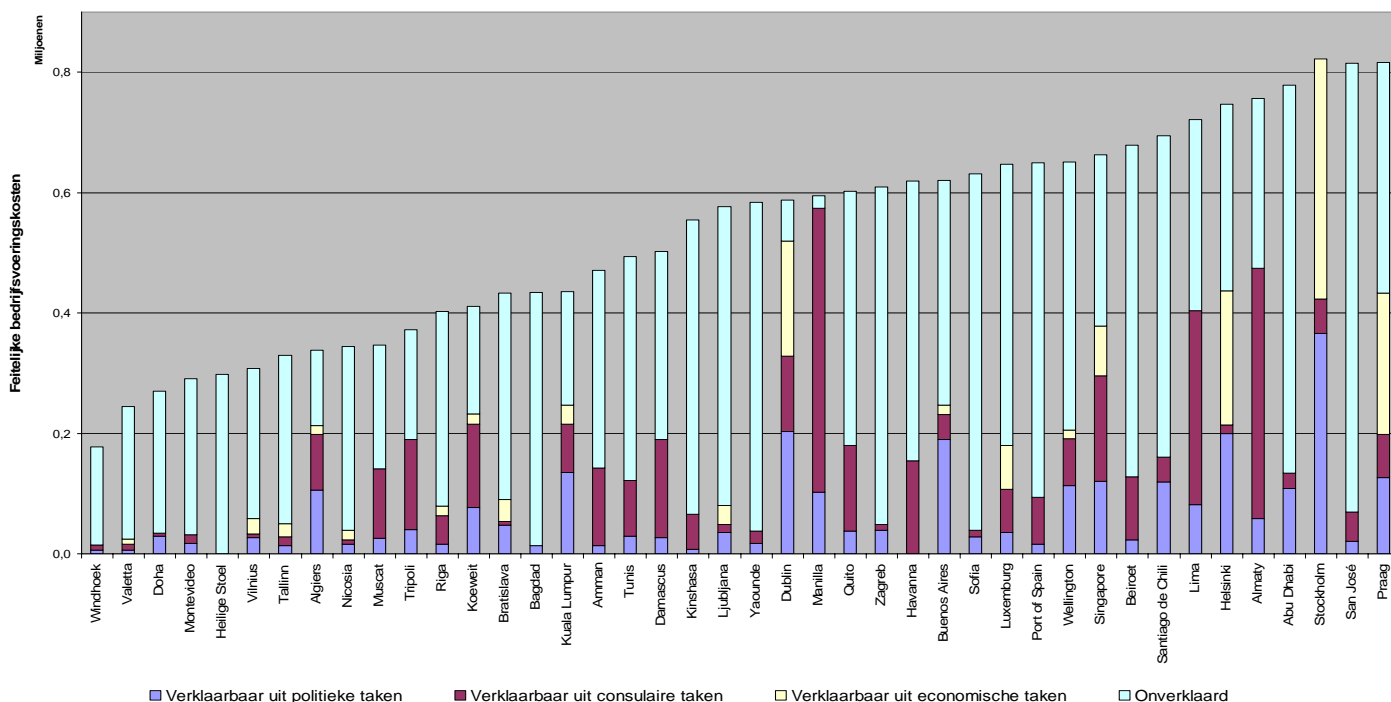
Aanbeveling 8

Uit de regressie-analyse blijkt dat bij veel kleine posten de kosten voor vertegenwoordiging niet te begrijpen zijn vanuit het belang in termen van de uit te voeren taken. Dit duidt op een relatief ongunstige verhouding tussen kosten en baten. Aanbevolen wordt om daar waar sprake is van een te scheve verhouding tussen kosten en belang de taakuitvoering kosteneffectiever te organiseren, bijvoorbeeld door samenvoeging van ambassades in minder belangrijke landen of door meer samenwerking met andere landen.

Om uitspraken te kunnen doen op het niveau van posten moet in de individuele gegevens worden gedoken. Hiertoe is in de figuren 4.2 en 4.3. per vertegenwoordiging weergegeven welk deel van de bedrijfsvoeringskosten kan worden verklaard vanuit de taken en welk deel onverklaard is.

De genoemde schaaffecten zijn duidelijk terug te zien in beide figuren. Zo liggen met name bij de kleinere posten (figuur 4.2) een groot deel van de bedrijfsvoeringskosten hoger dan zou mogen worden verwacht op grond van de regressie. Naarmate de posten groter worden (figuur 4.3) wordt dit kleiner. Bij écht grote posten als Moskou, Londen en Beijing slaat het effect om en liggen de kosten juist lager op grond van de regressie zou mogen worden verwacht. Ook dit duidt op een positief schaaffect. De figuren laten echter meer zien dan alleen de schaaffecten.

Verklaring omvang kleinere posten in niet-partnerlanden

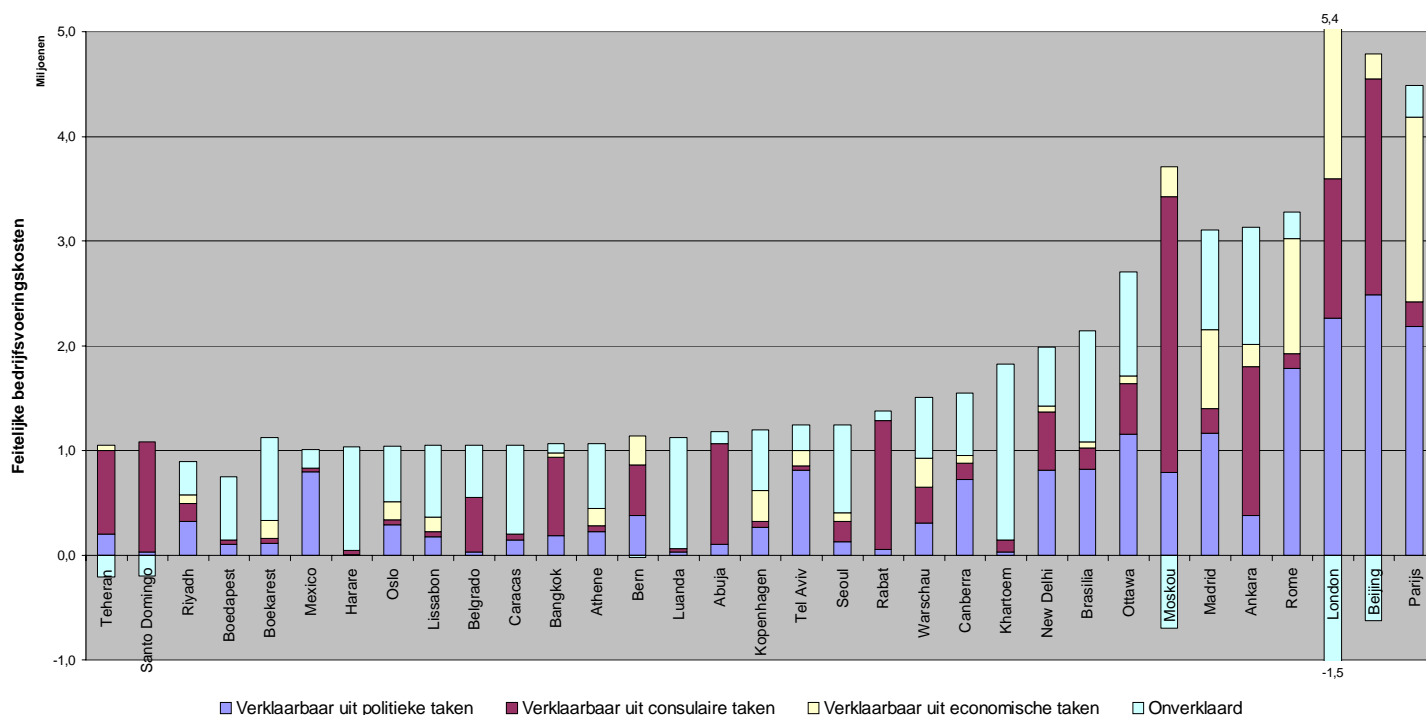


Figuur 4.2 verklaring omvang kleinere posten vanuit taken

Zo valt op dat er bij in omvang vergelijkbare posten soms aanzienlijke verschillen waarneembaar zijn. Soms ligt daar een keuze aan ten grondslag die niet te begrijpen is vanuit de gebruikte indicatoren, maar waar wel een verklaring voor is. Voor zover een dergelijke verklaring echter niet voorhanden is, is de vraag gerechtvaardigd wat de afwijking veroorzaakt en of deze ook gewenst blijft vanuit het oogpunt van doelmatigheid.

Een groep opvallende uitschieters zijn de posten bij kleine nieuwe EU-lidstaten. Van de budgettaire omvang van de posten in Malta (Valetta), Cyprus (Nicosia), Bulgarije en de Baltische staten kan slechts tussen de vier en de twintig procent verklaard worden vanuit de indicatoren die staan voor het belang van vertegenwoordiging in deze landen. Voor een vergelijkbaar bedrijfsvoeringsbudget worden in landen als Algerije, Yemen en Koeweit ongeveer twee keer zo veel taken uitgevoerd. Wellicht dat het vanuit politieke overwegingen wenselijk is om gevestigd te zijn in nieuwe Lidstaten; vanuit het oogpunt van doelmatigheid lijkt dit echter in de mate waarin het plaatsvindt een minder goede besteding van middelen te zijn. Afwijkende posten zijn verder onder meer Costa Rica (San José), Zagreb (Kroatië), Trinidad & Tobago (Port of Spain) en Nieuw-Zeeland (Wellington). Daar tegenover staan posten op de Filippijnen (Manilla) en in Zweden (Stockholm) en Ierland (Dublin) waarvan de omvang vrijwel volledig overeen komt met hun relatieve belang.

Verklaring omvang grotere posten in niet-partnerlanden



Figuur 4.3 verklaring omvang grotere posten vanuit taken

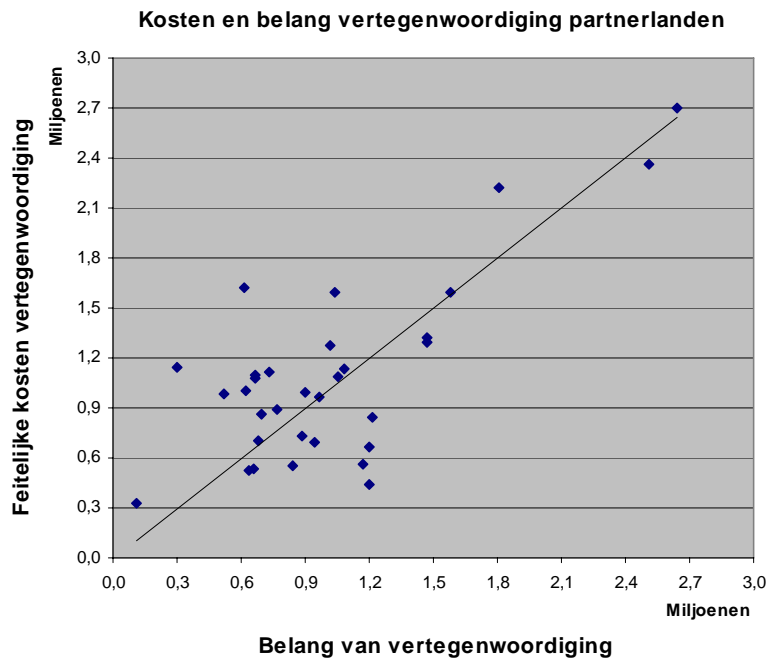
Ook bij sommige grotere posten zijn kanttekeningen te plaatsen. Grote uitschieter is de post in Harare: hiervoor ligt het bedrijfsvoeringsbudget op meer dan EUR 1 mln, terwijl het model aangeeft dat op grond van het belang van de post een budget van niet meer dan 40 duizend euro verwacht kan worden. Ook bij Boedapest, Boekarest, Luanda en Khartoem kan een groot deel van de kosten niet verklaard worden vanuit de geraamde omvang van de taken. Andersom is er een aantal posten waarvan het budget juist in grote mate kan worden verklaard vanuit het model; hierbij gaat het onder meer om posten in Iran (Teheran), de Dominicaanse Republiek (Santo Domingo), Marokko (Rabat), Nigeria (Abuja) en de meeste grote posten.

Aanbeveling 9

Uit de vergelijking van de relatieve omvang blijkt een flink aantal posten relatief gezien een aanzienlijk groter budget te hebben dan andere posten en dan uit de gevonden samenhang voortvloeit. Aanbevolen wordt om na te gaan welke gronden er zijn voor dergelijk grote verschillen. Als hiervoor geen gronden zijn, verdient het aanbeveling om een doelmatiger bedrijfsvoering te realiseren voor de relatief dure vertegenwoordigingen.

4.4 Partnerlanden

Voor partnerlanden is een extra verklarende variabele opgenomen in de analyse: de omvang van de bilaterale hulp¹². Dit onder de veronderstelling dat er een verband bestaat tussen de omvang van een ambassade en de hulp die hiervandaan wordt verstrekt. Figuur 4.4 geeft voor 31 ambassades in partnerlanden de relatie weer tussen de feitelijke kosten en het belang hiervan¹³, zoals dat eerder voor niet-partnerlanden is gedaan.



Figuur 4.4 verhouding kosten vertegenwoordiging en hun belang bij partnerlanden

De bredere spreiding van de puntenwolk wijst er bij de posten in de partnerlanden op dat er een minder sterk verband bestaat tussen de feitelijke kosten van vertegenwoordiging en de kosten die zouden mogen verwacht op grond van de taken die worden uitgevoerd. Ook hier weer geldt dat voor posten die onder de rechte lijn liggen bedrijfsvoeringskosten lager liggen dan op grond van het belang van het land zou mogen worden verwacht, en dat voor posten boven deze lijn de kosten hoger zijn dan op grond van het belang van dat land mag worden verwacht.

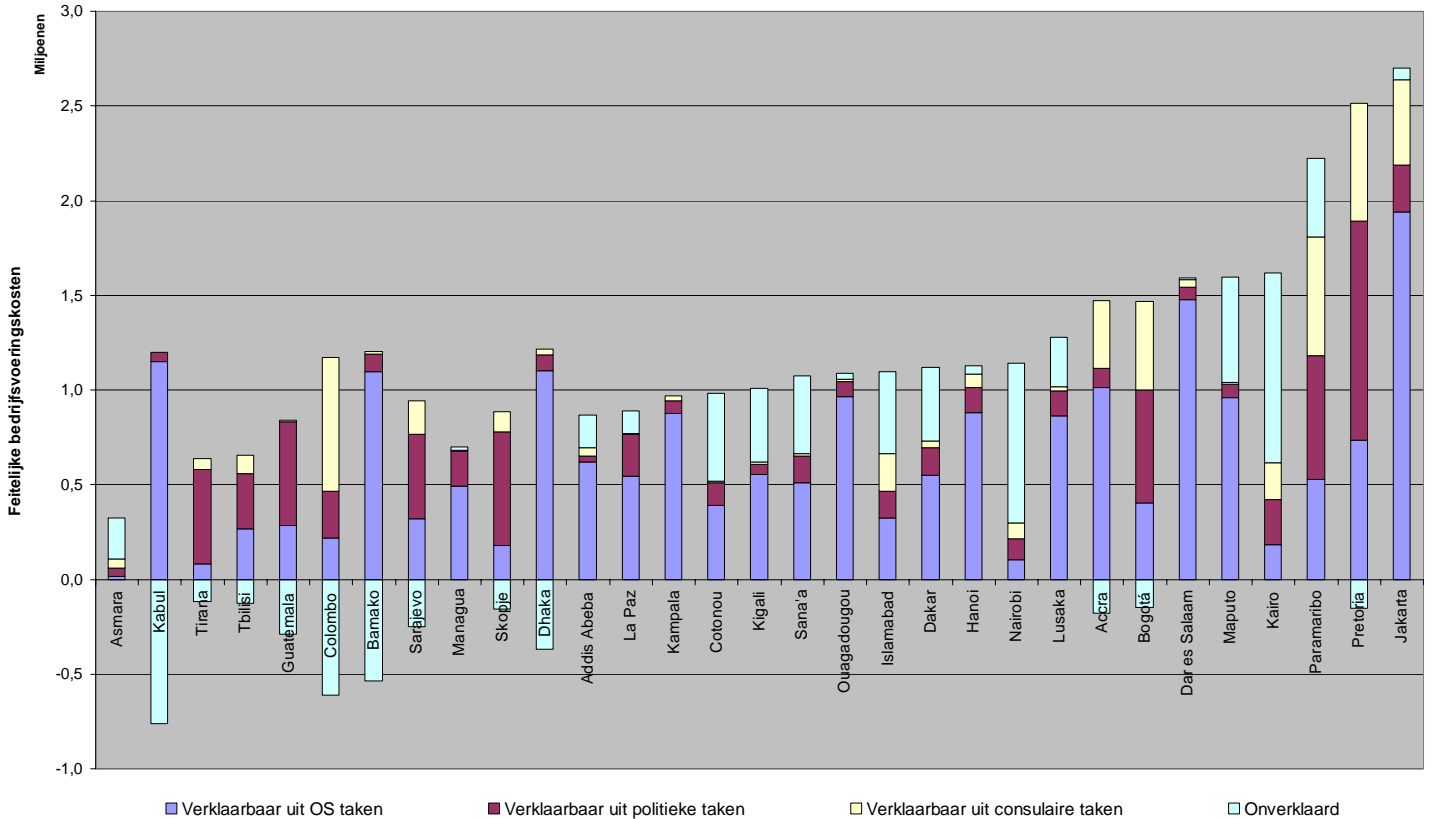
Figuur 4.5 geeft inzicht in de situatie op het niveau van de posten. Hieruit blijkt dat een aantal posten een budget hebben dat (soms aanzienlijk) lager ligt dan op grond van het belang zou mogen worden verwacht. Zo ontvangen Afghanistan (Kabul), Mali (Bamako) en Bangladesh (Dhaka) vrij veel

¹² Om te voorkomen dat de omvang van de bevolking via twee variabelen in de regressie meeloopt (omvang BBP en omvang bilaterale hulp zijn beide in meer of mindere mate gecorreleerd aan de bevolkingsomvang) is de variabele "BBP" vervangen voor "BBP per capita". Hiermee wordt voorkomen dat er multicollineariteit optreedt: het fenomeen dat twee onafhankelijke variabelen dezelfde variantie in Y verklaren.

¹³ Het aantal posten in de figuur ligt lager dan de 36 officiële partnerlanden, omdat de uitvoering van OS-beleid voor vijf landen elders wordt uitgevoerd. In de analyse is hiervoor gecorrigeerd door de bedrijfsvoeringskosten van de post af te zetten tegen de totale hulpstroom die hier wordt uitgevoerd.

bilaterale hulp, waarbij de omvang van het apparaat relatief gezien achterblijft. Daartegenover staat dat in Eritrea (Asmara), Senegal (Cotonou), Kenia (Nairobi) en Egypte (Kairo) de budgetten juist een stuk hoger liggen dan op grond van het belang zou mogen worden verwacht.

Verklaring omvang posten in partnerlanden



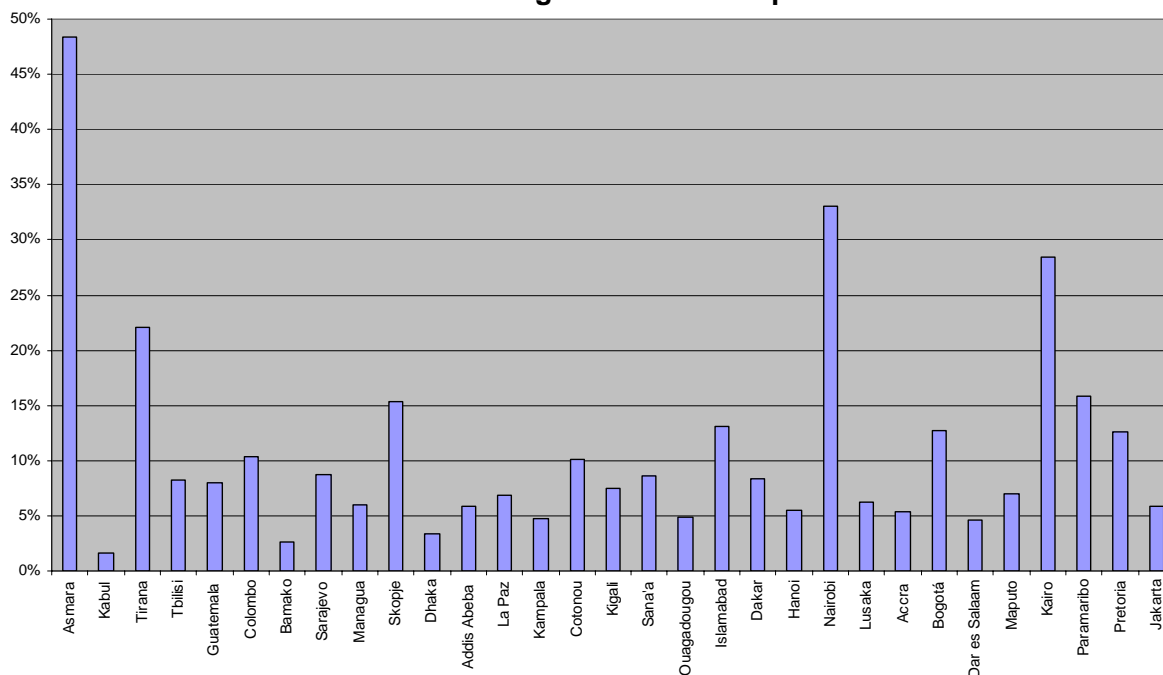
Figuur 4.5 verklaring omvang posten bij partnerlanden vanuit taken

Transactiekosten en schaafeffecten

Een andere manier om de apparaatskosten in perspectief te zetten, is door deze te relateren aan de totale bestedingen aan bilaterale hulp. De apparaatskosten bestaan voornamelijk uit eerder genoemde bedrijfsvoeringskosten en de arbeidskosten¹⁴. De totale bestedingen aan bilaterale hulp bestaan uit de apparaatskosten en de bestedingen aan bilaterale hulp. De apparaatskosten zijn te zien als ‘directe transactiekosten’ voor bilaterale hulp. In figuur 4.6 zijn de directe transactiekosten genomen als percentage van de totale bestedingen aan bilaterale hulp. Hieruit blijkt dat de directe transactiekosten aanzienlijk zijn en in sommige gevallen kunnen oplopen tot tussen de tien à twintig procent van de bestedingen, met uitschieters van dertig (Kairo en Nairobi) en in een enkel geval zelfs vijftig (!) procent (Eritrea).

¹⁴ De totale apparaatskosten worden gevormd door de decentraal gebudgetteerde bedrijfsvoeringskosten (op basis waarvan de regressie is uitgevoerd) en de centraal gebudgetteerde kosten voor o.m. salarissen, vergoedingen, huur kantoren en beveiliging.

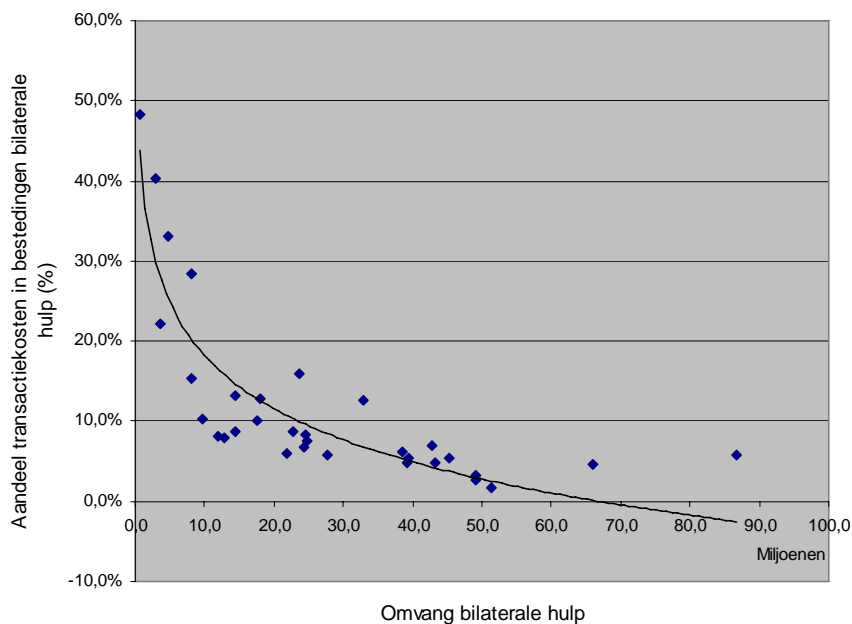
Aandeel directe transactiekosten in bestedingen bilaterale hulp



Figuur 4.6 percentage apparaatskosten in totale kosten bilaterale hulp

In figuur 4.7 zijn de directe transactiekosten afgezet tegen de omvang van de hulp. Hieruit blijkt dat er een sterk negatief verband bestaat tussen de hoeveelheid hulp en de directe transactiekosten, wat aangeeft dat er sprake is van aanzienlijke schaafeffecten bij bilaterale hulp.

Relatie transactiekosten en omvang bilaterale hulp



Figuur 4.7 relatie directe transactiekosten en omvang bilaterale hulp

Hier komt nog bij dat de totale transactiekosten van bilaterale hulp groter zijn dan alleen de kosten voor Nederlandse ambassades. De totale transactiekosten omvatten namelijk ook de kosten die het ontvangende land moet maken bij de hulptransactie. Hierbij gaat het om kosten in de vorm van het moeten omgaan met bestuurlijke drukte, het prijsopdrijvende effect van hulpstromen en ook mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van het bestuur. Omdat het in de rede ligt dat het kostenverloop van het ontvangende land overeenkomt met dat van de donoren, betekent dit dat het vanuit het oogpunt van transactiekosten wenselijk is om over te gaan op het op grotere schaal verstrekken van hulp.

Aanbeveling 10

Onderzocht zou moeten worden hoe hoog de totale transactiekosten van bilaterale ontwikkelingshulp zijn. Hieronder vallen niet alleen de directe transactiekosten voor Nederland (de apparaatskosten), maar ook de kosten die ontvangende landen moeten maken, onder meer om verantwoording af te leggen aan de verschillende donoren. Uit figuur 4.7 blijkt dat ook zonder de kosten van ontvangende landen in ogenschouw te nemen de transactiekosten aanzienlijk kunnen zijn in relatie tot de omvang van de hulp. Dit geldt met name voor de kleinere posten in partnerlanden. Aanbevolen wordt om in deze landen over te gaan tot het op grotere schaal verstrekken van hulp; door verdergaande concentratie van het aantal partnerlanden, door silent partnerships of door meer multilaterale hulp. Omdat deze aanbeveling sterker geldt naarmate ook de indirecte transactiekosten voor ontvangende landen hoger blijken te zijn, verdient het eveneens aanbeveling om nader te onderzoeken welke transactiekosten bilaterale hulp meebrengt voor de ontvangende landen.

Bijlage: Tien aanbevelingen voor een doelmatiger postennet

Aanbeveling 1

*Aanbevolen wordt om na te gaan in hoeverre **lokale medewerkers** meer ingezet kunnen worden voor werkzaamheden die nu nog door uitgezonden medewerkers worden uitgevoerd.*

Aanbeveling 2

*Aanbevolen wordt om in steden waar zich op afzonderlijke locaties meerdere Nederlandse vertegenwoordigingen bevinden deze zo mogelijk en voor zover dit tot lagere kosten leidt **samen te voegen op één locatie**. Op dit moment staat wereldwijd in zeven steden waar zich een Nederlandse ambassade of consulaat bevindt, apart een vestiging van een Nederlandse vertegenwoordiging bij een internationale organisatie.*

Verder wordt aanbevolen om na te gaan waarom Nederland ten opzichte van de andere onderzochte landen zo veel vaker permanent vertegenwoordigd wordt bij internationale organisaties (zie H3), welk prijskaartje hier aan hangt, hoe andere landen hun vertegenwoordiging bij internationale organisaties organiseren en welke lessen Nederland hier uit kan trekken.

Aanbeveling 3

*Aanbevolen wordt om voor de bekostiging van economische dienstverlening waar mogelijk het **profijtbeginsel** in te voeren. Op dit moment worden kosten voor dienstverlening slechts in beperkte mate rekening gebracht bij de gebruikmakende bedrijven. Omdat de baten voornamelijk bij de gebruikmakende bedrijven neerslaan, ligt het in de rede om de kosten voor dienstverlening door te berekenen. Profijtbeginsel invoeren is wenselijk cq. mogelijk voor zover er eenduidige producten kunnen worden geformuleerd en voor zover dit niet leidt tot een buitenproportionele toename van administratieve lasten.*

Aanbeveling 4

*Aanbevolen wordt om na te gaan of het wenselijk is dat er aparte economische en agrarische steunpunten bestaan, of dat **organisatorische samenvoeging** mogelijk is en voordelen met zich meebrengt - dit is temeer van belang omdat het aantal steunpunten toeneemt. Voor zover ambassades en consulaten-generaal hoofdzakelijk een economische functie hebben, kan worden overwogen deze om te zetten in flexibelere en kosteneffectievere NBSO's, rekening houdend met het feit dat economische taken in sommige landen alleen effectief kunnen worden uitgevoerd als deze politiek worden ondersteund.*

Aanbeveling 5

*Aanbevolen wordt om na te gaan welke lessen er te trekken zijn uit de lopende **samenwerkingsverbanden met andere landen** en onder welke voorwaarden samenwerking kan worden geïntensiveerd. Met name op het terrein van consulaire dienstverlening en uitvoering van OS-beleid biedt verdergaande samenwerking mogelijkheden voor alle betrokken landen om taken kosteneffectiever uit te voeren. Voor economische dienstverlening geldt dit in mindere mate, gezien de soms uiteenlopende economische belangen tussen landen. Gezien de politiek gezien barre omstandigheden waarbinnen de het Joint Donor Team in Juba moet opereren, verdient het aanbeveling om ook in een stabiel land een pilot voor een gezamenlijk donorkantoor op te starten.*

Aanbeveling 6

*Het verdient aanbeveling om de **integratie van de verschillende functies** binnen het buitenlandbeleid te versterken. Door de structuur waarbij attachés aangestuurd worden vanuit het zendende ministerie, opereren verschillende functies binnen een post vaak te onafhankelijk van elkaar, wat ten koste kan gaan van de effectiviteit van het beleid en wat ook -onnodig- extra (ondersteunings-) kosten met zich meebrengt. Integratie van het buitenlandbeleid is het meest effectief wanneer deze zowel op de posten als bij de zendende departementen wordt doorgevoerd. Een andere voorwaarde voor effectieve integratie is dat geborgd wordt dat er voldoende expertise aanwezig is om de voor die post relevante taken uit te voeren.*

Aanbeveling 7

*Nederland heeft een groot aantal ambassades - meer dan enig ander land in de internationale vergelijking. Vertegenwoordiging via eigen ambassades is relatief duur. Australië toont aan dat er kosteneffectievere manieren zijn om bij posten belegde taken uit te voeren (zo kunnen Australische onderdanen wereldwijd bij 17 Canadese ambassades terecht voor nieuwe paspoorten). Het verdient aanbeveling om op basis van een op te stellen **afwegingskader striktere keuzes te maken**, waarbij wordt afgewogen:*

- (i) óf en voor welke taken vertegenwoordiging in een land gewenst is (de legitimatievraag);*
- (ii) of het gewenste takenpakket via internationale samenwerking kan worden belegd (gezamenlijke bedrijfsvoering; taakverdeling zoals Australië en Canada); en*
- (iii) in welke vorm vertegenwoordiging zou moeten plaatsvinden (via ambassades, beroepsconsulaten of flexibele organisatievormen als NBSO's).*

Het criterium doelmatigheid zou naast politieke, economische en beleidsmatige overwegingen een centrale plaats in moeten nemen, waarbij de doelmatigheid van zowel de bedrijfsvoering als van de beleidsuitvoering wordt meegewogen.

Aanbeveling 8

*Uit de regressie-analyse blijkt dat bij veel kleine posten de kosten voor vertegenwoordiging niet te begrijpen zijn vanuit het belang in termen van de uit te voeren taken. Dit duidt op een relatief ongunstige verhouding tussen kosten en baten. Aanbevolen wordt om **daar waar sprake is van een te scheve verhouding tussen kosten en belang de taakuitvoering kosteneffectiever te organiseren**, bijvoorbeeld door samenvoeging van ambassades in minder belangrijke landen of door meer samenwerking met andere landen.*

Aanbeveling 9

*Uit de vergelijking van de relatieve omvang blijkt een flink aantal posten relatief gezien een aanzienlijk groter budget te hebben dan andere posten en dan uit de gevonden samenhang voortvloeit. Aanbevolen wordt om na te gaan welke gronden er zijn voor dergelijk grote verschillen. Als hiervoor geen gronden zijn, verdient het aanbeveling om een **doelmatiger bedrijfsvoering** te realiseren voor **de relatief dure vertegenwoordigingen**.*

Aanbeveling 10

*Onderzocht zou moeten worden hoe hoog de **totale transactiekosten van bilaterale ontwikkelingshulp** zijn. Hieronder vallen niet alleen de directe transactiekosten voor Nederland (de apparaatskosten), maar ook de kosten die ontvangende landen moeten maken, onder meer om verantwoording af te leggen aan de verschillende donoren. Uit figuur 4.7 blijkt dat ook zonder de kosten van ontvangende landen in ogenschouw te nemen de transactiekosten aanzienlijk kunnen zijn in relatie tot de omvang van de hulp. Dit geldt met name voor de kleinere posten in partnerlanden. Aanbevolen wordt om in deze landen over te gaan tot het op grotere schaal verstrekken van hulp; door verdergaande concentratie van het aantal partnerlanden, door silent partnerships of door meer multilaterale hulp. Omdat deze aanbeveling sterker geldt naarmate ook de indirecte transactiekosten voor ontvangende landen hoger blijken te zijn, verdient het eveneens aanbeveling om nader te onderzoeken welke transactiekosten bilaterale hulp meebrengt voor de ontvangende landen.*