



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Diplomatie: een organisatie in beweging (II)**

Niezing, J.

### **Citation**

Niezing, J. (1969). *Diplomatie: een organisatie in beweging (II)*. *Acta Politica*, 4: 1968/1969(3), 248-274.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451131>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451131>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

*Enig statistisch materiaal m.b.t. de Nederlandse buitenlandse dienst\**

door J. Niezing

Hoewel er, maatschappelijk en wetenschappelijk, alle reden is voor sociaal wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de diplomatieke organisaties, heeft dergelijk onderzoek tot dusverre vrijwel niet plaatsgevonden. Het bestaan van deze opmerkelijke 'blinde vlek', zo was de redenering in ons voorgaande artikel,<sup>1</sup> is om een aantal voor de hand liggende redenen begrijpelijk, maar deze begrijpelijkheid betekent nog niet dat de sociale wetenschappen van alle schuld vrij te pleiten zijn. Immers, ook al is 'direct onderzoek' misschien onmogelijk — dit moet trouwens nog blijken! — er staan altijd nog indirecte wegen tot kennisvermeerdering open: hypothesevorming via plausibiliteitsredeneringen, en elementaire statistische analyse via bewerking van bestaand, voor andere doeleinden verzameld materiaal. Ons voorgaande artikel bevatte een literatuurevaluatie, uitmondend in een aantal van dergelijke hypothesen. In dit tweede, en voorlopig<sup>2</sup> laatste artikel over de diplomatie als organisatie wordt een aanloop van het tweede type genomen: we stellen ons als doel enig elementair statistisch materiaal te presenteren. Daarbij beperken we ons tot de Nederlandse buitenlandse dienst, en tot — voornamelijk — de periode van na de tweede wereldoorlog.

\* Hoe simplistisch het hier gepresenteerde materiaal ook moge lijken, het verzamelen, bewerken en rubriceren ervan was een zeer tijdrovend werk, dat bovendien een vrij diepgaand inzicht in het functioneren van de diplomatieke organisatie vereiste. Aan beide vereisten: tijd en inzicht ontbrak het mij. Deze korte studie zou dus nooit geschreven zijn zonder de hulp van velen. In het bijzonder ben ik dank verschuldigd aan Mr. J. F. E. Breman, secretaris van de examencommissie voor de buitenlandse dienst, aan mej. Dr. M. de Block en mej. J. P. M. van Haften, afdeling documentatie Ministerie van Buitenlandse Zaken, aan de heren J. Oosterveld en H. F. Coopmans, die zich destijds in het kader van hun studie aan de KMA bezig hebben gehouden met de verzameling en het bewerken van ons grondmateriaal, en aan Drs. J. Philipoom, destijds als 'dienstplichtig socioloog' verbonden aan de KMA. De verantwoordelijkheid voor inhoud en conclusies van dit artikel berust uiteraard geheel bij de auteur.

<sup>1</sup> 'Diplomatie: een organisatie in beweging. Een evaluatie van literatuur,' in: *Acta Politica*, 4 (1968/69) p. 139—173.

<sup>2</sup> Wij zijn voornemens t.z.t. nog een studie te publiceren over het maatschappelijk milieu van diplomaten, waarbij gegevens omtrent afkomst, huwelijk, etc. verwerkt zijn. Deze studie zal, doordat wij hiervoor kunnen beschikken over enkele historische bronnen, een aanmerkelijk langere periode beslaan, nl. de periode van 1845 tot heden. Om deze redenen zonderen we haar af van het hier gepresenteerde materiaal.

Vele landen publiceren enig materiaal waaruit althans enkele voorzichtige conclusies omtrent structurele veranderingen binnen hun diplomatieke organisaties getrokken zouden kunnen worden. Men denke in dit verband aan begrotingscijfers en aan Staatsalmanakken. Dit geldt met name voor de 'oudere' landen: deze bezitten enerzijds een oudere diplomatieke organisatie (waarin dus dergelijke veranderingen waargenomen zouden kunnen worden) anderzijds een meer uitgekristalliseerde en geïnstitutionaliseerde wijze van verslaggeving.<sup>3</sup> Door sommige schrijvers is hiervan een dankbaar gebruik gemaakt: gegevens omtrent de samenstelling van de buitenlandse diensten van diverse landen werden vergeleken. Zo vergeleek b.v. Duroselle de Franse diplomatieke organisatie met die der Verenigde Staten, en Susan Keller de Britse en Amerikaanse diplomaten.<sup>4</sup> De volledigheid en betrouwbaarheid van dergelijke van staatswege verstrekte gegevens loopt nogal eens uiteen. Tot de beste behoren in ieder geval het *Bibliografic Register* van het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken,<sup>5</sup> de *Annuaire diplomatique et consulaire de la République Française*<sup>6</sup> en de Noorse *Utenrikskalenderen*. Verdere bronnen vindt men vermeld bij Moussa.<sup>7</sup>

Het enige belangwekkende sociaalwetenschappelijke onderzoek dat tot dusverre op basis van dergelijk cijfermateriaal werd verricht, is dat van Galtung en Holmboe Ruge. De Noorse Utenrikskalenderen werd hiertoe binnenste buiten gekeerd. Hieruit resulteerden een tweetal opmerkelijke studies.<sup>8</sup> Ook voor ons doel is dit werk van belang geweest. Immers, in veel opzichten (aard en tijdstip van reorganisaties, deelname aan internationale organisaties etc.) zijn de Noorse en Nederlandse buitenlandse diensten vergelijkbaar. Enig Noors materiaal, afkomstig uit een lezing door Holmboe Ruge tijdens het tweede IPRA-congres te Talberg, Zweden, 1967,<sup>9</sup> — bij het ter perse gaan van dit artikel juist

<sup>3</sup> De meeste van dergelijke Staatsalmanakken kan men aantreffen in de bibliotheek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

<sup>4</sup> Duroselle in: Kertesz/Fitzsimons, 1959; Keller 1956; zie literatuuropgave bij het vorige artikel.

<sup>5</sup> Met name is belangrijk de uitgave van 1957; deze bevat een lijst van diplomaten en van diplomatieke posten over de periode van 1775—1957.

<sup>6</sup> Helaas, in weerwil tot de titel, niet ieder jaar verschenen!

<sup>7</sup> Farag Moussa, *Diplomatie Contemporaine; Guide Bibliographique*, Genève, 1964.

<sup>8</sup> Johan Galtung en Mari Holmboe Ruge, 'Patterns of Diplomacy', in: *Journal of Peace Research*, 1965, p. 101—136. Mari Holmboe Ruge, 'Norske utenrikstenestemenn 1905—1965: en analyse av rekruttering og sosial bakgrunn', *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1965, p. 213—234.

<sup>9</sup> Mari Holmboe Ruge: 'Factors Affecting the Structure of Diplomacy: The case of Norway', Lecture delivered at the 2nd IPRA General Conference, Tallberg, Sweden, June 17—19, 1967.

ten dele verschenen —<sup>10</sup> wordt hier dan ook door ons als vergelijkingsmateriaal gehanteerd.<sup>11</sup>

Voor Nederland valt men in hoofdzaak<sup>12</sup> terug op een klein aantal wel zeer magere bronnen: de Staatsalmanak en de (toelichting op de) begroting (waarin gegevens omtrent de 'bemanning' der diverse diplomatieke posten te vinden zijn), en de sinds 1950 uitgegeven jaarlijkse Gids van het Departement van Buitenlandse Zaken (waarin bovendien enkele persoonlijke gegevens over de diverse ambtenaren der buitenlandse dienst staan). Met name de Staatsalmanak blijkt bij controle nogal onvolledig en onnauwkeurig te zijn, en weinig continuïteit qua rubricering te bevatten. De gegevens die we hieruit putten werden zoveel mogelijk gecontroleerd aan de hand van begrotingscijfers en via mondelinge informatie. Personen, die korter dan een jaar in de buitenlandse dienst werkzaam zijn geweest, moesten wel door de mazen van ons net vallen. Al met al past ons dus de nodige bescheidenheid bij de presentatie van ons materiaal: de Nederlandse bronnen zijn zeer pover in vergelijking met wat in andere 'gevestigde' landen aanwezig is.

Hetgeen in de volgende paragrafen gepresenteerd wordt, kan men minimaal beschouwen als een stukje sociale kaart, maximaal als de registratie van enkele tendenties ter stimulering van hypothesevorming ten behoeve van 'echt', direkt onderzoek. De betekenis van ons materiaal kan een ieder, al naar eigen inzicht, ergens tussen beide uitersten localiseren. Doch ook al zouden we over een even grote voorraad statistisch materiaal beschikken als bij de Noren het geval is, dan nog zou onze visie omtrent de betekenis ervan iets bescheidener uitvallen. In geen geval zouden we het materiaal willen hanteren als 'bewijsmateriaal' voor de juistheid van bepaalde (soms ideologisch gekleurde) veronderstellingen: daarvoor is en blijft het te poly-interpretabel naar onze smaak.

Twee redenen dus voor een iets bescheidener presentatie van onze gegevens dan bij de Noorse onderzoekers het geval is: een methodologische en een principiële. Er komt misschien nog een derde reden bij: we hebben sterk de indruk dat men in sommige opzichten t.a.v. de Nederlandse buitenlandse dienst ternauwernood van 'verandering' kan spreken, waar dit in Noorwegen duidelijk wel het geval kan zijn.

<sup>10</sup> IPRA *Studies in Peace Research*, 2, Vol. I, 1968, p. 385—397; Assen, 1968.

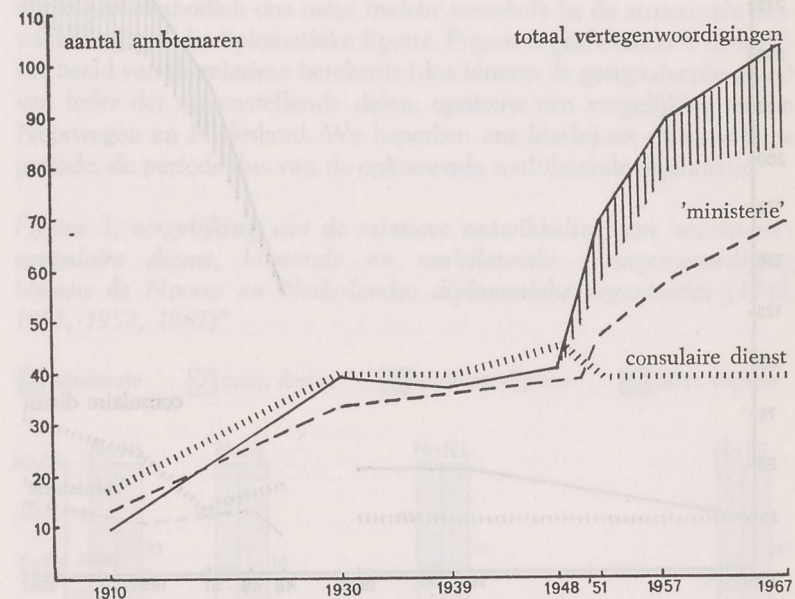
<sup>11</sup> I am indebted to Miss Holmboe Ruge, IPRIO, for her kind permission to quote some of the figures from her unedited lecture (okt. 1967), and for the additional information she furnished me in november 1967.

<sup>12</sup> In hoofdzaak, want er zijn uiteraard meer bronnen. Men denke aan dossiers, aan stamboeken, enz. en aan meer 'officiële' uitgaven (zoals bv. de Rijks Geschiedkundige Publikatiën; o.a. deel 122, met daarin, van de hand van Dr. J. Woltring: 'Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland, 1848—1919, tweede periode (1871—1898); enzovoorts).

## II DE GROEI VAN DE DIPLOMATIEKE DIENST: OMVANG, AARD

Er valt uiteraard in de meeste diplomatieke organisaties een vrij grote uitbreiding van het aantal hierin werkzame personen te bespeuren. Dit is een proces dat zich reeds gedurende de gehele twintigste eeuw laat waarnemen. Belangrijker dan deze constatering is de vraag, of zich — b.v. in de naoorlogse periode — belangrijke veranderingen hebben voltrokken binnen deze groei; of er b.v. wijzigingen in de groeisnelheid plaats hebben gevonden; of er, wat dit betreft, verschillen vallen waar te nemen in de samenstellende delen van de diplomatieke dienst, enzovoorts. De figuren 1 en 2 geven hiervoor enig uitsluitel.

Figuur 1, samenstelling van de Noorse buitenlandse dienst, 1910—1967\*



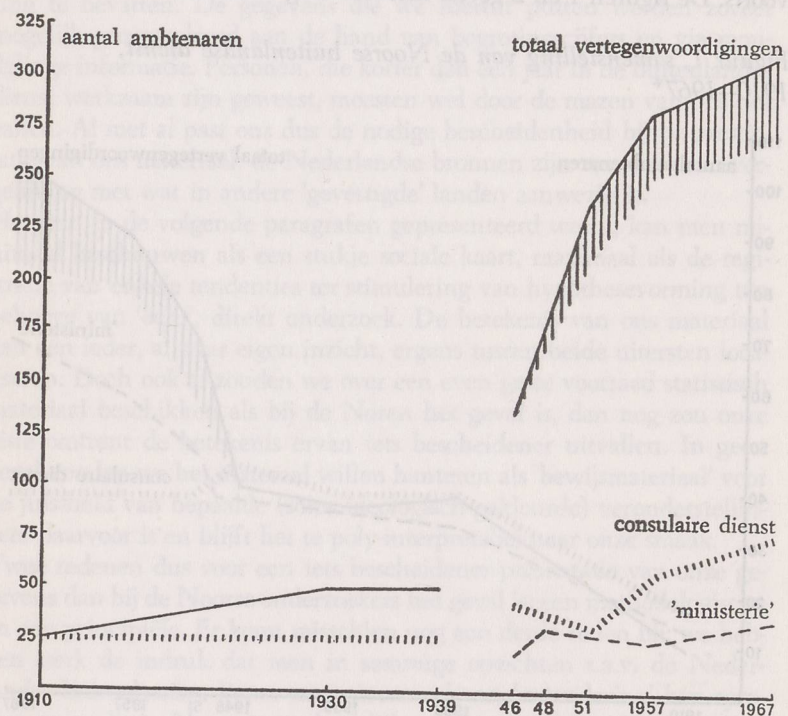
\* BRON: Holmboe Ruge.

De eigenaardige intervallen op de tijdas vloeien voort uit het feit, dat in de desbetreffende jaren belangrijke reorganisaties van de Noorse buitenlandse dienst plaatsvonden. Ons inziens is er geen bezwaar tegen dezelfde verdeling op het Nederlandse materiaal toe te passen.

De diplomatieke dienst kan men grofweg verdelen in 'consulaire dienst', 'ministerie' (ambtenaren van de buitenlandse dienst, werkzaam op een van de 'stoelen' waarover de dienst binnen het ministerie beschikt; niet zelden sleutelposities m.b.t. beleidsvorming!) en de vertegenwoordigin-

gen. Het is bovendien zinvol deze laatste te onderscheiden in 'bilaterale diplomatie' (gezantschappen, ambassades) en 'multilaterale diplomatie' (permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties; hieronder ook bilateraal diplomatiek contact in multilateraal kader, b.v. de UNO). In onze figuren 1 en 2 staat de omvang van de multilaterale diplomatie (= 'totaal diplom. vertegenwoordigingen' minus 'bilaterale diplomatie') gearceerd aangegeven.

Figuur 2, samenstelling van de Nederlandse buitenlandse dienst, 1910-1967\*

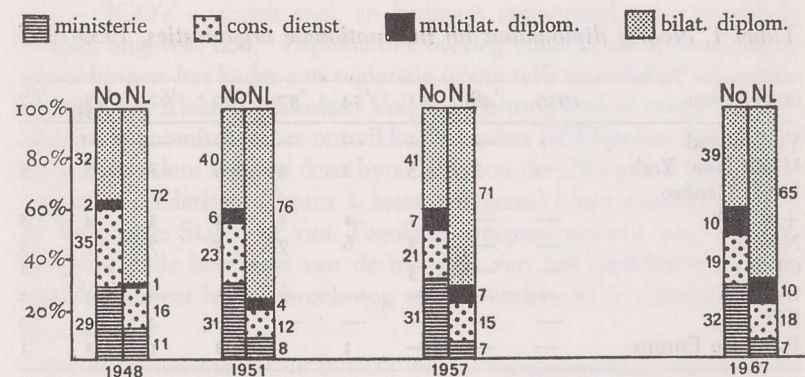


\* BRON: Diverse Staatsalmanakken; Handelingen der Staten Generaal. De gegevens van voor de Tweede Wereldoorlog waren niet voldoende duidelijk in onze bronnen vermeld; om deze reden was (zie volgende figuur) een procentuele vergelijking van de Noorse en Nederlandse organisaties van vóór 1940 niet mogelijk.

Uit bovenstaande figuren blijkt wel voldoende duidelijk dat de uitbreiding van de Nederlandse buitenlandse dienst van na de tweede wereldoorlog vrijwel geheel te herleiden valt tot die van de diplomatieke vertegenwoordigingen; consulaire dienst en 'ministerie' dragen weinig tot

deze groei bij. Met name is de ontwikkeling van de multilaterale diplomatie een belangwekkend verschijnsel in dit opzicht. Het zelfde geldt voor de Noorse organisatie, zij het dan dat hier het 'ministerie' een relatief belangrijker plaats inneemt. Het zou echter voorbarig zijn, hieruit een verschillende mate van invloed van buitenlandse dienst op de beleidsvorming te concluderen. Om dit te kunnen zou men de taken van de desbetreffende ambtenaren moeten kennen, of b.v. hun rangen als aanduiding van hun relatieve belangrijkheid. Overigens spreken beide figuren voor zichzelf. Men lette op de verschillen van verticale as: een simpele visuele vergelijking wordt hierdoor bemoeilijkt. Interessanter wordt het, indien men de totalen per jaar in beide organisaties op 100% stelt, en vervolgens nagaat welk aandeel de diverse categorieën hiervan uitmaken. Interessanter, niet alleen omdat nu vergelijkingen wel gemakkelijk mogelijk zijn, doch ook en vooral omdat een dergelijke methodiek ons meer inzicht verschaft in de structurele ontwikkeling van de diplomatieke figuur. Figuur 3 geeft ons een duidelijker beeld van de *relatieve* betekenis (dus binnen de gesignaleerde groei) van ieder der samenstellende delen; opnieuw een vergelijking tussen Noorwegen en Nederland. We beperken ons hierbij tot de naoorlogse periode, de periode dus van de opkomende multilaterale diplomatie.

Figuur 3, vergelijking van de relatieve ontwikkeling van 'ministerie', consulaire dienst, bilaterale en multilaterale vertegenwoordiging binnen de Noorse en Nederlandse diplomatieke organisaties (1948, 1951, 1957, 1967)\*



\* Afgeleid uit de figuren 1 en 2. Het Noorse materiaal wijkt enigszins doch niet essentieel af van hetgeen Holmboe Ruge en Galtung in tabel 5 van hun artikel (1965) gaven.

Men ziet het: er is, binnen de eerder geconstateerde groei, merkwaardig veel stabiliteit binnen beide organisaties. Er zijn enkele verschillen

waar te nemen. Met name de relatief sterk dalende betekenis van de Noorse consulaire dienst dient signaleerd. Doch globaal genomen zijn de percentages van de diverse onderdelen in beide organisaties betrekkelijk constant te noemen. Structurele rust binnen de snelle totaalgroei, zou men kunnen zeggen. Er is echter ook in beide organisaties eenzelfde stukje onrust te bekennen: het aandeel van de multilaterale diplomatie groeit de jaren door gestaag. De relatieve groei van de multilaterale diplomatie valt des te meer op indien men deze vergelijkt met die van de bilaterale diplomatie: deze laatste is de afgelopen tien jaren zelfs negatief geworden.

Er is dus alle aanleiding deze groei van multilaterale diplomatie eens iets nauwkeuriger dan hierboven het geval kon zijn te bezien. In onze vorige studie hebben we de aandacht kunnen vestigen op de organisatie-sociologische problemen die, als gevolg van een dergelijke groei, in de grotere diplomatieke organisaties reeds nu vallen te constateren. Het valt te verwachten dat bij een verdere groei van de Nederlandse buitenlandse dienst en bij een verdergaande relatief snelle toename van het aandeel hierin van de 'multilaterale sfeer' ongeveer gelijksoortige verschijnselen (incongruentie van carrièrepatronen, inconsistentie van beoordelingscriteria, van waarden en beroepsideologie, etc.) waar te nemen zullen zijn.

De tabellen 1 en 2, resp. op Noorwegen en Nederland betrekking hebbend, laten ons componenten van de groei van de 'multilaterale sfeer' van beide organisaties zien; bovendien zijn hier de tijdsintervallen verkleind, zodat een wat verfijnder beeld kon worden verkregen.

Tabel 1, Noorse diplomaten bij internationale organisaties, 1939-1967

organisaties:	1939	'48	'51	'54	'57	'60	'62	'65	'67
Volkenbond	1	—	—	—	—	—	—	—	—
UNO New York	—	3	3	3	4	5	5	5	5
UNO Genève	—	—	—	—	—	—	—	—	—
+ EFTA	—	—	1	1	1	1	3	4	5
NATO	—	—	3	6	7	7	7	7	5
OECD	—	—	3	—	—	—	—	—	2
IAEA	—	—	—	—	—	—	—	1	1
EEC	—	—	—	—	—	—	4	4	3
Raad van Europa	—	—	—	1	1	1	1	1	1
totaal*	1	3	10	11	13	14	20	22	22

BRON: Holmboe Ruge, 1967, 1968.

\* Het Noorse materiaal geeft waarschijnlijk een wat te geflatteerd beeld: geen verschil is gemaakt tussen 'personele unies' (posten die vanuit bilaterale vertegenwoordigingen 'bediend' worden) en 'echte' multilaterale posten. Hierdoor zijn de totaalcijfers waarschijnlijk te hoog.

Tabel 2, Nederlandse diplomaten bij internationale organisaties, 1939-1967

organisaties:	1939	'48	'51	'54	'57	'61	'63	'65	'67
Volkenbond*	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—
UNO New York	—	3	8	6	6	6	7	8	8
UNO Genève	—	—	2	1	2	2	3	3	4
NATO/OECD**	—	—	—	7	16	11	12	12	15
Westeuropese Unie	—	—	1	—	—	—	—	—	—
EEG/EGKS	—	—	—	—	—	8	10	11	10
(Eur. herstelplan)	—	—	16†	—	—	—	—	—	—
Raad van Europa	—	—	—	2	2	1	2	2	2
UNO Korea	—	—	—	1	—	—	—	—	—
IAO	—	—	—	—	—	—	—	—	1
totaal††	(1)	3	11	17	26	28	34	36	40

BRON: Staatsalmanakken der diverse jaren en de toelichtingen op de resp. begrotingen.

\* Personele Unie: onze gezant te Bern (Loudon, Rutgers).

\*\* In de bronnen 'Parijs' genaamd. Pas in 1968 — dankzij de Gaulle — volgt een splitsing.

† Niet doorberekend.

†† Niet vermeld en dus ook niet doorberekend zijn de personele unies met ECAFE, UNESCO en IAEA.

In beide gevallen dus een snelle start na de tweede wereldoorlog, een stagnatie aan het einde der vijftiger jaren en een voortgaande groei in de zestiger jaren. Het aantal internationale gouvernementele organisaties — 'IGO's' — groeit snel, en bedraagt momenteel, over de gehele wereld, ongeveer 600.<sup>13</sup> Diplomatiek overleg vindt in toenemende mate plaats binnen het kader van regionale (soms zelfs mondiale<sup>41</sup>) organisaties met specifieke doeleinden. Volgens Galtung zullen vooral de kleinere en economisch meer ontwikkelde landen 'IGO-prone' zijn.<sup>15</sup> Met andere woorden: volgens deze hypothese zou de '10% graad' van Noorwegen en Nederland (figuur 3, laatste diagram) hoger zijn dan die van de Verenigde Staten of van Togoland; hetgeen getoetst kan worden. De principiële betekenis van de toename van het multilaterale diplomatieke verkeer laat zich ook nog op een andere wijze illustreren dan

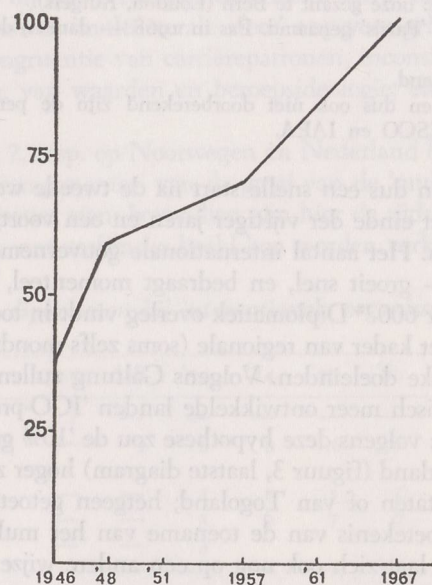
<sup>13</sup> Dit in tegenstelling tot de INGO's (intern. non-governmental organizations) waarvan de groei sinds plm. 1960 stagnatieverschijnselen vertoont; de integratieve functie van INGO's kan men waarschijnlijk hoger aanslaan dan die van de IGO's: Paul Smoker: 'A preliminary empirical study of an international integrative subsystem', in diverse publicaties, o.a. *IPRA-proceedings 1965*; Assen, 1967.

<sup>14</sup> Waarin vaak diplomatiek bilateraal overleg in multilateraal kader plaatsvindt.

<sup>15</sup> Johan Galtung: 'On the future of the international system', in: *Journal of Peace Research*, 1967, p. 305—334; spec. p. 316.

via de figuren 2 en 3. En deze wijze van voorstelling is, hoewel minder direct, wellicht meer adequaat. Figuur 2 liet zien hoe alle onderdelen van de Nederlandse buitenlandse dienst na de oorlog een groei te zien geven; zij het dat de groeicurven sterk uiteenlopen. In feite geeft deze grafiek m.b.t. de multilaterale sfeer een ietwat vertekende en te bescheiden voorstelling van zaken. Immers in de eerste plaats houdt een niet onbelangrijk deel van de ambtenaren op het 'ministerie' zich bezig met onderwerpen van multilateraal overleg, en is dus de groei van 'ministerie' voor een deel tot deze factor te herleiden. Er is echter nog een tweede overweging. De doorbreking na de tweede wereldoorlog van het vooroorlogse politieke isolement van ons land, tezamen met de groei van het aantal nieuwe landen, heeft geleid tot een zeer snelle groei van het aantal vertegenwoordigingen van ons land (fig. 4).

Figuur 4, ontwikkeling van het aantal Nederlandse vertegenwoordigingen\*



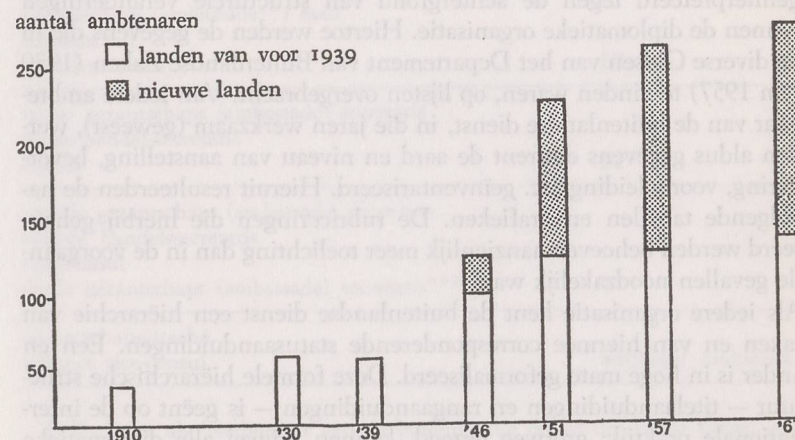
\* BRON: Staatsalmanakken.

Inclusief de consulaten-generaal en permanente vertegenwoordigingen (ook: de personele unies); exclusief de dubbelvertegenwoordigingen (= een vertegenwoordiging die door een post in een ander, doorgaans naburig land bediend wordt).

De snelle groei van het aantal diplomaten op 'bilaterale' posten (figuur 2) kan men vrijwel geheel herleiden tot deze groei van het aantal ver-

tegenwoordigingen. Wij hebben om dit te kunnen berekenen de aantallen diplomaten op posten in 'oude landen' (landen die in 1939 al bestonden) vergeleken met de diplomaten in 'nieuwe landen'. Het resultaat hiervan vindt men in figuur 5.

Figuur 5, aantal ambtenaren buitenlandse dienst op bilaterale posten, 1910-1967; oude en nieuwe landen\*



\* BRON: Staatsalmanakken en begrotingscijfers.

Deze figuur weerspiegelt als het ware een heel stuk buitenlands diplomatiek beleid van ons land. Een isolement gedurende de dertiger jaren, gevolgd door het besef van de onmogelijkheid van een dergelijk isolementsstreven na de oorlog (resp. ongeveer dezelfde aantallen bilaterale diplomaten in 1910, 1930 en 1939, en een snelle uitbreiding van de relaties met oude landen in 1946 (fig. 4) met als consequentie een groei van het aantal diplomaten in oude landen (fig. 5)). Sindsdien wordt de groei van het aantal ambtenaren op bilaterale posten vrijwel uitsluitend bepaald door de uitbreiding van de contacten met nieuwe landen. Anders gezegd: in een tijdperk van toenemend internationaal contact en overleg neemt de gemiddelde bezetting van de 'traditionele' vertegenwoordigingen ('traditioneel' hier in de dubbele betekenis van 'oude landen' en 'bilateraal') vrijwel niet in omvang toe. Dit toenemende contact komt kennelijk vrijwel uitsluitend ten goede aan de multilaterale sfeer inclusief een deel van het 'ministerie' (vrijwel alle belangrijke politieke vraagstukken) en voor een geringer deel aan de consulaire dienst (contacten met politiek geringe implicaties; in ieder geval geen 'vraagstukken').

Tot dusverre hielden we ons bezig met technisch betrekkelijk eenvoudige zaken: we telden aantallen ambtenaren, aantallen vertegenwoordigingen. Dit komt neer op betrekkelijk simpele handelingen die bovendien weinig toelichting behoeven. In deze en vooral in de volgende paragraaf gaan we een stap verder: niet aantallen diplomaten, doch typen carrières, aanstellingen, mutaties, enzovoorts worden onderzocht en geïnterpreteerd tegen de achtergrond van structurele veranderingen binnen de diplomatieke organisatie. Hiertoe werden de gegevens die in de diverse Gidsen van het Departement van Buitenlandse Zaken (1950 t/m 1957) te vinden waren, op lijsten overgebracht. Van iedere ambtenaar van de buitenlandse dienst, in die jaren werkzaam (geweest), werden aldus gegevens omtrent de aard en niveau van aanstelling, bevordering, vooropleiding etc. geïnventariseerd. Hieruit resulteerden de navolgende tabellen en grafieken. De rubriceringen die hierbij gehanteerd werden behoeven aanzienlijk meer toelichting dan in de voorgaande gevallen noodzakelijk was.

Als iedere organisatie kent de buitenlandse dienst een hiërarchie van taken en van hiermee corresponderende statusaanduidingen. Een en ander is in hoge mate geformaliseerd. Deze formele hiërarchische structuur — titelaanduidingen en rangaanduidingen — is geënt op de internationale praktijk: grofweg gezegd, kennen vrijwel alle diplomatieke organisaties ter wereld ongeveer dezelfde formele hiërarchie; hetgeen de communicatie vergemakkelijkt.

Artikel 41,2 van het Reglement van de Buitenlandse Dienst<sup>17</sup> geeft aan welke categorieën van titels en rangen er te vinden zijn, en hoe deze met elkaar corresponderen. Dit is schematisch weergegeven in tabel 3.

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat deze formele hiërarchie van titels en rangen in toenemende mate onder spanning komt te staan. Enerzijds maakt de toenemende differentiatie van taken de bestaande, traditionele rangindeling tot een steeds moeilijker te hanteren instrument. De spanningen die hiervan het gevolg zijn komen vooral op niveau III tot uiting. In diverse grotere diplomatieke organisaties is men er dan ook al toe overgegaan binnen deze rangaanduiding differentiëringen aan te brengen die min of meer corresponderen met de differentiatie van taken. Kleinere diplomatieke organisaties hebben het wat dit betreft moeilijker: formele institutionalisering vereist nu eenmaal een zekere omvang. (De Nederlandse buitenlandse dienst zal er toe overgaan binnen

<sup>16</sup> De termen: 'Toetreding en uittreding' zijn hier bewust gekozen naar analogie van bv. religieuze orden.

<sup>17</sup> Den Haag, 1951; p. 20.

Tabel 3, de formele hiërarchie van de Nederlandse buitenlandse dienst

positie ('titel')	status ('rang')
buitengewoon gevolmachtigd ambassadeur (buitengewoon gezant en gevolmachtigd minister)	I,* II
consul-generaal	II
gezantschaps (ambassade**) raad handelsraad consul-generaal	III
eerste gezantschaps (ambassade) secretaris eerste handelssecretaris consul	IV
tweede gezantschaps (ambassade) secretaris tweede handelssecretaris vice-consul derde gezantschaps (ambassade) secretaris***	V
gezantschapsattaché adjunct vice-consul	adspirant ambtenaar

\* Te lezen als 'Ambtenaar van de buitenlandse dienst der eerste klasse', etc.

\*\* Door de verheffing van alle gezantschappen tot ambassades komt de aanduiding gezantschapsraad etc. thans in feite niet meer voor. Ook de vroegere hiërarchie van gezant versus ambassadeur is hiermee verloren gegaan.

\*\*\* Deze titel is sinds 1951 'afgezakt' naar het laagste rangniveau en is praktisch in de plaats gekomen van gezantschapsattaché.

het formele rangniveau III een differentiatie van beloningssysteem aan te brengen). Anderzijds is ook de diplomatieke dienst onderhevig aan invloeden van buitenaf, zowel internationaal als nationaal. De verheffing van de gezantschappen tot ambassades (zelfs de vertegenwoordigingen in politiek onbelangrijke landen zijn als gevolg van de reciprociteit in het diplomatieke verkeer nog ambassades), en ook de zuigkracht van de nationale arbeidsmarkt doen de noodzaak voelen van allerlei 'tussenoplossingen', tengevolge waarvan de formele hiërarchie steeds meer verwatert.

Eén zo'n mogelijkheid van 'tussenoplossingen' wordt geboden door artikel 41,4 van het Reglement, dat bepaalt: 'Wij behouden ons de bevoegdheid voor aan een ambtenaar van de buitenlandse dienst der tweede, derde of vierde klasse een persoonlijke titel te verlenen, verbonden aan een rang welke een klasse hoger is dan die, waartoe hij behoort'. Van deze — formele — mogelijkheid tot statusverhoging wordt, naar onderstaande tabel leert, druk gebruik gemaakt (zie tabel 4).

Tabel 4, aantal verleningen van 'persoonlijke titels' gedurende de naoorlogse

rangniveau	45	46	47	48	49	45/50	50	51	52	53	54	50/55	55	56
I	—	1	2	—	1	4	2	1	—	—	—	3	1	1
II	1	4	1	5	2	13	6	2	1	4	6	19	2	3
III	3	3	3	9	5	23	6	2	7	2	5	22	4	4
IV	4	3	3	—	2	12	1	3	4	2	—	10	1	1
V	7	2	—	—	2	11	—	—	—	—	—	—	1	2
totaal	15	13	9	14	12	63	15	8	12	8	11	54	9	11

periode, berekend per jaar, per vijfjaarlijkse periode en per rangniveau

57	58	59	55/60	60	61	62	63	64	60/65	65	66	65/66	totaal
—	—	—	2	—	1	1	—	—	2	2	3	5	16
8	4	4	21	7	5	3	7	12	34	9	5	14	101
3	12	10	33	7	6	6	12	12	43	4	9	13	134
—	4	4	10	6	8	1	4	4	23	12	5	17	72
—	1	1	5	—	1	2	2	2	7	7	6	13	36
11	21	19	71	20	21	13	25	30	109	34	28	62	359

Duidelijk valt te zien hoe het aantal gevallen van persoonlijke titelverlening sterk stijgt in de na-oorlogse periode (de jaren 1945-1950 vormen in menig opzicht een uitzondering; zie volgende tabellen), en hoe het zwaartepunt van deze toename ligt bij de titels die corresponderen met rangniveau III.<sup>18</sup>

Ook met betrekking tot de aanstelling van ambtenaren — een ander punt waarbij differentiatie en marktpositie invloed kunnen uitoefenen — zijn enkele interessante waarnemingen te verrichten. Formeel dient iedere aspirant-ambtenaar der buitenlandse dienst zich, na twee jaar werkzaam te zijn geweest, voor te bereiden op het zgn. attaché examen. Slaagt hij hiervoor, dan volgt aanstelling op rangniveau V (Art. 34 Reglement BD). De inhoud van dit examen is tot in details reglementair geregeld. Doch op deze formele regel bestaan — eveneens formele — uitzonderingen. In de eerste plaats is het mogelijk om benoemd te worden als 'ambtenaar van de buitenlandse dienst in bijzondere dienst'.

<sup>18</sup> Interessant — want volgens het reglement niet mogelijk — zijn de persoonlijke titelverleningen naar de niveaus IV en V; interessant ook, vanwege hun relatief sterke toename gedurende de laatste jaren. Overigens dient men zich bij dit alles wel te realiseren dat de toename per 5-jaarlijkse perioden ongeveer gelijke tred houdt met de toename van het totaal aantal ambtenaren (zie fig. 2), zodat er weinig sprake kan zijn van een relatieve toename van het verschijnsel van persoonlijke titelverlening. Wel relevant daarentegen blijft uiteraard de verdeling naar niveau, temeer daar blijkt dat het rangniveau III reeds relatief veel personen bevat (zie figuur 6 en 7).

Dergelijke aanstellingen (op niveau V, IV of III) vinden plaats zonder dat men het examen hoeft af te leggen. Dergelijke benoemingen vinden veelvuldig plaats bij — en nu citeren we de formele regels van het Reglement: 'personen ... die door speciale kennis of ervaring bijzondere geschiktheid bezitten om een bepaalde functie in de buitenlandse dienst te vervullen' (Art. 56,1). In de tweede plaats is het formeel mogelijk benoemd te worden als (gewoon) ambtenaar zonder de lagere rangen te hebben doorlopen. Het Reglement (Art. 26,6) spreekt hier van 'bij uitzondering'.

Een formele regel dus, met twee formele uitzonderingen. De benoemingen die volgens de formele regel plaats hebben gevonden worden door ons als 'regelmatige toetredingen' aangeduid; de twee uitzonderingen als 'onregelmatige toetredingen'. Juridisch is een dergelijke aanduiding niet in de haak, maar psychologisch waarschijnlijk wel. Immers, men mag verwachten dat een relatief groot aantal onregelmatige toetredingen zal stuiten op protesten van hen die drie jaren van maatschappelijke onzekerheid over hadden voor een benoeming in de laagste rang (regelmatige toetreders). Het is dan ook te verwachten dat de organisatie er naar zal streven het percentage onregelmatige toetredingen laag te houden (vooral de onregelmatigen van de laatste soort zullen niet veel mogen voorkomen), doch anderzijds genoodzaakt zal zijn een zekere prijs in de vorm van ambtenaren in bijzondere dienst te betalen voor haar toenemende behoefte aan specialisten. Tabel 5 geeft een beeld van de naoorlogse ontwikkelingen op dit toetredingsgebied.

Tabel 5, aard en omvang van de toetreding tot de buitenlandse dienst

type toetreding:	'45—'50		'50—'55		'55—'60		'60—'65		'65—'67	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
regelmatig	39	49	43	42	66	37	61	36	70	26
onregelmatig										
a. ambtenaar in										
bijzondere dienst	21	23	45	44	25	14	25	15	27	10
b. rechtstr. aanstel.	40	47	12	12	9	5	14	8	3	1
totaal	100	119	100	98	100	56	100	59	100	37

Men ziet hoe de praktijk van de 'rechtstreekse aanstellingen' na de wilde naoorlogse periode van 1945-1950 drastisch beperkt werd. Waarschijnlijk zal deze praktijk in een meer verkapt vorm nog even hebben voortgeduurd (de plotselinge 'hausse' van aanstellingen in bijzondere dienst in de tweede naoorlogse periode). Anderzijds ziet men dat ongeveer 2/3 deel van alle aanstellingen van de regelmatige soort zijn; en dit reeds geruime tijd. Men krijgt de indruk van een (voorlopige) stabilisatie van de verhoudingen, na ongeveer tien jaren waarin regel-



matige toetredingen de minderheid vormden. Uiteindelijk zijn daarmee verhoudingen bereikt die in overeenstemming zijn met het totaalbeeld: in 1967 bleek bijna 2/3 van alle ambtenaren regelmatig te zijn toegetreden.

Het valt te verwachten dat deze verhoudingen zich nog verder ten gunste van de regelmatige toetredingen zullen toespitsen. Wij baseren deze verwachting op het relatief hoge percentage regelmatige toetredingen in beide afgelopen jaren (tabel 5), en op het relatief hoge percentage uittredingen onder de onregelmatig toegetreden (volgende tabellen). Zowel totaalbeeld als de toetredingen van de komende jaren zullen waarschijnlijk een voor de regelmatige toetredingen nog gunstiger verhouding te zien geven.

Tabel 6, ambtenaren verdeeld naar regelmatige en onregelmatige toetreding (1967)\*

regelmatig	219	62%
onregelmatig	135	38%
totaal	354	100%

\* Niet hierin doorberekend: enkele onduidelijke en onvolledige opgaven en de (kleine) groep administratieve ambtenaren met de titel van ABD V.

Zelfs voor een ambtelijke organisatie kent de Nederlandse buitenlandse dienst een laag verloop: jaarlijks verlaat ongeveer 2½% der ambtenaren de dienst. Het verloop in eigenlijke zin is nog lager, aangezien een gedeelte van dit percentage nog weer op rekening van pensionering komt. Het is om deze reden weinig zinvol om traditionele verlooppercentages te gaan berekenen, en om deze nog weer uit te gaan splitsen over diverse categorieën van ambtenaren. Toch mag men verschillen vermoeden m.b.t. de omvang van uittreding, speciaal in verband met de aard van de toetreding. Om deze reden trachten we al diegenen die blijkens de almanakken van de jaren 1950-1967 de buitenlandse dienst verlaten hebben, te inventariseren en te rubriceren naar de aard van hun toetreding, niveau van toetreding en carrièrebeeld. Daarbij zijn ons waarschijnlijk een aantal ambtenaren die korter dan een jaar in dienst zijn geweest, door de vingers geglipt. Al met al bleek het te gaan om een totaal van 115 personen, van wie 60 regelmatig toegetreden en 55 onregelmatig toegetreden. Telt men nu deze aantallen op bij de aantallen van 1967 (tabel 6) dan krijgt men aldus de totalen van al diegenen die in de periode 1950-1967 in dienst waren of dit nog zijn, verdeeld naar de aard van hun toetreding.

Tabel 7 laat zien, hoe er onder de uitgetreden (en daarmee uiteraard ook, zij het in mindere mate, onder de totalen 1950-1967) een overver-

Tabel 7, verdeling van regelmatige en onregelmatige toetredingen (1967), totaal uitgetreden (1950-1967) en totalen (1950-1967)

aard van toetreding	totaal 1967		totaal uittredingen 1950-1967		totalen 1950-1967	
	%	N	%	N	%	N
regelmatig	62	219	52	60	59,5	279
onregelmatig	38	135	48	55	40,5	190
totaal	100	354	100	115	100	469

tegenwoordiging van onregelmatig toegetreden valt te bespeuren. Uitgangspunt voor deze constatering waren de totalen van tabel 6. In feite liggen de verhoudingen nog scherper, aangezien onder de uitgetreden onder regelmatig toegetreden relatief veel pensioneringsgevallen zullen zijn aan te treffen. Uit de ons ter beschikking staande gegevens is deze pensioneringsfactor — en daarmee het 'eigenlijke' verloop — echter niet geheel exact te berekenen.

Aldus geattendeerd op een interessant stukje verloopproblematiek trachten we bovengenoemde tendens eens wat nader te bezien. We hebben van alle personen die in de naoorlogse jaren zijn toegetreden (de totalen van tabel 5), nagegaan of zij inmiddels 'ergens' in deze periode 1945-1967 de dienst verlaten hadden of niet. Door ons te beperken tot de aanstellingen van na de oorlog, minimaliseerden we de pensioneringsfactor onder de regelmatig toegetreden. Door ook de periode 1945-1950 in onze analyse te betrekken, vergrootten we daarentegen de 'pensioneringsfactor' onder de onregelmatig aangestelden enigszins. Het resultaat laat uiteraard een verscherping zien van de in tabel 7 waar te nemen tendens (zie tabel 8).

Tabel 8, aard en omvang van toetreding, omvang van uittreding (1945-1967)

aard der toetreding	'45-'50	'50-'55	'55-'60	'60-'65	'65-'67	totalen	'verloop-scores'
regelmatig	49—3	42—6	37—6	36—2	26—0	190—17	17/190
onregelmatig							
a bijz. dienst	23—12	44—8	14—2	15—0	10—0	106—22	47/179
b rechtstr.	47—21	12—2	5—2	8—0	1—0	73—25	

LEESVOORBEELD: van de 49 personen die in de periode 1945-1950 via het attaché-examen tot de buitenlandse dienst toetraden, hebben er inmiddels gedurende de gehele naoorlogse periode tot 1967 drie de dienst verlaten.

De hier geconstrueerde 'verloopcores' van beide categorieën toetredingen — verkregen door de totale uittredingen te delen door de totale toetredingen — verhouden zich tot elkaar als ongeveer 1 : 3. De op dezelfde wijze geconstrueerde verloopcores van de totalen in dienst zijnden in de periode 1950-1967 verhouden zich daarentegen als 60/279 : 55/190, ofwel ongeveer als 2 : 3. Grofweg gezegd zal het 'pure verloop' — alle uittredingen minus de uit onze bronnen niet exact te identificeren pensionering — van beide categorieën tussen beide verhoudingen in gelegen zijn. Nog fraaier toegespitste resultaten verkrijgt men indien men de verloopcores van de drie groeperingen van tabel 8 vergelijkt (zie tabel 9).

Tabel 9, verloopcores van drie typen toetredingen (1945-1967)

regelmatig	17/190 ~ 1/11	} ~ 1:2:4
onregelmatig	22/106 ~ 1/5	
bijzondere dienst		
onregelmatig rechtstreeks	25/73 ~ 1/3	

Tenslotte hebben wij volledigheidshalve nagegaan op welke rangniveaus de naoorlogse 'onregelmatige toetredingen' (dus ambtenaren in bijzondere dienst en 'rechtstreekse' benoemingen tezamen) hebben plaatsgevonden, en welke grootte de uittreding op ieder van deze niveaus bedraagt. Tabel 10 kan men dus beschouwen als verbijzondering van het onderste deel van tabel 5 en van tabel 8.

Tabel 10, vergelijking van onregelmatige toetredingen naar hun rangniveaus per vijfjaarlijkse periodes; de grootte van uittreding (1945-1967)

rangniveau	periode				
	'45-'50	'50-'55	'55-'60	'60-'65	'65-'67
I	—	—	1-1	—	—
II	5-3	1-1	1-1	1-0	—
III	17-12	5-2	1-1	4-0	1-0
IV	27-12	24-4	8-1	5-0	3-0
V	21-6	27-3	9-2	13-0	7-0

LEESVOORBEELD: van de zeventien personen die gedurende de periode 1945-50 benoemd werden als ambtenaar van de buitenlandse dienst der derde klasse zonder daarbij het attaché-examen te behoeven af te leggen, hebben er inmiddels gedurende de gehele na-oorlogse periode tot 1967 twaalf de dienst verlaten.

In de jaren vlak na de tweede wereldoorlog moest de buitenlandse dienst de gaten die in haar gelederen waren geslagen dichten en daarbij

nog voorzien in de behoefte aan snelle uitbreiding. Als gevolg hiervan vonden veel 'onregelmatige toetredingen' plaats, zowel absoluut als relatief. Zij die aldus toetraden werden vaak met het etiket 'parachutist' aangeduid. Tabel 10 laat ons dus voornamelijk iets zien van deze 'parachutistenproblematiek'. Ze laat zien dat de meerderheid van diegenen die een dergelijke zachte landing maakten, dit deed op de niveaus III, IV en V. Voorts blijken er vooral — relatief en absoluut — veel uittredingen te zijn onder degenen die landden op niveau III en IV. Niveau V blijkt daarentegen meer blijvertjes te bevatten. Het sterke verloop vanuit de middenposities kan men waarschijnlijk ten dele herleiden tot een relatief sterke marktpositie van de betrokkenen, die vaak tevoren in het bedrijfsleven werkzaam waren. Ten dele ook kan men het herleiden tot ouderdom: immers zij die destijds vrij hoog landden, waren doorgaans reeds wat ouder en waren dus ook het eerst van allen, die na de oorlog toetraden (regelmatig en onregelmatig), aan pensionering toe. Beide hypothesen (goedbetaalde specialisten versus simpele gatopvullers en ouderen versus jongeren) lijken ons plausibel bij het lezen van de persoonlijke gegevens. Maar wij kunnen niets met absolute zekerheid zeggen bij gebrek aan gedetailleerd empirisch materiaal.

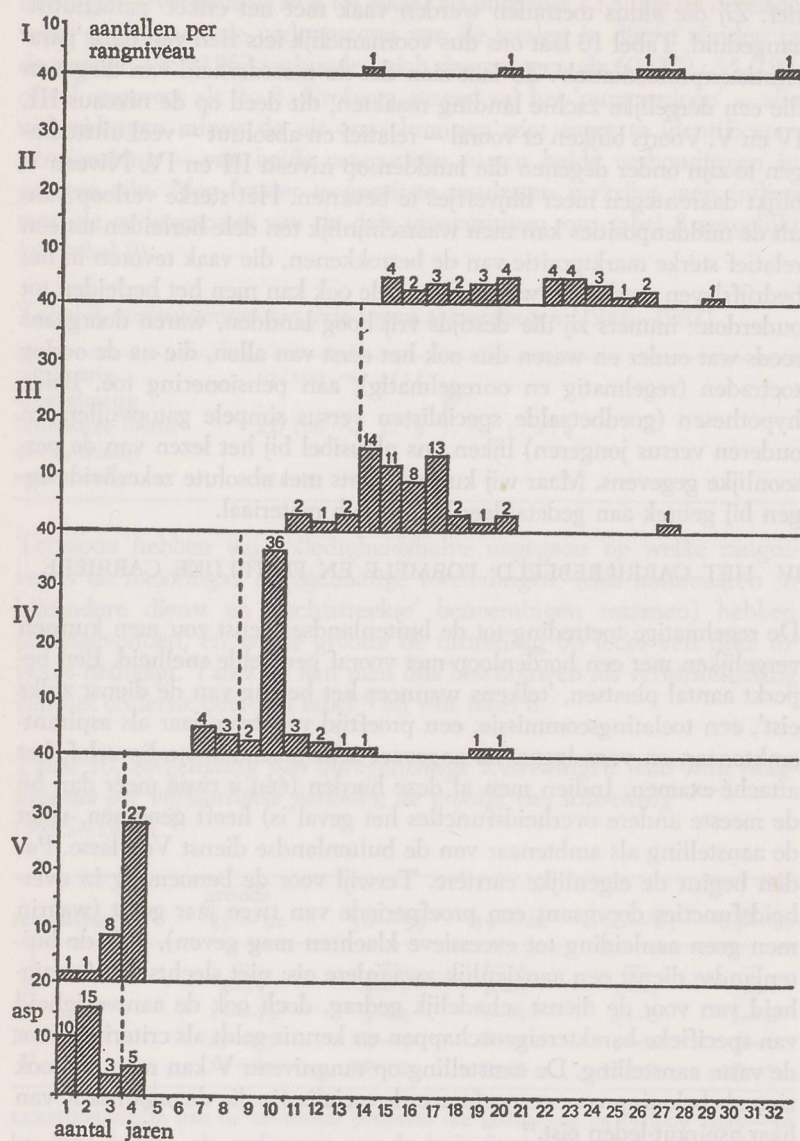
#### IV HET CARRIÈREBEELD: FORMELE EN FEITELIJKE CARRIÈRE

De regelmatige toetreding tot de buitenlandse dienst zou men kunnen vergelijken met een hordenloop met vooraf geregelde snelheid. Een beperkt aantal plaatsen, 'telkens wanneer het belang van de dienst zulks eist', een toelatingscommissie, een proeftijd van twee jaar als aspirant-ambtenaar, en vervolgens, na ongeveer acht maanden studieverlof, het attaché-examen. Indien men al deze horden (één à twee meer dan bij de meeste andere overheidsfuncties het geval is) heeft genomen, volgt de aanstelling als ambtenaar van de buitenlandse dienst Ve klasse. Pas dan begint de eigenlijke carrière. Terwijl voor de benoeming in overheidsfuncties doorgaans een proefperiode van twee jaar geldt (waarin men geen aanleiding tot excessieve klachten mag geven), stelt de buitenlandse dienst een aanzienlijk zwaardere eis: niet slechts de afwezigheid van voor de dienst schadelijk gedrag, doch ook de aanwezigheid van specifieke karaktereigenschappen en kennis geldt als criterium voor de vaste aanstelling. De aanstelling op rangniveau V kan men dan ook zien als beloning voor een geforceerde socialisatie die de organisatie van haar aspirant-leden eist.<sup>19</sup>

Na ongeveer drie jaren benoemd, is het eerste — en voor de meeste ambtenaren het belangrijkste — deel van de carrière gefixeerd. Artikel

<sup>19</sup> Beschouwingen over de 'tenure' (vaste overheidsaanstelling) treft men aan bij W. L. Slocum: 'Occupational Careers', Chicago, 1966, p. 232 vv.

Figuur 6, totaal aantal jaren, voorafgaand aan de bevordering naar de laatsvermelde rang; regelmatige toetredingen; momentopname 1967\*



\* Hetgeen in deze figuur tot uitdrukking wordt gebracht, kan ook op andere wijze worden weergegeven (b.v. berekening van spreidingsmaten, modus, etc.). Wij geven de voorkeur aan bovenstaande weergave, vooral door haar visuele aantrekkelijkheid.

26 van het Reglement van de buitenlandse dienst bepaalt dat men voor benoeming tot ambtenaar IVe klasse tenminste vijf jaren Ve klasser geweest dient te zijn; eenzelfde termijn geldt voor de bevordering van IV naar III. Pas de benoemingen naar de niveaus I en II zijn niet automatisch, doch 'naar keuze'. Al met al dient men dus tenminste dertien jaren ambtenaar van de buitenlandse dienst te zijn geweest, alvorens men voor een benoeming op de hogere niveaus in aanmerking komt. Dit formele carrièrebeeld (zware toelatingseisen, automatische bevorderingen naar de middenniveaus) treft men aan bij de meeste diplomatieke organisaties, ook al zijn de aanduidingen van de rangniveaus vaak iets anders.

Het is te verwachten dat een dergelijke automatische benoemingsprocedure er in de praktijk op zal neerkomen dat de gestelde 'minimum-termijnen' ook als maximumtermijnen ervaren worden; dat, met andere woorden het niet-bevorderd worden na de minimum-termijn vragen zal doen rijzen omtrent het beoordelingsbeleid etc. en dat de organisatie er daarom naar zal streven in elk individueel geval zoveel mogelijk deze minimum-termijnen als automatismen te hanteren. Met andere woorden: het is te verwachten dat er niet veel gevallen zullen zijn van bevorderingen binnen de minimum-termijnen, maar ook niet veel van 'uitgerekte promoties'.

De in figuur 6 weergegeven momentopname uit het jaar 1967 laat zien in hoeverre deze verwachtingen juist zijn. Van alle in 1967 in dienst zijnde en regelmatig toetredende ambtenaren, gingen wij na, hoeveel jaren zij in totaal in de organisatie hadden vertoefd alvorens zij benoemd werden op het rangniveau dat zij in dat jaar (1967) bezaten. De stippellijnen geven de formele minimum-termijnen weer (formele maxima bestaan er niet). Hoe meer men links geplaatst staat op een bepaald rangniveau, hoe sneller de bewuste carrière: hoe meer rechts, hoe langzamer.

Het is uiteraard mogelijk om deze gestyleerde puntenwolk nog aanzienlijk te verdichten, n.l. door niet slechts de 'totaalcarrières' te registreren, doch door ook iedere stap binnen deze totaalcarrières in kaart te brengen. En dit wederom met als uitgangspunt de regelmatig toetredende ambtenaren die in 1967 in dienst waren. We hebben dit gedaan en het resultaat wekt niet essentieel af van dat van figuur 6. De grotere spreiding bij de benoeming naar niveau III (groter dan die naar IV en V) is, met andere woorden, niet iets dat voortvloeit uit het feit dat hier langere perioden met meer kans op 'schommelingen' in het spel zijn. Eerder kan men spreken van invloed van het beleid in het verleden. De hogere rangniveaus bevatten ambtenaren die reeds geruime tijd in dienst zijn, en die in hun totaalcarrière beïnvloed kunnen zijn door de grotere afwijkingen van het formele carrièrebeeld die toen plaatsvonden. Om dit te kunnen checken hebben we enkele 'historische' mo-

mentopnamen gemaakt (1955, 1950). Hierbij bleek op alle niveaus de spreiding groter te zijn dan in onze figuur van 1967. Met andere woorden: er heeft zich in de afgelopen tien à twintig jaren een formalisering van het promotiebeleid voltrokken, waaruit de verschillen in spreiding tussen de drie 'automatische' niveaus – V, IV, III – grotendeels verklaard kunnen worden.<sup>20</sup>

Volledigheidshalve geven wij in figuur 7 ook nog een overzicht<sup>21</sup> van de 'totaalcarrières' van onregelmatig togetreden (beide typen), eveneens een momentopname uit 1967. Zoals te verwachten is hier het beeld veel onregelmatiger – grotere spreiding, veel bevorderingen vóór de formele lijn, etc. Toch komen ook hier zelfs nog enkele gevallen voor van 'regelmatige' carrièresnelheid.<sup>22</sup>

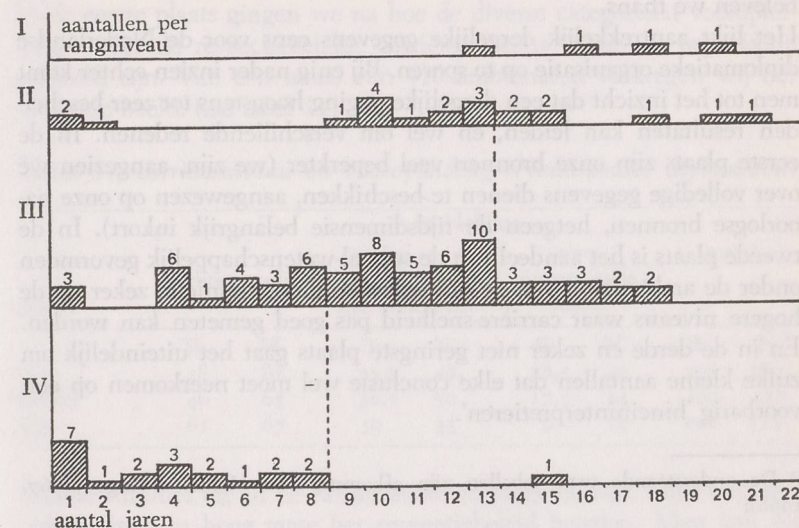
Al met al valt er dus in de Nederlandse diplomatieke organisatie een belangrijk verschil in carrièresnelheid te constateren, ook al worden waarschijnlijk – de huidige tendentie extrapolierend – deze verschillen op den duur minder groot. De afwijkingen van het formele carrièrebeeld liggen voor een klein deel vóór de minimumgrens, en voor een groot deel erna. Rest nog de vraag of er met betrekking tot deze verschil-

<sup>20</sup> Ter toelichting: 'persoonlijke titels' werden hier niet geregistreerd ook al blijkt de verlening van een persoonlijke titel vrijwel altijd de inleiding te zijn tot een formele promotie naar hetzelfde niveau, een of enkele jaren later. Voorts: de benoemingen naar het 'laatstgenoemde niveau' waren uiteraard slechts zeer ten dele van 1966. In het algemeen gold: hoe hoger het niveau, hoe relatief meer gevallen van personen die dit laatstgenoemde niveau reeds vele jaren bezetten. Voor ons was enkel van belang het verschil tussen het jaartal van de laatste formele promotie en dat van aanstelling als adspirant.

<sup>21</sup> Bij elke momentopname bestaat kans op overbelichting. In dit geval kan het moment van registratie in onze bronnen er debet aan zijn dat sommige promoties in het laatste jaar nog net wel en andere net niet meer werden geregistreerd. Bovendien kunnen de momenten waarop promoties plaatsvinden in de verschillende delen van het jaar vallen. Men mag al met al rekening houden met rekenfouten van maximaal één jaar. Wij hebben daarom het cijfermateriaal in voor ons doel – het aantonen van afwijkingen in het formele promotiebeleid – ongunstige zin beïnvloed, door eenvoudig op de horizontale as in plaats van een verdeling van 0–21 jaar, een verdeling van 1–22 jaar aan te brengen. Men kan nu met vrij grote zekerheid zeggen dat bv. het jaar verschil tussen de officiële promotielijn en de 36 personen op niveau IV (figuur 6) niet tot een systematische fout valt te herleiden, doch dat integendeel dit verschil minimaal is en in werkelijkheid waarschijnlijk voor velen van deze 36 personen meer zal hebben bedragen.

<sup>22</sup> En passant zij vermeld, dat de figuren 6 en 7 bovendien als verbijzonderingen zijn te beschouwen van tabel 6. Immers, het 'laatstgenoemde' niveau waarnaar men bevorderd is, is het niveau waarop men tijdens deze momentopname werkzaam was. Zoals men kan zien stemmen de totalen van tabel 6 en die van beide figuren met elkaar overeen. Bij het samenstellen van figuur 7 bleek ons trouwens nog, dat er vanuit de 'parachutistengroep' (de onregelmatig aangestelden uit de jaren 1945–1950) weinig opmerkelijk snelle carrières plaats vonden en ook dat de hoge niveaus zeer weinig personen uit deze jaren bevatten.

Figuur 7, totaal aantal jaren voorafgaand (in buitenlandse dienst) aan de bevordering naar de laatstvermelde rang; onregelmatige toetredingen; momentopname 1967



len in carrièresnelheid niet enkele regelmatigheden te vinden zijn. Wie zijn de snelle stijgers, wie de langzamen?

Deze vraag is ook door andere, buitenlandse onderzoekers reeds gesteld. Zo kwam b.v. Steiner<sup>23</sup> na een uitvoerige analyse tot de conclusie dat de beste studenten in de Verenigde Staten niet in dienst gaan van de 'foreign service', maar dat anderzijds de snelst stijgenden in het diplomatieke apparaat wel tot de beteren onder de academici behoorden. Ook de Noorse onderzoekers hebben zich met deze problemen beziggehouden. Zij vonden enig verband tussen vooropleiding en carrièresnelheid,<sup>24</sup> en tussen de tewerkstelling in een bepaald onderdeel der diplomatieke organisatie – in Noorwegen kennelijk meer gefixeerd dan bij ons – en carrièresnelheid. Bovendien bleek hierbij dat dit verband in de loop der tijd anders werd: in een periode waarin meer nadruk

<sup>23</sup> Steiner (1961), zie litt. opgave in het vorige artikel.

<sup>24</sup> 'Carrièresnelheid': de Noorse onderzoekers hebben als criterium gehanteerd het aantal jaren en maanden dat voorbijging sinds de aanstelling voor het niveau van 'councillor' (ons rangniveau II) werd bereikt. Mari Holmboe Ruge schrijft mij: 'I have taken this level as the basis for categorising a man's career as fast or slow. I have trichotomized the officers engaged in that period according to the number of years they have 'used' before they reached level 4 (= councillor, N.), if they reached it at all. The computer was instructed to add up years and months until level 4 appeared, and trichotomize on this basis'.

kwam te liggen op de noodzaak van 'structure oriented' diplomaten, en op de belangrijkheid van de multilaterale diplomatie, steeg de carrièresnelheid van resp. diplomaten met sociaalwetenschappelijke vooropleiding, en van diplomaten uit de multilaterale sfeer.<sup>25</sup> Deze periode beleven we thans.

Het lijkt aantrekkelijk dergelijke gegevens eens voor de Nederlandse diplomatieke organisatie op te sporen. Bij enig nader inzien echter komt men tot het inzicht dat een dergelijke poging hoogstens tot zeer bescheiden resultaten kan leiden, en wel om verschillende redenen. In de eerste plaats zijn onze bronnen veel beperkter (we zijn, aangezien we over volledige gegevens dienen te beschikken, aangewezen op onze naoorlogse bronnen, hetgeen de tijdsdimensie belangrijk inkort). In de tweede plaats is het aandeel van de sociaal-wetenschappelijk gevormden onder de ambtenaren van de buitenlandse dienst miniem, zeker op de hogere niveaus waar carrièresnelheid pas goed gemeten kan worden. En in de derde en zeker niet geringste plaats gaat het uiteindelijk om zulke kleine aantallen dat elke conclusie wel moet neerkomen op een voorbarig 'hineininterpretieren'.

<sup>25</sup> De onderstaande twee tabellen zijn afkomstig van Holmboe Ruge (1967, 1968):

(1) vooropleiding en carrièresnelheid van Noorse diplomaten

toetreding:	geen univ. opl.		rechtenstudie		sociale wetenschap	
	snel	langz. (N)	%	%	%	%
	%	%	snel	langz. (N)	snel	langz. (N)
1905-'22	13	43 (30)	32	16 (50)	0	0 (6)
1923-'44	19	44 (16)	30	27 (40)	25	38 (8)
1945-'48	9	55 (11)	37	18 (27)	27	36 (11)
1949-'55	—	— (2)	19	23 (26)	31	0 (13)

(2) Tewerkstelling en carrièresnelheid van Noorse diplomaten

toetreding:	multilateraal		bilateraal		consulair		ministerie	
	snel	langz. (N)	snel	langz. (N)	snel	langz. (N)	snel	langz. (N)
	%	%	%	%	%	%	%	%
1905-'22	—	—	40	22 (55)	19	32 (95)	23	28 (116)
1923-'44	—	—	32	28 (85)	11	50 (46)	34	22 (92)
1945-'48	53	13 (15)	31	31 (55)	20	35 (20)	26	30 (89)
1949-'55	72	0 (18)	16	27 (56)	0	58 (12)	22	16 (50)

Bij deze twee tabellen behoort de volgende toelichting: 'Percentages do not add up to 100 because only two of the four categories of the career variable have been included in the tables. The other variables are middle category between fast and slow and the category of those who have not reached the level of councillor. The totals are the same for both tables' (mededeling verstrekt op het IPRA-congres te Talberg). Helaas verstrekten de Noren geen absolute getallen.

Met dit inzicht voor ogen hebben we ons toch gewaagd aan een tweetal bewerkingen van ons materiaal, waaruit mogelijk toch nog iets zou kunnen blijken omtrent de appreciatie van de organisatie voor een bepaalde vooropleiding.

In de eerste plaats gingen we na hoe de diverse categorieën vooropleiding<sup>26</sup> over de respectievelijke 'carrière-niveaus'<sup>27</sup> van de organisatie verdeeld zijn. Van een totaal van 416 ambtenaren verkregen wij het volgende beeld. (zie tabel 11)

Tabel 11, carrièreniveau en vooropleiding (Nederlandse diplomaten)

niveau	vooropleiding						totaal	
	rechten studie		overige univ. studie, incl. soc. wetensch.		niet-universitaire studie		%	N
	%	N	%	N	%	N	%	N
hoog	48	81	23,5	48	28,5	40	100	169
middel	46	63	36,5	50	17,5	24	100	137
laag	61	67	30	33	9	10	100	110

Bij alle variaties die in de carrièresnelheid mogelijk zijn, blijft toch het automatisme in hoge mate het promotiebeleid bepalen. Men kan bij het lezen van tabel 11 daarom behalve aan een indeling in niveaus ook aan een indeling in tijdstippen van toetreding denken: de hogere niveaus bestaan nu eenmaal overwegend uit personen met veel dienstjaren. Blijkens deze tabel worden de hoogste ambtelijke functies door relatief veel niet-universitair gevormden vervuld; maar het ligt, ook volgens de tabel, in de verwachting dat deze situatie snel zal veranderen. Het terugdringen van deze groep zal echter op den duur vooral ten goede komen aan de 'traditionele' vooropleiding: de rechtenstudie, en minder aan die studierichtingen van waaruit men een 'structuur-oriëntatie' kan verwachten: de sociale wetenschappen. Of, zoals een document dat aan belangstellenden voor de opleiding tot ambtenaar van de buitenlandse dienst wordt gegeven, het zegt: 'De beste basis voor de diplomatieke carrière wordt gevormd door de studie in het Nederlands recht, de economie dan wel de geschiedenis, *terwijl ook de studie in de politieke en/of sociale wetenschappen een geschikte vooropleiding wordt*

<sup>26</sup> 'Overige Universitaire studies' omvatten o.a. de economen, historici en de enkele vertegenwoordigers der sociale wetenschappen die de dienst rijk is. Voorts valt hieronder de niet onaanzienlijke groep der 'arabisten' en 'sinojapanologen'; niet onaanzienlijk ook vanuit sociologisch gezichtspunt: immers onder hen mag men een zekere neiging tot 'structuur-oriëntatie' verwachten (vgl. I,3.1 en 4.1).  
<sup>27</sup> 'Hoog': A. B. D. I. en II; pers. titel van gevolmacht minister. 'Middel': A.B.D. III; per. titel van 'Raad' of Consul-Generaal. 'Laag': A.B.D. IV en V; pers. titel van 2e ambassadesecretaris, vice-consul of consul.

geacht.<sup>28</sup> Het Noorse materiaal ademt een iets andere geest, blijkens tabel 12.

Tabel 12, carrièreniveau en vooropleiding (Noorse diplomaten)

niveau	rechten studie		vooropleiding				totaal	
			sociale wetenschappen incl. economie		overige, incl. niet-universitaire studie			
	%	N	%	N	%	N	%	N
hoog	61	43	13	9	26	19	100	71
middel	44	37	19	16	37	31	100	84
laag	38	46	37	45	25	30	100	121

BRON: Holmboe Ruge, 1967 (niet opgenomen in 1968).

In de tweede plaats hebben we — en dit naar analogie van de Noorse resultaten (zie voetnoot 25) — getracht enig verband te vinden tussen de opleiding en de carrièresnelheid. Bij het zoeken naar een verantwoorde methode om deze laatste te meten vindt men vele obstakels op zijn weg. De groep personen die een rang of persoonlijke titel bezitten hoger dan de niveaus waarnaar automatisch bevorderingen plaats vinden, is absoluut en relatief erg klein in omvang — kleiner dan in de Noorse diplomatieke organisatie. We beperkten ons bij het meten van snelheid tot rangniveau III. Dit is weliswaar een automatisch bevorderingsniveau, doch het is anderzijds het enige niveau waarop a) toch een vrij grote spreiding van snelheid b) een redelijk groot aantal personen aanwezig bleek te zijn. De enig mogelijke te trekken grens tussen een langzame en een snelle carrière, is de overgang van IVe naar IIIe klasser. In de periode 1945-1949 waren van de 110 toegetreden ambtenaren er 88 in onze tabel onder te brengen. Slechts 46 van de 119 ambtenaren uit de periode 1949-1955 konden in onze tabel worden weergegeven. Immers, een diplomaat heeft in feite ongeveer 14 à 15 dienstjaren nodig om voor deze overgang in aanmerking te komen. In het gunstigste geval komen dus de diplomaten, vóór 1953 in dienst gekomen, hiervoor in aanmerking (benevens een enkele uitschieter uit latere jaren). De gemiddelde duur, in beide perioden, voor de overgang van IV naar III bleek 7 à 8 jaar te zijn. Bij gebrek aan voldoende exacte gegevens à la het Noorse materiaal moesten we een iets andere methode toepassen voor de verdeling over 'snel', 'middel' en 'langzaam' dan de Noren konden. We rangschikten eenvoudigweg alle personen die minder dan 7 jaren nodig hadden voor de stap van IV naar III onder 'snel'

<sup>28</sup> Enige inlichtingen over de toelating tot de buitenlandse dienst, 1967. De cursivering is van ons.

en allen die er meer dan 8 voor nodig hadden onder 'langzaam'. Het resultaat vindt men in tabel 13.<sup>29</sup>

Tabel 13, vooropleiding en carrièresnelheid van Nederlandse diplomaten

toetreding	geen univ. opleiding			rechtenstudie		overige univ. opleidingen			
	snel	langzaam (N)		snel	langzaam (N)	snel	langzaam (N)		
1945/49	39% (7)	22% (4)	(18)	39% (18)	9% (4)	(46)	25% (6)	33% (8)	(24)
1949/55	20% (2)	50% (5)	(10)	25% (5)	25% (5)	(20)	25% (4)	44% (7)	(16)

Ook hier spreken de cijfers ten gunste van de juridische vooropleiding; opnieuw in tegenstelling tot de Noorse praktijk. Overigens mag men aan deze vergelijking niet al te veel waarde hechten: daarvoor zijn de aantallen te gering. De consequenties die men uit deze vergelijkingen mag trekken zijn uiteraard mede afhankelijk van het gehanteerde 'frame of reference'. Identificeert men 'structuur-oriëntatie' met 'modern', en ziet men een studie in een der sociale wetenschappen als indicator voor het hebben van zo'n structuur-oriëntatie — en dit was het wat wij impliciet in onze vorige studie deden — dan is het duidelijk dat de Nederlandse buitenlandse dienst in dit opzicht minder 'modern' is dan die van Noorwegen.

#### V BESLUIT

Met de laatste tabel zijn we gekomen bij de grens van het toelaatbare gebruik van onze bronnen; misschien overschreden we deze reeds. Onze bronnen, hoe simplistisch zij ook mogen zijn, hebben een beter beeld gegeven van een nog onontgonnen gebied: de studie van de structurele veranderingen in de diplomatieke organisatie; een onderwerp waarover veel gemediteerd, maar waarop weinig gestudeerd is. Met de bovenstaande tabellen en grafieken zijn onze bronnen echter niet geheel en al uitgeput. Bepaalde bewerkingen hebben we achterwege gelaten, deels omdat we in een latere studie hier nog aandacht aan willen schenken (milieufactoren), deels omdat ons de plaatsruimte ontbreekt (meerdere 'momentopnamen' als van figuur 6), deels omdat de bewuste bewerking ons niet voldoende relevant voorkomt voor het doel van onze analyse (bv.: het is mogelijk het gevolgde 'overplaatsingsbeleid' statistisch vast te leggen).

Tenslotte: welke verdergaande conclusies kan men uit dit cijferwerk trekken? Men zal hebben opgemerkt dat we er meestal de voorkeur aan

<sup>29</sup> Uiteraard is een en ander niet zonder meer af te leiden uit de figuren 6 en 7; daar ging het om 'totaalcarrières', soms reeds ver voor de oorlog aangevangen.

gaven de resultaten van onze huisvlucht zonder veel commentaar weer te geven; dit, aangezien ons inziens deze resultaten te partieel van aard en daardoor ook te poly-interpretabel waren om er überhaupt belangrijke conclusies aan te kunnen verbinden. Toch zouden we aan het einde van dit artikel graag een paar opmerkingen van meer algemene aard willen maken.

De diverse tabellen in dit artikel werken bij oppervlakkige kennisname misschien eerder blikvernauwend dan blikverruimend. Immers, de belangrijkste 'beweging' die daarin opvalt is die van een enorme explosie vlak na de oorlog, en het gelijdelijk weer recht trekken van de kwantitatief en kwalitatief merkwaardige verhoudingen die tengevolge van deze explosie waren ontstaan. Door deze niet-structurele blikvanger dreigt een beeld te ontstaan van een zich allengs weer stabiliserende organisatie. Dit beeld is onjuist: in de eerste plaats is er vaak toch verandering waarneembaar — van geringe omvang weliswaar, maar waarschijnlijk van een meer structurele betekenis —, en ten tweede zijn er redenen te over om in deze stabilisatie, zo ze al mocht bestaan, een tijdelijke toestand te zien. Ondanks de toenemende betekenis van de 'multilaterale sfeer' — we noemen nu enkele paradoxale gegevens die deze indruk van tijdelijkheid kunnen toelichten — heeft de organisatie tot dusverre nog haar generalisme-filosofie in haar promotiebeleid laten domineren; anders dan in de grotere organisaties het geval is, anders ook dan in de kleinere organisatie van de Noren. Ondanks een toenemende differentiatie van taken heeft de organisatie tot dusverre nog weten vast te houden aan een (overigens steeds rigider wordend) rangsysteem, met als 'outlet' o.a. het instituut van de persoonlijke titelverlening. Ondanks het ook hier onvermijdelijke opdringen der specialisten heeft zich een formalisering van de feitelijke promotiesnelheid voltrokken. Ondanks de behoefte aan deze specialisten heeft de buitenlandse dienst het dysfunctionele hoge percentage onregelmatige toetredingen weten te reduceren en te stabiliseren, en zelf de gemiddelde omvang van de bilaterale posten vrijwel niet laten toenemen. In plaats van 'een organisatie in beweging' zou misschien 'een organisatie onder toenemende spanning' een betere titel voor deze studie kunnen zijn; een spanning in feite tussen het externe en interne functioneren van de organisatie. Deze spanning zal bovendien nog vergroot worden door de gestadige groei van de buitenlandse dienst: daardoor zal veel van wat nu als latente conflictstof ligt opgehoopt, des te duidelijker zichtbaar worden.

Het wetenschappelijk nog niet betreden gebied van de diplomatieke organisatie hebben we tot dusverre op twee zijden benaderd: door verkenningen van soortgelijke gebieden (ons vorige artikel) en door waarnemingen vanaf de grenzen van het gebied zelf. Hopelijk kan het betreden van het gebied een volgende fase van onderzoek zijn.

## OVER THEORIEVORMING

door J. K. De Vree

### I

(I.1) In de loop van de laatste drie of vier decennia zijn er op het terrein van de wetenschap der politiek een betrekkelijk groot aantal verschillende theorieën tot ontwikkeling gekomen. Bekend zijn, bijvoorbeeld, theorieën over het functioneren van politieke stelsels in het algemeen, omtrent internationale betrekkingen en buitenlandse politiek, de werking van democratie of dictatuur, over stemgedrag, machtsvorming, enzovoorts. Dat de ontwikkeling van dergelijke theorieën, of tenminste het streven daarnaar, niet meer dan een voorbijgaande fase in de ontwikkeling van de politicologie zou betekenen, lijkt niet zeer waarschijnlijk. Integendeel, veeleer kan men vermoeden, dat theorieën behoren tot de belangrijkste vormen waarin het kennen in een reeds enigermate ontwikkelde wetenschap gestalte krijgt.

Dit zou op zichzelf reeds voldoende zijn om de wetenschappelijke nieuwsgierigheid naar het verschijnsel 'theorie' te prikkelen. Immers, zo kan men zich afvragen, wat is dan wel een theorie, hoe is zij opgebouwd en waarin schuilt haar betekenis? Er is echter meer. Want inzicht in deze materie zal ons, omgekeerd, weer van nut kunnen zijn bij ons pogen bijzondere theorieën te vormen.

Zeker, het is allerminst uitgesloten, dat de onderzoeker die daadwerkelijk een — misschien zelfs zeer geslaagde — theorie formuleert, dit doet zonder zich daarbij uitdrukkelijk rekenschap te geven van de problematiek van theorievorming als zodanig. Zo is, meer in het algemeen, de mens zeer wel tot handelen en gedrag in staat zonder dat hij zich van enige wetenschappelijke kennis bewust is.

Maar net zoals wetenschappelijk inzicht de mens tot een meer succesvol gedrag in staat kan stellen, zo ook is het op zijn minst waarschijnlijk, dat kennis van de aard en opbouw van een wetenschappelijke theorie in het algemeen zal bijdragen tot de ontwikkeling van betere theorieën in bijzondere gevallen. En wil men *over* dergelijke theorieën spreken en ze kunnen beoordelen, dan is zulk inzicht, een *meta-theorie* dus, zelfs volstrekt noodzakelijk. Al mag deze abstracte problematiek het kader van een bijzondere vakwetenschap dan ook min of meer aanzienlijk te buiten gaan, er is alle reden voor ons er betrekkelijk diepgaand mee bezig te houden.

(I.2) Nu spreekt het welhaast vanzelf, dat het niet doenlijk is om binnen het beperkte bestek van een tijdschriftartikel in te gaan op alle problemen die zich met betrekking tot de vorming van wetenschappelijke theorieën voordoen of hebben voorgedaan. Wij zullen ons tot de belangrijkste moeten beperken en deze dan nog slechts in grote lijnen kunnen