

## De kosten van dienstplicht

*Door de dienstplicht wordt het marktmechanisme voor defensiepersoneel uitgeschakeld. De resulterende bezuiniging staat in geen verhouding tot de maatschappelijke kosten.*

De dienstplicht in Nederland staat ter discussie. Uit onderzoek blijkt dat meer dan 50% van de Nederlanders voor een beroepsleger is<sup>1</sup>. Minister Ter Beek van Defensie heeft een commissie ingesteld onder leiding van Wim Meijer om de dienstplicht eens nader onder de loep te nemen. In Nederland kennen we het systeem van de persoonlijke dienstplicht. Dit houdt in dat iedere goedgekeurde Nederlandse jongen in principe in dienst moet voor zover er plaats is binnen de krijgsmacht. De dienstplicht in Nederland kent een loterijkarakter, omdat van de goedgekeurde jongens slechts de helft daadwerkelijk moet dienen. De andere helft wordt door de computer buitengewoon dienstplichtig verklaard. Van de zijde van de Tweede Kamer wordt de nadruk gelegd op het invoeren van een beroepsleger, omdat de lasten van de dienstplicht steeds ongelijker komen te drukken op de schouders van steeds minder jongeren. In dit artikel zal getracht worden een uiteenzetting te geven van deze lasten en andere kosten die met de persoonlijke dienstplicht samenhangen. Lasten die niet alleen voortkomen uit het dienstplichtsysteem, maar vooral veroorzaakt worden door de uitschakeling van het marktmechanisme bij het vullen van de personeelsbehoefte van Defensie.

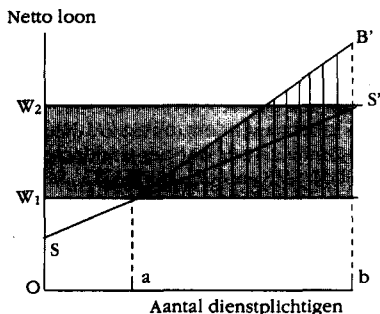
Dienstplicht voorziet in een instrument om de budgettaire kosten van militaire arbeid laag te houden en kan worden gezien als een instrument van economische politiek. Dienstplicht vermindert de belasting die door de maatschappij opgebracht zou moeten worden, en kan dus impliciet worden gezien als een belasting op zich. Een gedwongen bijdrage zonder dat daar direct een prestatie tegenover staat door de partij die de bijdrage in ontvangst neemt. De dienstplichtbelasting is het verschil tussen de economische kosten van dienstplicht en de wedde die de dienstplichtige ontvangt. De economische kosten van de dienstplicht zijn daarbij gedefinieerd als de waarde van de arbeid zoals deze binnen de krijgsmacht wordt gebruikt, dit om een duidelijk onderscheid aan te brengen met de budgettaire kosten van de dienstplicht. Naast deze economische kosten zijn er ook kosten verbonden aan de inning van de dienstplichtbelasting, de kosten van verveling en de kosten van een onderbroken loopbaan. De dienstplicht voorziet in de mogelijkheid de markt voor de vulling van het leger terzijde te schuiven, maar werpt daardoor tevens een aantal vraagstukken op die met verdeling en allocatie te maken hebben.

### De dienstplichtbelasting

De kosten van de dienstplicht betreffen twee centrale thema's<sup>2</sup>. Eén die te maken heeft met de definitie van de economische kosten van de dienstplicht en één die te maken heeft met het in stand houden van het dienstplichtsysteem. Nu we de economische kosten gedefinieerd hebben als de waarde van de arbeid zoals deze binnen de krijgsmacht wordt gebruikt, moeten we bepalen hoe hoog deze waarde is. Daarvoor kunnen we hetzij de verloren productie nemen indien de dienstplichtige in de burgermaatschappij zou hebben gewerkt hetzij

de 'opportunity costs' voor de dienstplichtige. Traditioneel en empirisch wordt de eerste of krappe definitie gemeten als het burgerloon van de dienstplichtige, onder de veronderstelling dat dit loon de waarde vertegenwoordigt van zijn arbeid in de burgermaatschappij. De rationale voor de tweede definitie is dat door het dienen in het leger, de dienstplichtige niet alleen zijn burgerloon aan zijn neus voorbij ziet gaan, maar ook de positieve of negatieve niet-geldelijke voordelen van zijn burgerbaan mist. Bij het missen van de positieve voordelen zegt de dienstplichtige dat hij baalt. Voor de afschaffing van de dienstplicht in de VS bleek dat het missen van deze 'baalpremie' op zo'n 20% van het verschil tussen het burgerloon en de wedde kon worden geschat<sup>3</sup>. De aanbodprijs van de dienstplichtige is daarom kortweg de som van zijn alternatieve burgerloon en de 'baalpremie'. In figuur 1 is SS' de grafische weergave van het burgerloon, terwijl de 'baalpremie' weergegeven wordt door de afstand tussen de BB' en SS'-curve<sup>4</sup>. Indien het dienstplichtigenbestand zou worden gevuld met de dienstplichtigen met de laagste lonen in de burgermaatschappij (het 'lowest supply-price drafted first (LSPDF)'-principe), zou het gearceerde gebied onder de SS'-curve de dienstplichtbelasting weergeven. In Nederland hebben we echter een loterijstelsel, waardoor tevens de 'baalpremie' een belangrijke rol gaat spelen. De dienstplichtbelasting bestaat daarom uit het totale gearceerde gedeelte onder de curve BB'. Een schatting van de grootte van deze belasting voor Nederland levert het bedrag op van f 360 miljoen. Dit bedrag wordt verkregen door sommatie van de dienstplichtbelasting voor iedere dienstplichtige. Zo zijn er ongeveer 6.200 dienstplichtigen in Nederland die in de burgermaatschappij een netto inkomen gehad zouden

**Figuur 1. Aanbodcurve van dienstplichtigen**



1. VVDM/SMK, *Dienstplicht: zin, tegenzin en toekomst*, 1991.

2. Het analytisch kader in dit artikel is gebaseerd op het werk van R.V.L. Cooper, *Military manpower and the all-volunteer force*, Santa Monica, 1977. De cijfers en berekeningen zijn gebaseerd op cijfers van het CBS, *Statistisch Zakboek 1991*, blz. 99; Ministerie van Defensie, *Jaaroverzicht dienstplichtgegevens 1988*, VVDM, *Weddetabel 1988*, en verkrijgbaar bij de auteur.

3. Cooper, op.cit., 1977, blz. 74.

4. Daarbij is verondersteld dat arbeidsmarktverbanden lineair van aard zijn.

hebben van tussen de  $f$  15.000 en 17.500, maar nu slechts een wedde van  $f$  12.000 ontvangen<sup>5</sup>. Een dienstplichtige uit deze groep heeft een gemiddelde last van ( $f$  16.250-12.000)  $\times 1,2 = f$  5.100. Indien deze berekening wordt toegepast voor iedere dienstplichtige komt men op het bedrag van  $f$  360 miljoen.

Bij deze kwantificering van de dienstplichtbelasting wordt echter de impliciete, maar cruciale, veronderstelling gemaakt dat de confiscatie van het producentensurplus ('economic rent') door de overheid geen belastingheffing betreft. Normaliter past de overheid geen dwang toe bij het vervullen van haar vacatures en laat men het surplus dat gegeneerd wordt bij consumptie of productie toekomen aan de persoon die dit normaliter toekomt. Juist door het toepassen van dwang incasseert de overheid dit surplus. Wil defensie (Ob) dienstplichtigen vrijwillig in dienst hebben, dan dient zij daartoe minimaal een wedde ( $w_2$ ) te bieden<sup>6</sup>. Deze wedde kan berekend worden door te bezien welk netto loon in Nederland geboden moet worden om 44.761 goedgekeurde jongens vrijwillig in dienst te nemen. Voor 44.761 goedgekeurde jongens zijn ongeveer 61.000 jongens nodig. Het loon dat nodig is om de laatste vrijwilliger ook in dienst te krijgen is vervolgens af te leiden uit de statistieken van het CBS. Rekening houdend met deze ruime definitie van de economische kosten van dienstplicht kan de dienstplichtbelasting gemeten worden door het verschil tussen het marktloon ( $w_2$ ) en de wedde ( $w_1$ ). In geld uitgedrukt bedraagt dit  $f$  450 miljoen, de oppervlakte van het gehele gearceerde gebied in figuur 1, ofwel tienduizend gulden per dienstplichtige.

### Verdeling dienstplicht

In 1988 ging 39% van de Nederlandse jongens in dienst. Gedurende de 20e eeuw is dit percentage vrijwel stabiel geweest rond de 35, met uitzondering van de jaren 1952-1960 toen het percentage tot 55 steeg<sup>7</sup>. Intergenerationeel is de verdeling van de dienstplichtbelasting er eigenlijk niet ongelijker op geworden. Intragenerationeel (binnen een generatie) is de situatie anders. 39% van de jongens of ongeveer 20% van alle jongeren betaalt gemiddeld een belasting van tienduizend gulden zonder dat deze jongeren enige vorm van compensatie krijgen, terwijl de overige 80% aan de betaling van de belasting

ontsnapt. Daarnaast zijn er de nadelen die ook na de dienstdienst blijven voortbestaan, zoals een onderbroken loopbaan. Recent onderzoek in de VS heeft uitgewezen dat Vietnamveteranen, in dienst gekomen volgens het loterijstelsel, tien jaar na hun dienstdienst gemiddeld 15% minder verdienen dan hun leeftijdgenoten die niet in dienst zijn geweest. Een verlies aan inkomen dat voortkomt uit het gemis van ervaringsjaren door de dienstplicht<sup>8</sup>. Of de 15% ook voor Nederland geldt is niet bekend, maar een schatting op basis van deze 15% levert een bedrag van  $f$  92,7 miljoen netto per jaar per jaarklasse extra lasten voor de voormalige dienstplichtigen op<sup>9</sup>. Toch is het al jaren bekend dat deze onrechtvaardigheid bestaat en is er als zodanig niets nieuws onder de zon. Overigens zorgt het loterijstelsel er wel voor dat de verdeling van de dienstplichtbelasting evenwichtig over de bevolking verspreid is. Relatief vallen weinig lbo-ers en wo-ers onder de dienstplicht en zijn de mbo-ers wat oververtegenwoordigd, doch een massale afwezigheid van een bepaalde bevolkingsgroep binnen het dienstplichtigenbestand komt niet voor<sup>10</sup>.

De grote verandering vergeleken met vroeger is natuurlijk dat de opbrengst van de dienstplicht drastisch verminderd is. Wat dient de dienstplichtige te produceren in een tijd waarin de noodzaak van massalegers door het verdwijnen van de vijand danig verminderd is? In de luchtmobiele brigade zullen alleen beroepsmilitairen plaatsnemen en voor uitzending in VN-verband is de persoonlijke toestemming van de dienstplichtige noodzakelijk.

### Inningskosten

Willen dienstplichtigen kunnen functioneren in het leger, dan hebben zij daarvoor een opleiding nodig. In Nederland genieten de dienstplichtigen een opleiding van gemiddeld 2,5 maand om daarna 9,5 maand paraat gestationeerd te worden. Voor een leger met 36.000 parate dienstplichtigen zijn in totaal 45.500 man nodig, omdat voortdurend 9.500 man in opleiding zijn. Zou de dienstdienst uit 19 maanden paraat en 2,5 maand opleiding bestaan, dan zouden er slechts 4.750 man in opleiding zijn. De lengte van de dienstdienst verhoudt zich omgekeerd evenredig met de hoeveelheid mensen in opleiding en de kosten van opleiding. Het is dus niet verwonderlijk dat de generale staf

zich altijd heeft verzet tegen dienstdienstvermindering, omdat bij een gelijkblijvend aantal benodigde parate dienstplichtigen de verhouding productieve/niet-productieve tijd afneemt, meer trainers uit parate functies in opleidingsfuncties moeten worden ingezet en minder ervaren personeel zijn taak niet zo goed zou kunnen uitoefenen als ervaren personeel. Een relatieve achteruitgang van de productieve tijd kan de totale defensiecapaciteit in gevaar brengen. Momenteel kost het opleiden van de dienstplichtigen  $f$  500 miljoen<sup>11</sup>. Andere inningskosten van de dienstplicht betreffen onder meer de kleding en huisvesting van de dienstplichtigen. Deze kosten zijn nog zichtbaar ( $f$  265 miljoen)<sup>12</sup> in tegenstelling tot de kosten die tot doel hebben de dienstplicht te ontwijken of te ontduiken. Zeker in de laatste jaren is het oneigenlijke beroep op de wet gewetensbezwaarden enorm toegenomen. Juridische adviesbureaus verdienen flink aan weergaars. Kosten die zonder meer voortkomen uit het bestaan van de dienstplicht. Ook studie-uitstel is een vorm van ontwijkingsgedrag en zal maatschappelijke kosten met zich brengen indien het uitstel een structureel karakter gaat krijgen.

### Allocatie-effecten

Tot dusver heeft de omvang van de aan de dienstplicht toe te rekenen kosten centraal gestaan. In het vol-

5. CBS, *Statistisch Zakboek 1991*, blz. 99; Ministerie van Defensie, *Jaaroverzicht dienstplichtgegevens 1988*.

6.  $w_2$  is groot  $f$  19.095 voor 44.761 dienstplichtigen.

7. Ministerie van Defensie, op.cit., 1988; rapport commissie-Mommersteeg, *Verplicht of vrijwillig dienen*, Den Haag, 1977, blz. 29.

8. J.D. Angrist, Lifetime earnings and the Vietnam era draft lottery, evidence from social security administrative records, *American Economic Review*, juni 1990.

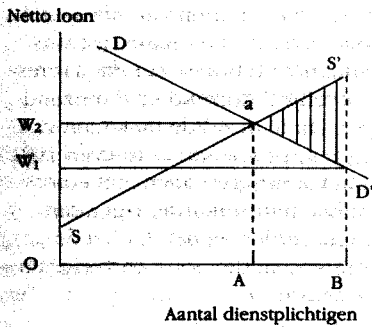
9. In Nederland is de dienstdienst één jaar. Vijftien procent is gebaseerd op twee jaar dienstdienst. Verondersteld is een loonachterstand voor 30-jarigen van 7,5% tien jaar na hun dienstdienst. Gemiddeld loon 30-jarige is  $f$  26.800. Gemiddeld loon niet in dienst (M) =  $f$  27.608. Gemiddeld loon wel in dienst geweest (N) =  $f$  25.537. Lasten loopbaanonderbreking:  $(M-N) \times G = f$  92,7 miljoen per jaar per jaarklasse.

10. VVDM/SMK, op.cit., 1991; CBS, *Statistisch jaarboek 1991*, blz. 413.

11. Antwoord van het Ministerie van Defensie naar aanleiding van kamervragen van mev. Van Heemskerk (VVD), Tweede Kamer, 1990-1991, 21 800X, nr. 39.

12. Idem.

Figuur 2. Kosten van verveling



gende worden de allocatie-effecten bezien. Verondersteld wordt dat de vraag een dalende functie van de personeelskosten is. Hiervoor kunnen twee principiële redenen worden aangevoerd. Enerzijds werkt hier het substitutie-effect, omdat arbeid ingevuld zal worden door kapitaal indien arbeid duurder wordt. Anderzijds zorgt het inkomenseffect ook voor een vermindering van de hoeveelheid arbeid, omdat om minder defensie gevraagd zal worden als de budgettaire kosten door de hogere personeelslasten stijgen. Ondoelmatigheden kunnen ontstaan indien Defensie, in zijn hoedanigheid als eenhoofdige beslisser, te veel of te weinig personeel in dienst neemt ten opzichte van het sociale optimum, zoals dit weergegeven is in figuur 2 door het snijpunt van vraag- en aanbodcurve in punt a. Dienstplichtigen krijgen een wedde die lager is dan het marktloon, zodat we kunnen verwachten dat Defensie meer arbeid zal vragen dan in het geval van marktevenwicht. In vredes-tijd uit deze overvraag zich in verveling. Zouden dienstplichtigen duurder zijn geweest, dan zou aan de hand van het substitutie-effect verwacht kunnen worden dat zij vervangen worden door kapitaal. Juist niet door tanks, maar door oefentijd, verbeterde tanks en andere wapensystemen, bedrijfskantines en een betere opleiding. Ook zal er substitutie van militairen door burgerarbeid plaatsvinden. Bij marktwerking is verspilling van arbeid kostbaar en dient dan ook voorkomen te worden<sup>13</sup>. In Nederland zegt 75% van de dienstplichtigen zich meer dan 2 uur per dag te vervelen<sup>14</sup>. Bij een verveling van 25% van de arbeidstijd zou een efficiënt werkend leger niet 44.671 soldaten (OB, figuur 2) nodig hebben, maar slechts 33.570 (OA). Daar hoort dan wel een marktloon bij van  $f$  17.684 ( $w_2$ ) op jaarbasis in

plaats van een wedde van  $f$  12.000 netto ( $w_1$ ). De kosten van verveling zijn gearceerd weergegeven in figuur 2. Indien het dienstplichtigenbestand volgens het LSPDF-principe gevuld zou worden, bedragen ze  $f$  40,5 miljoen. In Nederland kennen we echter de persoonlijke dienstplicht waardoor de kosten veel hoger uitvallen, naar schatting ongeveer  $f$  188 miljoen.

### Afweging

In dit artikel is het voordeel voor de overheid buiten beschouwing gebleven. Dienstplicht is een systeem om de arbeidskosten laag te houden, en dit is goed voor de schatkist. Of het ook goed is voor de maatschappij is een andere zaak en betreft een afweging van de lusten en de lasten van de dienstplicht. Een beroepswedde voor 33.500 dienstplichtigen zou momenteel ongeveer  $f$  693 miljoen netto kosten<sup>15</sup>, terwijl de lasten van de wedde van  $f$  12.000 netto voor 44.671 dienstplichtigen nu  $f$  537 miljoen netto bedragen. Deze besparing van  $f$  156 miljoen zal samen met de niet te kwantificeren meeropbrengst van dienstplicht voor onze nationale veiligheid afgewogen moeten worden tegen de kosten van de dienstplichtbelasting ( $f$  450 miljoen, waarvan  $f$  188 miljoen vervelingskosten), de inningskosten van de dienstplichtbelasting (minimaal  $f$  765 miljoen) en de kosten van de onderbroken loopbaan.

### Maatschappelijke binding

Een zwaar argument in de huidige dienstplichtcommissie betreft de binding van het leger aan de burgermaatschappij door middel van de dienstplicht. Dienstplichtigen zijn de smeerolie waardoor het legerapparaat soepel meeloopt in de maatschappij. Toch valt er ook iets tegen dienstplicht te zeggen met betrekking tot de maatschappelijke binding. Omdat dienstplichtigen goedkoop zijn en gedwongen worden dienst te nemen in het leger, is de vervangingswaarde van de dienstplichtige laag. Is de dienstplichtige lastig of functioneert deze niet, dan is deze persoon snel vervangen door een nieuwe dienstplichtige. Zou het leger gevuld worden met vrijwilligers dan is de situatie totaal anders. Enerzijds omdat het duur is een vrijwilliger te dumpen – waar haal je immers zo snel een vervanger vandaan. Anderzijds omdat het leger zich zo goed mogelijk aan dient te passen aan de burgermaatschappij –

het leger krijgt immers problemen met de opvulling van zijn vacatures indien de binding met die zelfde maatschappij ontbreekt.

### Conclusies

In dit artikel is een indruk gegeven van de kosten die samenhangen met de dienstplicht in Nederland. Het hoofdprobleem van de dienstplicht is de uitschakeling van het marktmechanisme. Een forse verhoging van de wedde herstelt niet alleen het allocatiemechanisme, maar zorgt ook voor een forse reductie van de dienstplichtbelasting. Toch kan deze belasting niet geheel worden verwijderd zonder over te stappen naar een andere invulling van het dienstplichtsysteem. Het loterijkarakter van de persoonlijke dienstplicht brengt veel onzichtbare kosten met zich mee. Om deze kosten te verminderen zal de marktwerking moeten worden hersteld. Herstel van de marktwerking kan los worden gezien van de eventuele afschaffing van de persoonlijke dienstplicht. De ervaringen in de VS tonen dit aan. De 'Gates commission', de voorganger van de commissie-Meijer, gaf in 1971 slechts één duidelijk advies: verhoog de wedde tot die hoogte waarop je denkt dat het leger zich kan vullen volgens het marktprincipe, onafhankelijk van de vraag of nu overgestapt moet worden op een beroepsleger of niet<sup>16</sup>. Dit advies werd ook opgevolgd. Anderhalf jaar later werd de dienstplicht afgeschaft omdat het leger over voldoende vrijwilligers kon beschikken. De markt had zijn werk gedaan.

### Simon Duindam

De auteur is verbonden aan de Open Universiteit te Heerlen

13. In de praktijk zal het substitutieproces zeker genuanceerder zijn dan hier is weergegeven, doch komt het in principe voortdurend neer op vervanging van dure militaire arbeid door kapitaal en burgerarbeid.

14. Avnm-onderzoek, *Verveling in dienst*, Utrecht 1989.

15.  $(33.500 \times f 12.000): 0,58 = f 693$  miljoen. De wedde van een dienstplichtige bedraagt 58% van de beroepswedde.

16. Cooper, op.cit., 1977, blz. 93.