



Verzoening met een vrijwilligersleger

Auteur(s):

Ours, J.C. van

De auteur is directeur van het Tinbergen Instituut en als hoogleraar verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4075, pagina 817, 2 oktober 1996

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt, boekbesprekingen

In zijn proefschrift betoogt Simon Duindam waarom een vrijwilligersleger beter is dan een dienstplichtigenleger¹.

De discussie over militaire dienstplicht versus vrijwilligersleger is al oud. Adam Smith was van mening dat een dienstplichtigenleger altijd inferieur is aan een vrijwilligersleger, vanwege de beter training en de opbouw van menselijk kapitaal bij vrijwilligers. Volgens Machiavelli daarentegen zij er redenen om de voorkeur te geven aan een dienstplichtigenleger: het kweekt burgerzin, het is goedkoper en de middelen om een staatsgreep te plegen ontbreken. In het huidige tijdsgewricht heeft de economische visie van Adam Smith de overhand gekregen boven de meer politieke visie van Machiavelli en is het dienstplicht-leger in Nederland inmiddels vervangen door een vrijwilligersleger.

De overgang van een dienstplichtleger naar een vrijwilligersleger kan vanuit velerlei invalshoeken worden bestudeerd. Vanuit de politieke invalshoek is de vraag van belang hoe 'bestuurbaar' een dergelijk leger is en of de afstand tussen de burgermaatschappij en het leger niet te groot wordt. Vanuit arbeidsmarkt-oogpunt is de vraag van belang hoe voldoende vrijwilligers gevonden kunnen worden. Vanuit financieel-economisch oogpunt is de vraag relevant of de kosten van een vrijwilligersleger wezenlijk anders zullen zijn dan die van een leger van dienstplichtigen. In het proefschrift van Duindam wordt getracht op veel van deze vragen antwoord te geven.

Van dienstplicht...

Het proefschrift bevat veel interessante informatie over het verschijnsel dienstplicht. Zo wordt in een historische beschouwing aangegeven dat in de loop van de 19de eeuw het 'vullen van het leger' aan verandering onderhevig is geweest. In 1814 werd een algemene, persoonlijke dienstplicht ingevoerd waarbij via loting werd beslist wie dienen moest. Plaatsvervanging was evenwel toegestaan. Aangezien potentiële vrijwilligers meer konden verdienen als plaatsvervanger dan als rechtstreeks vrijwilliger was het moeilijk rechtstreeks vrijwilligers te recrutereren. In 1898 werd het systeem van plaatsvervanging afgeschaft en deed de moderne vorm van dienstplicht zijn intrede.

Duindam analyseert de dienstplicht door de krijgsmacht te beschouwen als een productieproces met productiefactoren kapitaal en arbeid. De factor arbeid bestaat dan uit beroepsmilitairen dienstplichtigen en burgers. Dienstplichtigen verdienen volgens Duindam 60% van het salaris van een beroepsmilitair met dezelfde rang. Door de lage wedde is de factor arbeid te goedkoop hetgeen leidt tot een niet efficiënte inzet van arbeid. Daardoor ook is het niet verwonderlijk dat dienstplichtigen vaak voor geestdodende arbeid worden benut. Duindam concludeert dat het vooral van belang is een onderscheid te maken tussen geweldsfuncties en nietgeweldsfuncties omdat de laatstgenoemde functies in principe door burgers kunnen worden uitgeoefend. Burgers zijn waarschijnlijk goedkoper dan beroepsmilitairen door de beperktere scholing en doordat ze niet zo extreem vroeg als beroepsmilitairen worden gepensioneerd.

Er wordt ook een beschouwing gegeven over de zogenaamde dienstplichtbelasting. Dienstplichtige betalen in feite een belasting-in-natura die bestaat uit het verschil tussen de wedde en de 'opportunit costs'. Volgens Duindams berekeningen bedroeg deze belasting zo'n 10.000 gulden per jaar en werd de belasting betaald door zo'n 20% van elke jaarklasse Nederlanders.

... naar vrijwilligersleger

Volgens Duindam werd met de groei en bloei van de VVDM in feite de kiem gelegd voor de komst van een vrijwilligersleger. Van oorsprong was de VVDM een voorstander van de dienstplicht als middel om de binding tussen krijgsmacht en maatschappij in stand te houden. Echter, de financiële belangenbehartiging leidde tot een substantiële verhoging van de wedde en de sociale belangenbehartiging leidde ertoe dat beroepsmilitairen dienstplichtigen niet langer als tweederang burgers konden blijven behandelen. Hierdoor werd het perspectief van een vrijwilligersleger steeds aantrekkelijker. De overweging dat een vrijwilligersleger minder stuurbaar is door de politie verdween naar de achtergrond. In 1992 werd de VVDM actief voorstander van de vorming van een vrijwilligersleger.

En terecht, volgens Duindam. De kernzin van het proefschrift staat mijns inziens op blz. 171 "Eigenlijk is het vreemd dat een vrijwilligersleger niet eerder tot stand is gekomen, daar een vrijwilligersleger zowel in maatschappelijk als in budgettair opzicht veel goedkoper is dan een dienstplichtigenleger, en een vrijwilligersleger de krijgsmacht het besef geeft met schaarse middelen om te gaan, waardoor tevens de effectiviteit van de krijgsmacht verbetert". Externe ontwikkelingen hebben er toe geleid dat het efficiënter is om van een arbeidsintensief naar een kapitaalintensief militair bedrijf over te gaan, gepaard gaande met een overgang van een laaggeschoolde

naar een hoogeschoolde bedrijfsvoering. Massale legers maken plaats voor kleine flexibel inzetbare eenheden Tegen deze achtergrond is het niet zo zeer een principiële keuze geweest om de huidige militair dienstplicht op te heffen maar een pragmatische.

Vrijwilligersleger, maar hoe?

Aannamebeleid

Voor het instandhouden van een vrijwilligersleger is het belangrijk dat er voldoende nieuw vrijwilligers kunnen worden gerecruteerd. Uit onderzoek in de VS komt naar voren dat het voor het werven van meer vrijwilligers veel goedkoper is om de selectie-criteria te versoepelen dan om het salaris te verhogen. Duindam pleit daarom ook voor het versoepelen van selectie-criteria in Nederland waardoor kandidaten met lage testcores kunnen worden aangenomen.

Een van de argumenten daarvoor is, de gebrekkige waarde van testcores. Duindam noemt een voorbeeld uit de tweede wereldoorlog. Toen legercommandanten klaagden over de kwaliteit van hun soldaten, besloot de Amerikaanse legerleiding om de soldaten met de laagste testcore een fictieve hogere score te geven. De klachten namen inderdaad af. Meer recent is de ervaring met het Amerikaanse 'project 100.000'. In het kader hiervan werden elk jaar 100.000 vrijwilligers in dienst genomen die normaliter niet zouden zijn aangenomen. Uiteindelijk bleek dat de aldus geworven vrijwilligers slechts in geringe mate slechter dan reguliere vrijwilligers scoorden in termen van uiteindelijke geschiktheid, voltooiing van de diensttijd en verlenging van het dienstverband. Een ander voorbeeld heeft betrekking op een administratieve fout waardoor vier jaar lang vrijwilligers met de laagste testcores ten onrechte in een hogere klasse werden ingedeeld. Het 'leuke' van dit verhaal is dat het niemand was opgevallen om de eenvoudige reden dat deze vrijwilligers het slechts weinig slechter deden dan de 'normale' vrijwilligers.

Duindam concludeert uit deze voorbeelden dat versoepeling van de selectie-criteria goedkoper zo zijn dan het bieden van een hoger loon. Ik ben er niet van overtuigd dat deze conclusie ook voor Nederland geldt. Ik mis voor een dergelijke afweging de benodigde informatie. In het verlengde hiervan betwijfel ik ook de juistheid van de stelling van Duindam dat de krijgsmacht een alternatief kan zijn voor langdurig werklozen zelfs als deze gepaard gaat met scholing die in de burgermaatschappij benut zou kunnen worden. Langdurig werklozen zijn weliswaar veelal laaggeschoold maar ik vraag me af of hun schoolbaarheid voldoende groot is om een opleiding effectief te kunnen doen zijn.

Verlenging dienstverband

Een uitbreiding van het bestand aan vrijwilligers kan behalve via een vergroting van de instroom van nieuwe vrijwilligers ook plaatsvinden via een verlenging van de gemiddelde diensttijd. Voor het bewerkstelligen hiervan is het volgens Duindam noodzakelijk dat het personeelsmanagement van het Nederlandse leger wordt gewijzigd en dat het 'beroep militair' voorop komt te staan in plaats van zoals nu het 'instituut krijgsmacht'. Duindam wil een ander personeelsbeleid dat het natuurlijk verloop zo klein mogelijk maakt. Hij wil dit bereiken door het beloningssysteem minder afhankelijk te maken van rangenstelsel en de duur van het dienstverband. Ik heb daar zo mijn twijfels over. In de eerste plaats weet ik niet of er echt sprake is van een probleem van een te grote doorstroming in het leger. In de tweede plaats is een zo laag mogelijk natuurlijk verloop geen voor de hand liggende doelstelling. Veel organisaties zijn gebaat bij een zeker natuurlijk verloop omdat dat aanpassingen (promoties herallocaties) vergemakkelijkt. Ik heb het idee dat de situatie in de burgermaatschappij wat dit betreft te rooskleurig wordt voorgesteld. Denk wat dit betreft ook aan de discussie over de flexibilisering van de (burger-)arbeidsmarkt.

Militaire dienst: goed voor u?

Bij het lezen van het proefschrift kwam bij sommige passages de herinnering aan mijn eigen diensttijd weer boven. Opgegroeid in een tijd waarin in Spanje Franco nog aan de macht was, in Griekenland de kolonels, door Portugal een koloniale strijd werd gevoerd in verschillende delen van Afrika, in Chili een met dienstplichtigen uitgevoerde staatsgreep was uitgevoerd en de Verenigd Staten nog volop in Vietnam en Cambodja strijd voerden heb ik eind jaren zeventig zelf geweigerd mijn militaire dienstplicht te vervullen. Als gevolg moest ik me aan een psychologisch onderzoek onderwerpen. Psychische geschiktheid voor het leger werd blijkbaar vooral aan de twee uitersten van het spectrum van meningen over leger en dienstplicht belangrijk gevonden: bij dienstweigeraars en bij vrijwilligers. Immers zeven van de acht sollicitanten voor een vrijwilligersplaats worden afgewezen vooral vanwege psychische (on)geschiktheid.

Ook bij andere argumenten van Duindam voor een vrijwilligersleger wil ik kritische kanttekeningen plaatsen. Zoals eerder aangegeven heeft Duindam wel de denkbeeldige kosten berekend voor een dienstplichtige, maar over de mogelijk positieve (of additioneel negatieve) effecten in termen van opbouw (of afbraak) van menselijk kapitaal wordt weinig of geen informatie gegeven. Een verhandeling over ongevalsrisico's wordt zowel gegeven bij de vraag naar vrijwilligers als bij het aanbod van vrijwilligers. Enig inzicht in de omvang van de risico's door een vergelijking met ongevalsrisico's in andere bedrijfstakken ontbreekt helaas.

Verder vind ik de effecten op macro-niveau van de overgang naar een vrijwilligersleger discutabel. Individuen in een vrijwilligersleger zijn volgens Duindam 'kostbaarder' dan individuen in een dienstplichtigenleger. Dat komt onder andere omdat in vrijwilligers meer is geïnvesteerd in termen van opleiding. Volgens Duindam gaat met het sneuvelen van een vrijwilliger meer menselijk kapitaal verloren dan met het sneuvelen van een dienstplichtige en daardoor zal een dienstplichtigen-leger eerder in een oorlogssituatie verzeild raken. Volgens mij laat hij hier de politieke kosten buiten beschouwing: een gesneuvelde landgenoot is een gesneuvelde landgenoot. Ook stelt Duindam: ... "in een dienstplichtigenleger (...) zijn de gedachten over oorlog dan ook vaak agressiever..." (blz. 119) Zonder empirisch bewijs ben ik er niet van overtuigd dat dit altijd zo is.

Duindams proefschrift heeft me opnieuw aan het denken gezet. Alhoewel ik het nog steeds moeilijk vind om tot een afgerond oordeel te komen, heeft Duindam me met zijn soms klinisch-economische benadering voldoende argumenten gegeven om mezelf te verzoenen met de gedachte dat een vrijwilligersleger zo gek nog niet is

