

Beroepsleger of dienstplicht?

De commissie-Meijer stelt dat een beroepsleger veel geld kost. Ten onrechte. Met behoud van gevechtskracht kan op termijn jaarlijks 2,6 miljard gulden op de personeelskosten worden bespaard.

De theorie

Defensie is een collectief goed en wordt geproduceerd door de krijgsmacht. Bij een door de internationale situatie bepaalde gevechtskracht, komt een efficiënte krijgsmacht neer op het minimaliseren van de kosten van de produktiefactoren arbeid en kapitaal. De micro-economische analyse leert ons dat als de kosten van specifieke produktiefactoren stijgen ten opzichte van de kosten van alternatieve produktiefactoren, dure factoren vervangen worden door minder dure factoren. De dienstplicht zorgt voor een verstoring van de allocatie in de krijgsmacht. Dienstplichtigen zijn goedkoop en 'gratis' beschikbaar. De krijgsmacht wordt daardoor gestimuleerd veel mensen, veel militairen en veel onervaren krachten in dienst te nemen. Dit verandert zodra militairen duur en schaars worden.

Substitutie kapitaal-arbeid

Door de dienstplicht ligt de verhouding tussen kapitaal en arbeid binnen de krijgsmacht lager dan indien de markt haar wil had kunnen opleggen. Indien de wedde voor dienstplichtigen wordt verhoogd, zal arbeid vervangen worden door kapitaal. Deze substitutie zal voornamelijk mogelijk zijn in die onderdelen van de krijgsmacht, die grote gelijkenis vertonen met sectoren in de burgermaatschappij. Belangrijk is dat de vergelijking geschiedt op basis van bestaande technologie. Zo zal kapitaal-arbeid-substitutie binnen de gevechtsonderdelen zeker mogelijk zijn, maar zal dit ook om geavanceerde nieuwe technologie vragen. Nieuwe technologie die in de ondersteunende onderdelen minder noodzakelijk is, omdat zij in de burgermaatschappij reeds bestaat.

Een voorbeeld uit de Nederlandse praktijk betreft de bewaking van kazernes. De bewaking wordt voornamelijk uitgeoefend door de mens, vrijwel zonder enige materiële ondersteuning omdat een dienstplichtige bijna niets kost. Zou arbeid duurder zijn geweest, dan zou deze vanzelf vervangen worden door alarminstallaties en videocircuits. Deze zijn nu vrijwel afwezig binnen de krijgsmacht.

Militaire en burgerarbeid

Binnen de krijgsmacht werken naast militairen ook burgers. Militairen horen thuis op gevechtsfuncties, omdat daar een geweldselement aan gekoppeld is. Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal gevechtsfuncties, zoals dit in de Defensienota 1991 aangegeven is. De gevechtsfuncties betreffen binnen de landmacht 'het Eerste Legerkorps', binnen de luchtmacht alle piloten en de functies voor het luchtafweergeschut, en binnen de marine de mariniers, de onderzeebootbestrijders en het personeel op de schepen. De functies die nodig zijn voor het mobiliseerbare deel van de landmacht en de aflossing bij de marine zijn in tabel 1 meegenomen¹.

Tabel 1. Aantal gevechtsfuncties per onderdeel

Onderdeel	Gevechtsfuncties
• Landmacht	26.500
• Marine	6.500
• Luchtmacht	2.000
• Marechaussee	3.000
• In opleiding	1.500
Totaal	39.500

Bron: Defensienota 1991.

In 1992 kende Nederland ongeveer 90.000 militairen. Door de inkrimping van de krijgsmacht zal een deel verdwijnen, maar dan nog blijft de vraag waarom het Nederlandse leger zoveel militairen kent, terwijl er veel minder gevechtsfuncties zijn. Een antwoord is gelegen in de kosten van militaire en burgerarbeid. Indien een militair goedkoper is dan een burger, is het voordeliger een militair een burgerfunctie te laten vervullen en omgekeerd. Bij de vergelijking burger-militair is het noodzakelijk te kijken naar de kostenverhouding tussen deze soorten arbeid. Een overschot aan militairen is gerechtvaardigd, indien de kosten van

de militairen lager zijn dan de kosten van burgers. Het grote probleem bij het vergelijken van de kosten van burgers en militairen is de aanwezigheid van grote bedragen aan niet-salariskosten bij de militairen, zoals training, kleding en de kosten van pensionering en vervroegde uittreding. Ten einde de gemiddelde kosten voor iedere groep te kunnen meten, dienen de budgettaire kosten voor iedere groep gedeeld te worden door het aantal personen dat tot iedere groep behoort. Deze methode geeft een aardig inzicht in de kosten, maar is niet geheel ideaal daar de kosten van training van militairen en burgers niet goed tot uitdrukking komen. Tabel 2 geeft inzicht in de gemiddelde kosten voor 5 soorten groepen werknemers: burgers, dienstplichtige militairen, beroepsmilitairen, militairen (dienstplichtigen + beroeps) en militairen (+). De laatste categorie geeft weer wat de kosten van militairen zijn, indien de dienstplichtigen een beroepswedde zouden ontvangen. Momenteel ontvangen ze 58% van de beroepswedde.

Uit de tabel kan geconcludeerd worden dat burgers en militairen ongeveer evenveel kosten. De oorzaak van de huidige kostenverhoudingen is ook in de tabel te vinden: dienstplicht. Door de dienstplicht zijn de gemiddelde kosten van militaire arbeid lager dan zij geweest zouden zijn in het geval van een beroepsleger. De dienstplicht verhult de kosten van beroepsmilitairen. Zouden dienstplichtigen een beroepswedde ontvangen, dan leert tabel 2 ons dat militairen duurder zijn dan burgers en dienen militairen op niet-gevechtsfuncties vervangen te worden door burgers. Wordt de militair-burger-substitutie in een beroepsleger achterwege gelaten, dan dient men rekening te houden met een forse stijging van de pensioenlasten.

Substitutie ervaren-onervaren

De theorie leert ons dat een verhoging van de wedde van onervaren militairen zal leiden tot een herallocatie van middelen, waarbij onervaren militairen worden vervangen

1. Zie Kamervraag 207 en 211, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 991, nr. 8. De aantallen gevechtsfuncties voor de marine en de luchtmacht zijn geschat. Het aantal mariniers is gesteld op 2500 en voor de scheepsbemanning (inclusief aflossing) geldt een schip-wal-ratio van 3:7. Deze ratio is een ervaringsgetal uit de VS.

door ervaren. De vraag die hier aan gekoppeld wordt, is hoe groot deze verandering zal zijn. Door de dienstplicht steunt de krijgsmacht in grote mate op onervaren krachten. Onderzoek uit de Verenigde Staten laat zien dat 100 personen met een ervaring van vier jaar 180 onervaren krachten kunnen vervangen zonder verlies aan gevechtskracht².

Aangezien de mix van onervaren en ervaren personeel een belangrijk element vormt bij deze factorsubstitutie doen we er goed aan naar de problemen te kijken die bij dit allocatieproces kunnen ontstaan. Ten eerste kan worden vastgesteld dat de krijgsmacht, als gevolg van de afwezigheid van schaarste, de mix van onervaren en ervaren personeel meer heeft gezien als een organisatievraagstuk dan als een vraagstuk van benodigde schaarse arbeid of een allocatieprobleem. In het geval van een beroepsleger is zij tot een meer economische zienswijze verplicht. Ten tweede heeft de krijgsmacht senioren binnen haar gelederen altijd gezien als 'supervisors' in plaats van uitvoerend personeel. Ten slotte is het probleem er niet één van te veel personeel in te hoge rangen, maar een probleem van te veel mensen in niet-productieve functies.

Het aanbod van vrijwilligers.

Dienstplicht heeft een aanzienlijk effect op het aanbod van vrijwilligers. Door het gebruik van goedkope arbeid wordt werk binnen de krijgsmacht verricht dat anders door machines zou worden gedaan en treedt er bovendien nogal wat verveling op omdat dienstplichtigen 'gratis' zijn en geen ontslag kunnen nemen. De lage status van het beroep soldaat komt door de aard van het werk dat hij of zij doet. Werk dat een gevolg is van de foutieve allocatie door de dienstplicht en daardoor moeilijk kan concurreren met arbeidsplaatsen in de burgermaatschappij. Dit heeft weer tot gevolg dat het aanbod van vrijwilligers achter zal blijven. Wil soldatenarbeid duidelijk in beeld komen bij de schaarse jongeren, dan dient de krijgsmacht haar concurrentiepositie met de burgermaatschappij zo snel mogelijk te herstellen. Dit betekent simpelweg het verhogen van de wedde naar beroepsniveau. Daarnaast dient de krijgsmacht te beseffen dat militairen schaars zijn en dat het afwijzen van vrijwilligers kostbaar is. Het stellen van strenge selectie-eisen is dan ook uit den boze in een beroepsleger.

Tabel 2. Gemiddelde kosten werknemers

Werknemers	Aantal	Loonkosten	Pensioen, wachtgeld	Natura	Totaal
1. Burgers	23.177	58.700	1.872	5.276	65.848
2. Dienstplichtigen	37.965	19.177	5.789	6.613	31.579
3. Beroeps	51.651	59.949	25.126	10.512	95.587
4. Militairen (2+3)	89.616	42.930	16.934	8.866	68.730
5. Militairen (+) ^a	89.616	48.997	16.934	8.866	74.797

a. Kosten militairen indien dienstplichtigen een beroepswedde zouden ontvangen.
Bron: Gebaseerd op de Defensiebegroting 1992.

Conclusies

De mogelijkheid van een beroepsleger hangt in hoge mate samen met de gevoeligheid die de krijgsmacht tentoonspreidt voor de veranderingen in de kosten van de productie-factoren, die het gevolg zijn van het afschaffen van de dienstplicht. Zij zal zich bewust moeten zijn dat er een volkomen nieuwe situatie ontstaat in vergelijking met de tijden van de dienstplicht. De Commissie-Meijer is zich absoluut niet bewust van de nieuwe situatie. Zij gaat uit van de vervanging van één dienstplichtige door één beroepsmilitair, zonder aandacht te schenken aan de alternatieven. Bij het aanbod van vrijwilligers gaat zij uit van de eisen van de krijgsmacht, terwijl in een beroepsleger veel meer gekeken moet worden naar de wensen van de toekomstige soldaat. Arbeid is immers niet 'gratis' meer. Zodoende overschat de commissie de behoefte aan vrijwilligers en onderschat zij het aanbod.

Voor de budgettaire consequenties van het opheffen van de dienstplicht dienen we allereerst te weten hoeveel militairen en hoeveel burgers we nodig hebben. Tabel 1 leerde ons dat er 39.500 gevechtsfuncties zijn. Door kapitaal-arbeid-substitutie moet het mogelijk zijn 5% op de landmachtsfuncties te besparen. De winst bij de ervaren-onervaren-substitutie is op 10% geschat van het aantal functies binnen de landmacht. Resten ons 35.000 gevechtsfuncties³. Vervolgens moet het aantal burgerfuncties geschat worden. In de Defensienota 1991 is een vermindering van het aantal burgers voorzien van 23.000 naar ongeveer 17.000. Daar komen nu extra onderhoudsfuncties (ong. 10.000), bewakingsfuncties (ong. 2.000), kazernefuncties (ong. 6.500) en opleidingsfuncties (ong. 1.500) bij. Het aantal opleidingsfuncties is gekoppeld aan het aantal militairen in opleiding. Er is verondersteld dat er ieder jaar 3.000 nieuwe

militairen binnenstromen, die een gemiddelde opleidingstijd krijgen van 6 maanden. Een ervaringsregel uit de Verenigde Staten leert ons dat voor iedere persoon in opleiding, één trainer aanwezig moet zijn⁴. Dit alles resulteert in een geschat aantal burgers van 37.000. Zou morgen overgestapt worden op de genoemde aantallen, dan zouden de personeelskosten 6,4 miljard gulden bedragen: burgers 2.436 miljoen, militairen 2.466 miljoen en pensioenlasten 1.517 miljoen. Op lange termijn kunnen de personeelslasten verder dalen tot 5,1 miljard door een relatieve verjonging van het beroepsmilitairenbestand en de afname van pensioenlasten⁵.

Momenteel bedragen de personeelslasten 7,7 miljard gulden per jaar. Afschaffing van de dienstplicht kan op lange termijn leiden tot een besparing van 2,6 miljard gulden. Een deel van de besparingen wordt daarbij opgebracht door de inkrimping van de krijgsmacht volgens de Defensienota 1991. Telt men daar de afnemende materiaalkosten en de dienstplichtbelasting bij op, dan komt men uit in de buurt van de 5 miljard gulden⁶. Een beroepsleger is zeker niet kostbaar, zoals de commissie-Meijer stelt. Integendeel, afschaffing van de dienstplicht levert zelfs veel geld op.

Simon Duindam

De auteur is verbonden aan de Open Universiteit te Heerlen.

2. R.M. Gay, *Estimating the cost of on-the-job training in military occupation: A methodology and pilot study*, The Rand Corporation, Santa Monica, 1974.

3. In 1992 kende de krijgsmacht 51.000 beroepsmilitairen.

4. In 1992 zijn er door de dienstplicht 14.000 soldaten in opleiding, geholpen door zo'n 8.000 trainers.

5. Burgers: 37.000 x 65.848 = 2.436 miljoen. Militairen: 35.000 x 74.797 = 2.617 miljoen.

6. S. Duindam, De kosten van dienstplicht, *ESB*, 29 april 1992, blz. 427-429.