

De kosten van drankmisbruik

De economische kosten van drankmisbruik zijn meer dan tweemaal zo hoog als de opbrengst van de alcoholaccijns. Drankmisbruik kan worden bestreden door de accijns te verhogen, een extra belasting op breezers in te voeren en de verkoop van alcohol aan jongeren onder de achttien te verbieden.

Dranksmisbruik doordringt onze gehele cultuur. We gebruiken alcohol voor, tijdens en na de maaltijd, om nieuw leven te vieren en doden te betreuren, om de gezelligheid te verhogen, ons te ontspannen of beter te kunnen slapen, en vaak om gewoon dronken te worden. In Nederland drinken volwassenen (15 jaar en ouder) gemiddeld iets meer dan tien liter pure alcohol per jaar (tabel 1). Worden geheelonthouders buiten beschouwing gelaten, dan loopt de consumptie op tot meer dan 12 liter per drinker. Dat is gelijk aan 485 halve liters bier, 135 flessen wijn of 43 kruiken gedistilleerd – meer dan anderhalf maal de twee glazen (20 gram) per dag die volgens doktoren niet in strijd zouden zijn met een gezonde levensstijl. In Nederland dienen bijna twee miljoen mensen – gelijk aan het inwonertal van Gelderland – als zware drinkers te worden geclassificeerd; zij consumeren vier glazen of meer (twee voor vrouwen) per dag. Verder staat vijf procent van alle drinkers – toch nog driekwart miljoen, evenveel als de bevolking van Amsterdam – als verslaafden te boek. Van elke vijf drinkers is er één die meer dan het dubbele van de medisch verantwoorde hoeveelheid alcohol drinkt, bij elkaar 2,7 miljoen medeburgers, hoofdzakelijk mannen. Schrikbarend is het aantal vijftienjarigen – meer dan de helft – dat minstens eenmaal per week een drankje gebruikt. Maar de drankzucht begint al op veel jongere leeftijd. Uit studies in andere lidstaten blijkt dat de helft van alle elfjarigen al eens alcohol heeft gebruikt en twaalf procent van deze leeftijdsgroep is twee of meer keren dronken geweest. Op jeugdige leeftijd drinken bevordert verslaving en heeft nadelige gevolgen voor de mentale en fysieke ontwikkeling.

Alcoholaccijns dekt externe kosten niet

In een recente studie voor de Europese Commissie, schatten Anderson and Baumberg (2006) de economische kosten van drankmisbruik in de 25 lidstaten van de Europese Unie in 2003 op 125 miljard euro, 1,3 procent van het gemeenschappelijk binnenlands bruto product (bbp). De economische kosten bestaan voor 66 miljard euro uit directe kosten (gezondheidszorg, politie, justitie, beschadiging van eigendommen, verkeersongelukken) en voor 59 miljard euro uit productieverliezen (absenteïsme, werkloosheid, voortijdig overlijden). Wat omvang betreft

is drankmisbruik daarmee het derde gezondheidsprobleem in de EU, na hoge bloeddruk en roken, maar voor vetzucht en drugsgebruik. De immateriële kosten in de vorm van in geld uitgedrukt leed en levensverlies schatten Anderson en Baumberg op 270 miljard.

Anderson en Baumberg maken geen onderscheid tussen private kosten (waar de drinker zelf voor opdraait) en externe kosten (waarmee hij anderen direct of indirect belast). Immateriële kosten zijn grotendeels private kosten en dat geldt ook voor productieverliezen die tot een lagere beloning of ontslag leiden (de sociale uitkering behoort dan natuurlijk wel tot de externe kosten). In dit licht kan worden aangenomen dat de directe kosten van drankmisbruik zijn te beschouwen als de ondergrens van de externe kosten. De bovengrens wordt gevormd door de som van directe kosten en de aan drankmisbruik te relateren productieverliezen.

Voor elf EU-lidstaten (Cnossen, 2006) bedraagt de ondergrens van de externe kosten van drankmisbruik gemiddeld 0,7 procent van het bbp. Tabel 1 presenteert de onder- en bovengrenzen voor Nederland en enkele andere noord Europese landen met een soortgelijke drinkcultuur. Voor Nederland kan de ondergrens op 0,5 procent van het bbp (ongeveer 2,3 miljard euro in 2003) worden becijferd, oftewel 158 euro per volwassene (15+) en 16 euro per liter pure alcohol. Deze bedragen kunnen vervolgens worden vergeleken met de accijnsopbrengst van, respectievelijk, 64 euro per volwassene en bijna zeven euro per liter pure alcohol. Duidelijk is dat de (laag geraamde) externe kosten in Nederland meer dan tweemaal zo hoog zijn als de accijnsopbrengst.

Externe kosten vooral door zware drinkers veroorzaakt

Bijna alle externe kosten worden veroorzaakt door tien procent van de drinkers die een derde tot de helft van alle alcohol consumeren. Daarom zal een accijnsverhoging juist hen treffen. Onderzoek naar de prijselasticiteiten van de vraag naar drank toont aan dat drinkers, ook zware, hun consumptie verminderen als de prijs stijgt. De prijselasticiteit van bier is -0,35, die van wijn -0,68 en die van gedistilleerd -0,98. Door accijnzen geïndiceerde prijsstijgingen hebben meer effect op jongeren dan op ouderen. Dit blijkt uit onderzoek naar de effectiviteit van belastingen op breezers (frisdranken waaraan alcohol is toegevoegd) die in Duitsland, Denemarken, Frankrijk en Luxemburg zijn ingevoerd. Accijnsverhogingen sorteren meer effect op de lange dan op de korte termijn en meer op matige dan op zware drinkers. De accijns die drankmisbruikers betalen zal doorgaans minder zijn dan de externe kosten die zij veroorzaken. Het omgekeerde geldt voor matige

tabel 1

Alcoholconsumptie, -kosten en -accijnzen in Nederland en enkele omliggende landen

	Nederland	België	Duitsland	Verenigd Koninkrijk	Denemarken
Alcohol consumptie (liters pure alcohol per volwassene (15+) per jaar)	10,2	11,4	13,0	13,8	13,7
Geheelonthouders (% volwassenen)	15,8	18,9	5,1	12,0	3,2
Zware drinkers (% drinkers)	14,2	n.a.	11,2	11,3	11,7
Alcoholverslaafden (% drinkers)	5,5	7,0	3,8	4,7	3,7
Jeugdige drinkers (% 15-jarigen)	51,4	39,2	39,3	52,0	46,5
Externe kosten (hoog/laag)					
% bruto binnenlands product	0,7/0,5	2,4/1,7	1,1/0,7	1,6/0,9	0,9/0,7
€ per volwassene (15+)	241/158	758/533	339/201	526/296	325/247
€ per liter pure alcohol	24/16	66/47	26/15	38/21	24/18
Opbrengst accijnzen					
% bruto binnenlands product belastingontvangsten	0,2	0,2	0,2	0,8	0,3
€ per volwassene (15+)	64	65	52	125	106
€ per liter pure alcohol	6,6	6,0	4,3	19,0	9,1
Accijnsheffingen (€)					
Bier (½ liter, 5%)	0,13	0,09	0,04	0,95	0,34
Wijn (¾ liter, 12%)	0,44	0,35	0,00	1,90	0,62
Gedistilleerd (0,7 liter, 40%)	4,21	4,91	3,65	8,05	5,63

Bron: Sijbren Cnossen (2006), *Alcohol Taxation and Regulation in the European Union*, CPB Discussion Paper Nr. 76.

drinkers. Het heffen van een uniforme alcoholaccijns impliceert dat matige drinkers een welvaartsverlies lijden dat groter is naarmate hun prijselasticiteit hoger is. In de praktijk kan een optimale accijns dat probleem niet omzeilen. Wel zal het verdelingseffect van de accijnsverhoging betrekkelijk gering zijn omdat het aantal matige drinkers groot is. Op grond van deze overwegingen ligt het voor de hand er van uit te gaan dat de accijnsopbrengst tenminste gelijk zou moeten zijn aan de som van de aan drankmisbruik gerelateerde kosten van gezondheidszorg, politie, justitie, beschadiging van eigendommen en verkeersongelukken.

Uit onderzoek blijkt verder dat in vele landen een verband blijkt te bestaan tussen de gemiddelde consumptie en het aantal zware drinkers. Ook als gekeken wordt naar de mediaan in plaats van het gemiddelde van alle drinkers, is er nog steeds een significant verband ($r > 0,7$) tussen gemiddeld en zwaar drinken. Kennelijk beïnvloeden mensen, en worden zij beïnvloed door, het drinkgedrag van anderen in hun omgeving. Door een accijnsverhoging zal de gemiddelde consumptie en daarmee het aantal zware drinkers afnemen.

Regulering van drankgebruik is belangrijk

Naast de alcoholaccijns is het van belang aandacht te besteden aan voorschriften die de verkoop en het gebruik van drank reguleren. Immers, het effect van reguleringen is equivalent aan dat van accijnzen en in principe komt de waarde die aan het effect kan worden toegekend in mindering op de optimale accijns die anders zou moeten worden geheven. Reguleringen die effectief zijn in het bestrijden van drankmisbruik betreffen de minimumleeftijd waarop alcohol gekocht mag worden (bijvoorbeeld 18 jaar), de wettelijke aansprakelijkheid van verkopers (aan

minderjarigen en beschonken personen mag geen drank worden verkocht) en het op willekeurige tijdstippen toepassen van ademtesten en controles op de alcoholconcentratie van het bloed van autobestuurders. Verboden op drankreclame en voorlichtingscampagnes helpen niet, evenmin als de Nederlandse en Belgische BOBs. In feite blijkt dat medepassagiers meer drinken als een BOB achter het stuur zit (Cnossen, 2006). Kosteneffectief zijn vooral accijnzen en voorschriften die de toegankelijkheid van drank voor jongeren beperken.

Hogere accijnzen en stringenter regulering zijn noodzakelijk

Drankmisbruik is een belangrijk gezondheids- en veiligheidsprobleem in Nederland en de EU. Vele volwassenen drinken meer dan vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst is en het drankmisbruik onder jongeren is groot. De accijnsopbrengst is niet voldoende om de externe kosten van drankmisbruik te dekken. Met de oneliner 'De Nederlandse jongeren zijn de zuipschuiten van Europa' kondigde minister Hoogervorst van Volksgezondheid in januari 2006 aan dat hij het alcoholbeleid voor jongeren wil verscherpen. Dat wil zeggen:

- de accijns op breezers omhoog en alleen verkrijgbaar bij de slijter;
- een verbod op de verkoop van alle alcoholische dranken aan jongeren onder de achttien;
- het strafbaar maken van het kopen van alcoholische drank door jongeren; en
- de beperking van alcoholreclame in de levenssfeer van jongeren.

De Tweede Kamer keerde zich tegen een verhoging van de accijns op breezers, alsook een verhoging van de leeftijd tot 18 jaar. De voorgestelde beperking van alcoholreclame trok de minister zelf in. Het probleem van drankmisbruik is nog even groot en nijpend. Voorlichting van drinkende ouders zal niet helpen. Gerichtere maatregelen, zoals voorgesteld door minister Hoogervorst, zijn noodzakelijk. Daarnaast is een betere afstemming tussen externe kosten en accijnsopbrengst wenselijk. Die kan worden bereikt door de accijns gedifferentieerd te verhogen. Ook dienen de minimumheffingen in de EU te worden verhoogd om het economisch schadelijke over-de-grenswinkelen te beperken.

LITERATUUR

- Anderson, P. en B. Baumberg (2006) *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective. A report for the European Commission*. London: Institute of Alcohol Studies.
- Cnossen, S. (2006) *Alcohol Taxation and Regulation in the European Union*. CPB Discussion Paper (76). Den Haag: CPB.