

# Fiscale bouwstenen voor een alcoholpolitiek

Enkele kritische opmerkingen

J. E. E. DE LINT\* — DRS. H. J. VAN DER WAL\*

## Inleiding

In een recent artikel in *ESB* bepleit Cnossen het toepassen van fiscale maatregelen om de groei van de alcoholconsumptie in Nederland te beteugelen 1). Uit de onderzoeksliteratuur blijkt, dat het uitermate moeilijk is de invloed van zulke maatregelen op het drinkgedrag nauwkeurig te beschrijven, omdat daarbij vele andere factoren een rol spelen 2). Men had daarom van Cnossen mogen verwachten, dat zijn voorstel om het alcoholbeleid radicaal om te buigen (minder verkooppunten, een verbod op de alcoholreclame, een hogere alcoholaccijns, vooral op de gedistilleerde dranken) zo zorgvuldig mogelijk was gedocumenteerd en beredeneerd. Want voor het welslagen van een ontmoedigingsbeleid is de steun van de publieke opinie hard nodig, zoals de vele ervaringen op alcoholpolitiek gebied in het buitenland ons hebben geleerd 3).

Ons inziens gaat Cnossen tamelijk onkritisch te werk in zijn pleidooi voor harde fiscale maatregelen. De bewijslast is eenzijdig en er is te weinig aandacht voor mogelijke alternatieve verklaringen voor de recente groei van de alcoholconsumptie in Nederland of voor de grote verschillen in drinkgedrag tussen de OESO-landen.

## De maatschappelijke kosten

Terecht stelt Cnossen, dat een stijgend alcoholgebruik tot gevolg heeft, dat de vele met het gebruik geassocieerde problemen ook vaker zullen voorkomen. Meer dronkenschap en rijden onder invloed, maar ook meer chronische ziekten, zoals cirrose van de lever. Vanuit het oogpunt van de volksgezondheid is het steeds hogere alcoholgebruik dan ook een zorgwekkende ontwikkeling.

Maar gaan daarom de maatschappelijke kosten van het alcoholgebruik ook omhoog? Cnossen refereert hier aan de Verenigde Staten, waar de kosten al drie maal zo hoog zouden zijn als alle belastingen op alcoholhoudende dranken te zamen. Hij gaat niet in op de essentiële moeilijkheid met dit soort schattingen,

namelijk dat er geen duidelijke richtlijnen bestaan hoe men de verschillende kosten en baten die iets met het alcoholgebruik te maken hebben, kan herkennen en kwantificeren.

Al in 1930 wees Ohlin erop, dat vervroegde sterfte van de alcoholist weliswaar een verlies aan produktie betekent, maar dat daardoor ook de consumptie wordt gereduceerd 4). Met andere woorden, een gezonde, niet-alcoholische arbeider zal nog vele jaren na zijn pensionering uitgaven hebben aan voedsel, medische verzorging en kleding, maar een alcoholische arbeider, ten gevolge van vervroegde sterfte niet. Het lijkt ons, dat kostenberekeningen niet moeten worden gedaan in termen van produktie en consumptie, maar in termen van specifieke overheidsuitgaven en -inkomsten. Wij betwijfelen echter of het wel mogelijk is om logische grenzen te stellen aan de soorten kosten en baten die in aanmerking komen om te worden doorberekend als alcoholuitgaven of -inkomsten op de overheidsbegroting. Bijvoorbeeld, moet men de overheidsinkomsten uit de alcoholaccijns verminderen met de opbrengst uit belastingen op luxe goederen die de consument in plaats van alcohol gebruikt zou kunnen hebben?

## Alcoholaccijns

Kan verhoging van de accijns het verbruik afremmen? Cnossen wijst in dit verband op de verschillen tussen landen ten aanzien van het consumptieniveau en de hoogte van de accijns. Zijn dubbellogaritmische regressievergelijking voor de belastingdruk en de hoofdelijke consumptie in 12 OESO-landen wekt een indruk van exactheid (al wordt die in voetnoot 10 wat teruggenomen) en wat belangrijker is, van dynamiek. Dat wordt door de tekst nog bevestigd: „De analyse geeft aan dat het verbruik *daalt* (curs. van ons) met 0,4% voor elke verhoging van de belastingdruk met 1%”. Van een tijdreeks is evenwel geen sprake. Van Noorwegen naar Frankrijk stijgt het gebruik en daalt de belastingdruk niet; zij verschillen, dat is alles wat men ervan kan zeggen.

Het verband tussen beide kan men ook door middel van een eenvoudige rangordening duidelijk maken 5). Overigens constateren wij dat er ook een sterk negatieve correlatie is tussen het consumptieniveau in 1965 en de toe- of afname in de daaropvolgende periode tot 1977 6). Met andere woorden, hoe lager de consumptie in 1965, hoe sterker de stijging in de daaropvolgende jaren. Maar ook blijkt hieruit, dat een zware belastingdruk in de hier beschouwde landen samenging met een naar verhouding sterke toename van het gebruik. Dat geldt niet voor alle landen, maar wel in voldoende mate om te stellen, dat in internationaal perspectief de belastingdruk kennelijk niet kan worden aangevoerd als middel om veranderingen in het consumptieniveau teweeg te brengen. Vooral niet als in landen met een lichte belastingdruk (Italië en Frankrijk) sinds kort een vermindering van het alcoholverbruik wordt waargenomen.

Het punt is natuurlijk, dat had Cnossen kunnen zien aankomen, dat de relatie precies andersom is. In Noord-Amerika en in de Scandinavische landen is alcohol al heel lang een onderwerp van publieke bezorgdheid; in andere landen, Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en Oostenrijk, niet. In de eerstgenoemde landen wordt — inmiddels kan men beter zeggen werd — voornamelijk gedistilleerd gebruikt. Dat leent zich niet typisch voor gebruik op verschillende tijden van de dag; vandaar het borreluur, het weekeind-dinken en de naar verhouding lage gemiddelde consumptie. Dit op bepaalde uren van de dag en op bepaalde dagen van de week geconcentreerde drinken is opvallend en de publieke belangstelling of verontusting richt zich dan ook op de publieke manifestaties ervan: openbare dronkenschap, dodelijke (verkeers)ongevallen, alcoholvergiftiging enz., die men door

\* De auteurs zijn werkzaam bij de Stichting voor Wetenschappelijk Onderzoek van Alcohol- en Drugebruik.

1) S. Cnossen, *Fiscale bouwstenen voor een alcoholpolitiek*, *ESB*, 27 juni 1979, blz. 632-636.

2) Zie: K. Bruun, e.a., *Alcohol control policies in public health perspective*, Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsinki, 1975; R. Popham e.a., *The effects of legal restraint on drinking*, in: B. Kissin en H. Begleiter (red.), *Biology of alcoholism*, vol. III, Plenum, New York, 1975.

3) R. Room, *Evaluating the effect of drinking laws on drinking*, in: J. Ewing en B. Rouse (red.), *Drinking alcohol in American society, issues and current research*, Nelson-Hall, Chicago, 1978.

4) B. Ohlin, *Nationalekonomiska synpunkter på alkoholförbrukningen (Economic aspects of the alcohol question)*, *Tirfing*, jrg. 24, blz. 97-105, 1930.

5) Spearman's  $r$  tussen hoofdelijk consumptieniveau in 1977 en de opbrengst in gulden per liter ad 35% in 1976 is  $-0,97$ ;  $t = 12,52$ ;  $n = 12$ ; met 10 vrijheidsgraden is  $p$  kleiner dan 0,001.

6) Spearman's  $r$  is  $-0,83$ ;  $t = 5,58$ ;  $n = 16$ ; met 14 vrijheidsgraden is  $p$  kleiner dan 0,001.

middel van overheidsmaatregelen probeert onder controle te krijgen. Daarmee is het verband gelegd tussen het overwegend gebruik van gedistilleerd, de relatief lage hoofdelijke consumptie, de hoge belastingdruk en de beperkte beschikbaarheid van alcoholhoudende dranken. De relatief sterke toename van het gebruik in deze landen moet mede worden gezien in het licht van de intensievere internationale contacten, die ertoe leidden dat ook wijn en bier een onderdeel van het alcoholconsumptiepakket gingen uitmaken 7).

Cnossen doet het verder voorkomen of de inkomenselasticiteit van de vraag naar alcoholhoudende dranken een exact gegeven is. In dit verband is het interessant te vermelden, dat Lau voor Canada de prijs- en inkomenselasticiteit van alcoholhoudende dranken berekende en dat dit werk één van de bases vormde voor de gezaghebbende publikatie *Alcohol control policies in public health perspective* 8). Deze berekeningen werden later door Lidman scherp bekritiseerd 9). In zijn slotwoord schrijft hij: „It would serve no purpose if I were to dissect further Mr. Lau's paper and reply. His effort to clarify the issue falls short. The economic underpinnings of alcohol control policies are not especially firm”.

Lidman had al eerder vastgesteld, dat in California de vraag naar alcoholhoudende dranken nogal inelastisch was ten aanzien van de prijs en voor Ierland kwam de econoom Walsh onlangs tot een zelfde conclusie 10). In hoeverre deze berekeningen en deze methodische discussie betrekking hebben op de gegevens waarover Cnossen beschikt is ons niet bekend. Wij verwonderen ons echter over zijn categorische uitspraken ten aanzien van deze materie.

## Aantal verkooppunten

Over de beschikbaarheid van alcohol in termen van verkooppunten bestaat meer literatuur dan men uit Cnossen's artikel zou opmaken. In het kader van de voorbereiding van een literatuurstudie over dit onderwerp registreerden wij alleen in onze eigen bibliotheek al zo'n tachtig studies over de invloed van het aantal verkooppunten op de consumptie van alcoholhoudende dranken. De praktische betekenis van die studies voor het alcoholbeleid is evenwel beperkt. Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te voeren, waarvan wij er hier drie noemen: het merendeel heeft betrekking op de Noordamerikaanse en Scandinavische landen met hun voor Nederland moeilijk te vergelijken condities, er is vaker sprake van een uitbreiding van het aantal verkooppunten dan van een inkrimping en maar enkele studies voldoen aan de criteria die aan wetenschappelijk onderzoek gesteld mogen worden 11).

Een interessante studie is die van het Noorse Nationaal Instituut voor Alcoholonderzoek 12), in twee steden met een vergelijkbare bevolking, maar met verschillende bepalingen voor de verkoop van alcoholhoudende dranken. In de ene stad, Alesund waren de verkoopmogelijkheden zeer beperkt, in de andere stad, Kristiansund, waren alcoholhoudende dranken normaal verkrijgbaar. Voor het gebruik bleek dat evenwel geen verschil te maken. De onderzoekers concludeerden: „Despite this there were great resemblances between the consumer patterns in these two towns”.

De studie kreeg een al even boeiend vervolg, toen de gemeenteraad van Kristiansund besloot een „biermonopolie” in te voeren, in de hoop dat daardoor met name het gebruik door jonge mensen zou worden beïnvloed 13). Met ingang van 1 april 1975 werd het aantal plaatsen waar bier verkrijgbaar was, teruggebracht van 48 tot 2. De resultaten van het onderzoek een maand voor en een jaar na de invoering van deze maatregel bevestigden, dat de invloed van de variabele „beschikbaarheid” op het gebruik van alcoholhoudende dranken gering is: „... the main effect of the introduction of a „beer monopoly” in Kristiansund and Alesund seems to be that some of the beer-consumption was replaced by the consumption of wine and especially of liquor (curs. van ons). The average total amounts of alcohol consumed annually by the inhabitants of these towns did not, however, seem to have changed considerably. This conclusion seems to apply fairly well to both the local population as a whole and to young people in particular”.

De literatuur geeft meer aanwijzingen dat categorische uitspraken over de betekenis van het aantal verkooppunten voor de consumptie voorbarig zijn. In 1966, toen inwoners van Ontario nog verplicht waren bij iedere aankoop van alcoholhoudende dranken een formulier met naam en adres in te vullen, werd een onderzoek ingesteld naar het koopgedrag in twee nabijgelegen gemeenten met een bijna identieke bevolking 14). In één van de twee gemeenten was een staatsdrankwinkel, de inwoners van de andere gemeente moesten ongeveer 8 tot 10 kilometer reizen voor hun aankopen. Dit ongemak bleek van geen invloed op het koopgedrag.

Tabel 1. Kopers van alcoholhoudende dranken in twee plattelandsgemeenten

Gemeente	Kopers per 1.000 volw. inwoners	Regelmatige kopers per 1.000 volw. inwoners a)
Met winkel .....	247	42
Zonder winkel .....	267	50

Bron: R. Popham e.a., op. cit., blz. 585.

a) Klanten die gedurende de onderzoeksperiode van één maand ten minste 4 maal in de staatswinkel alcoholhoudende dranken kochten.

In zijn artikel stelt Cnossen, dat Nederland „een formidabel aantal verkooppunten” heeft, dat drastisch moet worden verminderd, om de groei van de consumptie terug te dringen. In de eerste plaats valt het met het aantal verkooppunten in Nederland, vergeleken met de andere EG-landen, nogal mee 15). In de tweede plaats merken we op, dat tussen 1966 en 1976 de stijging van het totaal aantal vestigingen in de detailhandel en horecabedrijven met 2% achterbleef bij de bevolkingsgroei van 16% 16). In diezelfde periode steeg de consumptie evenwel met 131%!

Tabel 2. Bevolking (15 jaar en ouder), alcoholconsumptie in hectoliters ad 100%, aantal vestigingen in de detailhandel in alcoholhoudende dranken en aantal horecabedrijven in Nederland, 1966 en 1976

	1966	1976	Toename in %
Bevolking (x 1.000) .....	8.900	10.300	16
Alcoholconsumptie .....	483.700	1.177.400	131
Vestigingen in de detailhandel .....	3.230	3.749	16
Cafés, bars .....	12.542	13.819	10
Café-restaurants .....	2.069	2.379	15
Hotel-café-restaurants .....	3.915	2.760	-30
Hotels, hotel-restaurants .....	887	893	0
Overige horecabedrijven a) ..	10.421	14.213	36

a) Waaronder koffiehuizen, kantine-exploitaties, jssalons, buffetten in verenigingsgebouwen, buffetten op sportvelden, automatieken, lunchrooms, cafetaria's, restaurants, kamer-verhuurbedrijven.

7) P. Sulkuinen, Drinking patterns and the level of alcohol consumption: an international overview, in: R. Gibbins e.a. (red.), *Research advances in alcohol and drug problems*, Wiley, New York, 1975.

8) K. Bruun, op. cit.

9) Zie: H. Lau, Cost of alcoholic beverages as a determinant of alcohol consumption, in: R. Gibbins e.a. (red.), op. cit.; R. Lidman, Measuring price elasticity in Canada and California: new findings, *Drinking and Drug Practices Surveyor*, jrg. 12, blz. 9-13, 1976; R. Lidman, *Economic issues in alcohol control*, Social Research Group, Berkeley, 1976; H. Lau en R. Lidman, Price elasticity and the demand for spirits in Ontario. A reply and rejoinder, *Drinking and Drug Practices Surveyor*, jrg. 13, blz. 9-12, 1977.

10) Zie J. de Lint, International study of alcohol control experiences (ISACE): een interimverslag, *Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en Andere Psychotrope Stoffen*, jrg. 5, blz. 71-73, 1979.

11) R. Room, e.a., op. cit.

12) R. Hauge, *Alcohol research in Norway*, National Institute for Alcohol Research, Oslo, 1978.

13) S. Nordlund, *Effects of a drastic reduction in the number of beer-outlets in two Norwegian towns*, National Institute for Alcohol Research, Oslo, 1979.

14) R. Popham, e.a., op. cit.

15) P. Sulkuinen, *Developments in the availability of alcoholic beverages in the EEC countries*, The State Alcohol Monopoly, Helsinki, 1978.

16) Zie J. de Lint, Het verbruik van alcoholhoudende dranken in Nederland en de drankwetgeving, *Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en Andere Psychotrope Stoffen*, jrg. 5, blz. 77-78, 1979.

## Monopolie

Cnossen bepleit niet alleen het drastisch verminderen van het aantal verkooppunten maar ook het invoeren van een zogenaamd staatsmonopolie. Maar hoe effectief zou dat zijn? In Canada en de Verenigde Staten verschilt de alcoholwetgeving per provincie of staat, waardoor regionale vergelijkingen mogelijk zijn. Hieruit blijkt, dat in staten of provincies met een monopoliesysteem de consumptie per hoofd van de bevolking inderdaad lager is dan in staten of provincies waar de kleinhandel in particuliere handen is. Een complicatie is evenwel, dat beide systemen zowel de oorzaak als het gevolg van een bepaald consumptiepatroon kunnen zijn. De verschillen zijn als regel dan ook niet groot.

Popham, Schmidt en De Lint namen de moeite om de verschillen tussen de 17 Noordamerikaanse staten met een monopolie- en de 30 met een vergunningenstelsel statistisch te toetsen. Voor 1964 vonden zij geen significant verschil tussen beide groepen staten in de gemiddelde consumptie van gedistilleerd, bier of wijn, de levercirrose mortaliteit en de mate van urbanisatie (17).

Een punt is ook, dat de bestaande analyses praktisch beperkt zijn tot de bovengenoemde variabelen, terwijl het consumptiegedrag in werkelijkheid door veel meer factoren bepaald wordt, zoals de bevolkingsdichtheid, het beroeps- en opleidingsniveau, de leeftijdsopbouw, de godsdienstige samenstelling, de gezinsgrootte enz. Voor een enigermate valide uitspraak omtrent het verband tussen het consumptieniveau en deze andere variabelen is een heel wat ingewikkelder statistische procedure nodig dan in de thans beschikbare literatuur wordt gevolgd.

Ten slotte kan het goed zijn in aanmerking te nemen wat één van de deskundigen op het gebied van de Scandinavische monopoliesystemen daarover zei:

„(The personnel of alcohol monopolies) ... develop into experts on alcohol. They publish books on wine, they associate with the producers, since they have to, and they share trade, social class, and interest in alcohol. And they are under pressure from the general public as well as from the producers to develop better services, more convenient outlets, and less expensive products. For the Minister of Finance, they represent a major source of money. For the alcohol importers and producers, they are stable customers who can't go broke, and who buy in large quantities. They behave as and they are people in full control. They are monopolists” (18).

## Reclame

Wat wij van de betekenis van de reclame voor de verkoop en de consumptie van alcoholhoudende dranken denken te weten, danken wij goeddeels aan de reclamemakers zelf en aan de belangstellenden die zich over die be-

tekenis ongerust maken. De reclamemakers hebben er uiteraard belang bij de invloed van de reclame op het koopgedrag als groot voor te stellen.

Wij doen er evenwel goed aan de afhankelijke en de onafhankelijke variabelen uit elkaar te houden. Wordt een bepaald produkt zo goed verkocht omdat het zo nadrukkelijk en zo goed werd geadverteerd, of kan de producent van een goedlopend, winstgevend produkt zich de luxe van een dure reclamecampagne veroorloven?

Wij kunnen voorstellen dat er weinig empirisch materiaal voorhanden is, waaruit de feitelijke invloed van de reclame op het koopgedrag blijkt. In dit verband onderschrijven wij de opmerking van Schmalensee: „After surveying the work of others and extending it in various directions, the study still reaches negative conclusions: there is barely a molehill of hard evidence behind the mountain of prose on the subject of advertising” (19). Toch wordt vaak aangevoerd, dat reclame, al is de directe invloed daarvan dan ook niet aanwijsbaar, het alcoholgebruik als sociaal gewenst of zelfs als onvermijdelijk voorstelt. Zoals een Amerikaanse senator het stelde tijdens recente debatten over dit onderwerp: „How much of it is actually designed to encourage moderate drinkers to drink more? In other words, to create an overwhelming cultural atmosphere in which drinking is second nature to everyone over the age of 12?” (20). De vraag was retorisch, want gedragswetenschappelijk onderzoek op dit gebied heeft tot nog toe niets opgeleverd.

## Gedifferentieerde belastingdruk

Voor een differentiatie in de belastingdruk op verschillende typen alcoholhoudende dranken ziet Cnossen een rechtvaardiging in wat hij het verschil noemt in „bedwelmend effect” tussen gedistilleerd, wijn en bier. Hij beroept zich daartoe op een oorspronkelijk Zweedse publikatie van Isaksson, waarin werd vastgesteld dat alcohol, indien geconsumeerd in de vorm van gedistilleerd, ongeveer vier maal zoveel effect had op bepaalde gedragingen als dezelfde hoeveelheid alcohol in bier (21). Dat waren gedragingen die gereguleerd worden door het autonoom zenuwstelsel (hartslag, verwijding of vernauwing van de pupil, oogbewegingen, evenwicht enz.); bij „bedwelming” is men meer geneigd te denken aan het waarnemings- en concentratievermogen, de kritische zin, geheugenfuncties enz. De gedachte dat alcohol potenter is, naarmate het in sterker geconcentreerde vorm wordt geconsumeerd, is niet nieuw. Greenberg (22) meende zelfs, dat „(beer) may properly be considered a non-intoxicating beverage”. Dussault e.a. (23), die de Zweedse onderzoeken in Canada herhaalden en Goldberg en

Isaksson (24) meenden, dat het verschil in effect tussen gedistilleerd en bier kon worden toegeschreven aan bepaalde bestanddelen van het bier. Geen wonder dus, dat de Zweedse publikaties werden vertaald en herdrukt door de Brewer's Association of Canada (25).

Een complicatie bij de uitvoering van dit soort onderzoek en bij de interpretatie van de resultaten is, dat de proeven plaatsvonden onder laboratoriumomstandigheden. Zo dronken de proefpersonen van Dussault e.a. in 25 minuten 240 ml. whiskey (dat is bijna een kwart liter of 5 glazen), nadat zij 12 uur gevast hadden. Kalant e.a. (26) repliceerden met de resultaten van een onderzoek onder omstandigheden waarin het sociaal gebruik van alcohol als regel plaatsvindt. Hun proefpersonen kregen voor het begin van het onderzoek een lichte lunch, bestaande uit een kop soep en een sandwich, waarna zij in een huiselijk aandoende omgeving 45 minuten de tijd kregen om met bier, wijn of whiskey de standaard dosis van 1,3 gram alcohol per kg. lichaamsgewicht te bereiken. Uit hun onderzoek bleek, dat de drie alcoholhoudende dranken een zelfde bloedalcoholgehalte produceerden en dat zij blijkens de sensorimotorische en fysiologische proeven dezelfde effecten hadden. De auteurs concludeerden dan ook, dat „... the degree of impairment after alcohol ingestion in a socially relevant manner is not dependent on the type of

17) R. Popham e.a., Governmental control measures to prevent hazardous drinking, in: J. Ewing en A. Rouse (red.), op. cit.

18) N. Christie, Goals, ethics and politics for preventing alcohol problems, in: R. Room en S. Sheffield (red.), *Prevention of alcohol problems*, State Office of Alcoholism, Berkeley, 1975.

19) R. Schmalensee, *The economics of advertising*, North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1972.

20) D. Pittman en M. Dow Lambert, The effect of advertising and other media on alcohol abuse, in: *Proceedings of the 25th International Institute on the Prevention and Treatment of Alcoholism* at Tours, France, International Council on Alcohol and Alcoholism, Lausanne, 1979.

21) D. Isaksson, Forslag till progressiv beskattningssystem for alkoholhaltiga drycker, baserat pa dryckernas relativa intoxicationseffekt, *Alkoholfrågan*, jrg. 51, blz. 70-82, 1957.

22) L. Greenberg, Studies of congeners in alcoholic beverages, *Quarterly Journal of Studies on Alcohol*, (suppl. 5), 1970.

23) P. Dussault e.a., *Studies of alcoholic beverages: physiological effects*, (Bio-Research Lab Report) Brewers Association of Canada, Montreal, 1972.

24) L. Goldberg en D. Isaksson, Beräkning av totala intoxicationseffekten hos olika alkoholhaltiga drycker, *Alkoholfrågan*, jrg. 51, blz. 58, 1957.

25) Zie D. Isaksson, *The development of control policies for alcoholic beverages in Sweden*, Brewers Association of Canada, Ottawa, 1972.

26) H. Kalant e.a., Sensorimotor and physiological effects of various alcoholic beverages, *Canadian Medical Association Journal*, jrg. 112, blz. 953-958, 1975.

beverage consumed, but only on the resulting blood alcohol concentration".

### Slotwoord

Een fiscaal experiment om na te gaan of een drastische verhoging van de alcoholaccijns inderdaad een vermindering van het alcoholverbruik tot gevolg heeft, is vanuit een wetenschappelijk gezichtspunt niet oninteressant. Maar of zulke maatregelen politiek haalbaar zijn en het verwachte effect zullen hebben, valt zeer te betwijfelen. Dag- en weekbladen, radio en TV schenken de laatste tijd opvallend veel aandacht aan het toenemende alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen daarvan. Het klimaat zou dus wel eens gunstiger kunnen worden voor het invoeren van een zorgvuldig gedocumenteerd ontmoedigingsbeleid, waarvan een regelmatig toegepaste inflatiecorrectie op de accijns een onderdeel vormt. Het bepleiten van drastische maatregelen op grond van onvolledige gegevens kan daarentegen weerstanden oproepen.

J. E. E. de Lint  
H. J. van der Wal

### Naschrift

Met belangstelling, maar ook met enige verbazing, heb ik kennis genomen van de reactie van De Lint en Van der Wal op mijn voorstel om de groei van de alcoholconsumptie in Nederland onder meer te beteugelen door de accijns te verhogen en het aantal verkooppunten te verminderen. Met belangstelling, omdat de wetenswaardigheden die zij vertellen onze kennis (waarop onze aanbevelingen moeten worden gebaseerd) van het alcoholprobleem vergroot, met verbazing omdat zij kennelijk zo weinig waarde hechten aan de werking van één van de meest fundamentele economische wetmatigheden: dat een verhoging van de prijs in het algemeen zal leiden tot een vermindering van de gevraagde hoeveelheid. Aan het eind van hun artikel baart de berg een muis: zij stellen voor om de specifieke accijns te indexeren voor de invloed van de inflatie. Van compensatie voor de in het verleden plaatsgevonden hebbende reële daling van de accijns (met meer dan de helft sedert 1961) wordt niet gerept, noch van een autonome verhoging om verdere stijging van het verbruik af te remmen. Maar laat ik in mijn reactie de door de schrijvers naar voren gebrachte bezwaren op de voet volgen.

1. Er is zo langzamerhand nogal wat bewijsmateriaal verzameld waaruit blijkt dat de maatschappelijke of sociale kosten van alcoholconsumptie aanzienlijk hoger zijn dan de private kosten (de prijs, inclusief de accijns) daarvan.

En als de economische welvaartstheorie het ergens over eens is, dan is het wel dat de prijs van een goed ook de maatschappelijke kosten dient te weerspiegelen. Op zich zelf is het positieve verschil tussen sociale en private kosten derhalve al voldoende grond om een accijnsverhoging te bepleiten; het argument dat de vraag zodoende ook wordt teruggedrongen behoeft daarbij niet eens te worden gebruikt!

Het verschijnsel maatschappelijke kosten is vanouds ook een standaardvoorbeeld van de wenselijkheid van overheidsinterventie door middel van een accijns. Er zijn moeilijkheden met begripsomschrijvingen en met het schatten van sommige sociale kosten (op dit terrein zijn echter grote vorderingen gemaakt), maar daartoe behoren niet, zoals schrijvers suggereren, de door de gemeenschap gedane uitgaven ten behoeve van een langer levende, gepensioneerde, niet-alcoholische werknemer, omdat hier geen sprake is van interdependentie zonder compensatie. Ook is een berekening in termen van specifieke overheidsuitgaven en -inkomsten principieel onjuist; wederom wordt daarbij het wezenskenmerk van sociale kosten terzijde gesteld: als er geen inkomsten en uitgaven zijn, blijven de kosten niettemin bestaan.

2. Mijn veronderstelling dat de groei van de consumptie van alcoholhoudende dranken kan worden teruggedrongen door de accijns te verhogen, steunt op drie waarnemingen:

- visuele inspectie van het cijfermateriaal: blijkens tabel 2 van mijn artikel is de consumptie in landen met hoge accijnzen duidelijk lager;
- een dwarsdoorsnede-analyse van de cijfers, waaruit ik de gevolgtrekking mag maken (toegegeven, niet meer dan dat) dat er in ieder land afzonderlijk ook een causaal verband bestaat tussen consumptie en belastingdruk;
- gegevens over de prijselasticiteiten van de vraag.

Met betrekking tot de dwarsdoorsnede-analyse merk ik op dat een tijdreeks voor Nederland minder goed in mijn artikel zou hebben gepast. Ten behoeve van dit naschrift heb ik voor de jaren 1961-1978 echter wel het verband in ons land onderzocht tussen enerzijds de stijging van de hoofdelijke consumptie (C) en anderzijds, in constante termen, de daling van de reële effectieve belastingdruk (het prijseffect) per liter (B) 1). De vergelijking die daaruit rolde luidt:

$$C_t - C_{t-1} = 4,1 - 0,65 (B_t - B_{t-1}) \\ (1,32)(0,18)$$

$$R^2 = 0,43; \\ DW = 2,66.$$

In de tijd gezien is het verband tussen alcoholconsumptie en belastingdruk in Nederland duidelijk significant en de

mate van aanpassing relatief hoog. De Lint en Van der Wal voeren geen kruimel bewijs aan dat de economische theorie van het consumentengedrag met betrekking tot de alcoholconsumptie niet van toepassing zou zijn. Vermeldenswaard is nog dat de cijferreeksen laten zien dat de hoofdelijke consumptie sedert 1961 meer dan verdrievoudigde, terwijl de reële effectieve belastingdruk in dezelfde periode met meer dan de helft terugliep.

In tegenstelling tot wat De Lint en Van der Wal beweren heb ik wel zien aankomen dat de mogelijkheid bestaat dat een geringe hoofdelijke consumptie mogelijk-erwijs niet door een hoge effectieve belastingdruk is te verklaren, maar dat de causale relatie omgekeerd is 2): hoge belastingen kunnen ook hun oorzaak vinden in een lage hoofdelijke consumptie van alcoholische dranken, hoewel ik het laatst niet erg aannemelijk acht. In plaats van het verband dat De Lint en Van der Wal leggen tussen het overwegend gebruik van gedistilleerd, de relatief lage hoofdelijke consumptie, de hoge belastingdruk en de beperkte beschikbaarheid van alcoholhoudende dranken in Noordepese en Noord-amerikaanse landen, hecht ik meer waarde aan een verband tussen de wijd verspreide en zeer intensief beoefende wijnbouw in Zuidpese landen en de daaraan gerelateerde hoge hoofdelijke consumptie en lage belastingdruk. Op basis van een dwarsdoorsnede-analyse is de consumptie van alle alcoholica in 25 landen namelijk sterk gecorreleerd aan de wijnconsumptie ( $R = 0,62$ ), maar niet

1) Gegevens omtrent de totale gemiddelde consumptie van alcoholhoudende dranken per hoofd van de bevolking zijn te vinden in Produktschap voor Gedistilleerde Dranken, *Hoeveel alcoholhoudende dranken worden er in de wereld gedronken?*, Schiedam, diverse uitgaven. Gegevens over accijnsopbrengsten werden verstrekt door het Ministerie van Financiën. De accijnsopbrengsten van bier en wijn werden schattenderwijs verdubbeld voor de btw die op deze dranken rust, terwijl de accijnsopbrengst van gedistilleerd om dezelfde reden werd verhoogd met 30%. Ik dank A. P. J. Abrahamse en J. Th. Geilenkirchen voor de statistische hulp die zij verleenden.

2) Zie de uitgebreidere Engelse versie van mijn artikel van 4 juli 1979 welke werd gepresenteerd op het 35e Congres van het International Institute of Public Finance (10-14 september, 1979): „It may be that high-excise countries have a „social distaste” for alcoholic beverages and hence impose high taxes; in other words, it may be difficult to determine which way the causality runs”. Ik voeg hieraan toe dat de „social distaste” in Noordamerikaanse en Scandinavische landen voortvloeide uit de hoge hoofdelijke consumptie in de 19e eeuw! Meer algemeen geldt natuurlijk ook hier dat een regressiemethode nooit het bewijs voor een hypothese kan leveren, maar alleen aangeeft dat het materiaal verenigbaar is met de hypothese. Overigens begrijp ik niet dat De Lint en Van der Wal mijn vergelijking suggestieve exactheid verwijten, maar vervolgens zelf een Spearman r op de (niet ordinale!) gegevens loslaten.

of nauwelijks aan de bierconsumptie of het verbruik van gedistilleerd 3).

Terecht stellen De Lint en Van der Wal dat er een negatief verband bestaat tussen het niveau van de consumptie in 1965 en de toename in de daaropvolgende periode tot 1977 (in de tweede paragraaf van mijn artikel maak ik die opmerking ook). Dat ligt ook wel voor de hand. Immers, de regressielijn in figuur 1 van mijn artikel draait naar boven of beneden om een scharnierpunt dat wordt bepaald door een natuurlijk verzadigingsniveau (het menselijk lichaam kan niet meer alcohol verstouwen) van ongeveer 50 liter (ad 35%) per jaar per hoofd van de bevolking.

Ik heb de indruk dat De Lint en Van der Wal niet goed raad weten met de prijselasticiteit van de vraag naar alcoholhoudende dranken 4). Er is niets in de economische theorie van het consumentengedrag dat erop zou wijzen dat een prijsverhoging (door middel van een accijns) van alcoholhoudende dranken niet tot een daling van het verbruik zou leiden. Ook als de vraag inelastisch (maar met een prijselasticiteit die kleiner is dan 0) is zal dit gebeuren, hoewel we de afname dan meer aan het inkomenseffect van de prijsverhoging zullen moeten toeschrijven dan aan het substitutie-effect (dat we natuurlijk preferen). Hoe minder inelastisch de vraag is, hoe sterker het substitutie-effect zal gaan werken. Dat het substitutie-effect in Nederland waarschijnlijk een niet te verwaarlozen invloed zal hebben, moge blijken uit de berekeningen die Mensink maakte naar aanleiding van het budgetonderzoek 1963/1965 (zie tabel 1): voor wijnen en sterk alcoholhoudende dranken is de vraag zelfs elastisch 5). Tevens geven de berekende verbruikselasticiteiten aan dat de drukverdeling van de accijns in 9 van de 12 gevallen progressief zal uitvallen.

Overigens zijn er nog andere goede economische argumenten naar voren te brengen om alcohol zwaar te belasten. De theorie van de „optimal commodity taxation” leert ons namelijk dat de door een belasting veroorzaakte welvaartsverliezen het kleinst zullen zijn als we de belastingdruk concentreren op goederen met een lage prijselasticiteit van de vraag

en een complementaire binding met de consumptie van vrije tijd 6) of het verichten van niet-betaalde psychisch-nutverschaffende activiteiten (zoals politieke bezigheden). Er zijn weinig goederen aan te wijzen die zo goed aan deze voorwaarden voldoen als alcoholhoudende dranken. Ik hecht veel waarde aan dit argument, met name nu vrije tijd een goed is waarover de meeste mensen in ruime mate kunnen beschikken, gedurende welke zij in vele gevallen ook alcoholica zullen nuttigen, en de distorsies van het niet-belasten van vrije tijd (of psychisch inkomen) voor de inkomstenbelasting steeds duidelijker aan de dag treden 7).

3. Het is me bekend dat het moeilijk is om aan te tonen dat er een verband kan worden gelegd tussen het aantal verkooppunten en de consumptie van alcoholhoudende dranken (zie ook voetnoot 26 in mijn artikel). Maar daar is het aantal verkooppunten in Nederland op zich zelf niet minder „formidabel” om (en het doet er niet toe dat de situatie ten onzent niet zo veel verschilt van die in andere EG-landen). Een overheid die wel een ontmoedigingsbeleid wil voeren, maar de verkoop van alcoholica op sportterreinen, in clubhuizen en werk- en schoolkantine, niet aan banden wenst te leggen, lijdt aan schijnheilige tweesporigheid. Het wil er bij mij niet in dat we serieus over het alcoholprobleem willen praten, maar de kat tegelijkertijd rustig op het spek gebonden laten. Zo viel het me onlangs nog eens op dat ik ook sherry kon kopen bij de benzinepomp!

Overigens wordt in recente rapporten van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) geconcludeerd dat de internationale toename van het alcoholisme (dat het rapport aanmerkt als één van de belangrijkste medische problemen in de wereld) in belangrijke mate verband houdt met de mate waarin de mens aan drankgebruik wordt blootgesteld 8). Maar terugkerend tot Nederland: ik vind het zeer bedenkelijk dat De Lint en Van der Wal durven beweren dat het totale aantal vestigingen in de detailhandel en de horecasector tussen 1966 en 1976 slechts met 2% steeg, maar de consumptie toenam met 131%! (uitroep-teken van hen), zonder dat zij rekening

houden met de enorme verkoopstijging van alcoholica in de levensmiddelen-sector (volgend op de liberaliserende bepalingen van de Drank- en Horecawet van 1964).

4. Ik heb onder meer een vermindering van het aantal verkooppunten bepleit, omdat alcoholconsumptie kennelijk ook een kwestie is van sociale vorming of gedrag. Dit betekent dat een dergelijke vermindering, evenals een accijnsverhoging, een cumulatieve consumptierespons kan teweegbrengen welke niet in een statistische toets kan worden gemeten, zoals de reële accijnsverlaging en de toeneming van het aantal verkooppunten die hebben plaatsgevonden de sterke stijging van de consumptie niet volledig verklaren. Met andere woorden, door een forse accijnsverhoging en het drastisch terugdringen van het aantal verkooppunten (met name de anonieme) zou de overheid een heilzame structurenbreuk kunnen bewerkstelligen. Overigens hecht ik weinig waarde aan de kennelijk met instemming geciteerde uitspraak over de corrumperende invloed van een staatsregie voor alcoholhoudende dranken. Hoewel het altijd goed is om waakzaam te blijven, zal wel niemand deze bewering in de Nederlandse

3) Zie tabel 1 op blz. 3 van de Engelse versie van mijn artikel welk binnenkort zal worden gepubliceerd in de *Proceedings* van het 35e IIPF-Congres.

4) Voor deze twijfel, zie J. de Lint, Het gebruik van alcoholhoudende dranken in Nederland vanuit het perspectief van de alcoholpolitiek, *Tijdschrift voor alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen*, 1979/5, blz. 30.

5) Helaas betreft het hier, overigens zorgvuldig berekende, dwarsdoorsnede-elasticiteiten en niet (te prefereren) prijselasticiteiten gebaseerd op tijdreeksen (verbruikselasticiteiten daarentegen dienen op dwarsdoorsnede-basis te worden berekend). Voor een uitstekende studie over de betekenis van prijs- en inkomenselasticiteiten van alcoholhoudende dranken (en tabaksfabrikaten), alsmede een opsomming van de resultaten van verschillende studies, zie Charles E. McLure, Jr. en Wayne R. Thirsk, *The inequity of taxing inequity: a plea for reduced sumptuary taxes in developing countries*, *Economic Development and Cultural Change*, 78/3, blz. 487-503.

6) Zie ook McLure en Thirsk, *ibid.*, blz. 489.

7) In een overheidsbudget waarin op het inkomen gebaseerde sociale-verzekeringspremies worden aangewend voor de betaling van sociale uitkeringen, zullen de premies discrimineren tegen mensen met een hoge voorkeur voor (betaald) werk en een lage voorkeur voor vrije tijd (of psychisch inkomen) en ten gunste van mensen met een lage voorkeur voor werk en een hoge voorkeur voor vrije tijd.

8) Voor een studie over de schrikbarende toename en gevolgen van overmatig alcoholgebruik in de wereld, zie G. Edwards, M. Gross, M. Keller, J. Moser en R. Room (red.), *Alcohol-related disabilities*, World Health Organization, Offset Publications, no. 32, 1977, en voor een aanbeveling voor het overheidsbeleid, *Public health aspects of alcohol and drug dependence*, Report of a WHO conference (Dubrovnik, 21-25 augustus, 1978), World Health Organization, Regional Office for Europe, Copenhagen, 1979.

Tabel 1. Prijs- en verbruikselasticiteiten van alcoholhoudende dranken in 1963-1965

	Bier	Wijnen	Sterk alc.h. dranken
Prijselasticiteiten:			
— hand- en landarbeiders .....	—	—	—
— hoofdarbeiders .....	- 0,63	- 1,59	- 1,58
— boeren .....	—	—	—
— overige zelfstandigen .....	- 0,53	- 1,86	- 1,32
Verbruikselasticiteiten:			
— hand- en landarbeiders .....	1,68	2,56	2,24
— hoofdarbeiders a) .....	0,80 (-0,27)	1,76 (2,28)	1,75 (1,69)
— boeren .....	1,56	0,91	2,65
— overige zelfstandigen .....	0,55	1,88	1,35

Bron: G. J. A. Mensink, Het nationaal budgetonderzoek 1963/65: een analyse van de uitkomsten, in Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistische en econometrische onderzoeken*, no. 12, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1973, blz. 35 en 47.

a) De cijfers tussen haakjes zijn van J. van Driel, Verbruikselasticiteiten en budgetaandelen voor werknemersgezinnen, geschat uit het budgetonderzoek 1974/75, *Sociale Maandstatistiek*, 27/10 (oktober 1979), blz. 834.

context serieus willen nemen; we geloven ook niet dat de politie in de greep is van de onderwereld, de belastinginspecteurs in de ban van belastingplichtigen of de staf van SWOAD onder invloed van de alcohollobby!

5. Over de invloed van reclame en de wenselijkheid van een naar sterkte gedifferentieerde accijns, heb ik niet zoveel meer te zeggen. Ik neem aan dat de groei van de alcoholconsumptie meer te maken heeft met het slechte voorbeeld (ook wel sociale aanvaarding genoemd) dan met de frequentie waarmee alcohol in de krant, op de radio en de beeldbuis wordt aangeprezen. Maar dit wil nog niet zeggen dat het effect hiervan kan worden verwaarloosd. Zo is in het Verenigd Koninkrijk onlangs vastgesteld dat in de sigarettenindustrie een reclame-toeneming van 10% uiteindelijk een omzetvergroting van 2,8% tot gevolg had 9). Maar ook al zou reclame voor alcoholhoudende dranken geen invloed op de totale consumptie hebben — quod non —, maar slechts verschuivingen teweegbrengen in de samenstelling van

het alcoholconsumptiepakket, zoals de fabrikanten ons willen doen geloven, dan doet die reclame maatschappelijk geen kwaad, maar moet zij nog wel als een maatschappelijke verspilling worden aangemerkt 10). En dat is ook een reden om de reclame te verbieden.

In mijn artikel heb ik de aandacht willen vestigen op de omvang van het alcoholprobleem (dat veel eerder onderkend had moeten worden, zodat de ombuiging ook minder moeite zou hebben gekost) en de bouwstenen die de belastingwetenschap zou kunnen leveren voor de beteugeling van overmatige consumptie en het internaliseren van de daaraan verbonden sociale kosten. Ik heb benadrukt dat het gaat om een samenhangend pakket maatregelen. Zo'n pakket dient een reclameverbod te omvatten, alsook maatregelen ter behandeling van potentiële en echte alcoholisten, en de verspreiding van informatie over de navrante gevolgen van overmatige consumptie. Maar de voornaamste bouwstenen van het pakket zullen een forse

accijnsverhoging (gecompenseerd door verlaging van de inkomstenbelasting) en een drastische vermindering van het aantal verkooppunten moeten zijn. Fiscale maatregelen werken sneller en doeltreffender dan pogingen mentaliteitsveranderingen te bewerkstelligen. Het vertrouwen dat De Lint en Van der Wal hebben in een „gedocumenteerd” ontmoedigingsbeleid vertoont veel overeenkomst met het soort goede voornemens waarmee de weg naar een bekende onzalige plaats is geplaveid.

**S. Cnossen**

---

9) Zie. T. McGuinness en K. Cowling, Advertising and the aggregate demand for cigarettes, *European Economic Review*, 1975/6, blz. 311-328.

10) Maatschappelijk kwaad doen wel de anti-alcohol tv-spots die suggereren dat iedereen hem om mag hebben, zolang de bestuurder van de auto maar nuchter is. Overigens bevreemd het me dat De Lint en Van der Wal kennelijk van oordeel zijn dat reclame geen positieve invloed heeft op de alcoholconsumptie, maar dat wel een gunstige reactie verwacht mag worden op een „goed gedocumenteerd ontmoedigingsbeleid”.