



## Het probleem van maatschappelijke kosten

**Auteur(s):**

Reinhard, O.P.M.

Rood-Bakker, D.S.

*De auteurs zijn verbonden aan het Nederlands Economisch Instituut.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4106, pagina 391, 14 mei 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

w elvaartseconomie

*Maatschappelijke kosten van individueel handelen moeten volgens veel economen in de prijs worden doorberekend. In de praktijk stuit zulk beleid echter op belangrijke bezwaren. Moet de accijns op alcohol vervallen?*

**Een actueel punt op de agenda van politici is het vraagstuk van de maatschappelijke kosten van individuele activiteiten waar anderen last van kunnen hebben. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van de auto, tabak, drugs en alcohol. De overheid heeft hierbij twee doelen: het compenseren voor de maatschappelijke kosten en het reduceren van deze kosten. Het bestaan van maatschappelijke kosten ofwel externaliteiten (kosten voor derden) wijst op het falen van de markt. En marktfalen vraagt om overheidsingrijpen. Een belangrijk wapen van de overheid is het heffen van belasting in de vorm van accijnzen. Is dit instrument echter ook het meest effectieve middel om voor maatschappelijke kosten te compenseren en/of deze kosten te reduceren? Dit artikel gaat, mede aan de hand van het voorbeeld van alcoholgebruik, op deze vragen in.**

### Pareto, Pigou en Coase

In de economische theorie wordt het begrip maatschappelijke kosten verwoord door de term externe kosten of externaliteiten. Een externaliteit is een vorm van marktfalen. Deze zin roept twee vragen op: wanneer is er sprake van het falen van het markt- mechanisme en wanneer is er sprake van externaliteiten?

#### *Pareto-efficiëntie*

Voor een definitie van marktfalen gaan we uit van het efficiëntie-concept van Vilfredo Pareto. Een efficiënte allocatie van middelen is volgens zijn definitie één waarin de situatie van niemand verbeterd kan worden zonder de situatie van iemand anders te verslechteren. De maatstaf voor maatschappelijk welzijn is hoe 'goed' individuen in een maatschappij zich voelen. Als deze definitie van maatschappelijk welzijn wordt gebruikt, is de Pareto-optimale verdeling van middelen een noodzakelijke voorwaarde voor een maatschappelijk optimum. Immers, als de middelen zo verdeeld zijn dat de situatie van iemand verbeterd kan worden zonder de situatie van anderen te verslechteren, dan is deze verdeling niet maatschappelijk optimaal. Er bestaan echter meerdere Pareto-optimale verdelingen; een doel van de welvaartseconomie is het vaststellen van criteria op basis waarvan een keuze tussen deze opties gemaakt kan worden.

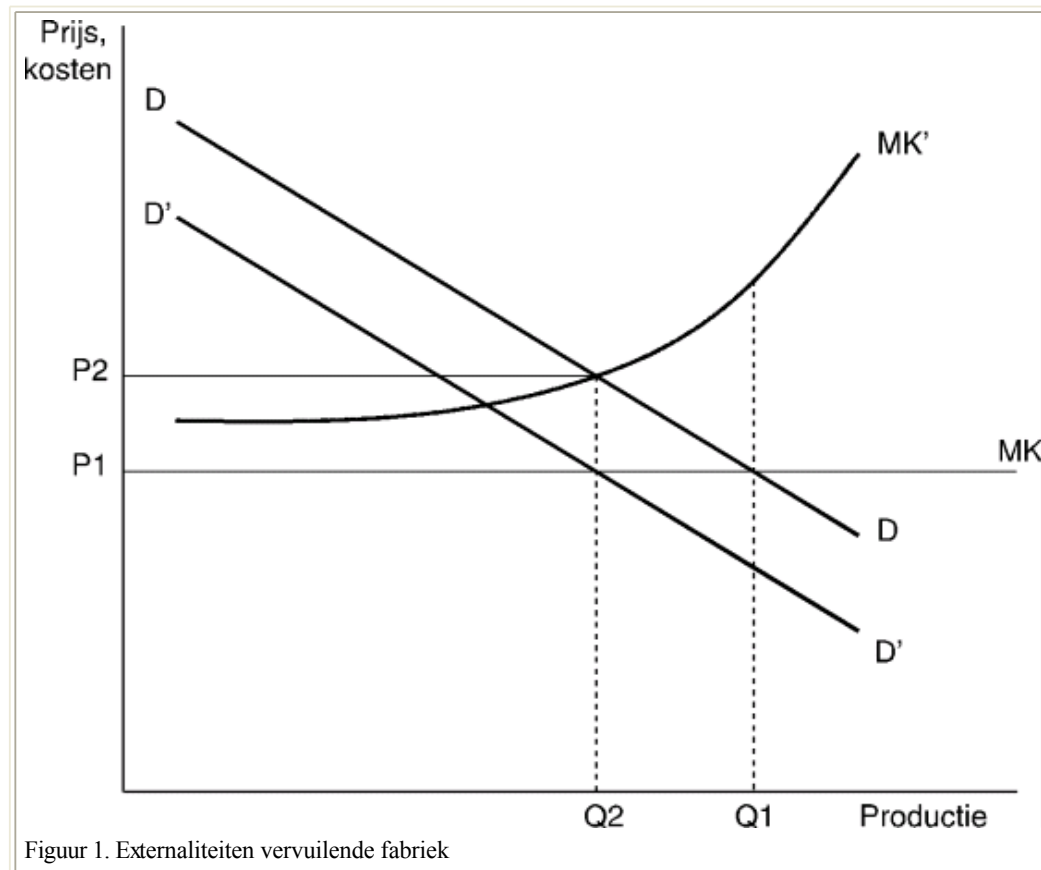
#### *Externe effecten*

Het marktmechanisme kan falen in het efficiënt verdelen van middelen als er interacties zijn tussen ondernemingen en individuen die niet adequaat weergegeven worden in marktprijzen (de prijs wijkt in dat geval af van de marginale kosten). Voorbeelden hiervan zijn talrijk. Een bekend voorbeeld van een negatieve externaliteit is een fabriek die afvalstoffen in de omgeving brengt en daardoor bijdraagt aan de schade aan huizen, gezondheid en drinkwater. In dit voorbeeld is sprake van een interactie, tussen het productieniveau van de fabriek en het welzijn van individuen, die buiten het markt- of prijsmechanisme omgaat.

De markt faalt, doordat bepaalde activiteiten positieve of negatieve externaliteiten met zich meebrengen, die (in het geval van negatieve externaliteiten) niet vanzelf verhaald kunnen worden op de veroorzaker ervan, of (in het geval van positieve externaliteiten) betaald kunnen worden aan de veroorzaker van de externaliteiten. Een negatieve externaliteit is het reeds genoemde voorbeeld van de vervuilende fabriek. Iemand kan echter ook een tuin aanleggen waarvan de burens genieten, maar waarvoor geen praktische manier van betalen kan worden verzonnen. Soms is het moeilijk om objectief vast te stellen of er sprake is van een negatieve, of positieve externaliteit: de diva die haar aria's repeteert kan voor de ene buur een lust, maar voor de andere een last zijn.

Externaliteiten komen niet alleen voor bij productie maar kunnen ook voorkomen bij consumptie. Hiervan is sprake als het consumptiegedrag van een individu het nut van een ander beïnvloedt. Stel dat uw buurman een fervent motorrijder is en niet gelooft in het gebruik van een demper. Het consumptiegedrag van uw buurman heeft een negatief extern effect (geluidsoverlast) op u. Het opgeven van deze motor, zou een geringer verlies voor de maatschappij met zich mee kunnen brengen dan het private (interne) verlies voor zijn eigenaar, omdat u beter af bent. Het prijsmechanisme zal dit niet adequaat registreren, omdat het enkel het private nut weergeeft, en hierdoor worden motors mogelijk te veel gebruikt. Dit type consumptie-externaliteit is waarschijnlijk meer regel dan uitzondering in dichtbevolkte landen.

In zijn beschouwingen over de welvaartseconomie beschrijft Pigou externaliteiten als vorm van marktfalen. [1. figuur 1](#) illustreert het voorbeeld van de vervuilende fabriek. De marginale totale kosten van de productie ( $MK'$ ) van deze fabriek zijn groter dan de marginale interne productiekosten ( $MK$ ). Het verschil is de marginale vervuilingsschade (de marginale externe kosten). Het marktevenwicht komt tot stand waar de vraagcurve ( $D$ ) en de aanbodcurve (die samenvalt met de marginale kostencurve) elkaar snijden. Zonder overheidsingrijpen is de productie dan gelijk aan  $Q_1$ , de marktprijs is  $P_1$ .



Vanuit maatschappelijk oogpunt is er teveel productie van het goed. Eigenlijk zou de vraagcurve geconfronteerd moeten worden met de maatschappelijke marginale kostencurve, zodat de hoeveelheid productie  $Q_2$  is. Pigou's oplossing is het heffen van een belasting ( $t$ ) op de vervuilende industrie zodat de marginale totale kosten curve de werkelijke productiekosten voor de fabriek omvat. In de figuur is de belasting weergegeven in de vorm van een verschuiving van de vraagcurve van  $D$  naar  $D'$ . Het nieuwe evenwicht leidt in dit geval tot de maatschappelijk optimale productie van  $Q_2$ , bij een gestegen consumptieprijs van  $P_2$ . Belastingen en subsidies vormen volgens Pigou de oplossing voor negatieve en positieve externaliteiten. Het is zijn methode om te corrigeren voor dit soort marktfalen. De oplossing van Pigou impliceert dat overheden in staat zijn voldoende empirische informatie te verkrijgen met betrekking tot de omvang en de oorsprong van externaliteiten zodat de juiste belasting direct geheven kan worden op de veroorzaker(s).

### Coase

Pigou meende dat maatschappelijke kosten overheidsingrijpen noodzakelijk maken. Een alternatieve remedie voor de (productie) externaliteiten is het fuseren van twee ondernemingen. Pogingen om externaliteiten op deze wijze te internaliseren zijn veelvoorkomend. Organisaties breiden uit met het doel de 'spillover'-effecten van haar activiteiten te kunnen omvatten. Ondernemingen fuseren bijvoorbeeld om te kunnen profiteren van door hun veroorzaakte positieve externaliteiten. Denk hierbij aan fusies van hotels met recreatieve ondernemingen.

Coase ging een stap verder en meende dat zelfs zonder overheidsingrijpen of het fuseren van ondernemingen de markt onder bepaalde voorwaarden wel degelijk externe effecten kan internaliseren. Coase spreekt de aanname van Pigou, dat externaliteiten eenzijdig van aard zijn, tegen, en benadrukt het tweerichtingskarakter van externaliteiten [2](#). De vervuilende fabriek zou geen externaliteit hebben veroorzaakt als er geen bewoners waren in de omgeving. Een roker zou geen externaliteit kunnen veroorzaken als individuen zich niet in zijn omgeving zouden begeven. Coase benadrukt dus de reciprociteit van externaliteiten en beweert dat Pigou's oplossing van overheidsinterventie op verschillende gronden verkeerd is. Volgens Coase kan de markt zelf het bovenstaande vervuilingprobleem oplossen, mits de transactie- en onderhandelingskosten laag zijn. De omwonenden kunnen de vervuilers betalen om de vervuiling te reduceren of de vervuiler kan de omwonenden afkopen om de vervuiling te accepteren. Met andere woorden, het bestaan van externaliteiten is volgens Coase geen reden op zich om te pleiten voor overheidsinterventie in de vorm van belastingheffing.

### Alcohol en maatschappelijke kosten

In het geval van alcoholgebruik is er sprake van netto maatschappelijke kosten. Verschillende studies onderschrijven dit, ook al verschillen de studies in de geschatte hoogte van de maatschappelijke kosten [3](#). De schattingen lopen per capita uiteen van  $f$  165 (NEI) tot  $f$  327 (KPMG-BEA). Een belangrijke oorzaak voor deze verschillen is de definitie van maatschappelijke kosten. De NEI-studie definieert maatschappelijke kosten als kosten die ten laste vallen aan anderen dan die ze veroorzaakt hebben (kosten voor derden). Deze definitie impliceert een keuze voor 'de derde partij', met andere woorden de keuze voor één perspectief of gezichtspunt. De KPMG-studie kiest voor het perspectief van de maatschappij als geheel. Dit leidt tot een ruimere definitie van maatschappelijke kosten. De

gekwantificeerde kosten zijn daarom op voorhand een maximum schatting. Een derde, nog ruimere, definitie van maatschappelijke kosten is die van CENSIS (zij berekenen de kosten per capita in Italië op f. 274). In deze studie worden vier soorten kosten onderscheiden: de kern-kosten, de verwante kosten, de directe kosten en de indirecte kosten.

Om aanknopingspunten voor een doelmatig en transparant alcoholbeleid te kunnen formuleren, het doel van de NEI-studie uit 1997, is als uitgangspunt genomen: het perspectief van de overheid. Tot maatschappelijke kosten van alcoholgebruik vanuit dit gezichtspunt behoren bijvoorbeeld de aan alcoholgebruik toegewezen extra kosten die de overheid maakt aan gezondheidszorg, aan politie en justitie, aan materiële en immateriële (smartegeld) schade, aan uitkeringen (bij voortijdig overlijden) en aan productiviteitsverlies (voor de overheid zelf als werkgever). Bij deze benaderingswijze behoren gestegen verzekeringspremies niet tot maatschappelijke kosten. De gestegen premies zijn een typisch voorbeeld van de oplossing van Coase, internalisering van de kosten door betrokken marktpartijen, waarbij de overheid geen betrokken marktpartij is.

Is bij alcoholgebruik de oplossing van Pigou, belastingheffing, het geeignende middel om te compenseren voor de maatschappelijke kosten en deze te reduceren? Het eerder gesignaleerde probleem van het vaststellen van de hoogte en de oorsprong van maatschappelijke kosten is hier relevant. Alcoholgebruikers zijn tot nu toe door de overheid beschouwd als homogene groep ('stille drinkers'). Dit rechtvaardigt de keuze voor een generiek beleid zoals het accijnsbeleid. Deze keuze draagt echter niet bij aan de transparantie van het overheidsbeleid. Onderzoek naar de maatschappelijke kosten van alcoholgebruik wijst uit dat het mogelijk is om meerdere groepen alcoholgebruikers te identificeren<sup>4</sup>. In de praktijk is er sprake van heterogeniteit onder alcoholgebruikers. Differentiatie tussen deze groepen leidt tot nieuwe inzichten en, uiteindelijk, tot een alternatieve oplossing voor het probleem van maatschappelijke kosten.

Stel dat er twee groepen onderscheiden kunnen worden: een groep bestaande uit overmatige alcoholgebruikers en situationele alcoholmisbruikers, en een groep matige alcoholgebruikers. De eerste groep veroorzaakt maatschappelijke kosten zoals overlast, kosten van gezondheidszorg en materiële schade. De tweede groep veroorzaakt geen maatschappelijke kosten. Indien nu een accijns wordt ingevoerd, dan moeten de matige drinkers betalen voor overlast die ze niet veroorzaken. Dit draagt bij aan de verstoring en vergroting van het probleem en is daardoor niet doelmatig noch doeltreffend.

### *Praktische bezwaren*

Het voorbeeld maakt duidelijk dat aan de methode van Pigou naast theoretische ook praktische bezwaren kleven. Belastingheffing is niet de enige en zelfs niet de meest effectieve oplossing voor het probleem van maatschappelijke kosten. Belastingen compenseren voor het falen van markten. Belastingen verstoren echter, op hun beurt, de marktwerking weer (matige drinkers die geen maatschappelijke kosten maken gaan door de accijns minder drinken dan, vanuit welvaartspectief, 'optimaal' is).

Een noodzakelijk uitvloeisel voor een overheid die marktwerking hoog in het vaandel heeft staan, is dat haar beleid transparant is en verantwoordelijkheid kan worden afgelegd over het gevoerde beleid. Een generieke overheidsmaatregel zoals accijns ter compensatie van maatschappelijke kosten draagt niet bij aan transparantie van het overheidsbeleid.

Bij homogene consumenten kan een welvaartswinst gerealiseerd worden door belastingheffing en de baten te verdelen. Bij heterogene consumenten ontstaat een verdelingsprobleem. Dit laatste is precies het geval bij accijns op alcoholconsumptie. Immers, alleen voor de groep geheelonthouders worden op deze wijze de maatschappelijke kosten gecompenseerd. De matige en verantwoorde alcoholgebruikers betalen te veel en de overmatige alcoholgebruikers en alcoholmisbruikers betalen te weinig.

Als de overheid maatschappelijke kosten niet alleen wil compenseren maar ook wil reduceren, dan zal de alcoholconsumptie van de veroorzakers van deze kosten verminderd moeten worden. De vraag naar alcohol is relatief prijs-inelastisch. Het accijnsbeleid dat gericht is op alle consumenten brengt geen heterogene gedragseffecten met zich mee. Door het ontbreken van dergelijke gedragseffecten kan geen reductie van maatschappelijke kosten worden gerealiseerd.

Dit maakt alcoholische producten wel uitermate geschikt voor een accijnsbeleid (dit staat bekend als een Ramsey-belasting). Echter, door de geringe prijselasticiteit van de vraag zal het ontmoedigende effect op de consumptie beperkt zijn. Dit illustreert de tekortkoming van belastingheffing als middel voor kostenreductie.

### **Doelgroepgericht beleid**

Op basis van het voorgaande ontstaat een alternatieve oplossing voor het maatschappelijke-kostenprobleem. De reeds geïntroduceerde traditionele oplossingen waren die van belastingheffing (Pigou) en internaliseren door marktpartijen (Coase). Dit zijn vormen van reactief, kostencompenserend beleid. De alternatieve methode is die van kostenreductie via actief doelgroepgericht beleid. Deze methode wordt door de overheid al beperkt toegepast in de vorm van preventief beleid.

Het principe 'de veroorzaker betaalt' vormt net als bij de methode van Pigou, ook voor doelgroepgericht beleid het uitgangspunt. Toepassing van de methode van Pigou blijkt echter in de praktijk dit principe niet altijd te realiseren. Een doelgroep- gericht beleid kan wel aan dit principe blijven voldoen.

Doelgroepen waar men in het geval van alcoholgebruik naar kan differentiëren zijn onder andere de overmatige alcoholgebruikers en de situationele alcoholmisbruikers. Een berekening van maatschappelijke kosten verschaft informatie over de bijdrage van elk van deze doelgroepen aan de totale maatschappelijke kosten. Hierdoor wordt duidelijk of de nadruk moet komen te liggen op het verkleinen van de omvang van de groep (aantal individuen) of op het verkleinen van de relatieve bijdrage van elk individu aan de maatschappelijke kosten (bijdrage per individu).

### **Conclusie**

Centraal in dit artikel stond het probleem van maatschappelijke kosten. Een traditionele (reactieve en compenserende) oplossing voor het

probleem van maatschappelijke kosten is belastingheffing. Aan deze oplossingsmethode zit een aantal theoretische en praktische bezwaren, die aan de hand van het voorbeeld van alcoholgebruik werden geïllustreerd. Tot de bezwaren tegen belastingheffing behoren de verstoring van de marktwerking, onvoldoende transparantie van het beleid, het veroorzaken van nieuwe maatschappelijke kosten, en ten slotte de focus op compensatie in plaats van reductie. In de toepassing op alcoholgebruik wordt een alternatieve methode geïntroduceerd met een nadruk op reductie van maatschappelijke kosten: doelgroepgericht beleid.

Als de overheid niet alleen maatschappelijke kosten wil compenseren maar ook wil reduceren, dan is het onderkennen van heterogeniteit in de doelgroep van belang en moeten de benodigde middelen dáárop worden afgestemd

---

1 Zie bijvoorbeeld A.C. Pigou, *The economics of welfare*, Macmillan, Londen, 1920.

2 R.H. Coase, The problem of social costs, *Journal of Law and Economics*, blz. 1-44.

3 Zie o.a. A.M. Muizer, O.P.M. Reinhard en D.S. Rood-Bakker, *Maatschappelijke kosten van alcoholgebruik, naar een doeltreffend alcoholbeleid*, NEI, 1997 (schatting: f 2 mrd), KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *The social costs of dependence and the cost-effectiveness of addiction treatment*, 1996, (schatting: f 5 mrd); zie voor enkele buitenlandse studies bijvoorbeeld CENSIS, *Economy and diseconomy of alcohol in Italy*, 1996 (schatting: f 15,5 mrd) en CCSA, *The costs of substance abuse in Canada*, 1996 (schatting: f 11 mrd).

4 Voorbeelden zijn overmatige en matige alcoholgebruikers, verantwoorde gebruikers, situationele en motivationele alcoholmisbruikers. Voorbeelden van situationeel alcoholmisbruik zijn het gebruik van alcohol in combinatie met verkeer, zwangerschap of sport. Motivationele alcoholmisbruikers drinken met als motief verdriet, eenzaamheid enz.