



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Van woord tot akkoord. Een analyse van de partijkeuzes in CPB-
doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden,
1986-2017**

Bolhuis, W.

Citation

Bolhuis, W. (2018, October 11). *Van woord tot akkoord. Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986-2017*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/66127>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/66127>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/66127> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Bolhuis, W.

Title: Van woord tot akkoord. Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986-2017

Issue Date: 2018-10-11

H8: Analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de collectieve lasten

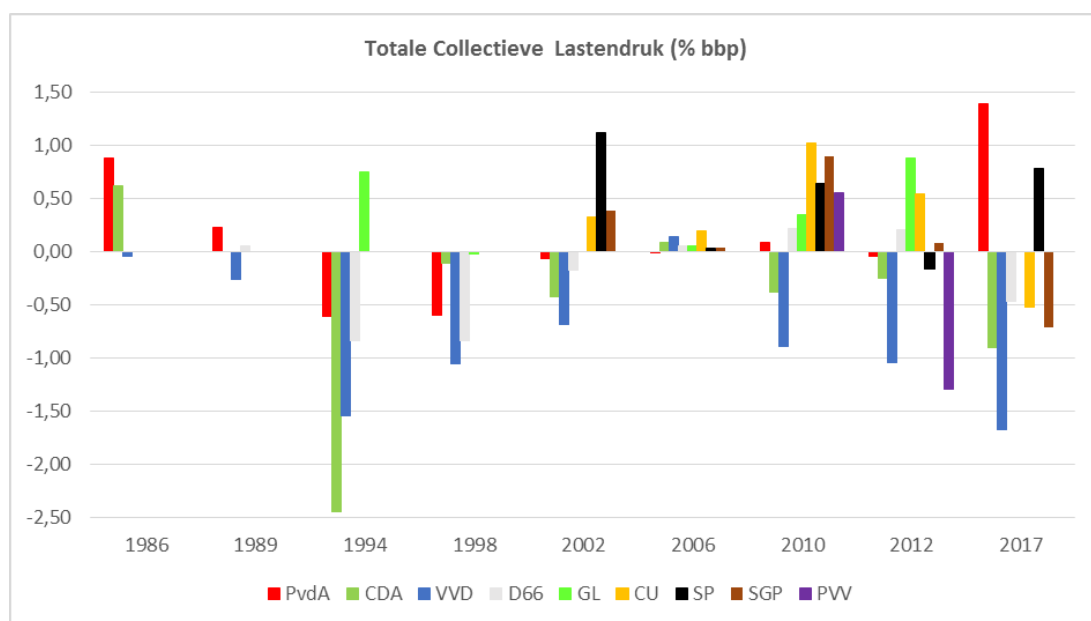
Partijen moeten in de CPB-doorrekeningen van hun verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord niet alleen keuzes maken over de collectieve uitgaven, maar ook over de collectieve lasten. Het zijn beleidsmatige keuzes over de verhoging of verlaging van het niveau van belastingen en sociale premies, door heffingsgrondslagen en tarieven aan te passen (Stuut, 2014). Politieke partijen denken hier verschillend over. Dat hangt vanzelfsprekend samen met opvattingen over de gewenste hoogte van de collectieve uitgaven, het gewenste overheidssaldo en de gewenste verdeling van lasten over groepen in Nederland. Uit deze ideologisch bepaalde opvattingen volgen partijkeuzes over de collectieve lasten.²⁸ Welke mate van overheidsinterventie in de economie is wenselijk? Moeten de bijbehorende lasten worden opgebracht door huishoudens, werkenden, vermogenden, bedrijven of een andere groep? In deze context weten partijen dat burgers graag horen dat zij lastenverlichting gaan krijgen. Dit betekent dat de partijen enerzijds uniforme keuzes zullen maken om de concentratie van kiezers rondom de mediaan tegemoet te komen. Anderzijds zullen de partijpolitieke achterbannen verkiezingsprogramma's vaststellen waarin ideologisch gemotiveerde speerpunten staan over lasten. Daarbij hebben de partijkeuzes ten aanzien van de lastendruk macro-economische effecten, die onder andere tot uiting komen in gevolgen voor de economische groei, de omvang van de werkloze beroepsbevolking en de koopkracht van huishoudens. Koopkrachtplaatjes bepalen mede de aantrekkelijkheid van een partij voor de mediane kiezer en spreken de partijpolitieke kiezer meer of minder aan. Enerzijds hebben alle kiezers bijvoorbeeld baat bij een hoger netto besteedbaar inkomen door lagere belastingen of een grotere kans op werk doordat werkgeverslasten verlaagd worden. Anderzijds hebben partijpolitieke achterbannen bijvoorbeeld voorkeuren voor een bepaalde wijziging van de inkomens- en vermogensverdeling, waarvoor lastenverzwaringen noodzakelijk kunnen zijn. Dit maakt belastingpolitiek in verkiezingsprogramma's moeilijk voor partijen.

Maar ook in formaties blijkt het voor partijen al decennia erg lastig om te besluiten tot een regeerakkoord met significante belastinghervormingen, wegens politiek-economische redenen (Boorsma, 1986). Voorwaarde voor een breed gedragen stelselhervorming blijkt dat praktisch alle kiezers erdoor een gelijkblijvend besteedbaar inkomen houden en dat lage inkomens erdoor vooruitgaan gaan, waardoor in de inkomstenbelasting een status quo bias bestaat. Ook wordt vaak pas bij budgettaire nood gekozen voor lastenverhogingen op weinig populaire belastinggronden. Om deze reden wordt verzwaring van een indirecte belasting, zoals de omzetbelasting (btw), in verkiezingsprogramma's zelden voorgesteld. De zichtbaarheid van belastinghervormingen veroorzaakt hoge politieke kosten, namelijk het verlies van electorale steun, die het onaantrekkelijk maken om ingrijpende belastingvoorstellen echt door te voeren (Ashworth & Heyndels, 2000). Wel zal het niveau van de politieke kosten afhankelijk zijn van de soort belasting – op arbeid en inkomen, op kapitaal en winst, op milieuvervuiling of op consumptie – die wordt herzien. Om bovenstaande redenen zijn herzieningen van belastingstelsels (inter)nationaal vaak processen van kleine stapjes of pragmatische beleidscycli van 'muddling through' (Christensen, 2017; Lindblom, 1959).

²⁸ De overheid heeft ook andere inkomstenbronnen tot haar beschikking, zoals aardgasbaten, verkeersboetes, dividend uit staatsdeelnemingen, verkoop van overheidsbezittingen et cetera. Deze niet-belastinginkomsten blijven in dit hoofdstuk echter buiten beschouwing, de focus ligt op de beleidsmatige lastenontwikkeling door partijkeuzes.

8.1. De totale collectieve lastendruk

Grafiek 8.1 illustreert dat de partijkeuzes ten aanzien van de Totale Collectieve Lastendruk²⁹ in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's over de periode 1986-2017 behoorlijk verschillen, zeker in vergelijking met keuzes op de Totale Collectieve Uitgaven. Weinig partijen voerden een consequente belastingpolitiek, met uitzondering van de VVD – lastenverlichting – en GL en SP – lastenverzwaring. Sinds 1989 kiest de VVD altijd voor een lagere lastendruk ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. Dit past bij het liberale idee van een kleine overheid en past bij de nagestreefde uitgavenbeperkingen. Ook het CDA kiest vaak voor deze koers, vooral in 1994. Toen kozen de christen-democraten voor verdergaande uitgavenbeperkingen en lastenverlichtingen dan de VVD. GL en de SP kiezen over het algemeen voor een lastenstijging ten opzichte van het basisscenario. Dit is in lijn met het idee van een grotere overheidsrol in de economie. De PvdA koos in de jaren '80 voor verhogingen ten opzichte van het basisscenario, maar vanaf de jaren '90 voor een constante of lagere lastendruk. In *KiK 2017* is bij PvdA en CU sprake van een grote koerswijziging: de PvdA kiest plots voor een forse lastenverzwaring en de CU opteert voor een aanzienlijke lastenverlichting. Ook D66 en PVV hebben een wisselende koers. D66 wilde tot en met 2006 eigenlijk altijd een redelijke lastenverlichting. Maar sindsdien koos D66 duidelijk voor een beperkte lastenverzwaring, meer dan VVD, CDA en PvdA. In 2017 wilde de partij echter weer een fikse lastenverlichting. Ook de PVV schommelt: in 2010 een lastenverzwaring, in 2012 een lastenverlichting.

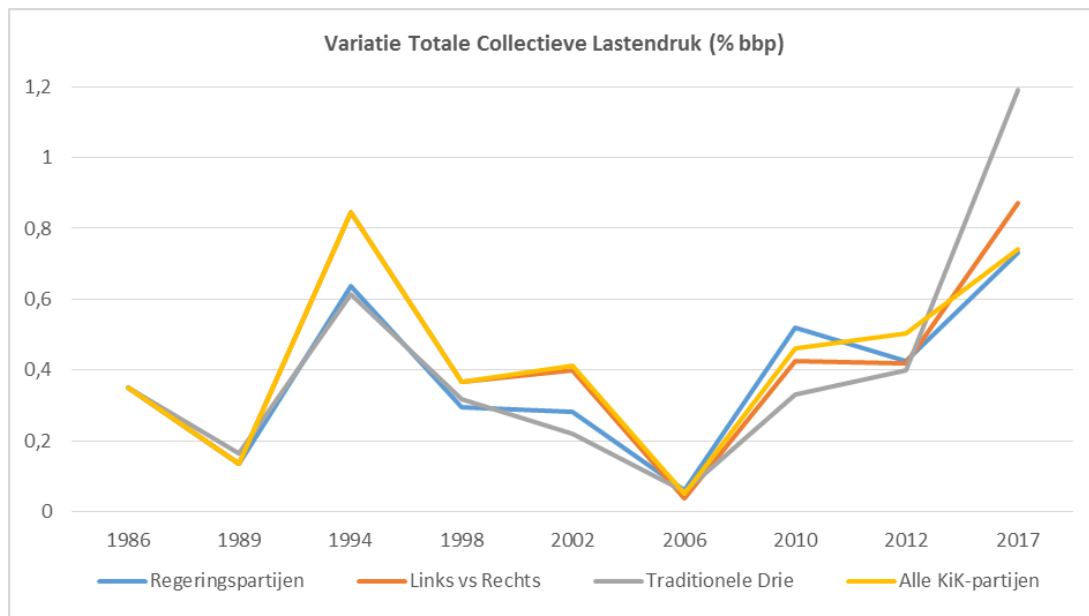


Grafiek 8.1: De saldo's van de Totale Collectieve Lastendruk die partijen beloven in *KiK's*, 1986-2017.

Duidelijk is wel dat ten aanzien van de Totale Collectieve Lastendruk sprake is van een ideologische strijd tussen linkse en rechtse partijen. Over het algemeen beloven rechtse partijen lastenverlichting, wat overeenkomt met een kleinere overheid, en linkse partijen lastenverhoging, wat overeenkomt met een grotere overheid. Deze uitgangspunten impliceren dat partijen tevens de electorale

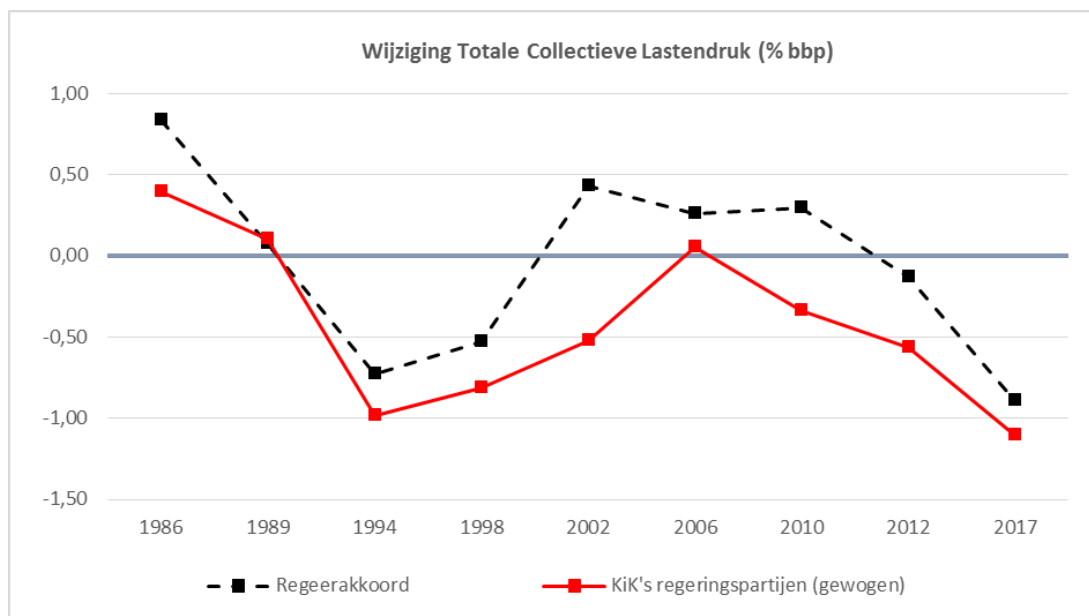
²⁹ In *KiK's* 1986 en 1989 betreft het de totale collectieve inkomsten minus de inkomsten uit aardgas, fraudebestrijding en privatiseringen (niet-belastinginkomsten), waardoor de beleidsmatige lastenwijzigingen resteren. Latere *KiK's* rapporteren aardgasinkomsten afzonderlijk en boeken niet-belastinginkomsten aan de uitgavenkant. In *KiK's* 1994, 1998, 2002, 2006 en 2010 betreft het de microlastendruk (mlo) en in *KiK's* 2012 en 2017 de EMU-relevante beleidsmatige lastendruk (blo).

strategie volgen om hun partijpolitieke achterban aan te spreken om het aantal stemmen bij de komende verkiezingen te maximaliseren. Tegelijkertijd worden in een tijd van hoogconjunctuur uniforme partijkeuzes gemaakt voor lastenverlichting en in een tijd van laagconjunctuur uniforme keuzes voor lastenverhoging. Deze strategieën impliceren een (pragmatische) invloed van de actuele financieel-economische situatie en de wens de steun van de mediane kiezer te verwerven.



Grafiek 8.2: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Totale Collectieve Lastendruk van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.2 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de Totale Collectieve Lastendruk komt in grote mate overeen met de trend van Totale Collectieve Uitgaven. Van 1986 tot en met 1994 waren er behoorlijke meningsverschillen. Maar met ingang van 1998 groeit de politieke overeenstemming dat de collectieve inkomsten op het gewenste niveau staan en dit houdt aan tot en met 2006. De Grote Recessie is opnieuw een keerpunt. In 2010 en 2012 groeit het politieke meningsverschil over de gewenste Totale Collectieve Lastendruk – de meeste partijen willen het overheidssaldo mede verbeteren door een kleine lastenverhoging, enkele partijen willen daarentegen juist een lastenverlichting. In *KiK 2017* piekt het politieke meningsverschil: linkse partijen stellen een forse lastenverhoging voor en rechtse partijen willen een forse lastenverlichting bieden. Vooral de groeiende spreiding binnen Regeringspartijen en Links en Rechts is opmerkelijk; dit wordt vooral veroorzaakt, doordat de PvdA kiest voor een koerswijziging met een forse lastenverhoging. Grafiek 8.2 laat zien dat partijen niet naar elkaar toegroeien, waar het gaat om de Totale Collectieve Lastendruk. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn sinds *KiK 2010* juist groter dan in *KiK 1986*.



Grafiek 8.3: De saldo's van de Totale Collectieve Lastendruk die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Welke keuzes maken de politieke onderhandelaars ten aanzien van de Totale Collectieve Lastendruk in regeerakkoorden? Grafiek 8.3 laat een opvallend patroon zien. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in KiK is hoog, namelijk $r = 0.87$. Dit impliceert dat de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's een goede voorspeller is als het gaat om de richting waarin de Totale Collectieve Lastendruk zich ontwikkelen in het regeerakkoord, hoewel minder goed dan de Totale Collectieve Uitgaven ($r = 0.95$). Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Regeringspartijen besluiten altijd, vooral met ingang van 1994, tot minder lastenverlichting of meer lastenverhoging in het regeerakkoord dan hun gewogen gemiddelde in KiK. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.38%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €2.75 miljard. Regeringspartijen spreken 90% minder lastenverlichting af dan overeenkomt met het gewogen gemiddelde uit KiK.

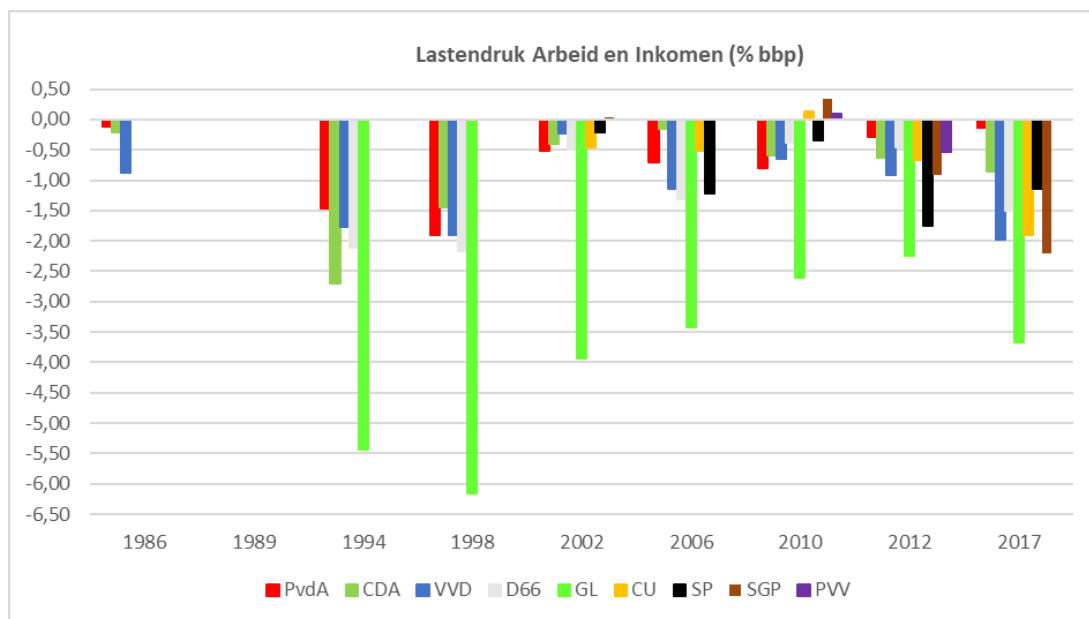
Dat formatiepartijen in regeerakkoorden besluiten de Totale Collectieve Lastendruk minder te verlagen dan wel meer te verhogen dan vermeld in hun eerdere CPB-doorrekening, is verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk dat partijen *voor* verkiezingen in de campagne bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – de belofte van lagere belastingen en premies - en *na* verkiezingen in de formatie andere keuzes maken – minder uitgavenbeperkingen in combinatie met minder lastenverlichting. De verleidelijke interpretatie is immers dat de politieke onderhandelaars de collectieve uitgaven minder beperken dan beloofd (hoofdstuk 7), aangezien de uitvoering hiervan veel stemmen gaat kosten als kiezers de vermindering van publieke diensten of werkgelegenheid in hun dagelijks leven gaan merken. Politieke onderhandelaars besluiten daarom tot minder lastenverlichting dan beloofd (huidig hoofdstuk), omdat deze koersverlegging minder stemmen kost aangezien kiezers minstens dezelfde netto besteedbare inkomens behouden als voor de verkiezingen. Dit komt mede omdat uitgavenregelingen in de regel specifiek zijn opgezet en uitgavenverlagingen daardoor grote individuele en zichtbare consequenties hebben, terwijl inkomstenregelingen in de regel generiek zijn opgezet en lastenverhogingen daardoor kleine individuele consequenties hebben. Door deze schuif van

specifieke uitgavenbeperkingen naar generieke lastenverzwaringen bereiken de politieke onderhandelaars alsnog hun gewenste wijziging van het Overheidssaldo (hoofdstuk 6). Grafiek 8.3 impliceert dat de Totale Collectieve Lastendruk waarschijnlijk altijd hoger blijft dan partijen in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen beloven.

8.2. De specifieke collectieve lastencategorieën

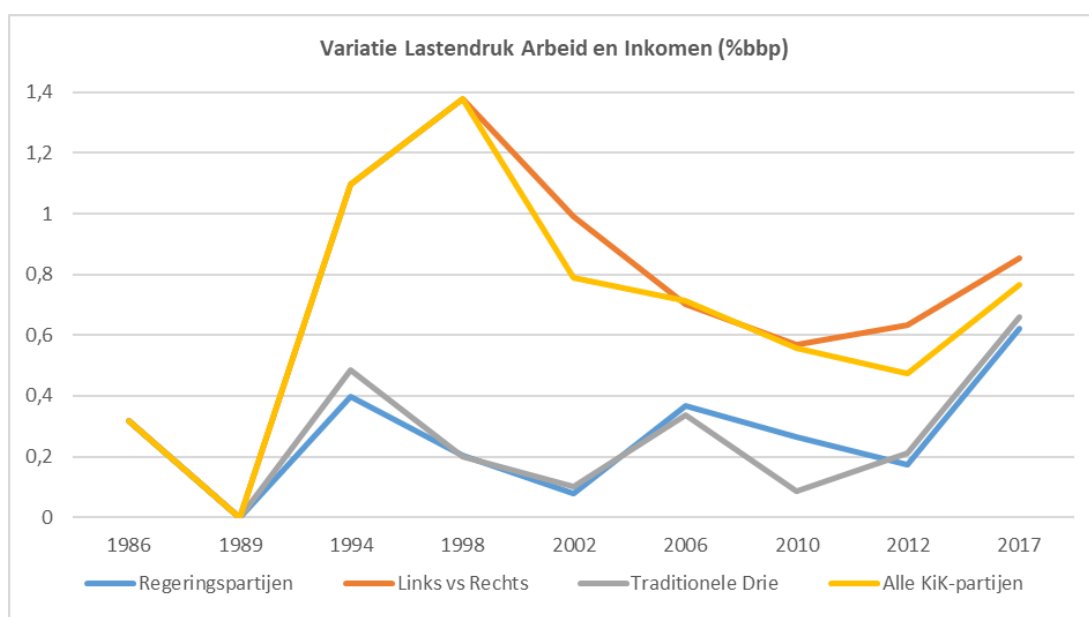
Vervolgens is de vraag welke keuzes de partijen maken ten aanzien van de specifieke categorieën waaruit de Totale Collectieve Lastendruk is opgebouwd. Om deze vraag te beantwoorden onderscheid ik vier betrouwbare (geaggregeerde) lastencategorieën met een eigen grondslag: op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling, op Vermogen en Winst, en op Overig. Het CPB maakte in de doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden over de periode 1986-2017 vrijwel constant onderscheid tussen deze vier categorieën. Wel veranderden definities enigszins, zoals door de overgang van microlastenontwikkeling (mlo) naar beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (blo) (Centraal Planbureau, 2012a: 29). Als het CPB nog geen onderscheid maakte, zo rapporteerde het bureau in 1998 voor het eerste de variabele Vermogen en Winst, heb ik deze categorieën voor eerdere *KiK*-jaargangen handmatig samengesteld op basis van de partijkeuzes en de criteria die het CPB toepaste bij zijn latere doorrekeningen. De vier lastencategorieën sluiten één op één aan bij de huidige rapportagesystematiek die het CPB hanteert in zijn doorrekeningen en reguliere ramingen. De grafieken in dit hoofdstuk tonen de voorgestelde veranderingen van een lastencategorie in het *KiK*-eindjaar of *RA*-eindjaar ten opzichte van de stand in het *MLT*-basisscenario.

Grafiek 8.4 illustreert de partijkeuzes over de periode 1986-2017 betreffende de lastendruk op Arbeid en Inkomen. In 1986 en 1989 stelden PvdA, CDA, VVD en D66 geen of een hele bescheiden lastenverlichting op arbeid en inkomen voor. Maar met ingang 1994 zijn er elk jaar uniforme keuzes voor (forse) lastenverlichting. De voorstellen lopen op tot ruim 6% bbp en zijn daarmee omvangrijker dan de meest vérgaande voorstellen bij de specifieke uitgavencategorieën Zorg en Sociale Zekerheid. GL is koploper bij dit type lastenverlichting, al daalt de grootte over de tijd en treedt er normalisering in. Verder is het politieke beeld op de lastenmaatregelen Arbeid en Inkomen gemixt. De traditionele partijen VVD, CDA en PvdA wisselen stuivertje. De SP verlaagt de druk vaak behoorlijk. Het valt op dat de SGP, CU en PVV deze lastendruk in *KiK 2010* éénmaal verhoogden ten behoeve van een fors pakket tekort verbeterende maatregelen. In *KiK 2012* bevatten de verkiezingsprogramma's vooral verlagingen van de collectieve uitgaven, de algemene politieke wens was om de lasten op Arbeid en Inkomen te kunnen verlagen. Op deze lastencategorie bestaan geen duidelijke politieke tegenpolen, alleen gaat GL veel verder in lastenverlichtingen dan andere partijen. Dat praktisch alle partijen lagere lasten op Arbeid en Inkomen willen, komt mede doordat een lagere 'wig' – het niveauverschil tussen de totale bruto arbeidskosten voor een werkgever en het netto besteedbaar voor de werknemer – in de CPB-modellen economische groei en werkgelegenheid aanwakkert (Van Es, 2015).



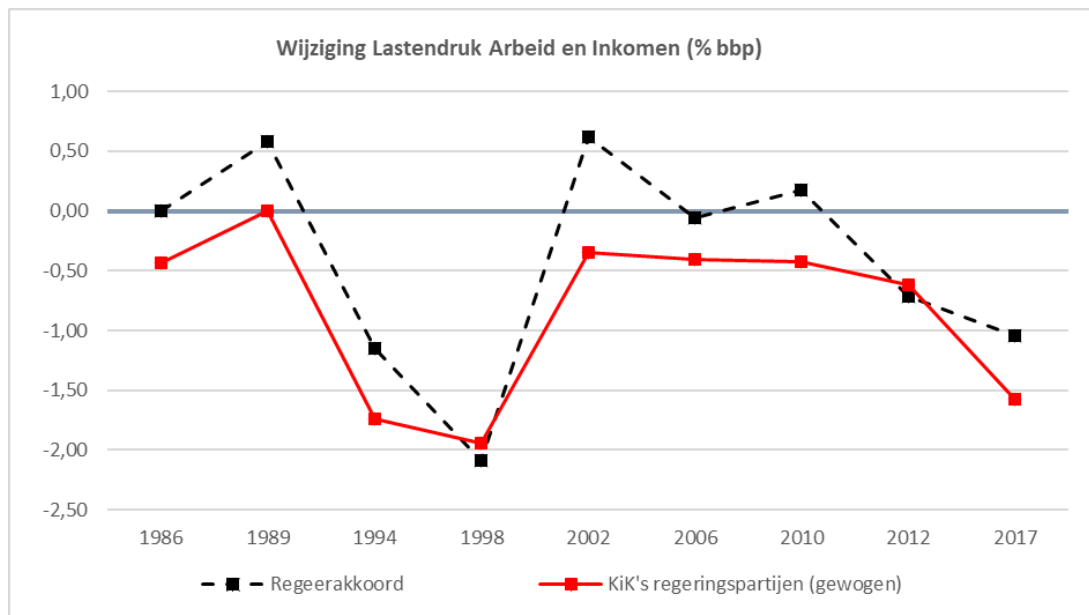
Grafiek 8.4: De saldo's van de lastendruk op Arbeid en Inkomen die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Algemene conclusie is dat lagere lasten op Arbeid en Inkomen een favoriete post zijn in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. De belofte tot 'lagere lasten op arbeid en inkomen' doet het goed: wie vindt niet dat hij meer netto besteedbaar inkomen moet overhouden van zijn bruto loon of dat de werkgeverslasten te hoog zijn? Daarbij leidt de lastenverlichting in de CPB-modellen tot hogere economische groei en werkgelegenheid. Want de factor arbeid wordt goedkoper en meer mensen zullen zich aanbieden op de arbeidsmarkt aangezien dit lonender wordt. Tot slot zal de lastenverlichting op arbeid en inkomen zorgen voor positieve koopkrachtplaatjes. De uniforme partijkeuzes voor lastenverlichting worden daarom waarschijnlijk verklaard door de wens om het aantal stemmen uit de concentratie rondom de mediane kiezer bij de komende verkiezingen te maximaliseren. Als sporadisch de politieke keuze wordt gemaakt om de lastendruk op Arbeid en Inkomen te verhogen, dan komt dit voort uit een meer pragmatische overweging dat het overheidstekort fors moet worden gereduceerd, niet zozeer uit ideologische overwegingen.



Grafiek 8.5: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde lastendruk op Arbeid en Inkomen van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.5 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de lastendruk op Arbeid en Inkomen impliceert dat er in de jaren '90, toen GL mee ging doen met de doorrekening, een groot meningsverschil bestond tussen de KiK-partijen en specifiek tussen Links en Rechts. Tussen de Traditionele Drie en de Regeringspartijen was er van 1986 tot en met 2012 behoorlijk wat overeenstemming, wat impliceert dat de afwijkende koers vooral kwam van GL en SP. Maar ook onder deze uitdagers ontstaat behoorlijke convergentie tot en met *KiK 2012*, waarna de politieke meningsverschillen weer opklaaien in *KiK 2017*; voor het eerst ook tussen de Traditionele Drie en Regeringspartijen. Waar voor veel geanalyseerde uitgavencategorieën de uitbraak van de Grote Recessie een omslagpunt betekende, blijkt voor de lastendruk op Arbeid en Inkomen het einde van de Grote Recessie een omslagpunt. Grafiek 8.5 laat verder zien dat de veronderstelling onjuist is dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken ten aanzien van de lastendruk op Arbeid en Inkomen. De verschillen tussen alle KiK-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn in 2017 juist groter dan in 1986.

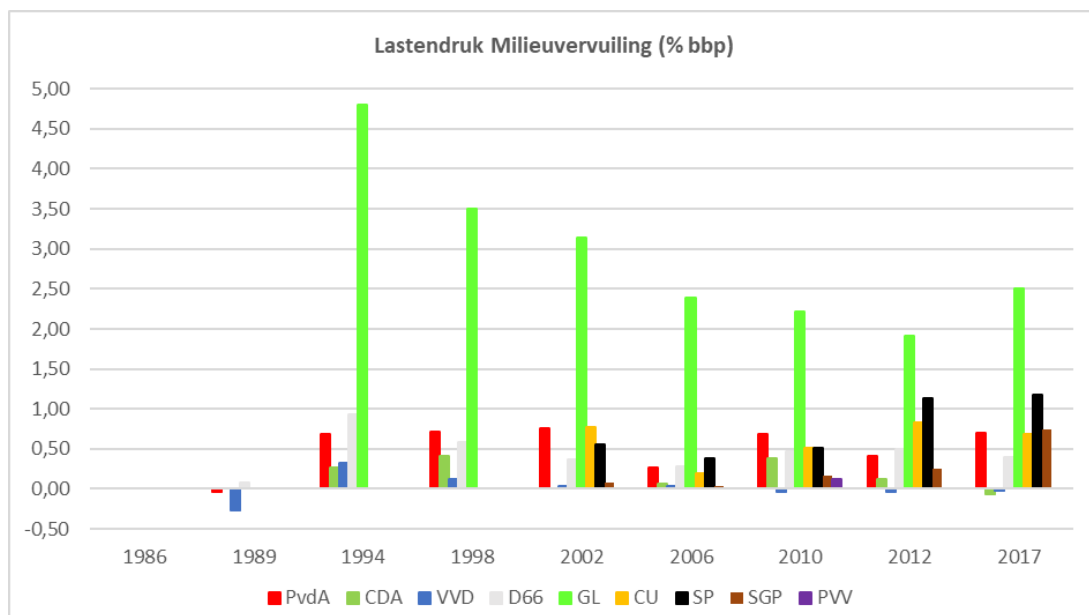


Grafiek 8.6: De saldo's van de lastendruk op Arbeid en Inkomen die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Wanneer alle partijen lastenverlichting op Arbeid en Inkomen beloven, spreken regeringspartijen dit dan ook af? Grafiek 8.6 laat zien welke beslissingen zijn gevallen aan de formatietafel. Opnieuw blijkt de CPB-doorrekening een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is $r = 0.93$. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Alleen blijkt in het regeerakkoord de lastenverlichting op Arbeid en Inkomen vrijwel altijd lager dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in KiK en geregeld een lastenverzwaring te worden. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.42%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €3.1 miljard. Er is 51% minder lastenverlichting afgesproken door politieke onderhandelaars dan hun gewogen gemiddelde. Hierbij dient aangetekend te worden dat 1998 en 2012 vertekenen: zonder deze regeerakkoorden zou het niveauverschil 0.58%-punt bbp zijn of 82% minder.

Aan de formatie deelnemende partijen besluiten in regeerakkoorden tot minder lastenverlichting op of meer lastenverhoging op Arbeid en Inkomen dan beloofd in de verkiezingscampagne. Eerder werd al voor het regeerakkoord van 1994 vastgesteld dat de wigverkleining achterbleef bij de voornemens uit de verkiezingsprogramma's (Den Butter, 1994). Deze keuzes zijn verklaarbaar vanuit de theorie van de politieke economie. Het is begrijpelijk dat partijen *voor* verkiezingen in de campagne bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte van lastenverlichting, meer koopkracht en meer werkgelegenheid - en *na* verkiezingen bij de formatiebesprekingen andere keuzes maken voor de uitvoering om stemmenverlies te beperken – namelijk minder lastenverlichting of meer lastenverhoging. Grafiek 8.6 impliceert dat de lastendruk op Arbeid en Inkomen in werkelijkheid hoger blijft dan partijen beloven. Een verleidelijke verklaring hiervoor, gecombineerd met de bevindingen in hoofdstuk 7, is dat regeringspartijen er vanuit gaan dat kiezers belofde bezuinigingen op de collectieve uitgaven electoraal sterker afstraffen dan het uitblijven van belofde lastenverlichtingen op Arbeid en Inkomen.

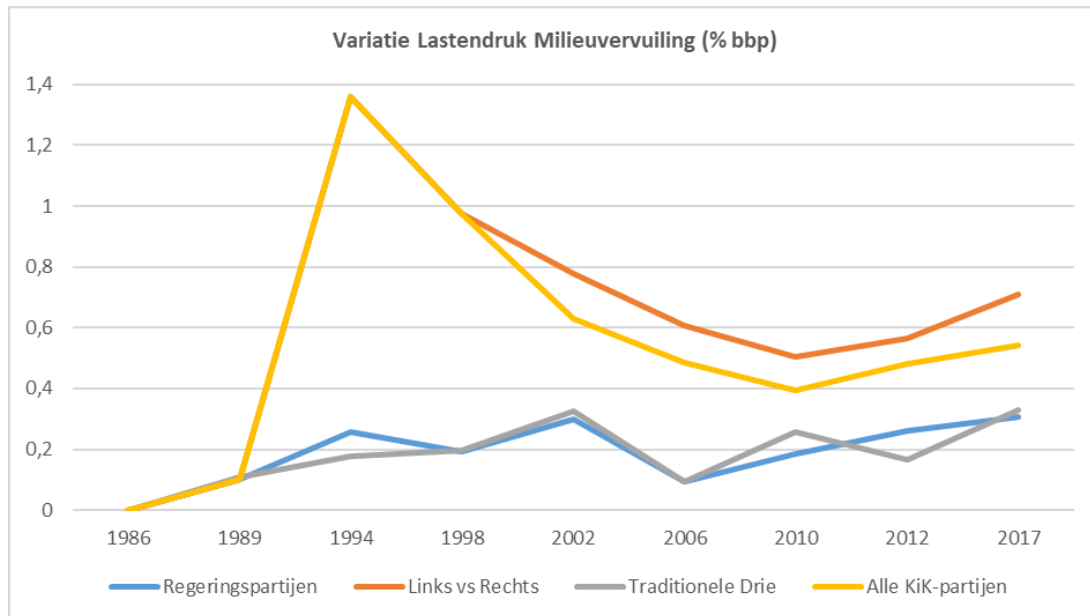
Bij de lastendruk op Milieuvervuiling zijn er over de periode 1986-2017 duidelijke politieke tegenpolen. De linkse partijen, met GL voorop, stellen de grootste lastenverzwaringen voor. Vanuit ideologisch en economisch oogpunt is dit begrijpelijk: deze partijen willen milieuvervuiling ontmoedigen door de prijs hiervan te verhogen. Wel blijkt dat de grootte van de lastenverhoging van GL over de tijd afneemt, hoewel deze het grootste blijft van alle partijen, met SP als eerste volger. Grafiek 8.7 verklaart ook (grotendeels) hoe GL elke *KiK* zulke grote lastenverlichtingen op arbeid en inkomen kan voorstellen; de partij financiert dit mede door een forse lastenverhoging op milieuvervuiling. SP, PvdA, CU en D66 volgen op afstand. Alleen de VVD stelt geregeld een minieme lastenverlaging op milieuvervuiling voor. Vanuit ideologisch oogpunt is dit begrijpelijk: de liberale partij wil het bedrijfsleven tegemoet komen.



Grafiek 8.7: De saldo's van de lastendruk op Milieuvervuiling die partijen beloven in *KiK*'s, 1986-2017.

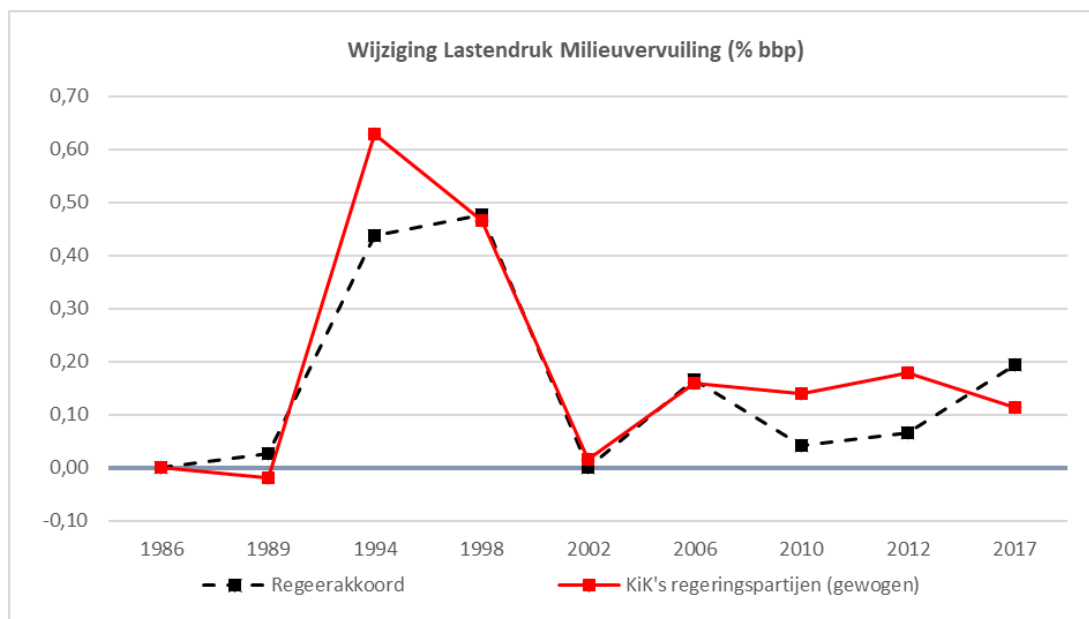
Algemene conclusie is dat er vrijwel uniforme partijkeuzes worden gemaakt om de lastendruk op Milieuvervuiling te verhogen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Het plan dat 'de vervuiler betaalt' valt wellicht goed bij de mediane kiezer. Deze lastenverzwaringen komen

daarbij vaak niet (volledig) tot uiting in de koopkrachtplaatjes. Wel stellen veel partijen een (zeer) beperkte lastenverzwaring voor, omdat zij de kosten voor het bedrijfsleven verhoogt en nadelig is voor economische groei en werkgelegenheid. De partijkeuzes impliceren dat partijen de electorale strategie hanteren om het aantal stemmen van de mediane kiezer bij de volgende verkiezingen te maximaliseren. Tegelijkertijd bewijzen de diverse keuzes van GL en de VVD dat er ideologische achterbannen tevreden gesteld moeten worden.



Grafiek 8.8: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde lastendruk op Milieuvuiling van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.8 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de lastendruk op Milieuvuiling impliceert dat er in de jaren '90, toen GL mee ging doen met de doorrekening, een groot meningsverschil was tussen de KiK-partijen en specifiek tussen Links en Rechts. Tussen de Traditionele Drie en de Regeringspartijen was er van 1986 tot en met 2012 behoorlijke overeenstemming, wat impliceert dat de afwijkende koers kwam van GL en SP. Maar ook onder deze twee uitdagers ontstond een behoorlijke convergentie tot en met KiK 2010, waarna de politieke meningsverschillen weer toenemen in KiK 2017; vooral de SP en CU zetten sterker in op lastenverzwaringen. Bij de lastendruk op Milieuvuiling zorgt het einde van de Grote Recessie ook voor een omslag, alhoewel in mindere mate dan voor de lastendruk op Arbeid en Inkomen. Grafiek 8.8 laat verder zien dat er geen grond is voor de veronderstelling dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken ten aanzien van de lastendruk op Milieuvuiling. De verschillen tussen alle KiK-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn in 2017 juist groter dan in 1986 het geval was.



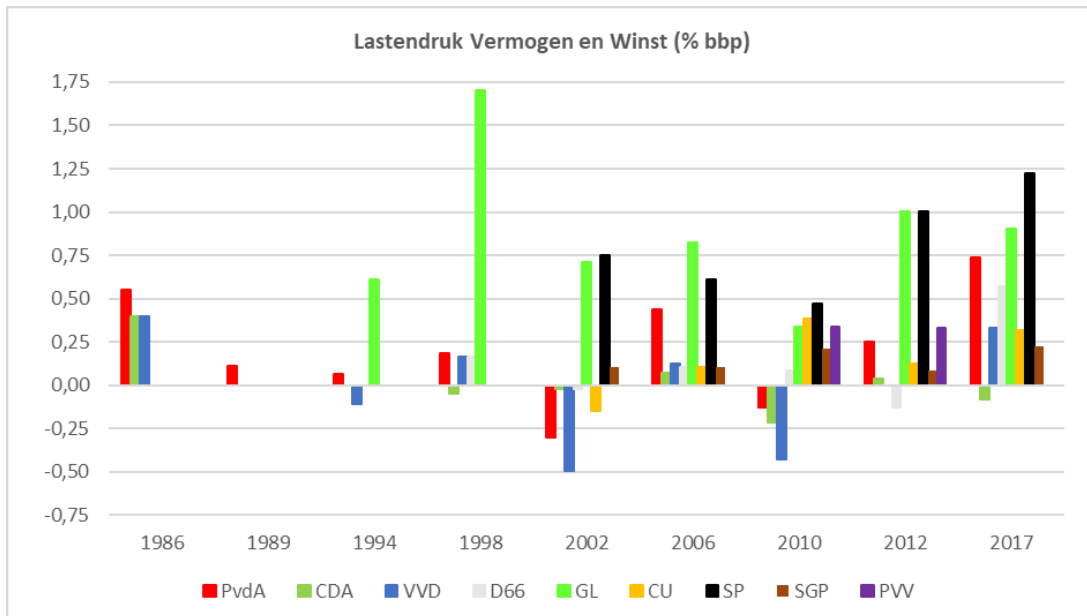
Grafiek 8.9: De saldo's van de lastendruk op Milieuvuiling die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Hoe vertalen de politieke beloftes van de partijen over de lastendruk op Milieuvuiling zich in het regeerakkoord? Grafiek 8.9 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is $r = 0.92$. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Over het algemeen worden aan de kiezers gedane beloftes redelijk nagekomen, maar als er een afwijking is van het gewogen gemiddelde, is dit vaak minder lastenverhoging. Over de hele periode is het gemiddelde niveauverschil 0.03%-punt bbp minder – in prijzen van 2018 circa €0.23 miljard. Er is 16% minder lastenverhoging afgesproken dan de gewogen gemiddelden. Toch komen de politieke onderhandelaars de beloftes uit de verkiezingscampagne behoorlijk na, zeker in vergelijking met de voorgespiegelde mutaties van de Totale Collectieve Lastendruk en de lastendruk op Arbeid en Inkomen. Dit is mede het geval, doordat geen enkel regeerakkoord een omslag geeft naar lastenverlaging op Milieuvuiling.

Samenvattend is de bevinding dat Nederlandse politici in regeerakkoorden de afspraken over de lastendruk op Milieuvuiling behoorlijk nakomen, met een neiging naar minder lastenverhoging dan beloofd. Deze keuzes zijn aan de hand van de theorie van de politieke economie te interpreteren dat partijen *voor* verkiezingen in de campagne keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte 'de vervuiler betaalt en bedrijven moet meer belasting betalen' – en *na* verkiezingen bij de formatie andere keuzes voor de uitvoering maken, dit om stemmenverlies te minimaliseren – minder lastenverzwaring om weerstand bij burgers en bedrijven te voorkomen. Grafiek 8.6 impliceert dat de lastendruk op Milieuvuiling in realiteit wel stijgt en verder zal stijgen, maar minder hard dan partijen beloven in de campagne.

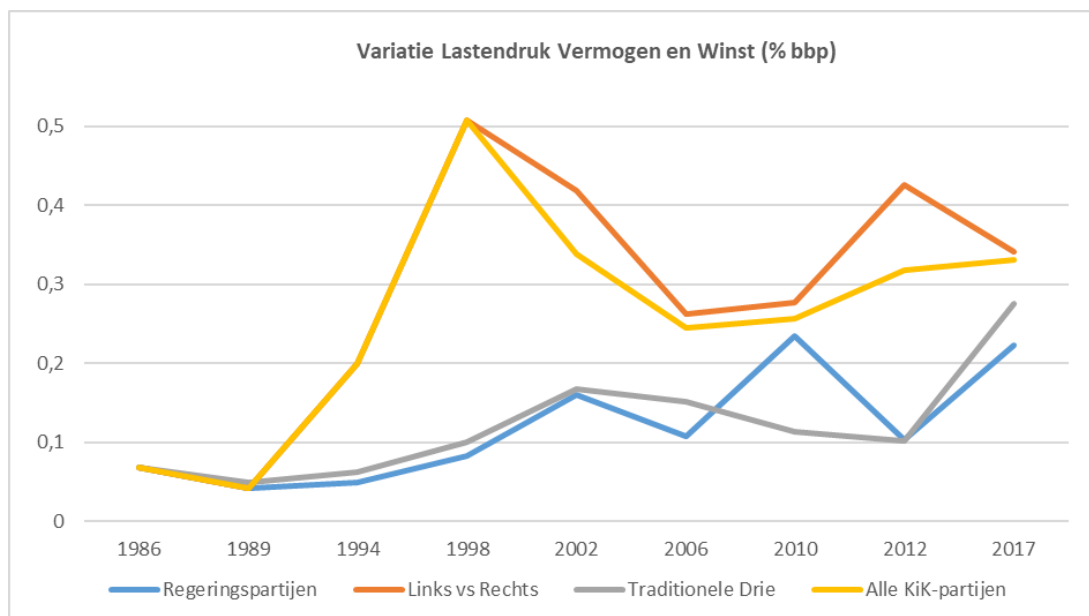
Bij de lastendruk op Vermogen (van huishoudens) en Winst (van bedrijven) valt op dat de partijkeuzes in percentages bbp veel kleiner zijn dan bij Arbeid en Inkomen en bij Milieuvuiling en dat het merendeel van de keuzes lastenverhogingen betreft. Wel verhogen GL, SP, SGP, PVV en geregeld CU en PvdA vaker en forser, wat vanuit hun ideologisch gemotiveerde achterban begrijpelijk is. Bij het CDA, D66 en PvdA is het beeld gemengd: dan weer een (lichte) verhoging, dan weer een

(lichte) verlaging. De VVD kiest in historisch perspectief voor de grootste verlagingen in 1994, 2002 en 2010, maar soms ook voor een lastenverhoging op vermogen en winst. Er lijken over de tijd geen constante politieke tegenpolen te zijn ten aanzien van de lastendruk op winst en vermogen. Het dichtst in de buurt komen de linkse GL en SP (verhogen) versus de rechtse VVD (verlagen). Dit correspondeert met onderzoeksresultaten dat gemeenten met een links bestuur hogere lokale eigendomsbelastingen hebben dan gemeenten met rechts bestuur (Allers, De Haan & Sterks, 2001).



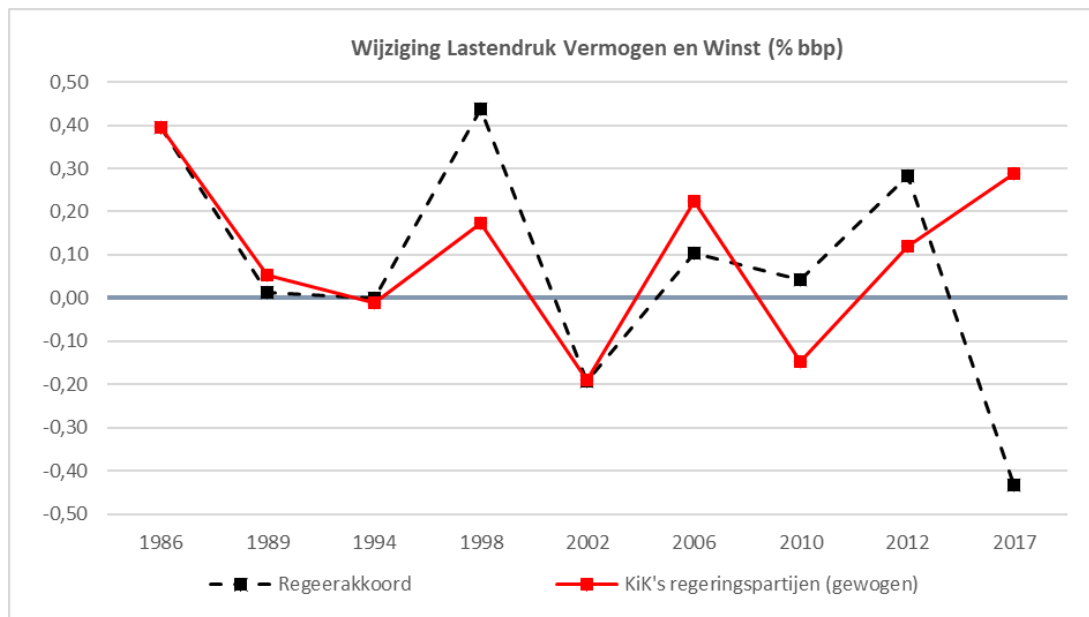
Grafiek 8.10: De saldo's van de lastendruk op Vermogen en Winst die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Algemene conclusie is dat veel partijen de lastendruk op Vermogen en Winst willen verhogen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Het plan dat 'vermogenen en bedrijven moeten betalen' is blijkbaar van electorale betekenis voor veel kiezers. Ook komt deze lastendrukverhoging (bijna) niet tot uiting in de koopkrachtplaatjes. Er blijkt sprake van uniforme partijkeuzes, wat impliceert dat partijen de electorale strategie hanteren om het aantal stemmen uit de groep rondom de mediane kiezer bij de volgende verkiezingen te maximaliseren. Tegelijkertijd bewijzen de diverse keuzes van vooral GL en SP versus de VVD dat partijen hun ideologische achterban tevreden willen stellen. De lastendruk op Vermogen en Winst wordt beïnvloed door de partijpolitieke kiezer.



Grafiek 8.11: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde lastendruk op Vermogen en Winst van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.11 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de lastendruk op Vermogen en Winst impliceert dat er in de jaren '90, toen GL mee ging doen met de doorrekening, grote meningsverschillen bestonden tussen de *KiK*-partijen en specifiek tussen Links en Rechts. Tussen de Traditionele Drie en de Regeringspartijen was van 1986 tot en met 2012 behoorlijk wat overeenstemming, wat impliceert dat de afwijkende koers kwam van GL en SP. Maar ook onder deze uitdagers ontstond een behoorlijke convergentie tot en met *KiK* 2006. Na het uitbreken van de Grote Recessie laaien de verschillen op in 2010 en 2012 tussen de Regeringspartijen, Links en Rechts en Alle *KiK*-partijen – maar niet tussen de Traditionele Drie. In *KiK* 2017 nemen de verschillen tussen de traditionele regeringspartijen toe, doordat CDA, D66, VVD en PvdA andere posities innemen dan in 2012. Voor de lastendruk op Vermogen en Winst betekent het einde van de Grote Recessie ook een omslag, hoewel in mindere mate dan voor de lastendruk op Arbeid en Inkomen. Grafiek 8.11 laat verder zien dat de veronderstelling onjuist is dat partijen meer op elkaar zijn gaan lijken ten aanzien van de lastendruk op Vermogen en Winst. De verschillen tussen alle *KiK*-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn in 2017 juist groter dan in 1986.

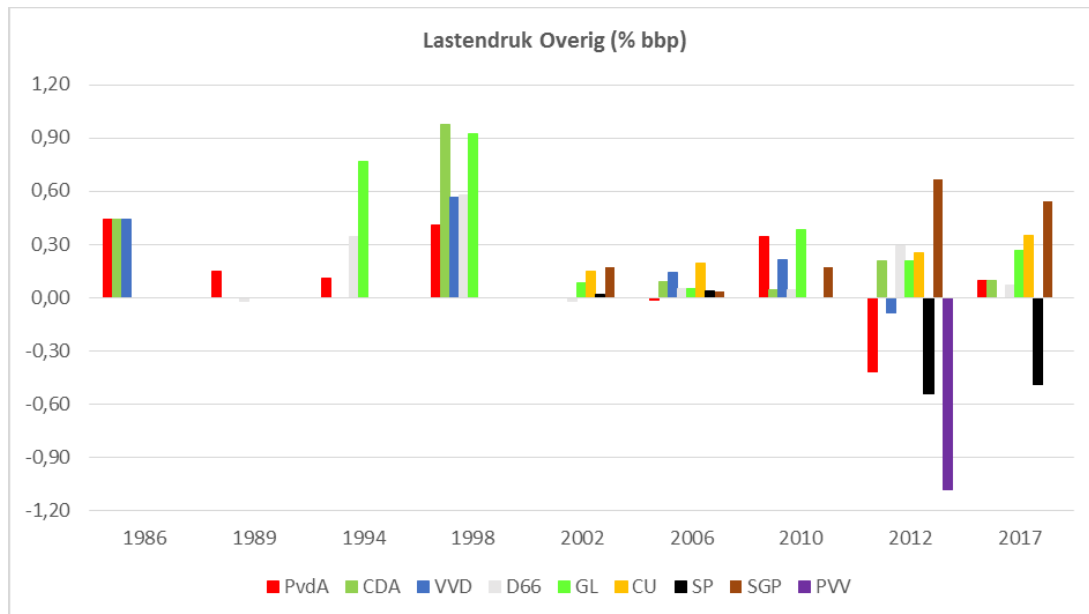


Grafiek 8.12: De saldo's van de lastendruk op Vermogen en Winst die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Hoe vertalen de beloftes van de partijen over de lastendruk op Vermogen en Winst zich in het regeerakkoord? Grafiek 8.12 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel. De CPB-doorrekening blijkt een slechte voorspeller van de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is $r = 0.30$. Er is een slechte agenderingsfunctie. Over het algemeen worden beloftes aan de kiezers op dit punt matig nagekomen. Er bestaan aanzienlijke afwijkingen van het gewogen gemiddelde uit de KiK-doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Het betreft zowel lastenverhogingen als lastenverlagingen. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.03%-punt bbp minder – in prijzen van 2018 circa €0.23 miljard. Er is 28% minder lastenverhoging gerealiseerd dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in KiK. Dit komt vooral door de uitschieterende kabinetsformatie in 2017. Vaak maken de politieke onderhandelaars afspraken over de lastendruk op Vermogen en Winst die vergeleken met de Totale Collectieve Lastendruk en de lastendruk op Arbeid en Inkomen dichtbij hun verkiezingsbeloftes liggen.

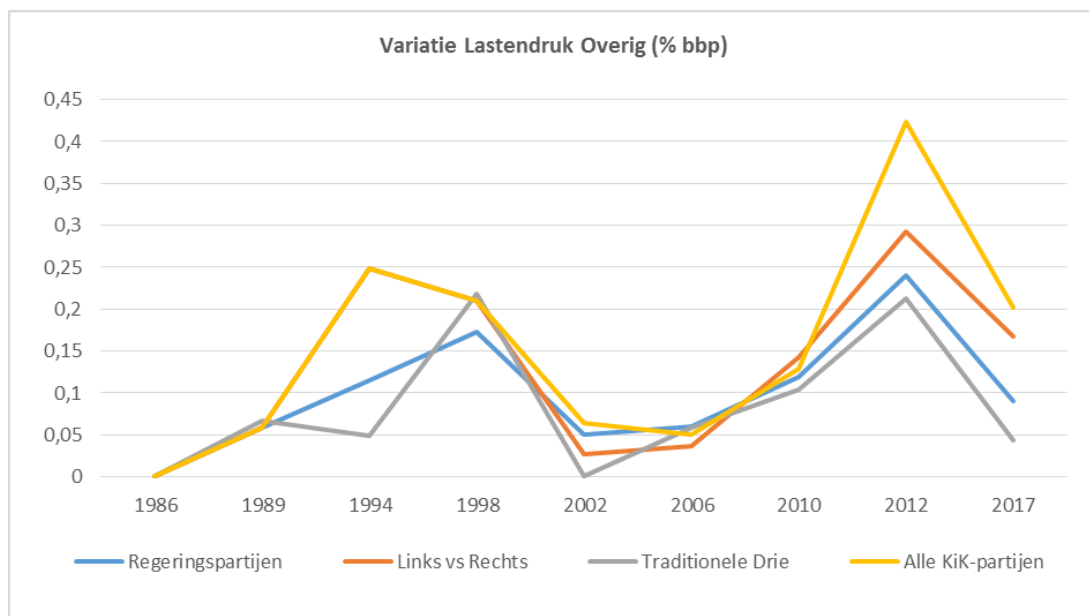
De lastendruk 'Overig' betreft vooral indirecte belastingen, zoals de omzetbelasting (btw) en de accijnzen. Hier valt op dat de partijkeuzes in percentages bbp veel kleiner zijn dan bij de lastendruk op Arbeid en Inkomen, op Milieuvervuiling en op Vermogen en Winst, en dat de gemiddelde grootte van de keuzes over de tijd afneemt. Dit kan betekenen dat de partijen steeds minder heil zien in het veranderen van indirecte belastingen, hoewel hun economische schade over het algemeen geringer wordt geacht dan die van directe belastingen. Recent onderzoek stelt echter dat verhoging van indirecte belastingen in laagconjunctuur grotere negatieve effecten op de economische groei heeft dan verhoging van directe belastingen, door een grotere multiplier in crisistijd (Attinasi & Klemm, 2016). Vanuit economisch perspectief zou dat een verklaring zijn voor de terughoudendheid. Vanuit electoraal perspectief is de terughoudendheid ook begrijpelijk, want een btw-verhoging ligt bijvoorbeeld erg gevoelig. Btw-verhogingen komen eigenlijk altijd buiten de verkiezingen om tot stand, zoals bij de grote belastingstelselhervorming in 2001, bij het begrotingspakket van het Lente- of Kunduzakkoord in 2012 en bij de formatie van 2017. In 2012 en 2017 kiest bijvoorbeeld alleen de SGP voor een gedeeltelijk verhoging van de btw, door de reikwijdte van het verlaagde btw-tarief te

beperken, en daarnaast voor een verhoging van de assurantiebelasting. De PVV stelt juist een forse verlaging van de btw voor. PvdA en SP verlagen ook de btw, maar verhogen de assurantiebelasting waardoor per saldo een kleinere daling resteert. PVV, PvdA, SP en SGP reageerden hiermee allemaal op de btw-verhoging per 1 oktober 2012, toen het standaard tarief van 19% naar 21% ging.



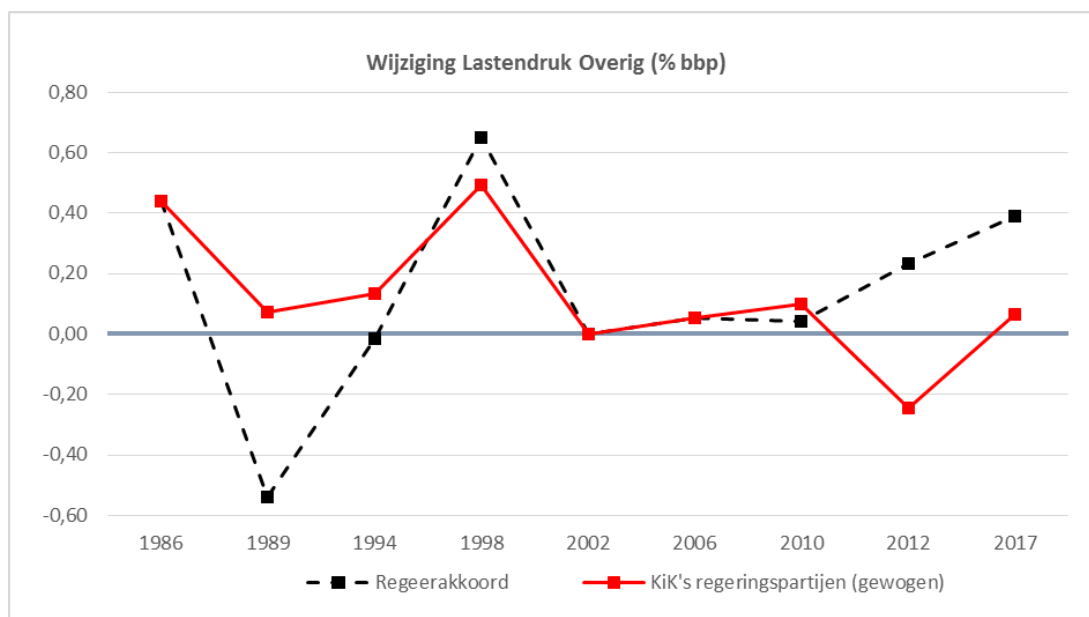
Grafiek 8.13: De saldo's van de lastendruk 'Overig' (bovenal btw en accijns en overige indirecte belastingen) die partijen beloven in KiK's, 1986-2017.

Over de periode 1986-2017 is er geen eenduidige ideologische lijn te vinden in de keuzes betreffende de lastendruk 'Overig'. Gecombineerd met de observatie dat de budgettaire wijzigingen relatief klein zijn en kleiner worden over de tijd, lijkt het waarschijnlijk dat partijen indirecte belastingen (bovenal accijns) gebruiken als een restpost om budgettaire doelstellingen te realiseren. Er is sprake van uniforme partijkeuzes in de zin dat partijen kiezen voor beperkte lastenverzwaringen op 'Overig'. De uniforme keuzes impliceren in die zin een strategie gericht op de mediane kiezer. De diverse uitschieters in 2012 en 2017 illustreren dat partijen wel probeerden hun eigen achterban te bedienen. Op de lastendruk 'Overig' is voor partijen de mediane achterban blijkbaar dominant, hoewel soms de partijpolitieke achterban het meeste gewicht in de schaal legt. Vaak gaat het om de btw. Partijen kiezen bijna nooit voor btw-verhogingen, aangezien deze opbrengsten hoger zouden zijn dan de uitschieters in Grafiek 8.13, maar wel vanuit electorale motieven voor btw-verlagingen.



Grafiek 8.14: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde lastendruk op Overig van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 1986-2017, (0 = geen verschil).

Grafiek 8.14 illustreert de politieke verschillen over de periode 1986-2017. De trend van de lastendruk Overig impliceert dat de meningsverschillen begin jaren '90 toenamen, toen GL voor het eerst meedeed met de doorrekening, maar daarna sterk dalen tot een stabiel beeld in 2002 en 2006. De Grote Recessie was weer een omslagpunt. In 2010 was sprake van een opgeleefd verschil in politieke standpunten over de gewenste Overige lasten. In 2012 was er een enorme piek, te verklaren door de tegendraadse reacties op de verhoging van het hoge btw-tarief in het Lenteakkoord. In 2017 zijn de meningsverschillen onder partijen nog steeds groot, maar dit komt vooral doordat de SP een btw-verlaging voorstelt. Het beeld in grafiek 8.14 weerlegt verder de veronderstelling dat de fiscale posities van partijen in de loop van de tijd zijn geconvergeerd. De verschillen tussen alle KiK-deelnemers, de traditionele regeringspartijen en de linkse en rechtse partijen zijn sinds 2006 juist groter dan in de jaren '80 het geval was.

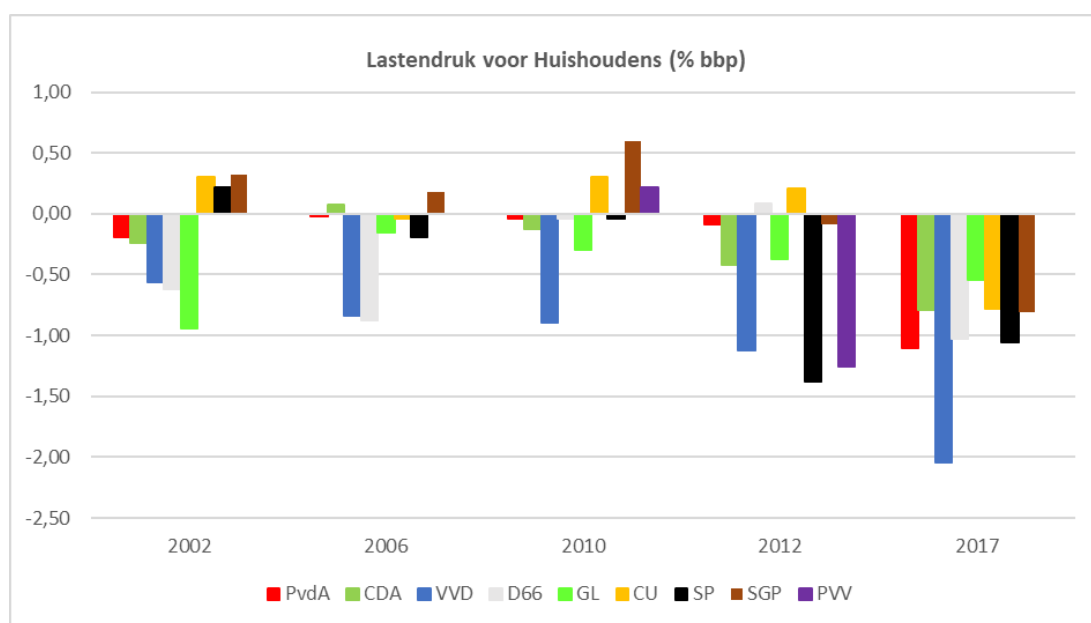


Grafiek 8.15: De saldo's van de lastendruk Overig (bovenal btw en accijns en overige indirecte belastingen) die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gemiddelde in KiK's, 1986-2017.

Dat waren de beloftes. Grafiek 8.15 laat zien welke beslissingen genomen zijn aan de formatietafel als het gaat om de 'Overige' lastendruk. De CPB-doorrekening blijkt een matige voorspeller van de richting van het regeerakkoord, want de correlatie is $r = 0.48$. Er is een matige agenderingsfunctie. Over het algemeen worden gedane beloftes redelijk nagekomen. Wel kunnen behoorlijke afwijkingen van het gewogen gemiddelde in KiK worden afgesproken. Het gemiddelde niveauverschil over de hele periode is 0.02%-punt bbb meer – in prijzen van 2018 circa €0.15 miljard. Er is 13% meer 'Overige' lastenverhoging afgesproken in regeerakkoorden dan de gewogen gemiddelden van regeringspartijen in KiK. Dit wordt vooral veroorzaakt door de formaties van 2012 en 2017.

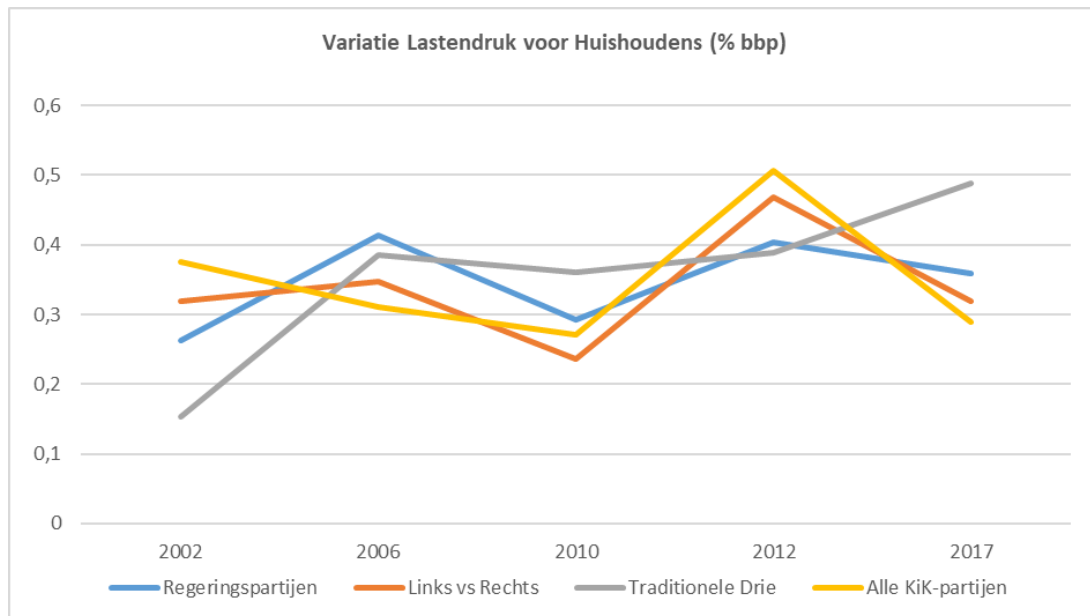
8.3 De lastendruk voor huishoudens en de lastendruk voor bedrijven

Sinds 2002 rapporteert het CPB de wijzigingen in de Lastendruk voor Huishoudens en in de Lastendruk voor Bedrijven die voortvloeien uit de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Grafiek 8.16 laat zien dat partijen in den brede proberen om de Lastendruk voor Huishoudens te verlagen, wat begrijpelijk is, aangezien huishoudens de kiezers zijn. Opmerkelijk is dat CU en SGP de Lastendruk voor Huishoudens het meest verhogen of het minst verlagen ten opzichte van het *MLT*-basisscenario. Dat is een tegen-intuïtieve conclusie, aangezien de confessionele partijen juist het gezin centraal zetten in hun politieke boodschap. Een verklaring kan zijn dat de CU en de SGP de uitgaven waar huishoudens met kinderen van profiteren (bijvoorbeeld kinderbijslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag) meer verhogen dan de andere partijen. Dit zou zichtbaar worden in hogere uitgaven aan Sociale Zekerheid (vorig hoofdstuk) en in hogere netto besteedbaar inkomens van deze huishoudens in de koopkrachtplaatjes (volgend hoofdstuk). Van de niet-confessionele partijen verhogen alleen de SP, PVV en D66 eenmaal de lastendruk voor huishoudens. Andere partijen presenteren een forse lastenverlichting, hoogstwaarschijnlijk mede met het oog op positieve koopkrachtplaatjes. De VVD, PvdA en GL kiezen altijd voor een lastenverlichting voor huishoudens.



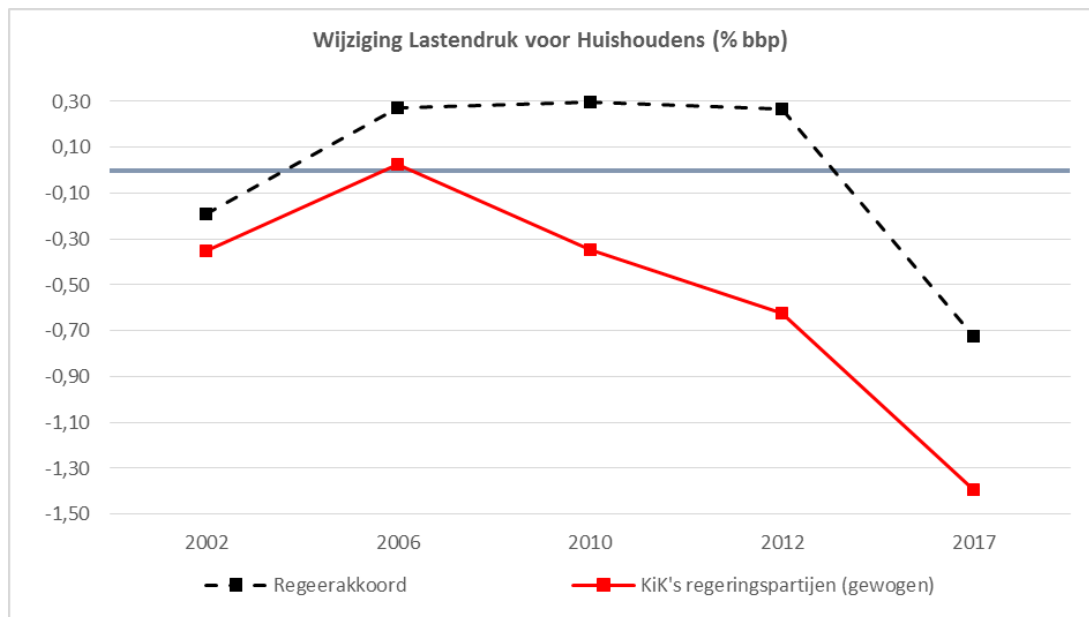
Grafiek 8.16: De saldo's van de Lastendruk voor Huishoudens die partijen beloven in KiK's, 2002-2017.

Het is duidelijk dat over de gewenste ontwikkeling van de Lastendruk voor Huishoudens geen directe ideologische strijd bestaat. De relatief uniforme partijkeuzes impliceren dat het merendeel van de partijen dezelfde electorale strategie hanteert om het aantal stemmen uit de groep rondom de mediane kiezer bij komende verkiezingen te maximaliseren. Alleen de confessionele partijen SGP en CU zorgen geregeld voor diversiteit. Dat zijn de enige keuzes die een electorale strategie bewijzen richting de ideologische achterban en de partijpolitieke kiezer. Verder presenteert de VVD significant meer lastenverlichting voor Huishoudens dan andere partijen.



Grafiek 8.17: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Lastendruk voor Huishoudens van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 2002-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.17 illustreert de politieke verschillen over de periode 2002-2017. De trend van de Lastendruk voor Huishoudens impliceert dat de meningsverschillen tussen alle KiK-partijen ongeveer dezelfde spreiding hebben gehouden, behalve in 2012. Interessant is verder dat de spreiding van de politieke standpunten van Regeringspartijen niet sterk is veranderd, maar van de Traditionele Drie wel. Dit komt bovenal, doordat de VVD steeds grotere lastenverlichtingen voor huishoudens is gaan beloven. Het verschil in 2012 tussen Links en Rechts komt vooral, doordat de SP bij deze gelegenheid opeens een sterke lastenverlichting belooft. Grafiek 8.17 laat verder zien dat er geen grond is voor de veronderstelling dat de positie van partijen bij de Lastendruk voor huishoudens convergeert. De verschillen tussen alle KiK-deelnemers, de Regeringspartijen en Links en Rechts zijn stabiel gebleven.



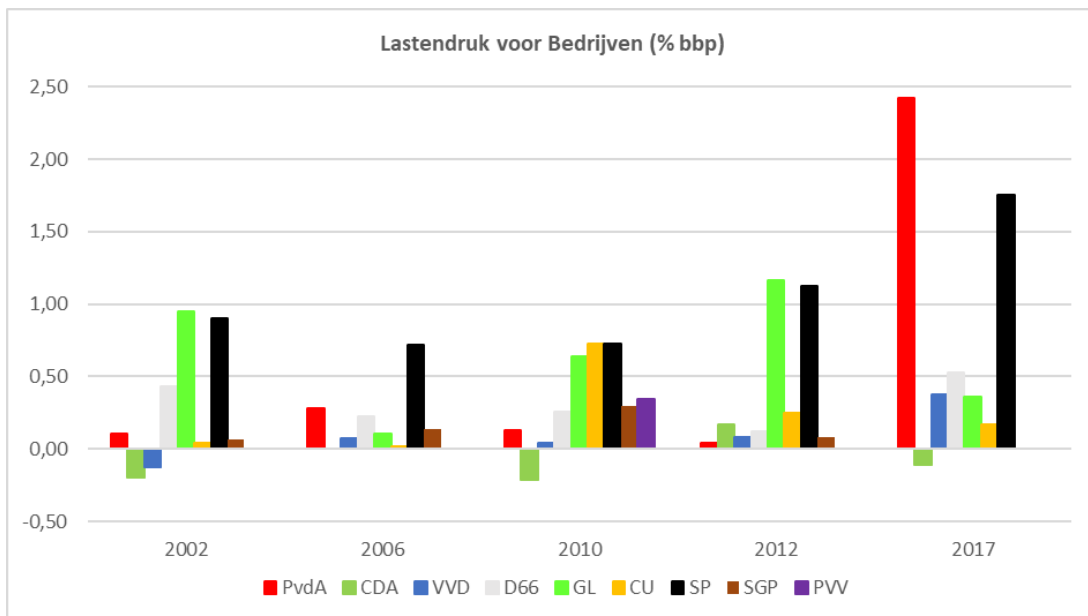
Grafiek 8.18: De saldo's van de Lastendruk voor Huishoudens die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 2002-2017.

Welke beslissingen zijn uiteindelijk aan de formatietafel genomen over de Lastendruk voor Huishoudens? Grafiek 8.18 laat voor de inhoud van tot stand gekomen regeerakkoorden een opvallend patroon zien. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in KiK is $r = 0.81$. Dit impliceert dat de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's een goede voorspeller is van de richting van de Lastendruk voor Huishoudens in het nieuwe regeerakkoord. Maar opvallend is dat regeringspartijen sinds 2002 altijd besloten tot fors minder lastenverlichting of meer lastenverhoging voor huishoudens dan (gewogen) beloofd in de CPB-doorrekening van hun verkiezingsprogramma's. Het gemiddelde niveauverschil sinds 2002 is 0,52%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €3.90 miljard. Er is 97% minder lastenverlichting in regeerakkoorden vastgelegd dan overeenkomt met het gewogen gemiddelde van hun programma's in KiK.

Bij de formatie besluiten de daarbij betrokken partijen blijkens de regeerakkoorden tot fors minder lastenverlichting of meer lastenverhoging voor Huishoudens dan beloofd in de verkiezingscampagne. Vanuit de theorie van de politieke economie is verklaarbaar dat partijen voor verkiezingen in de campagne bepaalde keuzes maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte van lagere lasten - en na verkiezingen bij de formatie andere keuzes maken voor de uitvoering om stemmenverlies te minimaliseren – minder uitgavenbeperkingen uitgeruild met minder lastenverlichtingen. De beperktere lastenverlichtingen voor Huishoudens lijken parallel te lopen met de lastendruk op Arbeid en Inkomen (Grafiek 8.6) en de Totale Collectieve Lastendruk (Grafiek 8.3). Grafiek 8.18 impliceert dat de Lastendruk voor Huishoudens in realiteit waarschijnlijk behoorlijk hoger zal blijven dan dat partijen beloven in KiK.

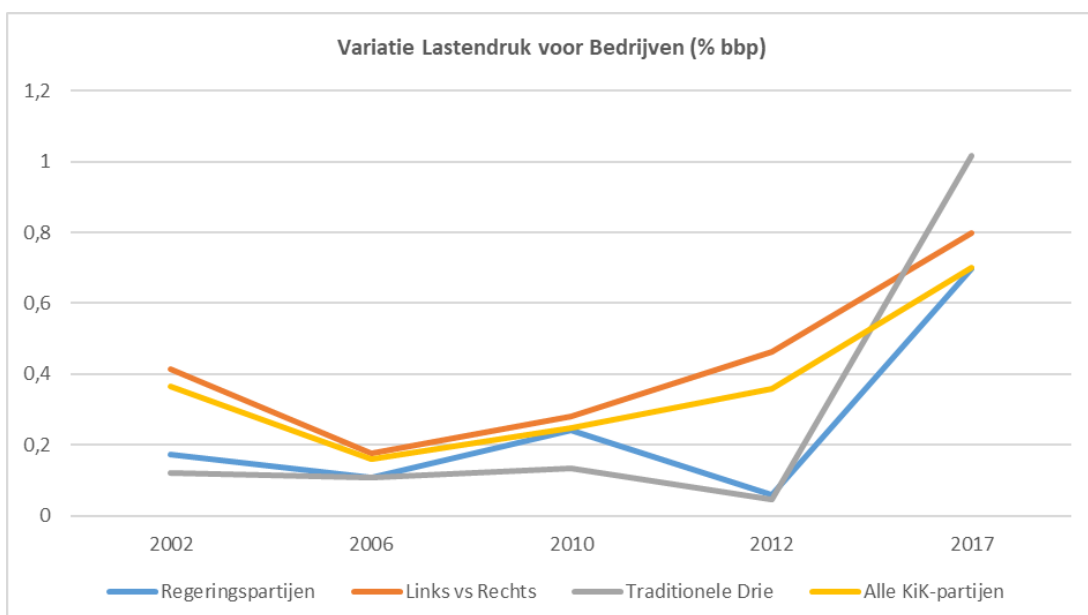
Om een lagere Lastendruk voor Huishoudens te financieren in de CPB-doorrekeningen van hun verkiezingsprogramma's verhogen partijen de Lastendruk voor Bedrijven. Het is een simpele en aantrekkelijke schuif voor politici. Grafiek 8.19 laat zien dat met ingang van 2002 praktisch alle partijen de uniforme keuzes maakten om de lastendruk voor het bedrijfsleven te verhogen. Deze

keuze komt immers niet tot uiting in de mediane koopkrachtplaatjes van huishoudens, maar heeft alleen een beperkt negatieve invloed op de macro-economische effecten. Het is een relatief pijnloze lastenverzwaring waarmee partijen zich kunnen profileren, via positieve koopkrachtplaatjes en via de boodschap dat het bedrijfsleven meer belasting moeten betalen, om het aantal stemmen uit de groep rondom de mediane kiezer te maximaliseren.



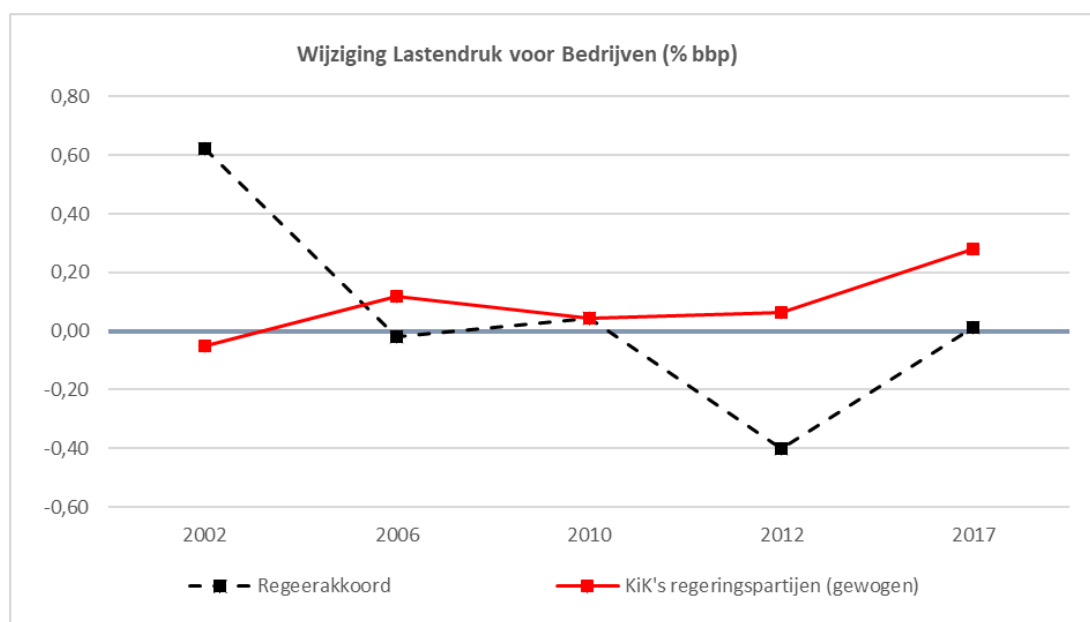
Grafiek 8.19: De saldo's van de Lastendruk voor Bedrijven die partijen beloven in KiK's, 2002-2017.

Toch zijn ook verschillen in partijkeuzes zichtbaar. Duidelijk is dat linkse partijen pleiten voor de hoogste lastenverzwaringen voor het bedrijfsleven: GL, SP en recent de PvdA. Er is sprake van een ideologische strijd tussen Links en Rechts. Rechtse partijen als VVD en CDA beloven af en toe een lastenverlichting voor bedrijven, maar geen grote, en vaak toch een beperkte lastenverhoging. Vanuit het perspectief van de theorie van de politieke economie doen de partijen het begrijpelijke, omdat huishoudens stemmen en bedrijven niet stemmen.



Grafiek 8.20: Gemiddelde afwijking van het groepsgemiddelde Lastendruk voor Bedrijven van Regeringspartijen, Links versus Rechts, Traditionele Drie, en Alle KiK-partijen, 2002-2017 (0 = geen verschil).

Grafiek 8.20 illustreert de politieke verschillen over de periode 2002-2017. De trend van de Lastendruk voor Bedrijven impliceert dat de meningsverschillen tussen alle *KiK*-partijen over de tijd toenemen, zeker in 2017. Interessant is verder dat de spreiding in de keuzes van de Traditionele Drie en de Regeringspartijen van 2002 tot en met 2012 erg beperkt was. De genoemde partijen hadden vrijwel dezelfde standpunten. Maar in 2017 nemen de verschillen toe. Dit komt bovenal door een uitschieterende lastenverzwaring van de PvdA. Hierdoor neemt ook het verschil tussen Links en Rechts, wat in eerdere *KiK*'s vooral werd gemaakt door GL en SP, en tussen Alle *KiK*-partijen sterk toe.



Grafiek 8.21: De saldo's van de Lastendruk voor Bedrijven die partijen afspreken in regeerakkoorden ten opzichte van hun gewogen gemiddelde in KiK's, 2002-2017.

Welke beslissingen zijn aan de formatietafel genomen over de Lastendruk voor Bedrijven in regeerakkoorden? Grafiek 8.21 laat een opmerkelijk patroon zien. De agenderingsfunctie blijkt beperkt. De correlatie tussen de regeerakkoorden en het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK* is matig, namelijk $r = -0.43$. Dit beperkte negatieve verband impliceert dat de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's een matige voorspeller is als het gaat om de richting waarin de Lastendruk voor Bedrijven zich ontwikkelt in het nieuwe regeerakkoord, namelijk de andere kant op. Er is een matige, tegengestelde agenderingsfunctie. Dit wordt bovenal veroorzaakt door een paar uitschieterende regeerakkoorden, maar meest opvallend is dat regeringspartijen sinds 2006 consequent besluiten om het bedrijfsleven minder lastenverhoging of een lastenverlichting geven, wat duidelijk afwijkt van de gewogen gemiddelden in *KiK*. Het gemiddelde niveauverschil sinds 2002 is 0.04%-punt bbp minder lastenverzwaring – in prijzen van 2018 circa €0.30 miljard. Er is besloten tot 42% minder lasten dan de gewogen gemiddelden van regeringspartijen in *KiK*.

Indien 2002 wordt weggelaten, omdat het overheidssaldo in de *MLT*-update toen sterk verslechterde, neemt het niveauverschil toe: 0.22%-punt bbp – in prijzen van 2018 circa €1.65 miljard. De gewogen gemiddelde lastenverzwaring van 0.13%-punt bbp in *KiK*'s slaat om naar een gemiddelde lastenverlichting van 0.09%-punt bbp in regeerakkoorden. Grafiek 8.21 impliceert dat de

Lastendruk voor Bedrijven in de toekomst waarschijnlijk lager wordt en blijft zijn dan partijen beloven in hun verkiezingscampagnes, behalve als de financieel-economische situatie verslechtert. De trend in de afspraken tussen politieke onderhandelaars over de Lastendruk voor Bedrijven ten opzichte van hun gewogen gemiddelden in *KiK*, namelijk lastenverlichting, staat in contrast met de afspraken over de Lastendruk voor Huishoudens. Huishoudens krijgen vaak een lastenverzwaring in plaats van lastenverlichting of een lastenverlichting die achterblijft bij het gewogen gemiddelde in *KiK*. Deze politieke herverdeling van huishoudens naar bedrijven in regeerakkoorden leidt niet tot een hogere economische groei of lagere werkloosheid dan beloofd in *KiK*. In hoofdstuk 6 bleek immers dat de Economische Groei en de Werkloze Beroepsbevolking in regeerakkoorden gemiddeld net iets minder uitkomen dan de gewogen gemiddelden van de formatiepartijen in *KiK*.

Aan de formatie deelnemende partijen besluiten in regeerakkoorden tot een andere Lastendruk voor Bedrijven dan beloofd in de verkiezingscampagne. Deze afwijkende partijkeuzes kunnen zowel verklaard worden vanuit de politieke economie als vanuit belangenbehartiging. Het is aannemelijk dat partijen voor verkiezingen bepaalde keuzes in de campagne maken om het aantal stemmen te maximaliseren – bijvoorbeeld de belofte dat het bedrijfsleven meer belasting moet betalen en de burgers minder - en na verkiezingen in de formatie andere keuzes maken voor de uitvoering om stemmenverlies te minimaliseren – minder lastenverhoging voor bedrijven om daarmee lastige mediaberichtgeving bij de start van het kabinet te voorkomen. Deze keuze voor een lagere Lastendruk voor Bedrijven is ook verklaarbaar vanuit belangenbehartiging. Er is vaak verwondering geuit over de sterke lobby-positie die het Nederlandse bedrijfsleven heeft ten opzichte van de politiek, gebaseerd op het argument dat lastenverzwaringen altijd zullen leiden tot minder bedrijfsinvesteringen en tot meer werkloosheid (Den Broeder, 1990). Enige tijd terug werd bekend dat de grootste werkgeverskoepel, VNO-NCW, intensief samenwerkt met het ministerie van Financiën op het gebied van de totstandkoming en ontwikkeling van belastingbeleid (Oxfam Novib, 2016). Tot slot ontstond recent na de kabinetsformatie van 2017 maatschappelijke ophef over het voornemen in het regeerakkoord om de dividendbelasting af te schaffen, omdat dit voornemen in geen enkel verkiezingsprogramma had gestaan, waarna de regering toegaf dat de VNO-NCW, Shell en andere bedrijven de formatietafel hiertoe hadden verzocht (NOS, 2017b).

8.4 Conclusie

De analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de Totale Collectieve Lastendruk geeft aan dat de mediane kiezer en de partijpolitieke kiezer op de achtergrond beide een rol spelen bij de CPB-doorrekeningen, hoewel de rol van de ideologie bij de belastingen en premies sterker lijkt te spelen dan bij de Totale Collectieve Uitgaven. Er zijn constante en forse verschillen in voorkeuren voor een kleinere overheid (VVD, CDA) of een grotere overheid (SP, GL, PvdA) die van invloed zijn op de gewenste lastenontwikkeling. Over de periode 1986-2017 is het verschil in politieke standpunten op alle vier hier onderscheiden lastencategorieën toegenomen. Vaak was sprake van convergentie tot het uitbreken van de Grote Recessie in 2008, maar daarna doet zich een aanhoudende divergentie voor. Daarbij lijkt een pragmatische invloed van de financieel-economische situatie te bestaan: soms is een lastenverzwaring nodig om de overheidsfinanciën te versterken en soms is lastenverlichting mogelijk, doordat de overheidsfinanciën er goed voor staan.

Het gewogen gemiddelde op de Totale Collectieve Lastendruk van de regeringspartijen in *KiK* is een goede voorspeller voor de richting van het regeerakkoord met $r = 0.87$. Er is een duidelijke agenderingsfunctie. Wel blijkt dat de doorgerekende regeerakkoorden sinds de jaren '90 tot minder verlaging of een sterkere verhoging van de Totale Collectieve Lastendruk leiden dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Het gemiddelde niveauverschil over de periode 1986-2017 is 0.38%-punt bbp of 90%, waarbij dit verschil wordt opgetrokken door de formaties van 2002, 2010 en 2012. Regeringscoalities hebben moeite om overeenstemming te bereiken over een lagere lastendruk, maar minder moeite te besluiten tot een hogere lastendruk. Dit strookt met wetenschappelijke inzichten over de uitkomsten bij onderhandelingen tussen meerdere partijen. Het logische gevolg van deze bevindingen op lange termijn is dat de Totale Collectieve Lastendruk in Nederland hoger blijft of wordt dan beloofd in campagnes. Er is een *formatievoorkeur voor hogere lasten*.

De analyse van de partijkeuzes ten aanzien van de specifieke lastencategorieën laat een gemengd beeld zien. Over het algemeen is het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK* een behoorlijke voorspeller voor de keuzes in het regeerakkoord: de grote meerderheid van de correlaties is aanzienlijk hoger dan $r = 0.6$. Maar er zijn beduidend lagere correlaties (Vermogen en Winst) en er is een negatieve correlatie (Lastendruk voor Bedrijven). Tevens bestaan aanzienlijke niveauverschillen op het lastendrukniveau van enkele lastencategorieën tussen *KiK* en het regeerakkoord - vooral bij de lastendruk op Arbeid en Inkomen en de Lastendruk voor Huishoudens.

Nagenoeg alle partijen willen altijd verlaging van de lastendruk op Arbeid en Inkomen, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.42%-punt bbp of 51% minder lastenverlichting dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Met uitzondering van 1989 willen alle partijen altijd een verhoging van de lastendruk op Milieuvervuiling, maar de regeerakkoorden leiden gemiddeld tot 0.03%-punt bbp of 16% minder lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Partijen (met uitzondering van de VVD) stellen heel vaak een verhoging van de lastendruk op Vermogen en Winst voor, maar de regeerakkoorden leiden tot 0.03%-punt bbp of 28% minder lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Tevens willen veel partijen op de lastencategorie Overig altijd een verzwaring van de lastendruk, met uitzondering van de SP, PvdA en PVV in 2010 en 2012. De regeerakkoorden leiden tot 0.02%-punt bbp of 12% meer lastenverzwaring dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. De conclusie is dat de lasten op Arbeid en Inkomen over de periode 1986-2017 veel minder zijn gedaald dan verwacht kon worden op basis van de verkiezingsprogramma's, de lasten op Milieuvervuiling en op Vermogen en Winst beperkt achtergebleven, en de lasten op Overig beperkt meer gestegen.

Het gevolg is zichtbaar op de Lastendruk voor Huishoudens en de lastendruk voor Bedrijven over de periode 2002-2017. Hoewel bijna alle partijen altijd een behoorlijke verlaging van de belasting- en premiedruk van Huishoudens voorstellen, leiden regeerakkoorden gemiddeld tot 0.52%-punt bbp of 97% minder lastenverlichting dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Het tegenovergestelde gebeurt bij de belasting- en premiedruk voor Bedrijven. Hoewel vrijwel alle partijen in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's voorstellen om deze lastendruk te verhogen, leiden regeerakkoorden tot gemiddeld 0.04%-punt bbp minder lastenverzwaring of 42% minder dan het gewogen gemiddelde van de regeringspartijen in *KiK*. Zonder de formatie van 2002 neemt het niveauverschil toe naar 0.22%-punt bbp of 172% minder: de gewogen gemiddelde

lastenverzwaring van 0.13%-punt bbp slaat om naar een lastenverlichting van 0.09%-punt bbp. De trend in regeerakkoorden dat bedrijven lastenverlichting ontvangen terwijl de verkiezingsbeloftes een lastenverzwaring inhielden, contrasteert met de afspraken over de lastendruk van huishoudens die in tegenstelling tot de verkiezingsbeloften te maken krijgen met minder lastenverlichting of een (extra) lastenverzwaring. Er is een *formatievoorkeur voor het bedrijfsleven*. Voor deze herverdeling van huishoudens naar bedrijven kunnen aannemelijke verklaringen worden geboden vanuit de theorie van de politieke economie en de belangenbehartiging, gesteund door de wetenschap dat de herverdeling niet leidt tot een hogere economische groei of een lagere werkloze beroepsbevolking dan het gewogen gemiddelde van regeringspartijen in *KiK* (zie eerder, hoofdstuk 6).