Centraal Planbureau

Leg hervormingen vast in regeerakkoord

Draagvlak en voorbereiding lonen

CPB Policy Brief | 2016/08

De politieke economie van belasting-hervormingen

Arjan Lejour

Samenvatting

Grote belastinghervormingen worden regelmatig omgezet in beleid, maar vaak ook niet. In dit onderzoek staat de vraag centraal waar dat aan ligt. De economische en politieke factoren die hierbij een rol spelen, zijn geanalyseerd voor de brede stelselherzieningen in 1990 en 2001 en de niet doorgevoerde hervormingen in 1991 en 2015.

Uit dit onderzoek blijkt dat bepalende factoren voor de kans dat een hervorming wordt doorgevoerd zijn:

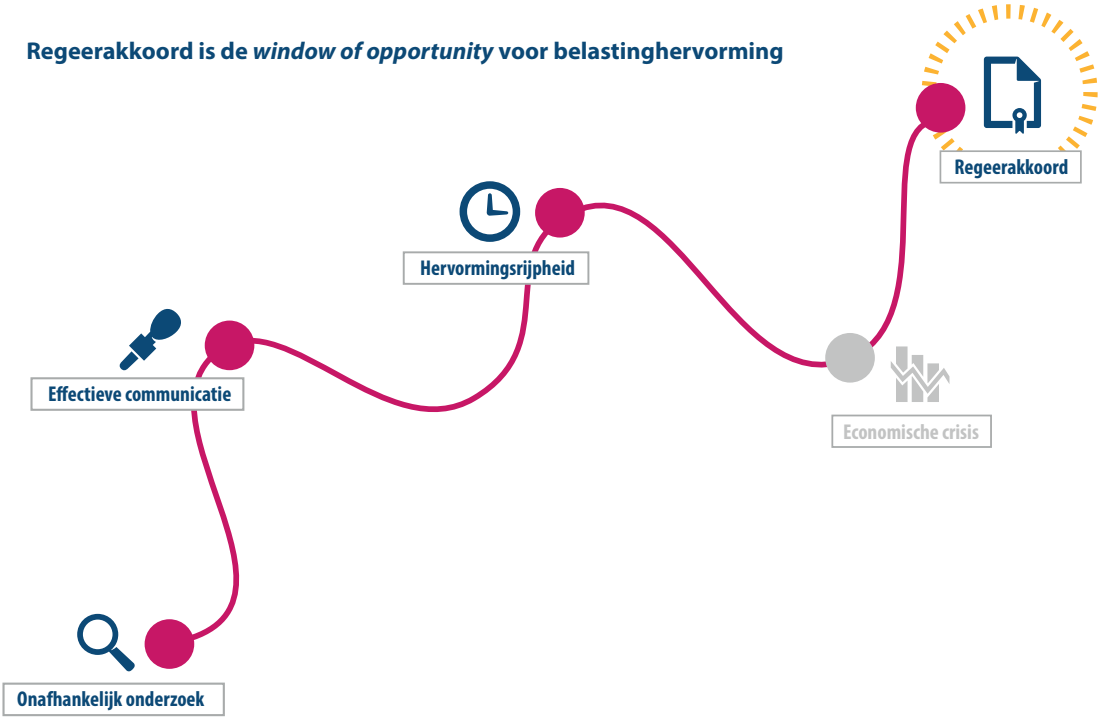
- Dat het in het regeerakkoord is opgenomen.
- Er voldoende draagvlak is in de polder.
- Er gedegen onderzoek ligt waaruit blijkt waar het probleem precies zit en waar de oplossing gevonden kan worden (de hervorming).

Andere factoren zijn ook van belang, maar minder bepalend. Dit zijn:

- Een politieke meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer.
- Hervormingsrijpheid in de maatschappij.
- Voldoende wisselgeld om de verliezers van de hervorming te compenseren.
- Politiek leiderschap.
- Slimme framing.

In dit onderzoek is verder bekeken of de factoren die gelden voor de brede stelselherzieningen ook gelden voor specifieke hervormingsmaatregelen: de belasting op personenauto's en motorvoertuigen (bpm) naar een CO_2-heffing, de beperking van de hypotheekrenteaftrek, de vereenvoudiging van de kindregelingen en de invoering van de inkomensafhankelijke heffingskorting. Bij deze hervormingen blijken minder factoren bepalend te zijn om het voorstel in te voeren. In het meest extreme geval (de inkomensafhankelijke heffingskorting) bleek opname in het herziene regeerakkoord alleen al voldoende voor invoering ervan. Veel van de andere factoren zijn wel behulpzaam en hebben een wisselende invloed op de uiteindelijke doorvoering, zoals hervormingsrijpheid en de inhoudelijke voorbereiding van de hervorming. Daarnaast kan ook een economische crisis nieuwe openingen bieden voor hervormingen.

Als complete stelselherzieningen niet opportuun zijn, kan het zinvol zijn kleinere hervormingen voor te stellen om de status quo te doorbreken. Die kleinere hervormingen kunnen bijdragen aan de hervormingsrijpheid en daarmee mogelijk steun geven voor een vervolg. Zeker in tijden van politieke fragmentatie kan een stapsgewijze aanpak een alternatief zijn. Het nadeel van zo'n stapsgewijze aanpak kan echter wel zijn dat bepaalde hervormingen nooit uitgevoerd worden, omdat er geen uitruil mogelijk is en de verliezen voor een (beperkte) groep daardoor te groot kunnen zijn.



1 Inleiding

In Nederland klinkt de roep om belastinghervormingen veelvuldig. Niet alleen door wetenschappers, maar ook door nationale en internationale instituten, politieke partijen en officiële belastingcommissies. Het aantal adviezen is indrukwekkend, vaak ook onderbouwd door lijvige rapporten die de positieve effecten op de (brede) welvaart en economie benadrukken. Adviezen richten zich primair op de inhoud van de stelselherziening: wat zijn de problemen, hoe kunnen deze opgelost worden en wat zijn de effecten daarvan?

Sommige adviezen worden (deels) doorgevoerd, maar vaak gebeurt dit ook niet of pas jaren later. De vraag is dan waarom maatregelen of een stelselherziening niet worden doorgevoerd als deze duidelijk voordelen heeft. En is de kans op invoering te beïnvloeden? Het antwoord op deze vragen is relevant voor beleidsmakers die bezig zijn met de voorbereiding van een dergelijke beleidswijziging en de kans willen vergroten dat deze wordt doorgevoerd.[1] De uitkomst volgt uit de combinatie van een aantal politieke en economische factoren. Een kleine verandering in de constellatie van deze factoren kan het verschil tussen succes en falen van een hervorming bepalen.

[1] Het uitgangspunt daarbij is dat het gaat om voorstellen die de (brede) welvaart verhogen. Zoals zal blijken, is dat in de praktijk niet altijd het geval. De analyse richt zich hier echter puur op de vraag welke factoren al dan niet bijdragen aan het doorvoeren van een (partiele) hervorming, ongeacht of deze de welvaart verhoogt of niet.

In deze CPB Policy Brief worden de politiek-economische factoren die nodig zijn om een belastinghervorming ook daadwerkelijk een kans van slagen te geven belicht. Dit doen we aan de hand van een aantal casussen: de voorgestelde hervormingen van de loon- en inkomensheffing in 1990, 1991, 2001 en 2015, de ombouw van de bpm, de hypotheekrenteaftrek, de stroomlijning van de kindregelingen[2] en de inkomensafhankelijke heffingskorting (iahk). Deze casussen illustreren dat er veel economische als politieke factoren een rol spelen bij een belastinghervorming. De factoren zijn geselecteerd aan de hand van de literatuur, vooral op basis van de OESO-publicaties over de politiek-economische omstandigheden van structurele hervormingen.[3] De casussen worden in vier achtergronddocumenten uitgebreid beschreven.[4]

De moderne belastingstelsels zijn complex. Dat is inherent aan de meervoudige doelen van belastingheffing, zoals opbrengsten om publieke goederen en diensten te financieren en herverdeling. Ook zijn er belastinginstrumenten om burgers tot bepaald gedrag te verleiden. Belastingen hebben daarnaast ongewenste gedragseffecten die beperkt moeten worden. Verder is het draagvlak voor het belastingstelsel en de belastingmoraal gebaat bij een stelsel dat als rechtvaardig beschouwd wordt. Tenslotte is het van belang dat het systeem eenvoudig, uitvoerbaar en transparant is voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst. De verschillende doelen kunnen nooit tot in het volmaakte worden nagestreefd: er is altijd sprake van een afweging tussen rechtvaardigheid, doelmatigheid en eenvoud. De weging hiervan kan in de loop van de tijd veranderen, doordat omstandigheden of voorkeuren veranderen.

Een periodieke aanpassing van het belastingsysteem is nodig. Zo beveelt de Commissie-Van Weeghel (2010) onder meer aan om de btw een grotere rol in de belastingmix te geven, de btw-tarieven te uniformeren en om het aantal aftrekposten te verminderen. In een interim-rapport komt de Commissie-Van Dijkhuizen in 2012 met maatregelen om arbeidsparticipatie aantrekkelijker te maken, aftrekposten te beperken en de toeslagen te harmoniseren. Het IMF (2016) beveelt aan om het belastingsysteem doelmatiger te maken door belasting op arbeid naar consumptie en kapitaal te verschuiven, waaronder bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting (ozb). Ook pleit het IMF voor een minder gunstige fiscale behandeling van hypotheken en bedrijfsschulden. In lijn met Lejour en Van ’t Riet (2015) pleit het IMF ervoor kapitaalinkomen meer uniform te belasten en ondersteunt men een uniform btw-tarief, zoals Bettendorf en Cnossen (2014) voorstellen. Verder kan het arbeidsaanbod van moeders met jonge kinderen vergroot worden, zie de bevindingen van Jongen et al. (2015).

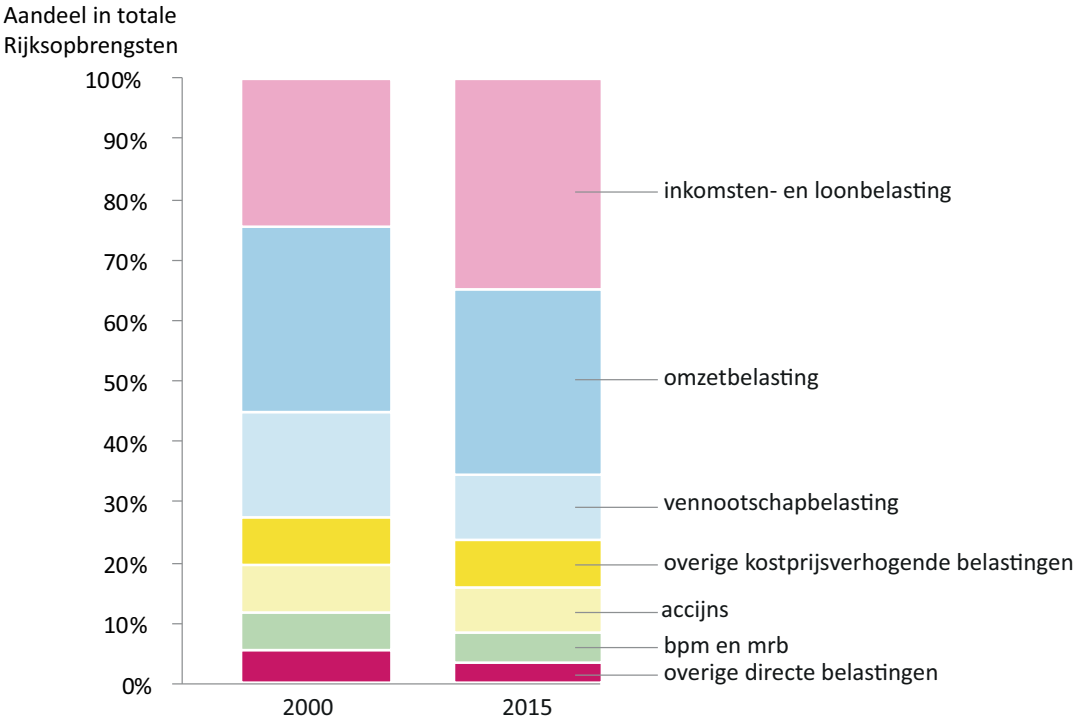
Er liggen dus voldoende analyses, waaronder die van het CPB, en adviezen om voor het eerst sinds 2001weer tot een stelselherziening te komen, al dan niet gecombineerd met een herziening van het toeslagensysteem. Ook zijn er de afgelopen jaren een flink aantal incrementele aanpassingen doorgevoerd, waarvan er een aantal terug te voeren is op de

[2] De kindregelingen bestaan uit subsidies en fiscale tegemoetkomingen, vooral in de vorm van heffingskortingen. Om die reden is de stroomlijning hiervan als een belastingmaatregel geïnterpreteerd.
[3] Een aantal van deze factoren komt ook terug in de *Mirrlees review*, zie Alt et al. (2012).
[4] Van Kempen en Suyker (2016) over de belastinghervormingen, Lejour (2016) over de hypotheekrenteaftrek, Floor en van ’t Riet (2016) over de bpm en Jongen et al. (2016) over het inkomensbeleid.

genoemde studies van de belastingcommissies. Enkele voorbeelden hiervan zijn: het einde van de spaarloonregeling en de levensloopregeling, aanpassingen van bijzondere ziektekostenregeling, de aanpassingen van de bpm, integratie en stroomlijning van de kindregelingen, de beperking van het Witteveenkader, de hypotheekrenteaftrek en het progressief maken van het forfaitair rendement in box 3.

In de praktijk blijkt het echter lastig te komen tot een allesomvattende stelselherziening die vereenvoudiging combineert met (verschuivingen richting) een minder gefragmenteerde en minder verstorende belastingmix. Het lage btw-tarief lijkt een heilig huisje en maar 1,5 mld euro van de 4 mld euro van het hogere standaard btw-tarief wordt sinds 1 oktober 2012 naar de inkomstenbelasting teruggesluisd. Het aandeel van de btw in de totale belastingopbrengsten was in 2000 30% en dat is nu nog steeds zo, terwijl het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting fors is toegenomen.[5] Het aandeel van de vennootschapsbelasting, een onderdeel van de belasting op het kapitaalinkomen, is juist veel kleiner geworden. Dit is deels een conjunctureel effect (figuur 1.1). Ook het aandeel van de ozb (een relatief weinig verstorende belasting op een immobiele grondslag) in de totale belastingopbrengsten is in 2015 nog altijd heel beperkt in vergelijking tot veel andere landen (OESO, 2015).

Figuur 1.1 Aandelen van diverse belastingen in totale Rijksopbrengsten in 2000 en 2015



[5] Onder druk van oplopende begrotingstekorten zijn in veel EU-landen de directe belasting verhoogd, meer dan de minder verstorende indirecte belastingen, EU(2016).

In deze Policy Brief wordt beschreven waarom belastinghervormingen soms wel en soms niet geïmplementeerd worden. Een succesvolle hervorming is in deze context een hervorming die uiteindelijk doorgevoerd is, niet noodzakelijk een hervorming die succesvol is vanuit een economisch perspectief. We gebruiken in onze analyse een aantal politiek-economische factoren. Daarmee maken we gebruik van een aantal verklarende theorieën uit de bestuurskunde, politicologie en de politieke economie (zie sectie 2). We passen deze factoren en theorieën toe op een aantal casussen. Die casussen worden in sectie 3 beschreven. De verschillende casussen worden in sectie 4 naast de tien politiek-economische factoren gelegd. Op basis daarvan wordt in sectie 5 een aantal conclusies getrokken.

2 Politiek-economische factoren van belastinghervormingen

De centrale stelling in veel politiek-economische literatuur (Drazen, 2000) is dat belangenconflicten ertoe kunnen leiden dat hervormingen die gunstig zijn voor de (brede) welvaart niet, of pas na veel vertraging worden doorgevoerd. Dit kan komen doordat een minderheid die lijdt onder de hervorming direct of indirect (bijvoorbeeld via een krachtige lobby) veel politieke invloed heeft. Afstel van hervormingen kan ook het gevolg zijn van onzekerheid over de (individuele) baten van hervorming in combinatie met risico-aversie. Dit leidt tot status quo bias; het is mogelijk om na een hervorming vast te stellen dat er toch meer verliezers zijn dan aanvankelijk gedacht en de hervorming terug te draaien. Het is daarentegen niet mogelijk om na een niet doorgevoerde hervorming vast te stellen dat er toch meer winnaars zouden zijn geweest. Informatie-asymmetrie tussen beleidsmakers en electoraat kan een verklaring vormen voor uitstel of afstel, bijvoorbeeld omdat beleidsmakers er niet in slagen om de voordelen van de hervorming geloofwaardig over te brengen op het electoraat (*communication failure models*), of door twijfel bij de kiezer over de motivatie van het voorstel (maatschappelijke welvaart of partijpolitiek).

Ook vanuit de bestuurskunde en politicologie zijn verscheidene theorieën ontwikkeld om het doorvoeren van hervormingen te verklaren. Een van deze theorieën is het *meerstromen* model van Kingdon (2011). Dit model maakt een onderscheid tussen drie verschillende stromen in de beleidsorganisatie: de problemen, de oplossingen en de politiek. Het model verklaart wanneer een project kans heeft op de beleidsagenda te komen en wanneer problemen, politiek en oplossingen samen kunnen komen. Dit is een *policy window* dat zich op een gegeven moment opent waardoor bepaald beleid op de politieke agenda kan komen. De vraag is dan welke politieke en economische omstandigheden een dergelijk *window* openen. Dat kunnen gunstige, maar ook ongunstige omstandigheden zijn. Vis (2010) en Saint-Paul (2015) beargumenteren dat in goede tijden politici geen electorale risico's te nemen. Het zijn juist de economische moeilijke omstandigheden waarin dit wel gebeurt, omdat er nauwelijks een alternatief is voor hervormingen.

De laatste tien jaar heeft de OESO veelvuldig de politieke economie van hervormingen geanalyseerd. De OESO identificeerde een aantal relevante factoren door middel van case

studies (OESO, 2010). Deze zijn deels terug te voeren op politiek-economische en bestuurskundige theorieën die hiervoor zijn besproken. Niet al deze factoren zijn noodzakelijk, maar zij ondersteunen een hervorming wel. De factoren zijn ook niet allemaal gelijkwaardig of hebben evenveel verklaringskracht. Sommige factoren beïnvloeden bovendien andere factoren en daarmee kunnen de interacties tussen de factoren complex zijn. Op basis van de literatuur is een selectie en interpretatie van de factoren gemaakt die relevant is voor de Nederlandse situatie. Deze zijn gegroepeerd in drie categorieën.[6]

Draagvlak

- **Electoraal mandaat**. Het bestaan van een electoraal mandaat voor de hervorming is voornamelijk van belang voor brede (stelsel- of markt-) hervormingen met veel belanghebbenden. Hierna is dit geoperationaliseerd als: vastgelegd in een regeerakkoord. Er worden in Nederland zelden hervormingen vastgelegd in een regeerakkoord die niet eerder in minimaal één van de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen stond (zie Suyker, 2013). De onderhandelingen over het regeerakkoord vormen in Nederland bij uitstek het *policy window* voor grotere beleidswijzigingen.
- **Stabiele regering**. Wij hebben dit geoperationaliseerd als: een meerderheid in Tweede en Eerste Kamer is voor de hervorming. In de interpretatie van de OESO gaat het ook om het ontbreken van (signalen van) onderlinge verdeeldheid. Dit is niet meegenomen, omdat dit moeilijk meetbaar is.
- **Draagvlak van maatschappelijke organisaties**. Als een hervorming wordt gedragen door belangenorganisaties vergroot dit de kans dat deze wordt doorgevoerd. Draagvlak bij maatschappelijke organisaties is onderzocht door na te gaan of er sprake is geweest van positieve SER-adviezen en een positieve ontvangst van de hervorming door belangenorganisaties.
- **Hervormingsrijpheid.** De hervorming moet in de maatschappij geaccepteerd worden. Het gaat hierbij niet om (kleinere) groepen met specifieke belangen, maar om de maatschappij als geheel. De OESO noemt twee expliciete kenmerken voor deze acceptatie: er moet een breedgedragen beeld zijn dat het huidige beleid faalt en er moeten al eerder pogingen tot (beperkte) incrementele aanpassingen gedaan zijn. Media-aandacht kan hierbij helpen.
- **Economische crisis.** Het gaat hierbij om het gevoel in de politiek en maatschappij dat er een economische crisis is waardoor hervormingen onvermijdelijk zijn. Dit sluit aan op Vis (2010) waarbij een noodzaak tot hervormen gepercipieerd moet worden. Een crisis kan een *policy window* openen voor hervormingen. We onderscheiden dit van hervormingsrijpheid, omdat de wens tot hervormingen ook in economische goede tijden gerijpt kan zijn.

Voorbereiding

[6] De factor "kwalitatief goede instituties" die de OESO gebruikt is niet opgenomen, omdat deze vooral van belang is voor de verklaring van internationale verschillen. De factor "omgang met tegenstanders" die de OESO gebruikt wordt grotendeels ondervangen door de factor "draagvlak maatschappelijke organisaties". Brys (2011) benadrukt ook het belang van timing, hier vertaald in economische omstandigheden, en de rol van pakketten van maatregelen versus een stapsgewijze aanpak. Dit laatste punt nemen we niet expliciet mee, omdat de casus al losse maatregelen of gebundelde maatregelen zijn.

- **Degelijk onafhankelijk onderzoek.** Onderzoek helpt te bepalen of een hervorming daadwerkelijk welvaartsverhogend is en daarmee om medestanders voor de hervorming te vinden en tegenstanders te overtuigen van de noodzaak en de effecten. Daarnaast kan (de belofte van) een ex-post evaluatie de steun voor (verdere) belastinghervormingen vergroten, omdat het de mogelijkheid tot bijsturen geeft. Aan de andere kant is het ook mogelijk dat transparantie over de effecten de verliezers mobiliseert.
- **Degelijke beleidsvoorbereiding.** De meest succesvolle hervormingen hebben volgens de OESO minstens twee jaar voorbereidingstijd, exclusief het verkennende werk, voordat er een concreet plan ligt. Beleidsvoorbereiding wordt hierna geoperationaliseerd door te kijken naar de (doorloop)tijd van de voorbereiding.

Communicatie en overig

- **Politiek leiderschap.** Bij leiderschap gaat het volgens de OESO om 'eigenaarschap' over de hervorming. Leiderschap is een lastig te operationaliseren begrip; in het vervolg wordt leiderschap positief gescoord als meer dan één van de geïnterviewden dit heeft genoemd als relevante factor. Het is echter niet waarschijnlijk dat op deze wijze politiek leiderschap wordt geïdentificeerd bij een mislukte hervorming.
- **Effectieve communicatie** houdt in dat aan de kiezer en stakeholders de noodzaak tot hervormen duidelijk is gemaakt en ook wat de kosten zijn van niet-hervormen. Effectieve communicatie kan helpen om het *policy window* te openen. Daarbij gaat het niet alleen om de noodzakelijkheid op de korte termijn, maar ook om het langetermijnbeleidsdoel van de hervorming.
- **Wisselgeld** is behulpzaam als smeerolie om de negatieve (inkomens)effecten van een hervorming voor deelgroepen te verzachten. Juist de beschikbaarheid van wisselgeld als smeerolie kan een *policy window* openen.

Een aantal factoren is voorwaardenscheppend en vergt doorzettingsvermogen, herhaling en geduld (bijvoorbeeld het doen van onderzoek, de beleidsvoorbereiding, het mobiliseren van draagvlak, het creëren van hervormingsrijpheid), terwijl andere factoren bijdragen aan het in korte tijd openen van een *policy window.* Dit laatste zijn bijvoorbeeld de onderhandelingen over een regeerakkoord en de stand van de economie; een crisis die een hervorming noodzakelijk maakt of daarvoor een nieuw argument levert, of juist een financiële meevaller die als smeerolie kan dienen.

3 Beschrijving van de casussen

Hervormingen van de loon- en inkomstenbelastingen

Midden jaren tachtig wordt het belastingstelsel beschouwd als complex en gevoelig voor belastingontwijking. Bovendien vindt men dat ons belastingstelsel een, internationaal gezien, te hoog toptarief heeft. Het kabinet-Lubbers I laat een onderzoek uitvoeren. Eind mei 1986 publiceert de Commissie-Oort haar bevindingen.[7] De voorstellen van de Commissie-Oort

[7] Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (Commissie Oort), 1986, Zicht op Eenvoud.

worden aangevuld door het kabinet-Lubbers II en belandden in wetsvoorstellen. In februari 1989 gaat de Tweede Kamer akkoord, eind april volgt de Eerste Kamer. Door de wetsvoorstellen wordt per 1 januari 1990 onder meer het aantal schijven teruggebracht van negen naar drie, wordt de premieheffing van de volksverzekeringen geïntegreerd in de inkomstenbelasting, wordt het toptarief verlaagd (van 72% naar 60%) en wordt de aftrek van 'gemengde kosten'[8] beperkt.

In maart 1990 wordt een vervolg op de Oort-operatie voorbereid met de instelling van de Commissie-Stevens. In juli van het daaropvolgende jaar verschijnt het rapport, getiteld *Graag of niet*, met daarin een pakket van onderling verbonden maatregelen. Zo wordt voorgesteld om van drie naar twee schijven te bewegen, het huurwaardeforfait te verhogen en de aftrek van een aantal premies van werknemersverzekeringen af te schaffen. Op het rapport wordt gemengd gereageerd. Het kabinet-Lubbers III vraagt advies aan de SER, dat in een kritisch advies de invoering afwijst. Met deze afwijzing is de hervorming definitief van de baan. De hervorming was ook niet in het regeerakkoord vastgelegd.

Een nieuwe stap naar een stelselhervorming wordt gezet in 1997 met de verkenning *Belastingen in de 21e eeuw* door het kabinet-Kok I met daarin schetsen voor een belastingstelsel waarin arbeids- en kapitaalinkomen verschillend belast wordt. Na een SER-advies worden de wetsvoorstellen door het kabinet-Kok II in het najaar van 1999 ingediend, waarna een (volgens de oppositie) krap wetgevingsproces volgt. Begin 2000 gaat de Tweede Kamer akkoord met de belastinghervorming en in mei volgt de Eerste Kamer. In 2001 treden de herzieningen in werking: het synthetische stelsel wordt vervangen door een analytisch boxensysteem. De vermogensrendementsheffing in box 3 wordt ingevoerd en de belastingvrije sommen worden vervangen door heffingskortingen. Deze wijzigingen gaan gepaard met een verhoging van het algemene btw-tarief.

De recente poging tot belastinghervorming is te herleiden naar de Commissie- Van Weeghel die in 2009 is ingesteld door het kabinet-Balkenende IV. De commissie adviseert onder meer om het aandeel van de btw in de belastingopbrengsten te vergroten, de btw-tarieven te uniformeren en het aantal aftrekposten te verkleinen. Een jaar later leidt de motie-Dijkgraaf tot de instelling van de belastingcommissie-Van Dijkhuizen. In een interim-rapport komt de commissie met maatregelen om arbeidsparticipatie aantrekkelijker te maken. Een deel wordt overgenomen in het regeerakkoord van kabinet-Rutte II, mede doordat zij in de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen staan. In september 2014 zendt staatssecretaris Wiebes een brief aan de Tweede Kamer waarin hij voorstelt om een brede stelselherziening uit te voeren. Een jaar later wordt die belastingherziening geconcretiseerd met in ieder geval een lastenverlichting van 5 mld euro. Ook wordt voorgesteld om de lasten naar de btw en ozb te verschuiven. Het vertrouwelijk overleg met oppositiepartijen over de opties strandt echter, waarna alleen de lastenverlichting en de herziene vermogensrendementsheffing in box 3 ingevoerd worden.[9]

[8] Kosten met zowel een zakelijk als privékarakter.
[9] Vanwege de actualiteit is de lastenverlichting in 2015 als casus toegevoegd. Het risico daarbij is wel dat verscheidene omstandigheden over een paar jaar anders beoordeeld worden dan nu gedaan is.

De hypotheekrenteaftrek

Het bedrag aan betaalde hypotheekrente groeit van 3% van het bbp in 1991 tot 5,4% in 2009. Als gevolg van deze toename is de belastingderving in box 1 bijna 11 mld euro in 2014, rekening houdend met het eigenwoningforfait. Behalve het effect van de hypotheekrenteaftrek (hra) op de overheidsbegroting, verstoort dit de keuze tussen huur- en koopwoningen. Bovendien heeft het een opdrijvend effect op de huizenprijzen, de omvang van de hypotheken en de inkomensverdeling.

Sinds het begin van deze eeuw is hier veelvuldig voor gewaarschuwd in diverse rapporten, maar toch werd het niet aangepakt. Met de economische crisis en de dalende huizenprijzen wordt de omvang van de hypotheekschuld wel als probleem ervaren voor de stabiliteit van de economie en de onderwaterproblematiek bij veel huishoudens. Bij het Begrotingsakkoord in 2012 en de kabinetsformatie van Rutte II worden substantiële stappen genomen: nieuwehypotheken moeten verplicht in dertig jaar annuïtair worden afgelost en het maximale aftrektarief wordt in 28 jaar verlaagd van 52% naar 38%.

Vergroening van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm)

De aanschafbelasting op personenauto's, de bpm, is vanaf 2009 gewijzigd van de cataloguswaarde naar de CO_2-uitstoot van de nieuwe auto. Daarmee wordt beoogd om kopers te stimuleren zuinigere auto's aan te schaffen, die bijdragen aan een vermindering van de uitstoot van CO_2. In 2009 wordt de bpm-vrijstelling voor zeer zuinige auto's ingevoerd, terwijl vanaf 2010 tot en met 2013 de heffing op basis van catalogusprijs geleidelijk is vervangen door een heffing op basis van CO_2-uitstoot. De fiscale stimulering van zuinige auto's heeft een omvangrijk negatief effect op de belastingontvangsten. Sinds juli 2012 wordt getracht het budgettaire gat te dichten.

Vereenvoudiging van de kindregelingen

In 2015 worden de kindregelingen drastisch vereenvoudigd: het aantal regelingen gaat terug van elf naar vier. Daarvoor was er een lappendeken aan regels, waarbij soms de ene regeling de effecten van de andere regeling moest opheffen.[10] Bij de Brede Heroverwegingen 2010 wordt voor het eerst integraal naar de kindregelingen gekeken en worden concrete hervormingen geanalyseerd. Een voorstel wordt vervolgens door het kabinet-Rutte I verder uitgewerkt en door Rutte II in het regeerakkoord verankerd. Uiteindelijk worden de regelingen de op 1 januari 2015 vereenvoudigd.

De inkomensafhankelijke algemene heffingskorting

Een belangrijke wens van de PvdA bij de laatste formatie is dat de hogere inkomens een grotere bijdrage leveren aan de verbetering van de overheidsfinanciën. De inkomensafhankelijke zorgpremie die wordt voorgesteld in het regeerakkoord was echter niet acceptabel voor de achterban van de VVD. Na koortsachtig politiek overleg wordt zonder beleidsvoorbereiding het regeerakkoord aangepast met een aflopende algemene heffingskorting in de tweede en derde schijf. De late besluitvorming in het najaar van 2012

[10] Een voorbeeld is de aanvullende alleenstaande ouderkorting die alleenstaande ouders moest prikkelen om toch te participeren ondanks het `kopje' op de bijstand voor alleenstaande ouders.

leidt tot extra uitvoeringskosten bij de belastingdienst, naheffingen bij miljoenen burgers en een toename van de complexiteit van het stelsel.

4 Het probleem, omstandigheden en oplossingen

Bij alle casussen spelen een aantal van de in sectie 2 genoemde politiek-economische factoren een rol. Deze factoren worden in dit hoofdstuk systematisch langsgelopen.

Electoraal mandaat: vastgelegd in regeerakkoord

De kabinetsformatie biedt in Nederland een belangrijk *policy window* om hervormingen door te voeren. Sterker nog: het doorvoeren van een brede stelselherziening die niet is vastgelegd in een regeerakkoord is moeilijk voorstelbaar. De stelselherzieningen in 1990 en 2001 worden in de regeerakkoorden van Lubbers II en Kok II vastgelegd. Ook de herziening van de kindregelingen wordt in diverse regeerakkoorden beklonken en de inkomensafhankelijke heffingskorting was de facto een amendement op een regeerakkoord. In een aantal gevallen wordt de hervorming ook ondersteund door oppositiepartijen. Zo steunen de oppositiepartijen SP, GroenLinks, D66, SGP en de PvdD de motie-Cramer waarin (onder meer) wordt opgeroepen tot grondslagwijzing van de bpm. De beperking van de hypotheekaftrek voor nieuwe gevallen met verplichte aflossing staat in het Begrotingsakkoord tussen VVD, CDA, GroenLinks, D66 en ChristenUnie. Een gevoel van crisis (om aan de EU-begrotingsnormen te voldoen) en het vertrek van de PVV als gedoogpartner bieden een *window* voor een nieuw politiek akkoord. De beperking van de renteaftrek voor iedereen wordt vervolgens in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II vastgelegd.

De hervormingen waar in 1991 en 2015 over wordt gesproken, worden niet in een regeerakkoord vastgelegd. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat het vastleggen van mogelijke hervormingen in een regeerakkoord een noodzakelijke voorwaarde is voor het doorvoeren van een hervorming. Het lijkt er bovendien op dat het onderwerp vóór de verkiezingen voldoende hoog op de politieke agenda moet staan om in een regeerakkoord te kunnen belanden. Zo laat Suyker (2013) zien dat de onderwerpen in een regeerakkoord bijna altijd al in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen voorkomen.

Stabiele regering: kabinet heeft meerderheid in Tweede en Eerste Kamer

Een kabinet kan alleen wetten aanpassen als het een meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer heeft. In de Haagse realiteit betekent dit dat de regeringspartijen een meerderheid in beide Kamers nodig hebben, omdat deze partijen normaal gesproken het regeringsbeleid ondersteunen. Dit was in de Nederlandse parlementaire geschiedenis ook de normale gang van zaken. In de laatste jaren was dat echter niet zo. Het kabinet-Rutte I had gedoogsteun in de Tweede Kamer nodig om aan een meerderheid te komen. Rutte II heeft die meerderheden moeten zoeken in de Eerste Kamer

Als er een meerderheid is, betekent het overigens niet dat hervormingen altijd worden doorgevoerd. Dit laat de hervormingspoging in 1991 zien. Tegelijkertijd is afwezigheid van een meerderheid in beide kamers ook geen bepalende factor. Ook zonder een meerderheidscoalitie is immers de hypotheekrenteaftrek beperkt, zijn de kindregelingen gestroomlijnd en is de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk geworden. Dat wil overigens niet zeggen dat de gelegenheidsmeerderheden eenvoudig gevormd werden. Bij de poging tot een belastinghervorming in 2015 heeft het gebrek aan politieke meerderheid in de Eerste Kamer wel degelijk een rol gespeeld bij de mislukking hiervan.

Draagvlak bij belangenorganisaties

Veel nieuw beleid wordt afgestemd met belangenorganisaties, het zogenoemde poldermodel. Het meest in het oogspringend zijn de adviesaanvragen van het kabinet aan de Sociaal Economische Raad (SER). Kabinet-Rutte II heeft daarnaast ook maatschappelijke organisaties in het beleidsvoorbereidingsproces betrokken om maatschappelijk draagvlak te creëren.[11] Heeft dit draagvlak een wezenlijke invloed op de kans dat een hervorming wordt geïmplementeerd? Bij de stelselherzieningen in 1990 en 2001 ondersteunden de werkgevers- en werknemersorganisaties in de SER de hervorming op hoofdlijnen. Bij de herziening in 1991 was dit draagvlak er duidelijk niet en dat was ook het geval bij de herziening in 2015. De werkgeversorganisatie wilde vooral een lastenverlichting, maar bijvoorbeeld geen verhoging van de btw. Die lastenverlichting kwam er wel.

Een beperking van de hypotheekrenteaftrek werd heel lang bestreden door organisaties zoals de Vereniging Eigen Huis, de NVM, Bouwend Nederland en de banken. In de loop van de tijd, mede onder druk van de crisis en allerlei rapporten, vond er echter een omslag in het denken plaats. Dat mondde uit in Wonen 4.0.[12] Draagvlak vergroot dus de kans dat een hervorming wordt doorgevoerd. Het is echter niet cruciaal. De autobranche en milieuorganisaties waren in eerste instantie geen overtuigd voorstander van de vergroening van de bpm, maar de vergroening is toch doorgezet. De wijzigingen van de inkomensafhankelijke heffingskorting en de kindregelingen zijn ingevoerd, zonder dat daar een duidelijk draagvlak voor was bij belangenorganisaties.

Hervormingsrijpheid

Belastinghervormingen hebben meer kans van slagen als er in de samenleving een gevoel van noodzakelijkheid is om ze door te voeren. Er moet een maatschappelijke bereidheid zijn om de status quo te verlaten. Dat kan gevoed zijn door rapporten of adviezen die zijn verschenen om het stelsel aan te passen. Zo was er voorafgaande aan de belastinghervormingen in 1990 en 2001 de breed gedeelde overtuiging dat het stelsel aangepast moest worden aan het tijdsgewricht. Voor de herziening in 2001 was het al bij velen duidelijk dat de belastinggrondslag (in de vermogenssfeer) verder werd uitgehold en dat de tarieven verder verlaagd moesten worden.

---

[11] Voorbeelden daarvan zijn het sociaal akkoord, woonakkoord, akkoord decentralisatie langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning en de akkoorden over hervorming pensioenen, langdurige zorg en studievoorschot.
[12] Dit is een gedeelde visie op de markten voor huur- en koopwoningen van de NVM, Aedes, Vereniging Eigen Huis en de Woonbond.

Bij de stelselherziening die uiteindelijk niet doorging in 1991 was er geen hervormingsbereidheid. In 1991 was er eerder sprake van een hervormingsmoeheid na de stelselherziening in 1990. In 2015 was er behoefte aan lastenverlichting en weinig animo voor verhoging van het verlaagde btw-tarief of voor vergroting van het lokale belastinggebied. Daarnaast waren er al substantiële fiscale wijzigingen doorgevoerd door het kabinet-Rutte II, zoals de beperking van het Witteveen-kader en de hypotheekrenteaftrek.

Dat hervormingsbereidheid van invloed is, blijkt uit eerdere (beperkte) aanpassingen van het belastingstelsel. Een voorbeeld hiervan is de bijleenregeling van de hypotheekrenteaftrek. Voor de ombouw van de bpm was al een bonus-malus regeling ingevoerd. Daarnaast werd breed gedeeld dat de CO_2-uitstoot verminderd diende te worden en dat ook de autobranche en de transportsector hieraan moesten bijdragen. Kortom: bij alle onderzochte casussen blijkt hervormingsrijpheid van belang te zijn voor het slagen daarvan.

Economische crisis

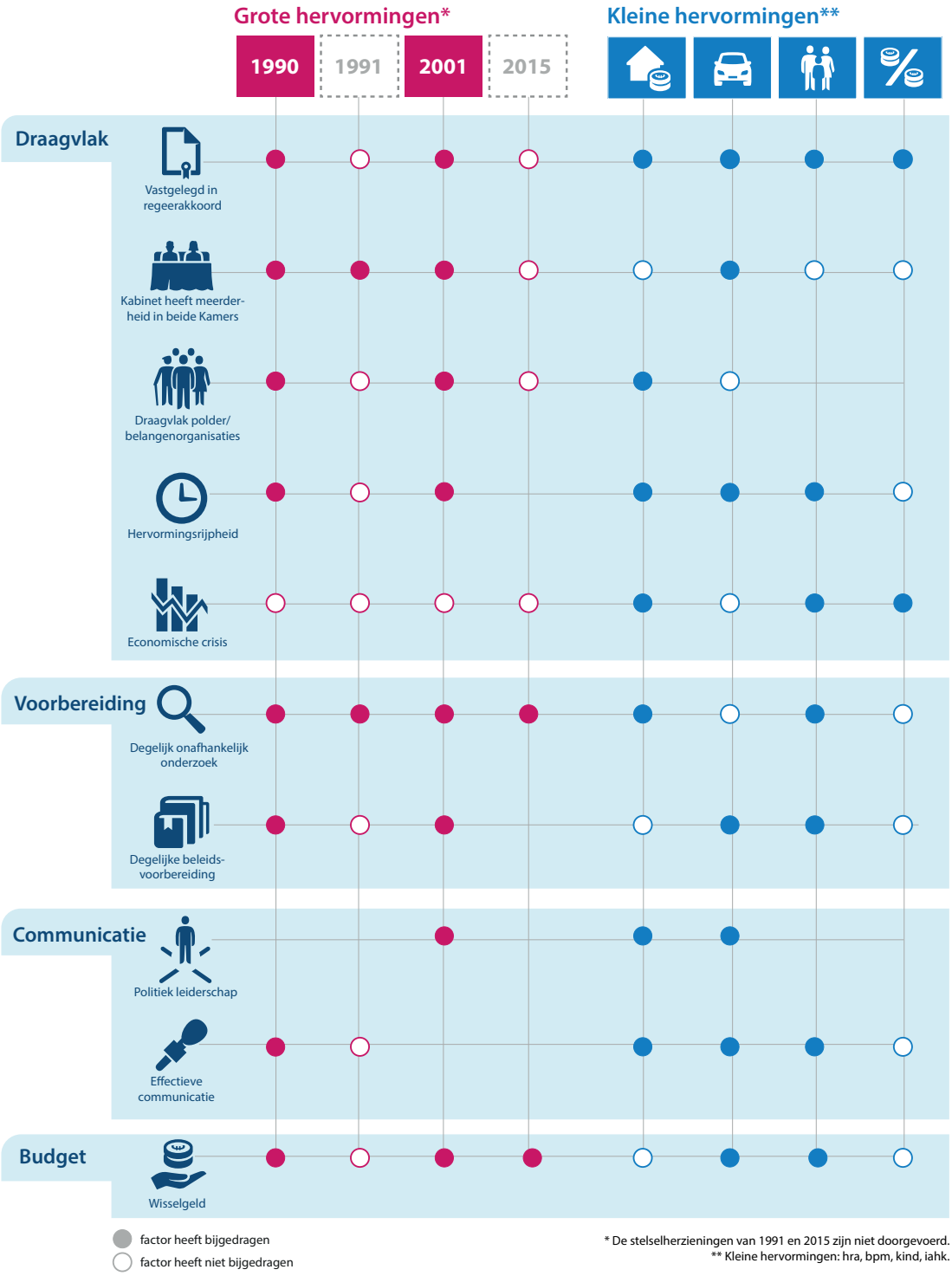
Bij een aantal specifieke hervormingen was de slechte economische en financiële situatie een argument om in te grijpen (*never waste a good crisis*). De inkomensafhankelijke heffingskorting en de stroomlijning van de kindregelingen hebben beiden budgettaire ruimte gegenereerd. De beperking van de hypotheekrenteaftrek was mede ingegeven door het gebrek aan budgettaire ruimte en het dreigende grote EMU-tekort. Het nijpende overheidstekort en de crisis schiepen hier juist een mogelijkheid om de woningmarkt te hervormen. Dit was eerder niet mogelijk. Ook uit de enquêtes onder de bevolking bleek, met het verloop van de crisis, een toenemend begrip voor beperkingen van de aftrek.

Degelijk onafhankelijk onderzoek

Het gaat hierbij om onderzoek van onafhankelijke nationale en/of internationale instituten of commissies die al bij de beleidsvoorbereiding van de hervorming beschikbaar zijn. Zo werden de voorstellen voor omvangrijke stelselherzieningen door belastingcommissies voorbereid. Voor grote ingrepen in het belastingstelsel lijken deze rapporten een noodzakelijke voorwaarde. Zonder deze rapporten was het onwaarschijnlijk dat een belastinghervorming in een regeerakkoord zou zijn beland.

Dit geldt ook voor de hypotheekrenteaftrek en de kindregelingen, maar niet voor de vergroening van de bpm en inkomensafhankelijke heffingskorting. Deze laatste is op ternauwernood in het regeerakkoord van Rutte II opgenomen. Dit kwam vooral vanwege de politieke druk om snel een alternatief voor de inkomensafhankelijke zorgpremie te vinden. Bij de vergroening van de bpm werd pas onderzoek gedaan na vastlegging van de plannen in het regeerakkoord. Dit laat zien dat onafhankelijk onderzoek niet altijd noodzakelijk is om een maatregel in te voeren. Daarmee is niet uitgesloten dat met vroegtijdige beschikbaarheid van onafhankelijk onderzoek de maatregelen er wellicht anders zouden hebben uitgezien.

Welke factoren dragen bij aan de totstandkoming van een hervorming?



* De stelselherzieningen van 1991 en 2015 zijn niet doorgevoerd.
** Kleine hervormingen: hra, bpm, kind, iahk.

Degelijke beleidsvoorbereiding

Een degelijke beleidsvoorbereiding in aanloop naar het wetstraject en de uitvoering kan helpen om de hervorming beter te onderbouwen en te presenteren. Dit kan helpen om draagvlak te vinden voor de plannen. Een voorkomend (en veelal succesvol) patroon voor grote stelselherzieningen, zoals in 1990 en 2001, is om in een kabinetsperiode al het verkennende en onderzoekende werk te verrichten en in de daaropvolgende periode de wetgeving tot stand te brengen. Ook werkt het om uitvoeringstechnische voorbereidingen te treffen. Het helpt daarbij als de coalitie die de hervorming voorbereidt, wordt gecontinueerd.

Bij de voorgestelde stelselherzieningen in 1991 en 2015 was er een minder uitgebreide en langdurige voorbereiding. In 1991 heeft het kabinet wel een SER-advies aangevraagd, maar geen eigen positie ingenomen. In 2015 is het uiteindelijke voorstel in de vorm van een keuzemenu in vrij korte tijd naar buiten gebracht. Zo'n korte voorbereidingstijd helpt de daadwerkelijke invoering van de hervorming niet.

Een degelijke beleidsvoorbereiding lijkt ook geen bepalende factor te zijn voor de partiele hervormingen van een stelsel. De beperking van de hypotheekrenteaftrek en inkomensafhankelijke heffingskorting werden ook zonder veel voorbereiding ingevoerd. De ombouw van de bpm kende wel een beleidsmatige voorbereiding van zeker twee jaar. De stroomlijning van de kindregelingen zelfs vier jaar.

Politiek leiderschap

De literatuur identificeert het 'eigenaarschap' van de hervorming met politiek leiderschap. Bij de stelselherziening in 2001, de beperking van de hypotheekrenteaftrek en de herziening van de bpm werd het politiek leiderschap van de relevante bewindspersonen expliciet genoemd als ondersteunende factor voor het succes. Bij de andere casussen kwam deze factor niet ter sprake. Dat betekent niet dat politieke leiderschap irrelevant was, maar het was in ieder geval niet van zichtbare betekenis. Het kan ook zijn dat een hervorming zo politiek en maatschappelijk breed gedragen werd dat politiek leiderschap niet noodzakelijk was, denk aan de stelselherziening in 1990.

Effectieve communicatie (framing)

Om een hervormingsvoorstel verder te brengen is het van belang deze goed te communiceren, te *framen*. De beperking van de hypotheekrenteaftrek is vooral gecommuniceerd als een manier om hoge hypotheekschulden tegen te gaan en nieuwe onderwaterproblematiek te voorkomen. De crisis maakte dit *frame* mogelijk. Dat terwijl bestaande onderzoeksrapporten juist de hervormingen vanuit mogelijke doelmatigheidswinsten en herverdelingsaspecten beargumenteerden. De framing van de bpm-grondslagwijziging als optie voor lastenneutrale milieuwinst lijkt te hebben bijgedragen aan de succesvolle invoering. Bij de Oort-operatie in 1990 werd de belastinghervorming vooral gepresenteerd als een noodzakelijke vereenvoudigingsslag waarvan iedereen voordeel had.

De Commissie Stevens pleitte in 1991 om het gehele belastingstelsel om te gooien. Dit verklaart de titel van het rapport: *Graag of niet*. Deze framing bleek een hindernis; men

stelde liever zelf hervormingen samen uit de voorgestelde maatregelen. De belastingherziening in 2001 werd gepresenteerd als het 'robuuste stelsel voor de 21e eeuw'. Geïnterviewden en anderen betwijfelen of dat zeer effectief was, maar het heeft niet tegen de invoering ervan gewerkt. De herziening in 2015 werd niet geframed als een pakket dat in zijn geheel moest worden geïmplementeerd, maar bood juist een keuzemenu. Hiervan is vervolgens alleen de lastenverlichting op arbeid uitgevoerd. Fundamentele onderdelen (lastenverschuiving naar btw en ozb) werden niet overgenomen.

Wisselgeld

Belastingherzieningen kennen doorgaans 'winnaars' en 'verliezers', in termen van koopkracht of werkgelegenheid. Wanneer er budgettaire ruimte is om de verliezers te compenseren, zal de weerstand tegen een hervorming afnemen. Zulk wisselgeld was er bij de stelselherzieningen in 1990, 2001 en 2015. Het ging daarbij om respectievelijk 2, 2,5 en 5 mld euro. Juist het snel verbeterde overheidsbudget was de reden om een belastinghervorming voor te bereiden.

Bij de herziening in 1991 was dit wisselgeld er niet. Toch lijkt het er niet op dat dit de doorslaggevende factor voor de mislukking was. Dat was eerder het gebrek aan draagvlak. Ook bij de ombouw van de bpm was er budgettaire ruimte. Er was voldoende budget om lagere inkomsten door gedragseffecten te accepteren waarbij de uiteindelijke derving niet voorzien was. Bij de hypotheekrenteaftrek en de inkomensafhankelijke heffingskorting overige hervormingen was er geen wisselgeld om verliezers te compenseren, maar dat was geen beletsel om de hervorming in te voeren.

5 Lessen

Vanuit economisch perspectief wordt een belastinghervorming beoordeeld op de brede welvaartseffecten die het met zich meebrengt. Dat kan doelmatigheid zijn, maar ook de mate van herverdeling, de budgettaire opbrengst, de complexiteit van de uitvoering, de mate van rechtvaardigheid, maar ook de kwaliteit van het milieu of de gevolgen voor de gezondheid kunnen hier deel vanuit maken. Echter, belastinghervormingen die aan de brede welvaart bijdragen worden niet vanzelf ingevoerd. Daarvoor moet aan een aantal politiek-economische omstandigheden worden voldaan.

In dit onderzoek worden lessen getrokken uit eerdere hervormingen en pogingen daartoe. Centraal staan de factoren die bepalend zijn voor de kans dat een hervorming uitgevoerd zal worden. Hiervoor zijn een aantal grote belastingstelselherzieningen en een aantal hervormingsmaatregelen bestudeerd. Uit dit onderzoek blijkt dat de kans groot is dat grote hervormingen worden doorgevoerd als: de hervorming in het regeerakkoord staat, er maatschappelijk draagvlak is en de hervorming goed voorbereid is. Dit blijkt uit onafhankelijk onderzoek en meerdere jaren van beleidsvoorbereiding. Een politieke meerderheid in beide Kamers, hervormingsbereidheid en budgettaire ruimte om verliezers van de hervorming te compenseren, zijn ook belangrijk. Andere factoren, zoals politiek

leiderschap en effectieve framing kunnen behulpzaam zijn, maar zijn niet bepalend voor het doorvoeren van de hervorming.

Duidelijk is dat er bij de gestrande pogingen van 1991 en 2015 meerdere omstandigheden niet of negatief hebben bijgedragen aan de kans van slagen van de hervorming. Vooral door het gebrek aan maatschappelijk draagvlak strandden de hervormingen. In alle gevallen was er sprake van degelijk voorbereidend onderzoek in de aanloop naar het hervormingsproces. Hoewel degelijk onderzoek de kans op doorvoering van een herziening kan vergroten, blijkt dit dus geen doorslaggevende factor.

Voor de specifieke hervormingsmaatregelen zijn minder factoren van belang. In het meest extreme geval (inkomensafhankelijke heffingskorting) was alleen opname in het regeerakkoord al voldoende voor de doorvoering van de hervorming. Veel van de andere factoren hielpen wel. Behalve voor de inkomensafhankelijke heffingskorting was er in alle gevallen draagvlak voor de hervorming. Ook de economische crisis heeft het gevoel van urgentie voor de maatregelen vergoot. Enige voorbereiding, in de vorm van onafhankelijke rapporten of een beleidsvoorbereiding, blijkt noodzakelijk voor de hervorming. In de meeste gevallen hielp effectieve communicatie om de hervorming tot stand te brengen en in een aantal gevallen hielp ook politiek leiderschap de hervorming vooruit.

De voorbereiding van de hervorming en de communicatie over de hervorming zijn nog wel door een kabinet te beïnvloeden. Voor maatschappelijk en politiek draagvlak ligt dat lastiger, zeker op de korte termijn. Toch is dit voor een hervorming wel noodzakelijk. Een andere factor is de budgettaire ruimte. Extra geld kan een hervorming helpen.

De hervormingspogingen die niet doorgevoerd zijn, in 1991 en 2015, waren niet zinloos. Uit de rapporten van de belastingcommissies-Stevens, Van Weeghel en Van Dijkhuizen werden later wel een aantal maatregelen doorgevoerd.

Als complete stelselherzieningen niet opportuun zijn, kan het zinvol zijn kleinere hervormingen voor te stellen om de status quo te doorbreken (Brys, 2011). Die kleinere hervormingen kunnen bijdragen aan de hervormingsbereidheid en geeft daarmee mogelijk steun voor een vervolg. Daarbij is bij een kleine hervorming de kans groter dat de voordelen van de hervorming zichtbaar worden tijdens de kabinetsperiode. Dit kan het politieke draagvlak vergroten.

Zeker in tijden van politiek fragmentatie kan de stapsgewijze aanpak een goed alternatief zijn. Het nadeel van de stapsgewijze aanpak kan echter wel zijn dat bepaalde hervormingen nooit uitgevoerd worden, omdat er geen uitruil mogelijk is waardoor de verliezen voor een (beperkte) groep te groot zijn. Het afschaffen van aftrekposten kan dan bijvoorbeeld lastig zijn. De Mirrlees review (Alt et al. 2012) adviseert om die reden juist hervormingen van verschillende belastingen te combineren om uitruilen mogelijk te maken.

Conclusie

De allesbepalende factor voor het slagen van een hervorming lijkt toch wel dat het wordt aangekondigd in een regeerakkoord. Daarna is het *window* min of meer gesloten tot aan een nieuwe verkiezing. Voordat een hervorming in een regeerakkoord opgenomen wordt, staat deze over het algemeen in een verkiezingsprogramma van één of meerdere partijen. Maar voordat een hervorming in een verkiezingsprogramma wordt opgenomen, is het wel van belang dat het probleem voldoende geduid is en er oplossingen beschikbaar zijn. De strategie om hervormingen te agenderen is om vroegtijdig degelijk onderzoek te laten doen en een communicatieplan op te stellen om draagvlak voor de hervorming te creëren. Alleen dan liggen de oplossingen klaar als de mogelijkheid van een hervorming zich voordoet en is er tegelijkertijd maatschappelijk draagvlak.

Literatuurverwijzingen

Alt, J., I. Preston en L. Sibieta, 2011, The Political Economy of Tax Policy, in: J. Mirrlees (ed.) *Tax By Design - The Mirrlees Review*, Oxford University Press: Oxford. (link)

Bettendorf, L. en S. Cnossen, 2014, Bouwstenen voor een moderne BTW, CPB Policy Brief 2014/02 (link).

Brys, B., 2011, Making Fundamental Tax Reform Happen, OECD Taxation Working Papers, No. 3, OECD (link).

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen Van Dijkhuizen, 2013, *Naar een activerender belastingstelsel*, Eindrapport (link).

Commissie-Oort, 1986, *Zicht op eenvoud*, Rapport van de Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, Distributiecentrum Overheidspublicaties, Den Haag.

Commissie-Stevens, 1991, *Graag of niet*, Rapport van de Commissie voor de Belastingherziening, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij.

Drazen, A., 2000, *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press (link).

EU, 2016, Tax reforms in the Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, European Economy 6|2014. (link)

Floor E. en M. van 't Riet, 2016, De politieke economie van de ombouw van de bpm invoering en reparatie, CPB Achtergronddocument (link).

IMF, 2016, Kingdom of the Netherlands: selected issues, IMF Country Report No. 16/46. (link)

Jongen, E., H-W de Boer en P. Dekker, 2015, De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, CPB Policybrief 2015/02 (link).

Jongen, E., P. Koot en M. Vlekke, 2016, De politieke economie van inkomensbeleid: Makkelijker kunnen we het niet maken?, CPB achtergronddocument (link).

Kempen, M. van, en W. Suyker, 2016, De politieke economie van de hervormingen in de loon- en inkomstenbelasting, CPB Achtergronddocument (link).

Kingdon, J., 2011, *Agendas, alternatives and public policies,* Longman (link).

Lejour, A., 2016, De politieke economie van de hypotheekrenteaftrek, CPB Achtergronddocument (link).

Lejour, A. en M. van 't Riet, 2015, Een meer uniforme belasting op kapitaalinkomen, CPB Policy Brief 2015/16 (link).

OESO, 2010, Making reform happen: experiences from OECD countries. (link)

OESO, 2015, Revenue Statistics 2015. (link)

Saint Paul, G., Comment on "The unbearable divergence of unemployment in Europe" by Tito Boeri and Juan Jimeno, in conference proceedings van *Inflation and unemployment in Europe*, ECB Forum on Central Banking, Sintra, Portugal.

Studiecommissie Belastingstelsel van Weeghel, 2010, *Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel* (link).

Suyker, W., 2013, Hoe sterk is de samenhang tussen regeerakkoord en de doorgerekende verkiezingsprogramma's?, CPB Achtergronddocument (link).

Vis, B., *Politics of Risk Taking: welfare state reform in advanced democracies*, Amsterdam University Press (link).

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

Juni 2016 | ISBN 978-90-5833-735-1