

# VU Research Portal

## The Dutch VAT compensation fund and municipalities' contracting out decisions

Wassenaar, M.C.

2011

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Wassenaar, M. C. (2011). *The Dutch VAT compensation fund and municipalities' contracting out decisions*. Zijlstra Center.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Samenvatting

In 2003 werd in Nederland het BTW-compensatiefonds ingevoerd om daarmee een aantal verstoringen in afwegingen van decentrale overheden op te heffen die het gevolg zijn van het Europese BTW-regime. Het betrof in het bijzonder de keuze taken zelf uit te voeren, of deze uit te besteden aan een private ondernemer. Deze studie onderzoekt de effectiviteit van dit fonds op afwegingen die Nederlandse gemeenten maken.

### *Hoofdstuk 2*

Het uitbesteden van overheidstaken, in het bijzonder aan private aanbieders, kan een aantal voordelen hebben. Overzichtsstudies gebaseerd op ervaringen met het uitbesteden van diverse overheidstaken, gaven indicaties voor kostenbesparingen van ongeveer twintig procent, zonder nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening, hoewel andere meer recente empirische studies op zijn best meer gemengde uitkomsten laten zien. Ook op andere gronden dan de budgettaire voordelen, zoals de kwaliteit van de externe dienstverlening of op basis van ideologische en pragmatische argumentatie, kan de keuze gemaakt worden om taken uit te besteden. Echter, een alomvattende verklaring voor de uitbestedingskeuzes van publieke organisaties is nog niet beschikbaar. Bijna geen enkele van de Europese empirische studies over dit onderwerp beschrijft de BTW-consequenties in het geval van uitbesteden aan een private ondernemer en houdt daarmee in de analyse rekening. Dit is opvallend omdat in de Europese Unie uitbesteden leidt tot een BTW-last die de bruto kosten van uitvoering verhoogt. Als zonder correctie voor dit effect de studies concluderen dat uitbesteden niet leidt tot lagere bruto kosten, tonen zij in feite dat de kosten van uitbesteden, afgezien van de BTW, lager zijn. In dat geval is uitbesteden te prefereren vanuit maatschappelijk perspectief. Studies die laten zien dat uitbesteding aan private aanbieders gepaard gaat met kostenbesparingen, onderschatten de omvang van dit effect, als geen rekening gehouden wordt met het BTW-effect.

Een niet-fiscaal compensatiefonds – zoals geïntroduceerd door een aantal Noord-Europese lidstaten van de Europese Unie en Noorwegen – is een adequate oplossing voor de BTW-verstoring. Hoewel ook andere aspecten relevant kunnen zijn voor het realiseren van een gelijk speelveld tussen het in huis uitvoeren van taken of het uitbesteden daarvan, is de invoering van een BTW-compensatiefonds belangrijk om de private uitvoering van overheidstaken, en daarmee een efficiënte overheid, te faciliteren. Landen met een compensatie voor BTW kennen gemiddeld genomen een grotere mate van private uitvoering van de huisvuilinzameling. Voor Denemarken, Zweden en Noorwegen zijn er indicaties dat de invoering van het compensatieregime heeft geleid tot een toename in uitbesteding. In andere lidstaten blijft de verstoring van kracht. Ook blijft de BTW-verstoring nog steeds aanwezig

voor (private) aanbieders van BTW-vrijgestelde ondernemersprestaties. Dit kan leiden tot een significant efficiencyverlies in sectoren als de gezondheidszorg en het onderwijs. Daarom zouden de verstoringen zoveel mogelijk opgelost moeten worden door een aanpassing van het Europese BTW-regime.

### *Hoofdstuk 3*

De Europese BTW-wetgeving kent een globaal onderscheid tussen belastbare, vrijgestelde en niet-ondernemersprestaties. De laatste categorie omvat doorgaans de prestaties van overheidslichamen. Bij de vrijgestelde en niet-ondernemersprestaties – vaak uitgevoerd door overheidsorganisaties, non-profitorganisaties en charitatieve instellingen – bestaat er geen recht op vooraftrek van BTW. Het gevolg is dat de BTW-wetgeving de besluitvorming door deze organisaties verstoort. Deze verstoring betreft vooral de keuze tussen het zelf uitvoeren van taken en het uitbesteden aan een private partij, omdat in het tweede geval over de volledige kosten BTW in rekening moet worden gebracht. Daarbij hebben deze organisaties een prikkel om op zoek te gaan naar BTW-besparende constructies. Tot slot verhindert de BTW mogelijk de onderlinge uitwisseling van personeel tussen deze organisaties.

Als een private onderneming in staat is een activiteit efficiënter uit te voeren dan het overheidslichaam, kan het private alternatief nog steeds duurder zijn dan uitvoering door de overheid zelf doordat BTW de externe kostprijs verhoogt. Wil de private aanbieder concurrerend zijn, moet de kostprijs substantieel lager zijn dan het publieke alternatief.

Het BTW-compensatiefonds – zoals in 2003 in Nederland geïntroduceerd – neutraliseert via een budgettaire oplossing deze BTW-verstoring. Verondersteld wordt dat door de realisatie van een gelijk speelveld tussen zelf doen en uitbesteden, overheden een betere afweging kunnen maken tussen beide alternatieven en kunnen profiteren van de efficiency van de private sector. Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden ontvangen compensatie voor de volledige BTW-lasten over het grootste deel van hun niet-ondernemersprestaties. Het fonds werd budgettair neutraal ingevoerd door een verlaging van de uitkering uit het gemeente en –provinciefonds. Na invoering wordt het fonds jaarlijks verhoogd met de extra BTW-ontvangsten door de toegenomen uitbesteding.

In de jaren voorafgaande aan de invoering van het fonds, waren de meeste betrokken nationale actoren als de Ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken, de Raad voor de Financiële Verhoudingen en de betrokken parlementariërs zeker van de relevantie van het realiseren van gelijk speelveld rond uitbesteden, zij het dat een groot aantal individuele gemeenten en provincies een kritischer mening hadden over het voornemen. De VNG en het IPO als vertegenwoordigers van de gemeenten en provincies probeerden de balans tussen de voor- en nadelen in het oog te houden. Echter, een ex-ante empirische onderbouwde beleidsevaluatie naar het bestaan en de omvang van de BTW-verstoring, de

motieven van gemeenten en provincies om taken al dan niet uit te besteden en de gevolgen van de invoering van het fonds werd destijds niet uitgevoerd. Daardoor is een objectieve vergelijking van de kosten en de baten van het fonds destijds niet gemaakt.

Bij de invoering van het fonds ontstonden verschillende overgangsproblemen, die gedeeltelijk pas vlak voor, of zelfs na de invoering van het fonds, zichtbaar werden. In het bijzonder waren de gevolgen van het fonds op de subsidies verstrekt door de Europese Unie, de administratieve gevolgen voor gemeenten en provincies en de omvang van het activaprobleem waren nog niet helder tijdens het wetgevingsproces. Vooral het laatste aspect leidde tot substantiële budgettaire gevolgen voor individuele gemeenten en provincies. De budgettaire effecten op kasbasis, vanwege het verschil tussen de verlaging van de uitkering uit het gemeente- en provinciefonds en de BTW-compensatie voor een individuele gemeente of provincie waren ook relevant, al werden deze effecten de eerste jaren gedempt.

Ondanks de kritiek van individuele gemeenten werd het wetsvoorstel unaniem door het parlement aangenomen. Een belangrijke verklaring voor deze positieve en weinig kritische houding ligt in de ideologisch bepaalde tijdgeest, waarin de overheid het belangrijk vond om een gelijk speelveld te realiseren tussen zelf doen en uitbesteden aan een private aanbieder. De kritische houding van de gemeenten en provincies – vanwege de administratieve complexiteit en de budgettaire consequenties in combinatie met de sterk fiscale benadering vanuit het Ministerie van Financiën – verhinderden een soepele invoering, acceptatie en toepassing van het fonds.

Naast het realiseren van een gelijk speelveld tussen zelf doen en uitbesteden, had het fonds tot doel de prikkel tot het opzetten van belastingbesparende BTW-constructies te laten verdwijnen en het onderling uitwisselen van personeel te vereenvoudigen. Op beide aspecten was ten tijde van de invoering van het fonds de omvang van het probleem niet helder. Alleen voor wat betreft het eerste suggereert een evaluatie, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën, dat het gebruik van dergelijke constructies is afgenomen. Daarentegen heeft de invoering van het fonds ook nieuwe afbakeningsdiscussies gecreëerd, en daarmee, zij het op een kleinere schaal, nieuwe prikkels om de BTW-last te minimaliseren.

De invoering van het fonds had ook een aantal positieve neveneffecten, zoals een verbetering van de administratieve organisatie bij gemeenten en provincies. Belangrijker dan dat is dat het fonds leidde tot een toename van de bestedingsmogelijkheden van de gemeenten voor wat betreft hun compensabele activiteiten. Immers, vanaf de invoering van het fonds hoefden de gemeenten hun belastingtarieven alleen nog maar te verhogen voor de netto-kosten, doordat de BTW over hogere uitgaven wordt gecompenseerd. Hetzelfde effect trad op met de stille reserves van gemeenten, die in

koopkracht toenamen in het jaar van invoering van het fonds, doordat uitgaven zonder BTW konden worden gedaan.

Voor een groot deel van de gemeentelijke activiteiten, bijvoorbeeld op terrein van onderwijs en welzijn, bestaat de BTW-verstoring nog steeds. Datzelfde geldt voor andere overheidslichamen als waterschappen en aanbieders van vrijgestelde ondernemersprestaties, bijvoorbeeld in de zorg. Destijds werd deze keuze door de wetgever verklaard uit het maar in beperkte mate van bestaan van de BTW-verstoring (waterschappen) – als de complexiteit van de invoering van een dergelijk regime (zorg). Vanuit deze sectoren kwam er de afgelopen jaren amper een oproep tot het oplossen van dit probleem. Dit zou verklaard kunnen worden door zowel het ontbreken van de verstoring, als door het feit dat de oplossing zoals gevonden voor de decentrale overheden aanzienlijke nadelen kent. Desondanks stelden vrijwel alle politieke partijen in de campagne voor de parlementsverkiezingen in 2010 voor om een BTW-compensatiefonds voor de zorg in te voeren om het uitbesteden van taken aan de private sector aantrekkelijker te maken. Dit voornemen lijkt echter meer ingegeven door de verwachte opbrengsten van € 0.2 mld., zoals geraamd door het CPB, dan door de verwachte baten van de introductie van een gelijk speelveld.

Voor zowel de gemeenten als de provincies laten de uitgaven van het fonds sinds de invoering een groei zien die hoger ligt dan de uitgaven van deze overheidslagen die voor compensatie in aanmerking komen. Dit geeft een indicatie dat de overheden geleidelijk hun taken meer uitbesteden aan private partijen, wat toegeschreven zou kunnen worden aan de invoering van het fonds. Echter, we kunnen niet uitsluiten dat het gaat om een trend die al bestond voor de invoering van het fonds.

#### *Hoofdstuk 4*

Rond de invoering van het fonds waren de meeste gemeenten negatief gestemd over het voornemen, bijvoorbeeld vanwege de administratieve consequenties en het ontkennen van de gevolgen van de BTW-verstorings. Daarnaast kwam gedurende de invoering een aantal overgangsproblemen naar voren. Dit gegeven was aanleiding onderzoek te doen naar de effecten van de invoering van het fonds op uitbestedingsbeslissingen en de mening van de gemeenten over het fonds. Aan de hand van een e-mailenquête gericht aan alle Nederlandse gemeenten in 2006, drie jaar na de introductie van het fonds, onderzochten we de effectiviteit van het fonds. We ondervroegen alle gemeenten naar (1) de mate waarin taken werden uitbesteed, (2) de gevolgen van de invoering van het BTW-compensatiefonds op uitbestedingskeuzes van gemeenten en (3) de mening van gemeenten over het fonds. De enquête was gericht aan de wethouders, verantwoordelijk voor de portefeuille financiën. Een representatieve set van 198 gemeenten (43%) was beschikbaar voor analyse.

Er was in de meeste gemeenten volgens de ondervraagden geen sprake van een verstoring door de heffing van BTW op het uitbesteden van activiteiten. In het algemeen hebben gemeenten een negatieve opinie over het fonds en achten het overbodig. Deze houding hangt samen met de administratieve consequenties van de invoering van het fonds, in combinatie met de onbekendheid met de BTW-wet- en –regelgeving, de budgettaire effecten, en de ontkenning van het bestaan van de BTW-verstoring. Daarnaast geldt dat een groot deel van de taken eerder al was uitbesteed in de jaren voor invoering van het fonds en is het uitbesteden van taken geen politiek relevant onderwerp. Blijkbaar spelen de mogelijke kostenvoordelen van uitbesteden – zijnde het verschil tussen de kostenvoordelen van de private partij en de kosten van BTW – maar een beperkte rol in de afweging een taak al dan niet uit te besteden. Daardoor ontbreekt het in grote mate aan legitimiteit voor het fonds. Ook was er in de eerste jaren na de invoering van het fonds geen duidelijke toename in uitbesteding van taken te zien.

Gemeenten stellen dat andere argumenten en motieven relevanter zijn dan het budgettaire effecten op de keuze om taken al dan niet uit te besteden en noemen daarbij institutionele en pragmatische overwegingen. Als voorbeelden noemen zij de optimale omvang van de gemeentelijke organisatie, de noodzakelijke expertise voor bepaalde activiteiten, de kwetsbaarheid van de uitvoering van bepaalde taken, het gebrek aan capaciteit bij de gemeente, de arbeidsjuridische status van gemeentelijke ambtenaren en de zorg voor de werkgelegenheid in de gemeente. Hoewel in een aantal gemeenten een toename van de uitbestedingen wordt verwacht in de komende jaren, stellen de meeste gemeenten dat dit losstaat van de invoering van het BTW-compensatiefonds.

### *Hoofdstuk 5*

Zoals hoofdstuk 4 laat zien, zijn andere motieven dan de budgettaire gevolgen wellicht relevanter bij keuzes om taken al dan niet uit te besteden. Aan de hand van 17 interviews met gemeentelijke managers, onderzochten we de motieven voor gemeenten om hun taken al dan niet uit te besteden.

De wijze van gemeentelijke taakuitoefening is in het algemeen geen relevant onderwerp voor de politiek en het gemeentelijk management. Gemeenten evalueren niet regelmatig de kosten en kwaliteit van hun dienstverlening in vergelijking met alternatieven. Zolang een activiteit adequaat wordt uitgevoerd en er bestaan geen klachten vanuit burgers of de gemeentelijke organisatie zelf, ontbreekt veelal een aanleiding een verandering van taakuitoefening te overwegen. Anderzijds, als er sprake is van structurele ondermaatse taakuitoefening, en er ontstaan klachten over de gemeentelijke organisatie of dienstverlening, wordt de taakuitoefening een bestuurlijk relevant onderwerp en is er aanleiding tot evaluatie. Als gevolg wordt uitbesteding overwogen of doorgevoerd. Daarnaast geven institutionele ontwikkelingen als veranderingen in wetgeving, de decentralisatie van taken of de bouw van nieuwe

accommodatie aanleiding na te denken over wijziging in taakuitoefening. De herindeling van gemeenten lijkt – voor zover af te leiden uit dit onderzoek – geen aanleiding om na te denken over verandering in de taakuitoefening. In veel gemeenten is het in huis uitvoeren van taken daardoor te verklaren uit het feit dat er nooit aanleiding was na te denken over wijziging in uitvoering.

Deze studie laat zien dat – in het geval een gemeente de voor- en nadelen van uitbesteden afweegt – het efficiencymotief het meest relevant is. Het belang van dit motief lijkt onafhankelijk van de gemeentegrootte. Voor kleinere gemeenten zijn andere motieven meer relevant, zoals de stabiliteit van gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van externe dienstverleners. Linkse gemeenten zijn minder positief over uitbesteden, in het bijzonder aan private ondernemers. Enkele gemeenten verklaren dat de private ideologische opinie van invloedrijke lokale politici of gemeentelijke managers over de voordelen van uitbesteden ook relevant zijn.

In aanvulling op de meer gebruikelijke motieven die zijn afgeleid van de ‘public choice’ en transactiekosten theorieën, toont deze studie het belang van institutionele motieven, zoals de stabiliteit van dienstverlening, de onafhankelijkheid van externe dienstverleners, de arbeidsjuridische status en pensioneringsbeslissingen van gemeentelijke medewerkers of de bouw van nieuwe gemeentelijke accommodatie. Deze motieven zijn vooral van belang voor de kleinere gemeenten. Echter, het meest belangrijke institutionele feit is dat de afweging om taken niet langer zelf uit te voeren of uit te besteden doorgaans wordt veroorzaakt door structurele ontevredenheid over de wijze van dienstverlening of een wijziging in de taak door nieuwe wetgeving. Daarnaast spelen meer pragmatische-organisatorische motieven een rol zoals, het gebrek aan voldoende personeel, het gebrek aan expertise binnen de eigen gemeentelijke organisatie, in het bijzonder voor kleinere gemeenten.

### *Algehele conclusie*

Gebaseerd op de analyses in de voorafgaande hoofdstukken, zoals hiervoor samengevat, beantwoorden we de centrale vraag van deze studie:

Wat zijn de baten van de invoering van het Nederlandse BTW-compensatiefonds, in het bijzonder op uitbestedingsbeslissingen gemaakt door gemeenten?

Het BTW-compensatiefonds is een adequate oplossing voor de BTW-verstoring voor een groot deel van de activiteiten van gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Het fonds is per definitie alleen een oplossing voor die activiteiten die voor compensatie in aanmerking komen. Het fonds is in grote lijnen vergelijkbaar met oplossingen in andere lidstaten van de Europese Unie, zoals Denemarken,

Zweden en Finland. Deze indirecte budgettaire oplossing is echter second best, omdat de verstoring primair opgelost zou moeten worden door een aanpassing van de Europese BTW-wetgeving.

De invoering van het fonds in Nederland was gebaseerd op de premisse dat gemeenten, provincies en kaderwetgebieden een drempel ondervonden om taken uit te besteden aan private aanbieders. Opmerkelijk genoeg werd voor de invoering van het fonds geen ex-ante empirisch getoetste beleidsevaluatie uitgevoerd naar de kosten en opbrengsten van het voorstel. De invoering was met name gebaseerd op de veronderstelde potentiële voordelen van uitbesteden en het versturende effect van de BTW-heffing, in lijn met het marktgeoriënteerde denken gedurende de jaren negentig van de vorige eeuw. Hoewel volgens de wetgever het enige doel bestond uit het creëren van een gelijk speelveld tussen zelf doen en uitbesteden, was een groei in de uitbestedingen aan de private sector verwacht. Echter, zoals deze studie voor Nederland laat zien, ondervonden gemeenten de versturende werking van de BTW-heffing niet expliciet. Voor de meeste gemeentelijke activiteiten, gaf de BTW geen verstoring om deze uit te besteden en de invoering van het BTW-compensatiefonds leidde niet tot een significante toename in uitbesteden, omdat andere motieven dan de budgettaire effecten de besluitvorming lijken te domineren.

Gemeenten hanteren een groot aantal motieven om taken al dan niet uit te besteden, al geldt daarbij wel dat het efficiencyargument tamelijk relevant is. Institutionele motieven, zoals de stabiliteit van dienstverlening zijn ook relevant, in het bijzonder voor kleinere gemeenten. Nog belangrijker is dat alleen in het geval van structurele problemen bij de dienstverlening, een wijziging in de taken, of andere institutionele wijzigingen gemeenten een wijziging in taakuitoefening overwegen. Zoals deze studie laat zien, was de invoering van het BTW-compensatiefonds niet een dergelijke institutionele wijziging. Anderzijds, door het ontstaan van een gelijk speelveld met betrekking tot de lasten van BTW tussen zelf doen en uitbesteden, had de keuze tussen zelf doen en uitbesteden, ook in het geval van andere motieven, geen budgettaire drempel meer. De introductie en uitvoering van het fonds ging gepaard met aanzienlijke transitiekosten, door de complexiteit van de wetgeving van het BTW-compensatiefonds en de administratieve gevolgen van het fonds. Ook leidde het fonds tot aanzienlijke herverdelingseffecten tussen de deelnemers. We concluderen dat het het fonds ontbrak aan legitimiteit doordat gemeenten verklaren dat de heffing van BTW in de praktijk hun afwegingen rond zelf doen of uitbesteden niet of nauwelijks verstoort.

Anderzijds geven gemeenten aan dat, naast een groot aantal andere motieven, het efficiencymotief relevant is in het geval zij een afweging maken om een taak al dan niet uit te besteden aan de markt. Daarbij geldt wel dat de grotere efficiency van de externe dienstverlener vaak wordt verondersteld en maken de gemeenten niet een expliciete kostprijsvergelijking tussen beide alternatieven. Het fonds zou daarmee – in ieder geval impliciet – een effect moeten hebben op de mate waarin taken aan private ondernemers worden uitbesteed, de kosten van hun taakuitoefening en daarmee de efficiency van



gemeenten. Voor zowel gemeenten als provincies laat het fonds sinds de invoering een groei zien die hoger is dan de feitelijke niet-ondernemersprestaties van deze lichamen die voor compensatie in aanmerking komen. Dit is een indicatie dat zij geleidelijk meer taken uitbesteden aan de private sector. Echter, dit zou ook een trend kunnen zijn die al gaande was voor invoering van en daarmee onafhankelijk is van het fonds. Deze conclusie is consistent met voorzichtig positieve conclusies over de effectiviteit van vergelijkbare regimes in andere Europese landen,

Naast het creëren van een gelijk speelveld tussen zelf doen en uitbesteden met betrekking tot de BTW, had het fonds twee andere doelstellingen: het beëindigen van de prikkel om BTW-besparende constructies aan te gaan en het vereenvoudigen van het onderling uitwisselen van personeel tussen overheidslichamen. In theorie zou het fonds positieve effecten op beide aspecten moeten hebben. Deze studie en andere evaluaties laten hiervoor geen bewijs zien, zowel niet voor het bestaan van het probleem, als voor de mate waarin het fonds een oplossing zou bieden.

Het uitbesteden van taken is vanwege schaalvoordelen eerder aantrekkelijk voor kleinere dan voor grotere gemeenten. Voor de komende jaren wordt een groot aantal herindelingen tussen gemeenten verwacht, die leiden tot een afname van het aantal kleinere gemeenten, wat leidt tot een afname van de behoefte aan uitbesteden. Anderzijds, leidt de toenemende budgettaire krapte door de financiële crisis bij veel gemeenten, tot een prikkel om op zoek te gaan naar mogelijke efficiencyverbeteringen, zoals door uitbesteden van taken aan de private sector. Daardoor is het mogelijk dat de komende jaren het fonds alsnog een impuls zal geven aan het uitbesteden, en daarmee positiever zal worden beoordeeld.

Gezien de nog steeds negatieve houding van de meeste gemeenten over het fonds, zou het nuttig zijn als het Rijk de interne evaluatie van gemeentelijke taakuitoefening zou stimuleren, net als de kwaliteit van de gemeentelijke inkooporganisaties, omdat beide aspecten kunnen bijdragen aan een meer positieve beoordeling van het BTW-compensatiefonds, een optimale ingerichte gemeentelijke organisatie en een voldoende gebruik van het BTW-compensatiefonds.

Tot slot, deze studie laat zien dat in het geval van een grootschalige beleidswijzing, met vergaande implicaties, het van belang is dat er een gedegen ex-ante beleidsevaluatie wordt uitgevoerd. Een dergelijke studie zou zowel een op feiten gebaseerde analyse van de voordelen moeten bevatten, als een inzicht in de neveneffecten, waarbij administratieve consequenties niet onderschat moeten worden. In het bijzonder zou bij de voorgenomen invoering van een BTW-compensatiefonds voor de zorgsector, zoals opgenomen in het regeerakkoord van het Kabinet Rutte-Verhagen, vooraf de kosten en de baten gedegen in beeld moeten worden gebracht.