



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Uitvoering autodomein Belastingdienst

Verdiepingscasus bij rapport
Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Bertholt Leeftink

Met medewerking van:

Arash Amini
Abdessalam Es-Saghir
Bas Kiviet
Agnes Maassen

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Verdiepingscasus Autodomein

Bijlage bij rapport Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst

17 januari 2019

Samenvatting

Belastingheffing heeft doorgaans twee hoofdoelen: 1) het ophalen van geld voor de bekostiging van overheidsuitgaven (*budgettaire functie*) en 2) het realiseren van andere niet-fiscale beleidsdoelen (*instrumentele functie*). In het hoofdrapport zijn de taken die beide doelen dienen aangeduid als 'duale' taken. Voor deze taken wordt geadviseerd om een beslisboom op te stellen op basis waarvan beoordeeld kan worden of uitvoering door de belastingdienst dan wel door een alternatieve uitvoerder de voorkeur heeft. Vanuit het perspectief van de Belastingdienst is geadviseerd om het elders beleggen van de taak vast te stellen aan de hand van vier criteria:

- i. IV-complexiteit van de taak
- ii. Verwevenheid met andere (primaire) fiscale taken
- iii. Omvang van de taak
- iv. Politiek-bestuurlijke dynamiek

Om te toetsen in hoeverre deze vier criteria van het afwegingskader juist en volledig zijn, is het autodomein gebruikt als verdiepingscasus. Voor de uitvoering van deze casus zijn interviews gehouden met verschillende experts (van de Belastingdienst, RDW en het ministerie van Financiën) en zijn bestaande interne notities en documenten bestudeerd.

Het is gedurende deze exercitie nadrukkelijk niet de bedoeling geweest om inhoudelijk te beoordelen of de autobelastingen door een andere uitvoerder uitgevoerd zouden moeten worden. Dit rapport bevat daarom ook geen inhoudelijke conclusie op dit punt.

Samenvattend laat de casus autodomein zien dat de vier toetscriteria de goede elementen zijn om vanuit het oogpunt van de Belastingdienst te kijken naar de wenselijkheid van het wel of niet beleggen van een taak bij een andere uitvoerder. De toetscriteria uit het kader zijn nog wel grof en kunnen fijnmaziger worden uitgewerkt. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat het element 'verwevenheid' vele dimensies kent. Bij een vervolgonderzoek zou het onderdeel verwevenheid dan ook moeten worden opgedeeld in verschillende focuspunten, zoals verwevenheid van de IV-systemen, generieke diensten, datastromen en –afhankelijkheid en verwevenheid met andere belastingmiddelen en derden (interactie).

Daarnaast is ook gebleken dat een essentiële vraag is in hoeverre een andere uitvoerder beter in staat is om de *huidige wetgeving* uit te voeren.

Het beleggen van duale taken bij een alternatieve uitvoerder achten wij om die reden het meest kansrijk wanneer voor de transitie aangesloten wordt bij een natuurlijk verandermoment. Een natuurlijk verandermoment is een fundamentele wijziging in wet- en regelgeving van de 'duale' taak, zoals een stelselherziening, of bij een grondige vernieuwing van een IT-applicatie of platform.

In alle gevallen dient er een integrale afweging plaats te vinden waarbij er, naast de toetsingscriteria vanuit het perspectief van de Belastingdienst, nadrukkelijke aandacht is voor de voor- en nadelen voor de alternatieve uitvoerder en de gevolgen voor burgers en bedrijven (zowel in hun rol als belastingplichtigen als belanghebbenden).

De casus autodomein heeft ook laten zien dat er niet altijd tot een volledige wijziging van uitvoerder hoeft plaats te vinden. Er kan ook winst worden behaald door de Belastingdienst zich te laten concentreren op zijn kernkwaliteiten (heffen en innen) en alle afgeleide werkzaamheden die hieraan voorafgaan zoveel als mogelijk door een andere uitvoerder te laten doen. Het voornemen om de Dienst Wegverkeer (RDW) een sterkere rol te geven in het toezicht op geïmporteerde voertuigen voordat deze in het kentekenregister worden ingeschreven is hiervan een mooi voorbeeld¹.

De hierboven beschreven conclusies zijn verwerkt in het hoofdrapport.

¹ Kamerstukken II 2019-2020, 32800, 64

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
2 Aanpak	9
3 Feiten & Cijfers	11
4 Primair proces	14
4.1 BPM	14
4.2 MRB	20
5 Toetsingscriteria afwegingskader	22
5.1 IV-complexiteit	22
5.2 Verwevenheid	23
5.3 Omvang	24
5.4 Politiek-bestuurlijke dynamiek	24
5.5 Overige bevindingen	25
6 Conclusie	26

1 Inleiding

In de loop der jaren is de instrumentele functie van belastingheffing steeds meer benut en worden belastingen gebruikt voor het realiseren van andere beleidsdoelen dan het primair ophalen van geld. In het hoofdrapport zijn deze belastingen die zowel een budgettaire als instrumentele functie hebben geïdentificeerd als 'duale taken' van de Belastingdienst. Voorbeelden van duale belastingen zijn belastingen in het autodomijn en milieuheffingen, zoals de energiebelasting en de nieuwe CO₂-heffing.

Voor deze duale taken is in het hoofdrapport geadviseerd om een beslissboom op te stellen op basis waarvan beoordeeld kan worden of uitvoering door de belastingdienst dan wel door een alternatieve uitvoerder de voorkeur heeft. Vanuit het perspectief van de Belastingdienst is geadviseerd om het elders beleggen van een bestaande taak vast te stellen aan de hand van vier criteria:

- IV-complexiteit van de taak
- Verwevenheid met andere (primaire) fiscale taken
- Omvang van de taak
- Politiek-bestuurlijke dynamiek

Om te toetsen in hoeverre de criteria juist en volledig zijn is het autodomijn gebruikt als casus. Het autodomijn is een afgebakend belastingdomijn en bestaat uit een viertal belastingen die op dit moment alle vier door de Belastingdienst worden uitgevoerd. Daarnaast is er al een andere uitvoerder (de Rijksdienst voor het Wegverkeer [RDW]) waar de Belastingdienst intensief mee samenwerkt. Om die reden is het autodomijn een geschikte casus geweest om de criteria uit het afwegingskader te toetsen. Voor de uitvoering van deze casus zijn interviews gehouden met verschillende experts (van de Belastingdienst, RDW en het ministerie van Financiën). In deze interviews zijn vragen gesteld over de huidige status van het autodomijn, waarbij een focus is gelegd op de vier criteria (IV-complexiteit, verwevenheid, omvang en politiek bestuurlijke dynamiek). Daarnaast zijn alleen de BPM en de MRB in het onderzoek betrokken. De BZM wordt uitgefaseerd en wordt per 2023 vervangen door de Wet Vrachtwagenheffing die door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zal worden uitgevoerd. Om die reden is de BZM niet betrokken in dit onderzoek. Het is gedurende deze exercitie nadrukkelijk niet de bedoeling geweest om inhoudelijk te beoordelen of de autobelastingen op een andere manier uitgevoerd zouden moeten worden. Dit rapport bevat daarom ook geen inhoudelijke conclusie op dit punt.

In de navolgende hoofdstukken zal eerst kort worden stilgestaan bij de aanpak (hoofdstuk 2). Daarna wordt het autodomein nader omschreven (hoofdstuk 3 feiten & cijfers). Vervolgens wordt er in het hoofdstuk 4 primair proces ingezoomd op het primair proces van de belastingmiddelen die worden uitgevoerd. Na dit hoofdstuk zullen we de 4 toetscriteria langslopen (hoofdstuk 5). Tot slot eindigt het rapport een conclusie (hoofdstuk 6).

2 Aanpak

Voor het uitvoeren van dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende methodes:

- Kwalitatief onderzoek door middel van interviews van experts van de Belastingdienst, RDW en het ministerie van Financiën.
- Bureau- en literatuuronderzoek waarbij diverse interne documenten van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën zijn gebruikt, zoals de domeinarchitectuur en andere interne notities.

Tijdens de interviews is een breed scala aan vragen gesteld langs de vier criteria van het afwegingskader. Hieronder een impressie van de sub-onderwerpen waar tijdens de gesprekken op gefocust is. Daarnaast is geïnterviewden ruimte geboden om naar hun mening belangrijke onderwerpen onder de aandacht te brengen.

IV-complexiteit

- Huidige staat van de keten auto wat betreft IV
- Knelpunten van het domein (bijvoorbeeld digitalisering vs. papieren processen)
- Roadmap voor de komende jaren
- Interactie met andere ketens van de Belastingdienst

Omvang

- Type werkzaamheden/handelingen binnen dienstonderdelen
- FTE en processen
- Werkverdeling tussen dienstonderdelen

Verwevenheid

- Wijze van verwevenheid keten auto met andere ketens, belastingmiddelen en generieke diensten (waaronder afhankelijkheid)
- Interactie en aantal contactmomenten tussen de verschillende middelen in het autodomein en met andere domeinen
- Hoe vindt de interactie en gegevensuitwisseling met derde partijen zoals de RDW
- Toezicht en handhaving

Politiek bestuurlijke dynamiek

- Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen komende 2-3 jaar binnen het autodomein
- Beleidslegacy en gevolgen voor de korte en middellange termijn

3 Feiten & Cijfers

Belastingmiddelen

De tabel hieronder bevat een overzicht van de belastingmiddelen waaruit het Autodomein bestaat

Wet	Omschrijving
<u>Belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM)</u> <i>Ministerie van Financiën</i>	Belasting op de registratie van personenvoertuigen, motorrijtuigen en bestelauto's.
<u>Belasting zware motorrijtuigen (BZM)</u> <i>Ministerie van Financiën</i>	Belasting op het gebruik van de autosnelweg met een zwaar autovoertuig. Naheffing voor buitenlandse kentekenhouders i.p.v. chauffeurs. <i>De BZM wordt uitgefaseerd en wordt vervangen door een vrachtwagenheffing die vanaf 2023 door de ILT zal worden uitgevoerd.</i>
<u>Motorrijtuigenbelasting (MRB)</u> <i>Ministerie van Financiën</i>	Onder de naam motorrijtuigenbelasting wordt een belasting geheven ter zake van het houden van een personenauto, een bestelauto, een motorrijwiel, een vrachtauto of een autobus.
<u>Provinciewet</u> <i>Ministerie van Binnenlandse zaken</i>	De Provinciewet levert onder andere de basis voor het heffen van provinciale belastingen (de zogenaamde opcenten) die houders van personenauto's en motoren bovenop de motorrijtuigenbelasting moeten betalen. Hoe hoog dat bedrag is, is afhankelijk van de provincie waarin men woont. Voor de provincie(s) zijn de 'provinciale opcenten' verreweg de belangrijkste inkomstenbron. De Provinciewet is dus geen Rijksbelasting.

Doel domein auto

Bij de uitvoering van deze wetten is de missie van het domein auto het eerlijk en zorgvuldig innen van autobelastingen. Hoofddoelstellingen hierbij zijn:

- Compliance zo hoog mogelijk
- Efficiënte processen
- Continuïteit garanderen
- Toekomstbestendige uitvoering

Ketenpartners

Veel interne en externe partijen spelen een rol binnen het autodomein. De externe omgeving bestaat uit belastingplichtigen, overheidspartners en partners in het bedrijfsleven. De interne partijen bestaan uit organisatieonderdelen welke (delen van de) processen binnen het domein uitvoeren en organisatieonderdelen welke daaraan ondersteunend zijn. Het primaire proces zit voornamelijk bij de directieonderdelen CAP, Grote Ondernemingen (GO), MKB en de IV-organisatie. Hieronder een tabel met een overzicht.

Extern	Intern
<i>Belastingplichtigen/Aangifteplichtigen</i> <ul style="list-style-type: none">- Particulieren en bedrijven die een auto aanschaffen voor weggebruik (belastingplichtig)- Importeurs (aangifteplichtig)	<i>Primair proces</i> <ul style="list-style-type: none">- CAP (Centraal Administratieve Processen)- MKB (Midden- en Kleinbedrijf)- GO (Grote Ondernemingen)- PDB (Particulieren, Dienstverlening en Bezwaar)- IV (Informatievoorziening)
<i>Overheidspartners</i> <ul style="list-style-type: none">- RDW- Logius- CJIB- Politie- CBS- ILT- MinBzK- MinBuZa- Min I&W- OM- Gemeentes (preventief voor MRB)- Provincies	<i>Generieke diensten zoals:</i> <ul style="list-style-type: none">- Dossievorming/archivering- Interactie, waaronder 'Ontvangen en mededelen', de Belastingtelefoon en Gegevens

<ul style="list-style-type: none"> - Domein Roerende Zaken - Luxemburg, Denemarken en Zweden (BZM) 	
<i>Bedrijfsleven</i> <ul style="list-style-type: none"> - Brancheorganisaties - Koerslijst-providers - Taxateurs - Adviseurs 	

Cijfers

CAP, MKB en GO verrichten grotendeels de werkzaamheden in het primair proces voor de BPM. Voor de MRB verricht voornamelijk CAP het primaire proces. Hoe exact de werkverdeling plaatsvindt, is omschreven in het hoofdstuk 'primair proces'.

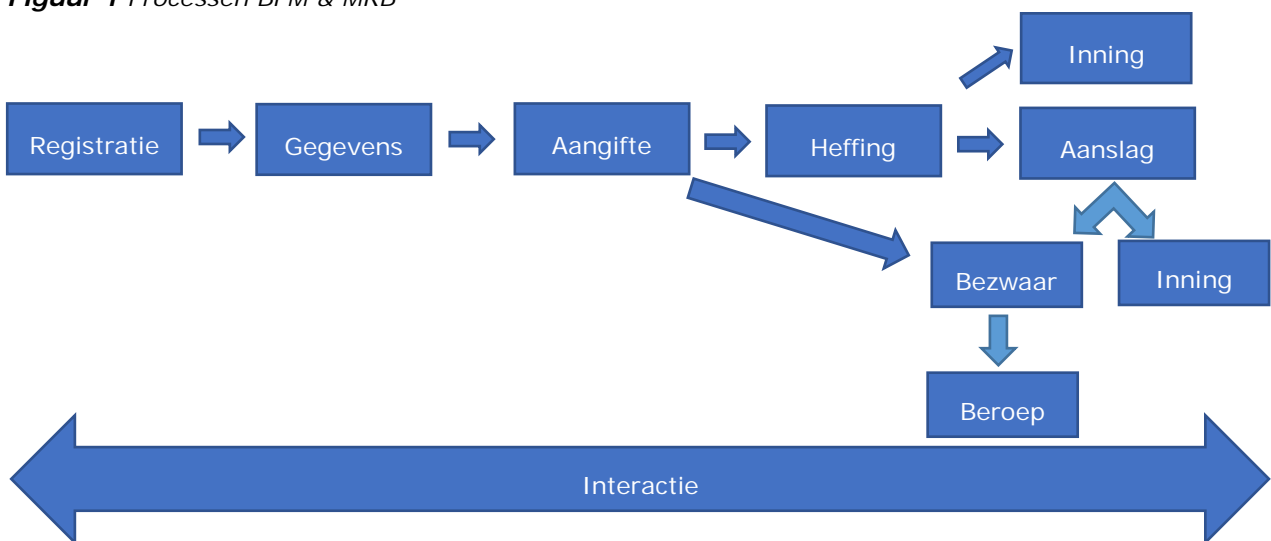
	MRB	BPM	BZM
Jaarlijkse aangiften	8.000.000	250.000	11.000.000
Opbrengst (2018)	4,2 miljard ²	2,3 miljard	170 miljoen
FTE	145	174	13

² Inclusief Provinciale opcenten

4 Primair proces

In dit hoofdstuk gaan we in op het primair proces van de BPM en MRB. Hieronder is een grafisch overzicht van de processen van deze twee middelen en waar per middel afzonderlijk in paragraaf 4.1 en 4.2 wordt ingegaan. De BZM is in deze beschrijvingen buiten beschouwing gelaten aangezien de uitvoering door de Belastingdienst uitgefaseerd wordt.

Figuur 1 Processen BPM & MRB



4.1 BPM

De processen van de BPM onderscheiden zich in twee hoofdstromen: 1) de import van nieuwe 'voertuigen door dealers met een vergunning en 2) de parallelimport van gebruikte voertuigen. In het navolgende wordt op beide ingegaan.

Ad 1) De 'officiële' import van nieuwe voertuigen op basis van artikel-8-vergunningen

Dit zijn de zogenaamde maandaangevers. De importeur heeft een vergunning (die wordt vooraf aangevraagd en afgegeven door de Belastingdienst, zijnde GO en/of MKB) waardoor de importeur per maand en achteraf aangifte kan doen. Per aangifte kunnen wel honderden auto's ineens worden aangegeven.

Dit zorgt bij de Belastingdienst voor een enorme verlichting van de uitvoering. De BPM die over die auto's wordt betaald, wordt bepaald op basis van de CO₂-uitstoot of de netto-catalogusprijs. Deze nieuwe auto's af-fabriek worden door de importeurs bij de RDW versneld ingeschreven en komen dus slechts administratief langs bij de RDW (niet fysiek).

Op het moment dat de auto op kenteken wordt gezet, dient de BPM te worden afgedragen door de importeur middels de maandaangifte. Ongeacht of het voertuig met kenteken in bedrijfsvoorraad is opgenomen bij de dealer of dat een klant een auto gekocht heeft en BPM heeft betaald.

De artikel 8 vergunninghouder kan daarnaast ook via de parallelimport auto's invoeren. Zij doen hiervan een melding aan de Belastingdienst en indien de aangifte akkoord is wordt fiscaal akkoord afgegeven, maar nog niet betaald. Verrekening vindt plaats in de maandaangifte samen met de op kenteken gezette nieuwe motorvoertuigen.

De controle van de op maandaangifte betaalde BPM vindt achteraf plaats en er vindt geen fysieke controle van de nieuwe auto plaats, wel van de voertuigen die door de art. 8 vergunninghouder via de parallelimport zijn aangeboden aan de RDW. Het gaat hier om circa 400.000 auto's per jaar. Gegeven de grootte van de bedrijven die op deze wijze importeren zijn deze werkzaamheden vooral bij het dienstonderdeel Grote Ondernemingen en MKB belegd.

De aangiftes worden digitaal op de website van de Belastingdienst gedownload en ingevuld en worden naar de Belastingdienst gestuurd. Die aangiftes worden in Heerlen omgezet en vervolgens naar CAP. Bij CAP worden deze aangiftes gecontroleerd op volledigheid basis van lijsten die de Belastingdienst van de RDW ontvangt.

Bij de verdere modernisering van de heffing van de BPM (AHM-systeem) zal de behandeling en de controle op de juistheid en volledigheid van de maandaangifte volledig geautomatiseerd worden afgedaan.

Het proces van de import van nieuwe personenauto's ziet er als volgt uit:

Registratie

Er vindt op twee momenten registratie plaats:

- 1) De importeur vraagt een artikel-8-vergunning aan bij de Belastingdienst zodat deze per maand (massa-)aangifte kan doen. De aanvraag van een dergelijke vergunning gebeurt eenmalig bij GO/MKB.
- 2) Wanneer de auto's daadwerkelijk worden ingevoerd worden de geïmporteerde auto's versneld ingeschreven bij de RDW. Deze registratie is een puur administratief proces. Er komen dus fysiek geen auto's langs bij de RDW.

De voertuigen zijn dan nog niet opgenomen in de Basisregistratie Voertuigen (BRV) van de RDW. Pas op het moment dat het nieuwe voertuig op kenteken gezet wordt door de importeur/dealer is belasting BPM verschuldigd en wordt het voertuig opgenomen in de BRV.

Gegevens

De RDW heeft een koppeling met de Belastingdienst waarbij de informatie van alle op kenteken gezette auto's teruggekoppeld wordt naar de Belastingdienst.

Aangifte

De importeur doet maandelijks (een verzamel)aangifte BPM op papier. In die aangifte kunnen honderden auto's opgenomen zijn. Dit geldt alleen als er sprake is van een artikel-8-vergunning. De meeste importeurs die nieuwe auto's importeren maken hier gebruik van.

Deze maandaangiften bevatten naast de nieuw op kenteken gezette auto's eventueel ook voertuigen die de art,8 vergunninghouder via de Parallele Import heeft ingevoerd. Deze hebben in deze fase nog niet betaald en er is slechts een melding afgegeven. Deze voertuigen dienen door de art.8 vergunninghouder op de maandaangifte opgevoerd te worden als de voertuigen die maand op kenteken zijn gezet, evenals de nieuwe geïmporteerde voertuigen.

Heffing & aanslag

De BPM is een aangiftebelasting. Dat betekent dat belasting wordt betaald aan de hand van een aangifte van de aangifteplichtige en er alleen een aanslag wordt opgelegd wanneer de inspecteur meent dat er sprake is van een hogere/lagere belastingplicht. De Belastingdienst checkt de lijst met auto's met de informatie van RDW (leggen het naast elkaar). Onregelmatigheden worden voorgelegd en besproken met de importeur. Zo nodig volgt een naheffing.

Inning

De inning loopt vervolgens via CAP.

Bezwaar & beroep

Doorgaans verloopt dit proces vrij soepel. De partijen zijn gebaat met een zo'n vlekkeloos mogelijk proces en bezwaar en beroep op dit terrein komen nauwelijks voor.

Interactie

De interactie vindt plaats met de importeur. Die voldoet de BPM voor de uiteindelijke koper van de auto. Interactie tussen belastingdienst – belastingplichtige is dus summier, maar de interactie tussen de belastingdienst en de afdrachtplichtige (importeur) is groot. De relatie is doorgaans goed.

Ad 2) Parallelimport

Dit betreft veelal de import van tweedehands auto's en een klein gedeelte nieuwe auto's. Importeurs kunnen particulieren zijn, of ondernemers zonder vergunning.

De belasting wordt bij een substantieel deel van de aangiften bepaald o.b.v. de zogenaamde 'werkelijke waarde'. De werkzaamheden rondom de parallelimport zijn veelal belegd bij CAP.

Uitgelicht: Vanaf 3 december is het voor particulieren mogelijk om digitaal aangifte te kunnen doen. De aangifte kan digitaal op het moment dat de aangifte wordt gedaan op basis van een wettelijke afschrijvingstabel. Dan kan via de BD-portal aangifte worden gedaan.

Het proces van RDW tot aanslag gaat bij parallelimport als volgt:

Registratie

De auto komt bij de RDW fysiek binnen om gekeurd én uiteindelijk ingeschreven te worden in de Basisregistratie Voertuigen. Voorafgaand hieraan vindt een zogenaamde vaststelling van het technische 'voertuigbeeld' plaats (zie ook 'gegevens') op grond van het geboortebewijs van de auto als de daadwerkelijke stand van zaken op het moment van keuring. Als de aanvraag voor de inschrijving van de auto door een ander wordt gedaan dan de uiteindelijke kentekenhouder (bijvoorbeeld een importeur) dient hij de bpm – namens de kentekenhouder – op aangifte te voldoen. Dit staat in artikel 7 van de BPM: eerst een verzoek om inschrijving in het kentekenregister van de RDW. Op basis van art. 49 van de Wegenverkeerswet mag de RDW geen kenteken verstrekken alvorens het een fiscaal akkoord van de Belastingdienst heeft ontvangen. Een fiscaal akkoord in dit geval betekent dat de aangifte BPM is voldaan en het daarin verschuldigde bedrag is betaald. Een fiscaal akkoord betekent in deze context niet dat de Belastingdienst akkoord is met de hoogte van de te betalen belasting. Dit is ook expliciet opgenomen in het betaalbericht dat wordt verzonden aan de aangever. Het is slechts om de afgifte van een kenteken te voorspoedigen.

Gegevens

De RDW beoordeelt aan de hand van veiligheidseisen e.d. het voertuig op grond van de Wegenverkeerswet en maakt een voertuigbeeld op. Dat voertuigbeeld wordt met de Belastingdienst gedeeld. De RWD levert dit digitaal aan de Belastingdienst aan.

De Belastingdienst heeft die gegevens dus al vóór dat het de aangifte BPM heeft ontvangen en is daarmee in staat om in het Interactieportaal de aangever te faciliteren in het invullen van de voertuiggegevens om daarmee te kwaliteits te waarborgen (minder fouten, minder uitval, minder naheffingen of bezwarenbehandeling).

Aangifte

De importeur doet per individuele auto aangifte. Bij gebruikte auto's wordt BPM evenredig verlaagd met de afschrijving van het voertuig.

Voor gebruikte auto's kan de importeur kiezen welke afschrijvingsmethode hij wil toepassen, te onderscheiden naar de forfaitaire tabel (hierin wordt alleen rekening gehouden met de leeftijd van het voertuig), of op basis van de werkelijke waarde (vergelijking met Nederlandse referentievoertuigen). In dat geval kan hij een koerslijst of een taxatierapport gebruiken om de afschrijving aan te tonen. Een taxatierapport mag alleen worden gebruikt ingeval de auto meer dan normale gebruiksschade heeft of niet voorkomt in een koerslijst. De papieren aangifte wordt gezonden aan een centrale postbus in Heerlen (de scanstraat'). Daar wordt de aangifte 'gedigitaliseerd' en vervolgens binnen CAP verder in behandeling genomen. Ook dit proces zal na afronding modernisering BPM volledig digitaal/geautomatiseerd verlopen.

Heffing & aanslag

De 'gedigitaliseerde' aangifte komt binnen bij CAP en wordt gecontroleerd door CAP o.b.v. de gegevens die van de RDW zijn ontvangen. Als er afwijkingen zijn met die gegevens is er sprake van uitval. Die leiden dan tot een aanpassing van de gegevens zodat deze consistent zijn. Dit kan bijvoorbeeld zijn als een komma verkeerd staat. Die uitval is nog niet per definitie een rode vlag. Dit is nog niet direct aanleiding tot naheffing. Daarna vindt er op basis van een weegmodule uitworp plaats. Daar worden de risico's bekeken en dan wordt de aangifte behandeld. Als er geen uitworp is dan wordt de aangifte als correct verondersteld en is er o.b.v. de weegmodule geen risico aanwezig. Daarbij kan een inspecteur naar de aangifte kijken.

Auto's met serieuze schade en met een hoog risico worden doorgeleid voor hertaxatie naar de DRZ (Domeinen). De DRZ stelt uiteindelijk de waarde van het voertuig vast en daarmee de verschuldigde BPM. Als deze betaald is volgt fiscaal akkoord en afgifte kenteken door de RDW.

Inning

Parallel aan het ontvangen van de aangifte zal altijd machinaal een betaalbericht voor de belastingplichtige worden gegenereerd. Wanneer deze wordt betaald, wordt na bericht van Inning dat de betaling volledig is ontvangen, direct vanuit de automatiseringsapplicatie AHB (Auto Heffingen BPM) een fiscaal akkoord afgegeven aan de RDW. De RDW geeft dan het kenteken af. Het spoedig afgeven van het fiscaal akkoord is om te voorkomen dat de import daarin te veel zou worden belemmerd. Ook na het fiscaal akkoord kan nog steeds controle door de inspecteur plaatsvinden in het kader van Toezicht (GO/MKB).

Bezwaar & beroep

Een bron van discussie is terug te voeren op een uitspraak van het Europese hof van Justitie. Een voertuig geïmporteerd vanuit de EU mag niet zwaarder worden belast met BPM dan een vergelijkbaar binnenlands voertuig. De werkelijke waarde van een auto is daarom belangrijk voor de heffing van de BPM. Dit is echter een grote bron van discussie. Zo is er discussie over schade versus gebruikssporen, die grote impact kunnen hebben op de waarde van de auto. Dit leidt tot veel bezwaar en beroep, en de controle van de Belastingdienst vindt in eerste instantie administratief plaats. Dit bemoeilijkt de discussie.

Interactie

De interactie tussen de Belastingdienst en importeurs is moeizaam. Er vindt veel discussie plaats over de fysieke toestand van de auto, terwijl het eerste toezicht op papier plaatsvindt, en daarmee over de marktwaarde. Daarnaast is contra-informatie over de toestand van de auto slechts beperkt beschikbaar.

Bijzonderheden

Bij de BPM zijn ook een aantal vrijstellingen en kortingen in de wet. Die onderdelen volgen een apart proces en gaan niet mee in de massale stromen van de import, maar worden behandeld in het proces 'Behandeling Verzoeken'.

4.2 MRB

De MRB is een houderschapsbelasting en dat betekent dat het houderschap van een voertuig wordt belast. Hierbij gelden vrijstellingen en bijzondere tarieven voor bepaalde voertuigen. Die vrijstellingen worden soms gekoppeld aan de kenmerken van het voertuig (bestelbus of camper) en soms gekoppeld aan de kenmerken van een voertuig en de relatie tot de houder (taxi, bestelbus van de ondernemer).

Het proces ziet er als volgt uit:

Registratie & gegevens

Alle voertuigen staan in de basisregistratie (BRV) van de RDW. Een houderschap ontstaat op het moment dat een kenteken op naam wordt gesteld van een aansprakelijke (rechtspersoon). De MRB beschouwt het op naam zetten van een voertuig als het doen van aangifte en vult de aangifte op basis van de ontvangen tenaamstellingsgegevens van de RDW voor in. Bij de wijziging van de tenaamstelling van een auto of verandering aan het voertuig gaat er een bericht van de RDW naar de Belastingdienst. In de Verkeerswet is geregeld dat de RDW verplicht is om alle tenaamstellingen en veranderingen in aansprakelijkheden en aan voertuigen te melden aan de BD. De wijziging van een tenaamstelling betekent dus ook een wijziging van de aangifte.

Alle voertuigen met Nederlands kenteken staan in de basisregistratie.

Aangifte & heffing & aanslag

Op basis van de gegevens van de RDW stelt de Belastingdienst de aangifteplicht vast. De houder van de auto krijgt een bericht met daarbij het te betalen bedrag. De belastingplichtige kan ervoor kiezen om het bedrag middels acceptgiro te betalen of voor automatische incasso te gaan. Soms dient een burger zelf aangifte te doen in het geval van niet-ingezetenen Niet-Nederlanders die hier wonen en een buitenlandse auto voor een langere periode de Nederlandse weg gebruiken moeten namelijk op eigen initiatief aangifte doen. Daarnaast kent de MRB veel vrijstellingen en bijzonder-tariefregelingen. Voor deze regelingen ligt het initiatief bij de belastingplichtige en zodra die actie onderneemt wordt er een zaak voor behandeling gecreëerd. Daarnaast heb je ook de mogelijkheid om een auto te schorsen of in de bedrijfsvoorraad op te nemen. In dit geval ben je geen belasting verschuldigd, maar is het ook niet toegestaan de auto op de openbare weg te gebruiken. De BD controleert dit door middel van camerabeelden. Mocht je wel op de weg rijden dan krijg je automatisch een naheffingsaanslag van de Belastingdienst.

Het aantreffen van geschorste voertuigen wordt ook doorgegeven aan de RDW, waardoor het voertuig weer ontschort wordt en daarmee aangifteplichtig

Inning

Op dit moment wordt er één heffings- en inningsstelsel gebruikt voor de MRB. Dit stelsel is echter al 25 jaar oud en daarom tegen het eind van zijn gebruiksduur. In de zeer nabije toekomst (mogelijk eind 2020) zal er naar verwachting een scheiding komen in het heffings- en inningsstelsel. Voor het middel MRB is grofweg 90% van het proces geautomatiseerd: maandelijks of 3-maandelijks wordt belasting betrekking hebbend op ruim 10 miljoen auto's geïncasseerd. De automatisering is voor dat middel voor de massale verwerking vrijwel helemaal klaar. Daarna resteren nog de verdere digitalisering van de kantoorprocessen en de uitzonderingsgevallen.

Bezwaar & beroep

Het bezwaar en beroep ziet vooral op alle bijzondere tarieven binnen de MRB en de (overtredingen van) schorsingen. Voor het massale gedeelte van de aangiften vinden maar weinig bezwaren plaats.

Interactie

De interactie tussen de belastingplichtige en de belastingdienst is voor het gros zeer beperkt, omdat een groot deel is geautomatiseerd. De interactie vindt vooral plaats binnen de bijzondere tarieven en de (overtredingen van) schorsingen.

Bijzonderheden

Je kan een voertuig via de RDW laten schorsen of het voertuig in Bedrijfsvoorraad te nemen. Dan komt ook de verzekeringsplicht en belastingplicht te vervallen. Bijvoorbeeld als een auto langer dan drie maanden niet wordt gebruikt, of als een auto door een dealer wordt ingenomen. Deze mutaties zitten allemaal in de basisregistratie. Het starten en stoppen van de heffing kan op ieder moment in de tijd. Dat is technisch ook mogelijk. Op elk moment kan men dus de auto schorsen als deze niet (langer) op de openbare weg staat. De Belastingdienst controleert dit door middel van cameratoezicht van de Politie. Dit is een volledig geautomatiseerd proces. De door het volledig geautomatiseerde massale toezichtsproces aangedragen resultaten die in aanmerking komen voor een naheffingsaanslag worden eerst nog door behandelaars gecontroleerd op juistheid en kwaliteit. Daarna volgt een vooraankondiging (geautomatiseerd) op het voornemen tot het opleggen van een naheffingsaanslag en daarna de definitieve aanslag. Als een auto die geschorst is op de weg staat dan stuurt de Belastingdienst een boete en een notificatie naar de RDW.

5 Toetsingscriteria afwegingskader

Voor duale taken is in het hoofdrapport geadviseerd om een beslisboom op te stellen op basis waarvan beoordeeld kan worden of uitvoering door de belastingdienst dan wel door een alternatieve uitvoerder de voorkeur heeft. Vanuit het perspectief van de Belastingdienst is geadviseerd om het elders beleggen van de taak vast te stellen aan de hand van vier criteria:

- IV-complexiteit van de taak
- Verwevenheid met andere (primaire) fiscale taken
- Omvang van de taak
- Politiek-bestuurlijke dynamiek

De casus Autodomein heeft daarom als doel gehad om deze criteria te toetsen. In dit hoofdstuk zullen we de vier afzonderlijke criteria langslopen. Daarnaast gaan we in op overige bevindingen die zijn opgedaan tijdens de interviews.

5.1 IV-complexiteit

Het autodomein is een van de domeinen binnen de Belastingdienst waar de komende jaren op IV-terrein veel gemoderniseerd zal worden. De reden hiervoor is dat veel applicaties verouderd zijn en er als gevolg van papieren processen en veel handmatig werk plaats vindt. Huidige knelpunten:

IV

- Het applicatielandschap is verouderd en hierdoor is de wendbaarheid laag
- Er zijn veel lokale applicaties en hierdoor is er geen eenduidig klantbeeld/informatiebeeld en is er inefficiëntie in het werk
- Er vindt veel handmatig werk plaats en dit heeft lange doorlooptijden als gevolg
- Er zijn veel verschillende oplossingen voor dezelfde soort processen

Conclusie: IV-complexiteit als apart toetsingscriteria lijkt onmisbaar voor een toekomstige afweging een taak onder te brengen bij een alternatieve uitvoerder. Dit onderzoek heeft zich niet geleend voor een volledige uitdieping van de ICT-infrastructuur, maar heeft wel aangetoond dat 1) veel processen leunen op ICT-oplossingen, en 2) veel verbeteringen nog aangebracht kunnen worden in ICT-oplossingen. Het is bij een toekomstige weging van belang te weten in hoeverre de Belastingdienst hierin slaagt en hoe een alternatieve uitvoerder dit anders/beter kan.

5.2 Verwevenheid

De verwevenheid met andere bedrijfsprocessen binnen de BD is op veel vlakken aanwezig. Het autodomein heeft niet alleen een eigen landschap, maar maakt ook gebruik van bepaalde domeinen die al bestaan, zoals Interactie, Gegevens, Inning, Generiek Kantoor en Toezicht, Bedrijfsvoering. De term 'verwevenheid' kent daarom vele dimensies.

Informatie over de BPM-aangifte en compliance wordt bijvoorbeeld ook gebruikt voor risicoselectie voor andere belastingmiddelen. In het kader van de integrale klantbehandeling is het beoordelen van (fiscaal) gedrag van de belastingplichtige belangrijk, dus ook de compliance inzake BPM.

De MRB en de BPM zijn op ICT-gebied slechts beperkt met elkaar verweven. Wel wordt informatie uit het proces van de MRB ook weer gebruikt om toezicht te houden in de BPM en omgekeerd. Ook zijn er kruisverbanden met privégebruik auto (IH/LH) en de omzetbelasting waar het de import en export van voertuigen betreft.

Informatie over de cataloguswaarde dat wordt bijgehouden door het autodomein wordt gebruikt in de LH voor de bijtelling.

Bepaalde bijzondere tarieven die van toepassing zijn in de MRB worden gebaseerd op kwalificaties van de OB (bestelbusjes voor ondernemers als zodanig gekwalificeerd voor de toepassing van de OB).

Voor de digitalisering van de papieren aangiften die binnenkomen wordt gebruikgemaakt van de generieke diensten in Heerlen die deze gegevens verwerken in de systemen van de Belastingdienst. Daarnaast leunt het autodomein op generieke diensten van de Belastingdienst als de belastingtelefoon en inning.

Conclusie: Verwevenheid is een relevant toetsingscriterium voor een toekomstige weging een taak al dan niet door een alternatieve uitvoerder te laten uitvoeren. Verwevenheid is echter een term dat verschillende dimensies kent. Bij een vervolgonderzoek zou het onderdeel verwevenheid daarom moeten worden opgedeeld in verschillende focuspunten, zoals verwevenheid van de IV-systemen, generieke diensten, toezicht, datastromen en –afhankelijkheid en verwevenheid met andere belastingmiddelen en derden (interactie).

5.3 Omvang

Het primair proces van het autodomein wordt door verschillende directieonderdelen uitgevoerd: CAP, GO, MKB, Particulieren en IV. De hoeveelheid fte dat zich binnen de verschillende directieonderdelen bezighoudt met het autodomein verschilt enorm (weinig fte bij GO, MKB en P en veel bij CAP). In totaal gaat het om ongeveer 330 FTE en wordt er een kasstroom van meer dan 6 miljard.

Het autodomein is wat betreft de processen binnen de Belastingdienst vanwege haar omvang een relatief overzichtelijk domein.

Conclusie: De omvang van een taak is een beperkt relevant toetsingscriterium gebleken. Het is nuttig om te weten welk directieonderdeel wat doet, hoeveel fte zij hiervoor kwijt zijn en wat de omvang van de werkzaamheden is in bijvoorbeeld aantal aangiften. Naar verwachting zal dit toetsingscriterium echter niet doorslaggevend zijn voor een toekomstige weging. Naarmate de uit te besteden taak groter wordt, zal dit criterium mogelijk in belang toenemen.

5.4 Politiek-bestuurlijke dynamiek

Het autodomein bevat belastingprikkelers waar door de markt sterk op wordt gereageerd. Een procentpunt verhoging of verlaging van een belastingtarief leidt vaak tot een gedragseffect in de aankoop van bepaalde type auto's. Daarnaast heeft het autodomein vaak grote politieke aandacht, wat ertoe leidt dat er elk jaar wel wijzigingen worden doorgevoerd in de BPM / MRB.

Daarnaast wordt het autodomein ook gebruikt om klimaatdoelstellingen te bereiken en een politiek groene agenda na te streven. Naar verwachting zal de komende jaren de politieke belangstelling voor vergroening in het autodomein hoog blijven en zal dit waarschijnlijk gepaard gaan met wijzigingen in wet- en regelgeving. Opmerkt wordt dat, onder invloed van de autobelastingen, de autonome vergroening van het wagenpark leidt tot erosie van de heffingsgrondslag. Hoe meer het wagenpark vergroend, hoe meer politieke belangstelling kan ontstaan voor andere grondslagen in het autodomein.

Conclusie: Het toetsingscriterium politiek-bestuurlijke dynamiek is een relevant criterium gebleken, maar lastig objectief toetsbaar. Veel politieke en bestuurlijke dynamiek binnen een domein kan een reden zijn om juist wel een alternatieve uitvoerder in te schakelen. Het is dan wel belangrijk dat deze uitvoerder ook hiervoor geëquipeerd is.

5.5 Overige bevindingen

Tijdens de interviews is aan de geïnterviewden de ruimte gegeven overige aandachtspunten of opmerkingen onder de aandacht te brengen. Daaruit zijn een aantal overige bevindingen gekomen.

Veel geïnterviewden wezen op het wettelijk kader van het autodomein waarbij met name de suggestie werd gedaan om vooral ook te kijken of een alternatieve uitvoerder het huidige wettelijk kader beter zou kunnen uitvoeren dan de Belastingdienst. Met het oog hierop is in de interviews aangegeven dat er voor een transitie moet worden aangesloten bij een natuurlijk verandermoment, zoals een stelselherziening.

Tevens hebben zij gewezen op de mogelijkheid om een deel van de taken van het autodomein onder te brengen bij een alternatieve uitvoerder en de Belastingdienst te laten focussen op haar kernkwaliteiten: heffen en innen.

Daarnaast is ook gewezen op de juridische haalbaarheid van het onderbrengen van een andere taak bij een alternatieve uitvoerder. Ook dit zou aandacht moeten krijgen, maar lijkt in een eerste weging vooral een kwestie van het aanpassen van wettelijke bevoegdheden (en leidt niet tot onmogelijkheden).

In alle gevallen dient er een integrale afweging plaats te vinden waarbij er, naast de toetsingscriteria vanuit het perspectief van de Belastingdienst, nadrukkelijke aandacht is voor de voor- en nadelen voor de alternatieve uitvoerder en de gevolgen voor burgers en bedrijven (zowel in hun rol als belastingplichtigen als belanghebbenden).

6 Conclusie

De casus Autodomein heeft waardevolle inzichten opgeleverd ten aanzien van de toetscriteria van het afwegingskader voor het anders beleggen van duale taken. *IV-complexiteit* en *verwevenheid* zijn zeer relevante criteria en onmisbaar om vanuit het perspectief van de Belastingdienst te reflecteren op het al dan niet beleggen van een taak bij een alternatieve uitvoerder. Deze criteria dienen echter nog wel fijnmaziger te worden uitgewerkt. Het toetsingscriterium *politiek-bestuurlijke* dynamiek is een relevant criterium gebleken, maar lastig objectief toetsbaar. Het gaat bij dit criterium ook vaak over verwachtingen over de toekomst, waarvan de inschatting per persoon kan verschillen. Dat neemt echter niet weg dat ervaringen uit het verleden een goede indicator kunnen zijn. De *omvang* van een taak is een beperkt relevant toetsingscriterium gebleken. Naar verwachting zal dit toetsingscriterium echter niet doorslaggevend zijn voor een toekomstige weging. Naarmate de uit te besteden taak groter wordt, zal dit criterium mogelijk in belang toenemen.

In alle gevallen dient er een integrale afweging plaats te vinden waarbij er, naast de toetsingscriteria vanuit het perspectief van de Belastingdienst, nadrukkelijke aandacht is voor de voor- en nadelen voor de alternatieve uitvoerder en de gevolgen voor burgers en bedrijven (zowel in hun rol als belastingplichtigen als belanghebbenden).

Tijdens de interviews is aan de geïnterviewden de ruimte gegeven overige aandachtspunten of opmerkingen onder de aandacht te brengen. Veel geïnterviewden wezen op het wettelijk kader van het autodomein. Ook daar was volgens de geïnterviewden een uitvoeringswinst te behalen en zij hebben hardop de vraag gesteld of een alternatieve uitvoerder het huidige wettelijk kader beter zou kunnen uitvoeren. Zij hebben geadviseerd om in geval van een transitie aan te sluiten bij een verandermoment van het wettelijk kader. Tevens hebben zij gewezen op de mogelijkheid om een deel van de taken van het autodomein onder te brengen bij een alternatieve uitvoerder en de Belastingdienst te laten focussen op haar kernkwaliteiten: heffen en innen.

Daarnaast is ook gewezen op de juridische haalbaarheid van het onderbrengen van een andere taak bij een alternatieve uitvoerder. Ook dit zou aandacht moeten krijgen, maar lijkt in een eerste weging vooral een kwestie van het aanpassen van wettelijke bevoegdheden (en leidt niet tot onmogelijkheden).

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl