

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Erasmus School of Economics

Bachelorscriptie Fiscale Economie

De afschaffing van de middelingsregeling getoetst

Naam student: Sanne Pols

Studentnummer: 510110

Begeleider: drs. A.W. de Beer

Tweede beoordelaar: prof. dr. P. Kavelaars

Datum definitieve versie: 27/07/2022

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van de begeleider, tweede beoordelaar, Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 <i>Introductie</i>	4
1.2 <i>Probleemstelling</i>	6
1.3 <i>Toetsingskader</i>	6
1.3.1 Doeltreffendheid	7
1.3.2 Doelmatigheid	7
1.3.3 De begrippen rechtvaardig en wenselijk	7
1.4 <i>Opbouw</i>	8
2. Het huidige systeem	9
2.1 <i>Inleiding</i>	9
2.2 <i>Totstandkoming van de middelingsregeling</i>	9
2.3 <i>Doelstelling middelingsregeling</i>	11
2.4 <i>De huidige systematiek van de middelingsregeling</i>	12
2.4.1 Middeling alleen op verzoek	12
2.4.2 Middelingstijdvak	12
2.4.3 Middelingsteruggaaf	12
2.4.4 Binnenlands belastingplichtig en kwalificerend buitenlands belastingplichtig	13
2.4.5 Belastbaar inkomen uit werk en woning	14
2.4.6 De heffingskortingen	15
2.5 <i>Voorbeeldberekeningen</i>	17
2.5.1 Middelingsteruggaaf onder toepassing van het drieschijvenstelsel	17
2.5.2 Middelingsteruggaaf onder toepassing van het tweeschijvenstelsel	17
2.5.3 Huidige berekening middelingsteruggaaf	18
2.5.4 Middelingsteruggaaf rekening houdend met de algemene heffingskorting	18
2.6 <i>Conclusie</i>	19
3. Toetsing van de middelingsregeling	21
3.1 <i>Inleiding</i>	21
3.2 <i>Toetsing aan doeltreffendheid</i>	21
3.2.1 De benutting van de regeling	21
3.2.2 Welke belastingplichten mogen gebruik maken van de middeling?	22
3.2.3 De heffingskortingen	23
3.3 <i>Toetsing aan doelmatigheid</i>	23
3.3.1 Administratieve lasten en uitvoeringskosten	24
3.3.2 Drempelbedrag	24
3.4 <i>Conclusie</i>	25

4. Beoordeling voorgestelde afschaffing middelingsregeling.....	26
4.1 Inleiding.....	26
4.2 Voorgestelde afschaffing	26
4.3 Gevolgen afschaffing middelingsregeling.....	27
4.3.1 Totaalwinst en jaarwinst.....	27
4.3.2 Werknemers in loondienst en ondernemers	27
4.4 Toetsing aan doeltreffendheid.....	28
4.4.1 Belastingplichtigen met hogere inkomens	28
4.4.2 De heffingskortingen.....	28
4.4.3 Vereenvoudiging belastingstelsel	28
4.5 Toetsing aan doelmatigheid	29
4.5.1 De baten van de afschaffing van de middelingsregeling	29
4.5.2 De lasten van de afschaffing van de middelingsregeling.....	30
4.5.3 Vereenvoudiging belastingstelsel	30
4.6 Afweging handhaving tegen afschaffing van de middelingsregeling.....	30
4.7 Conclusie	30
5. Conclusie	32
5.1 Samenvatting	32
5.2 Beoordeling probleemstelling	33
Literatuurlijst.....	35

1. Inleiding

1.1 Introductie

Niet iedereen heeft een loopbaan met een vast salaris. Er zijn belastingplichtigen die een sterk wisselend inkomen hebben en hierdoor op een andere manier in de inkomstenbelasting worden betrokken. Dit komt met name voor bij ondernemers in de inkomstenbelasting. Wanneer zij hun inkomen gelijkmatig hadden verdiend, zou er door het progressieve karakter van de inkomstenbelasting over de achtereenvolgende jaren waarschijnlijk minder inkomstenbelasting verschuldigd zijn geweest. De wetgever heeft als tegemoetkoming voor belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens de middelingsregeling¹ ingevoerd. De middelingsregeling heeft als doel de gevolgen van het progressieve tarief van de inkomstenbelasting te matigen.

De middelingsregeling houdt in dat de belastingplichtige zijn inkomen uit werk en woning (box 1) van de afgelopen drie jaren bij elkaar optelt en deelt door drie. Over het gemiddelde inkomen wordt opnieuw de belasting berekend. Als het totaal van de nieuw berekende belasting lager is dan het oorspronkelijk betaalde belastingbedrag over de drie jaren en het verschil groter is dan 545 euro kan de belastingplichtige geld terugkrijgen, mits daar om verzocht wordt. Dit verzoek moet uiterlijk 36 maanden worden ingediend nadat de laatste van de definitieve aanslagen van de belastingjaren in de middelingsperiode, onherroepelijk is komen vast te staan. De belastingplichtige mag zelf kiezen welke jaren er in de middeling worden betrokken. Een belastingjaar kan echter maar één keer in een middelingsverzoek worden betrokken.

De middelingsregeling wordt onvoldoende benut door belastingplichtigen die recht hierop hebben; 85% van de belastingplichtigen die recht hebben op een middelingssteruggaaf maakt er geen gebruik van.² Dit komt mede doordat de belastingplichtigen zelf het initiatief moeten nemen om de regeling te gebruiken en zelf de berekening moeten maken. Verder weten veel belastingplichtigen niet van het bestaan van de middelingsregeling af, waardoor de regeling dus ook niet wordt gebruikt. De Belastingdienst behandelde de middelingsverzoeken vóór 2019 volledig handmatig. Dit bracht voor zowel de belastingplichtigen als de Belastingdienst veel administratieve lasten met zich mee. Daarnaast blijven de heffingskortingen voor de toepassing van de middelingsregeling buiten beschouwing, waardoor de belastingsteruggaaf minder kan worden door het inkomensafhankelijke karakter van bepaalde heffingskortingen.

Op maandag 10 januari 2022 werd het kabinet-Rutte IV beëdigd.³ Tijdens deze kabinetsformatie werd op 15 december 2021 het Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' gepresenteerd. In dit akkoord worden de toekomstige plannen van het kabinet toegelicht. Enkele voorbeelden van deze plannen zijn: het tegengaan van klimaatverandering, het vergroten van de kansengelijkheid, het tegengaan van discriminatie en het verbeteren van de bestaanszekerheid via het aanpakken van onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt.⁴ Het kabinet is van plan om een groot aantal hervormingen door te voeren op de arbeidsmarkt, die de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens versterken en de lasten verlagen. Voor het verbeteren van de bestaanszekerheid is een aantal voorschriften gegeven, waaronder de ambitie om het belastingstelsel te vereenvoudigen en te hervormen.⁵ In de Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021-2025 zijn concrete maatregelen opgenomen om deze plannen te verwezenlijken. Een maatregel die

¹ Art. 3.154 Wet IB 2001.

² Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr.49, blg. 866422 p. 3.

³ Rijksoverheid, 2022.

⁴ Rijksoverheid, Coalitieakkoord – 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' p.2.

⁵ Rijksoverheid, Coalitieakkoord – 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' p.23.

genomen wordt om het belastingstelsel te vereenvoudigen, is het afschaffen van de middelingsregeling per 2023.⁶ Dit zou structureel 178 miljoen euro opleveren.

De manier waarop het kabinet het belastingstelsel wil vereenvoudigen, komt voort uit het traject 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'. Dit traject is bedoeld als een verzameling bouwstenen waar een volgend kabinet uit kan kiezen.⁷ Het kabinet kan zelf kiezen welke specifieke bouwstenen ze integreert in het beleid. In dit traject is een aantal rapporten uitgewerkt, waaronder het rapport 'Vereenvoudiging belastingstelsel'. In dit rapport worden twee deelonderzoeken gedaan rond het thema 'vereenvoudiging'.⁸

In het eerste deelonderzoek worden vanuit het perspectief van de Belastingdienst voorstellen gedaan om de fiscale wetgeving en de uitvoering hiervan te vereenvoudigen. Een vereenvoudiging van het belastingstelsel zou leiden tot regelingen die beter uitvoerbaar en beter handhaafbaar zijn. Er wordt gesteld dat bij invoering van nieuwe maatregelen in de toekomst nog beter rekening gehouden dient te worden met de uitvoering en handhaving.

In het tweede deelonderzoek wordt de nadruk gelegd op de vereenvoudiging vanuit het beleid. De huidige fiscale regelingen worden hier onderzocht en een van de belangrijkste punten in het onderzoek is de vraag of de fiscale regelingen het beoogde beleidsdoel halen. Om dit te kunnen concluderen, worden de regelingen beoordeeld op hun doeltreffendheid en doelmatigheid.

Op basis van de beoordeling van de evaluaties worden de fiscale regelingen onderverdeeld in vijf categorieën. Deze categorieën zijn:

- (1) de regeling is onvoldoende doeltreffend en/of doelmatig;
- (2) het is onduidelijk in hoeverre de regeling doeltreffend of doelmatig is;
- (3) de regeling is voldoende doeltreffend en doelmatig;
- (4) de evaluatie van de regeling loopt of is ingepland;
- (5) de evaluatie is (nog) niet ingepland.⁹

Voor de fiscale regelingen die in categorie 1 vallen zijn alternatieve voorstellen opgenomen.¹⁰ In november 2018 verscheen de evaluatie van de middelingsregeling.¹¹ De middelingsregeling is in dit onderzoek als beperkt doeltreffend en doelmatig bestempeld en valt daarmee in categorie 1.¹² Voor de fiscale regelingen in deze categorie zijn voorstellen bijgevoegd om deze aan te passen of af te schaffen. Daarnaast is er een beleidsfiche opgenomen in het rapport die het beperkte effect van de middelingsregeling weergeeft (zie Bijlage 1). Deze fiche is overgenomen in de Fichebundel Beleidsopties.¹³

Het afschaffen van deze regeling komt daarnaast terug in het 'voorbeeldpakket', dat onderdeel is van het Bouwstenentraject.¹⁴ Het doel van dit voorbeeldpakket is om de lasten op arbeid te verlagen en de lasten op consumptie en kapitaal te verhogen. Het pakket is bedoeld als oplossing voor een aantal benoemde knelpunten. Deze knelpunten wil het kabinet bestrijden met maatregelen, ontleend aan het Bouwstenenrapport. De afschaffing van de middelingsregeling is als maatregel bedoeld voor het knelpunt 'Het stelsel raakt uitgewerkt'. In dit knelpunt wordt aangegeven dat

⁶ Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021 -2025 p.20.

⁷ Ministerie van Financiën, Syntheserapport – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p.7.

⁸ Ministerie van Financiën, Vereenvoudiging belastingstelsel – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p. 4.

⁹ Ministerie van Financiën, Vereenvoudiging belastingstelsel – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p. 27.

¹⁰ Ministerie van Financiën, Vereenvoudiging belastingstelsel – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p. 29.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr. 49, bijlage 866422.

¹² Ministerie van Financiën, Vereenvoudiging belastingstelsel – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p. 38.

¹³ Ministerie van Financiën, Fichebundel Beleidsopties – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p. 301.

¹⁴ Ministerie van Financiën, Syntheserapport – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p. 85.

beleid steeds lastiger uitvoerbaar blijkt en niet effectief is. Van de 104 geëvalueerde fiscale regelingen hebben maar acht regelingen een evaluatie met een overtuigend positief oordeel over de effectiviteit en efficiëntie van de regeling.¹⁵ Zelden worden fiscale regelingen afgeschaft, ook als deze niet effectief blijken. Het kabinet heeft desondanks wel besloten om de middelingsregeling af te schaffen, om zo de eerste stappen te zetten naar een eenvoudiger belastingstelsel.

Door de afschaffing van de middelingsregeling kunnen belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens in box 1 geen tegemoetkoming meer krijgen voor het hierdoor veroorzaakte progressienadeel. De laatst mogelijke middelingsperiode wordt volgens het plan 2022 t/m 2024. Hierdoor kunnen de belastingplichtigen vanaf het jaar 2025 geen beroep meer doen op de middelingsregeling. Dit betekent dat belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens ongunstiger in de inkomstenbelasting worden betrokken dan belastingplichtigen die hun inkomen gelijkmatig verdienen.

1.2 Probleemstelling

Zoals in de introductie is benoemd, komt vanuit het ministerie van Financiën de nodige kritiek op de manier waarop de huidige middelingsregeling werkt. De regeling is weliswaar ongewijzigd gebleven sinds de Wet Inkomstenbelasting 2001, maar de relevante artikelen eromheen zijn wel significant gewijzigd. Dit heeft invloed op de werking van de middelingsregeling. Gezien het bovenstaande is het interessant om te onderzoeken of de huidige middelingsregeling nog functioneert waarvoor hij in eerste instantie bedoeld was: belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens tegemoetkomen. De vraag kan worden gesteld of het doel waarmee de regeling is ingevoerd nog steeds geldig is, wat het in stand houden van de middelingsregeling rechtvaardigt. Het kabinet heeft beslist om de regeling af te schaffen. Hierdoor is het ook interessant om te onderzoeken wat de afschaffing van de middelingsregeling precies met zich meebrengt.

In deze scriptie worden de werking van de middelingsregeling en de gevolgen van de afschaffing van de middelingsregeling onderzocht. Dit onderzoek ik aan de hand van een tweetal belastingbeginselen: doeltreffendheid en doelmatigheid. De probleemstelling luidt als volgt:

In hoeverre is het huidige regime van de middelingsregeling rechtvaardig, en is de voorgenomen afschaffing van de middelingsregeling wenselijk?

De probleemstelling wordt beantwoord met behulp van een aantal deelvragen:

1. Hoe werkt het huidige systeem van de middelingsregeling?
2. In hoeverre is het huidige regime van de middelingsregeling doeltreffend en doelmatig?
3. In hoeverre is de voorgenomen afschaffing van de middelingsregeling doeltreffend en doelmatig?

1.3 Toetsingskader

De middelingsregeling wordt in deze scriptie getoetst aan doeltreffendheid en doelmatigheid. De voorgenomen afschaffing van de middelingsregeling wordt eveneens getoetst aan de doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze belastingbeginselen worden hieronder toegelicht.

¹⁵ Ministerie van Financiën, Syntheserapport – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p. 19.

1.3.1 Doeltreffendheid

Het vereiste van doeltreffendheid is dat de wet, op zijn minst in belangrijke mate, tot de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstellingen moet leiden (effectiviteit).¹⁶ Doeltreffendheid zegt iets over de mate waarin een doel wordt bereikt. Bij de verwachte doeltreffendheid van de maatregel gaat het om de wijze waarop en de mate waarin wordt verwacht dat de maatregel bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.¹⁷

In deze scriptie wordt onderzocht of de middelingsregeling doeltreffend is. Door het minimale gebruik van de regeling en de aangepaste wetgeving – bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke heffingskortingen die niet worden meegenomen in de berekening van de middelingsteruggaaf– lijkt de doeltreffendheid steeds beperkter te worden. Het doel van de wetgever was om belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens tegemoet te komen. Er wordt onderzocht of de doelstellingen van de wetgever nog steeds worden verwezenlijkt. De doeltreffendheid van de afschaffing van de middelingsregeling wordt ook behandeld. Het kabinet streeft naar vereenvoudiging van het belastingstelsel. Onderzocht wordt of dit met de afschaffing wordt bereikt.

1.3.2 Doelmatigheid

Een wet dient efficiënt te werken voor de samenleving of efficiënt te zijn in de uitvoering door de overheid. Het vereiste van doelmatigheid is dat er niet een te ongunstige verhouding mag ontstaan tussen de baten en lasten door de uitwerking van de wet (efficiëntie).¹⁸ Bij de doelmatigheid van de maatregel draait het om de verhouding tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten.¹⁹ De maatregel die wordt genomen moet een efficiënte manier zijn om de doelstellingen te bereiken. Voor de beoordeling op efficiëntie (doelmatigheid) is overigens van belang dat er ook naar de effectiviteit (doeltreffendheid) wordt gekeken.²⁰

Er zijn aan het gebruik van de middelingsregeling hoge kosten verbonden voor de belastingplichtige zelf en de Belastingdienst.²¹ Ik onderzoek hoe efficiënt de middelingsregeling is en of de overheidsmiddelen beter voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden. Ook kijk ik naar de doelmatigheid van de voorgenomen afschaffing. Onderzocht wordt of de voorgenomen afschaffing efficiënt is.

1.3.3 De begrippen rechtvaardig en wenselijk

In het eerste deel van mijn probleemstelling onderzoek ik in hoeverre het huidige regime van de middelingsregeling rechtvaardig is. Hierbij wordt gekeken of de oorspronkelijke doelstelling achter het huidige regime van de middelingsregeling nog steeds geldig is. Vervolgens toets ik de middelingsregeling aan doeltreffendheid en doelmatigheid.

In het tweede deel van mijn probleemstelling onderzoek ik of de voorgenomen afschaffing van de middelingsregeling wenselijk is. Wenselijk in deze context betekent of de nadelen van de afschaffing opwegen tegen de voordelen van de afschaffing. Bij deze afweging speelt het vastgestelde doel van de middelingsregelen in een belangrijke rol. Ik onderzoek de wenselijkheid van de voorgenomen afschaffing door deze te toetsen aan doeltreffendheid en doelmatigheid.

¹⁶ Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 1, p.25.

¹⁷ Kenniscentrum voor beleid en regelgeving – 6.3 Doeltreffendheid/effectiviteit.

¹⁸ Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 1, p.25.

¹⁹ Kenniscentrum voor beleid en regelgeving – 6.4 Doelmatigheid/efficiëntie.

²⁰ Kenniscentrum voor beleid en regelgeving – 6.4 Doelmatigheid/efficiëntie.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr.49, bijlage 866422.

1.4 Opbouw

Om antwoord te kunnen geven op de probleemstelling is het essentieel om eerst het huidige regime van de middelingsregeling onder de loep te nemen. In hoofdstuk 2 wordt de geschiedenis behandeld en wordt de systematiek van de middelingsregeling uitgewerkt. Verder worden er een aantal voorbeeldberekeningen gegeven. In hoofdstuk 3 wordt het huidige regime getoetst aan doeltreffendheid en doelmatigheid. De vraag of het huidige regime rechtvaardig is wordt hier beantwoordt. In hoofdstuk 4 wordt de voorgenomen afschaffing getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid. Hier wordt antwoord gegeven op het tweede deel van de probleemstelling; de vraag of de voorgenomen afschaffing van de middelingsregeling wenselijk is. Tot slot volgt in hoofdstuk 5 de conclusie met daarin de beoordeling van de probleemstelling.

2. Het huidige systeem

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de huidige systematiek van de middelingsregeling onder de loep genomen. Als eerste wordt de geschiedenis van de middelingsregeling behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op de systematiek van de middelingsregeling. Hierbij worden ook een aantal voorbeeldberekeningen gegeven. Ten slotte volgt er een conclusie.

2.2 Totstandkoming van de middelingsregeling

In de jaren 60 van de vorige eeuw werd voor het eerst over een tegemoetkoming voor het progressienadeel van sterk wisselende inkomens gesproken.²² De toenmalige Tweede Kamer wilde deze tegemoetkoming voor het progressienadeel van sterk wisselende inkomens in eerste instantie richten op bedrijven waarvan de winsten afhankelijk zijn van factoren die de bedrijven zelf niet konden beïnvloeden, zoals conjunctuurinvloeden en weersomstandigheden.²³ De belastingdruk voor deze belastingplichtigen was zwaarder dan die voor belastingplichtigen met een gelijkmatig verdeeld inkomen. Voor de heffing van de inkomstenbelasting wordt telkens maar een periode van ten hoogste één jaar in beschouwing genomen. Dit betekende dat in deze tijd geen rekening werd gehouden met het progressienadeel van fluctuerende inkomens.

Er waren toentertijd echter wel twee regelingen die de pijn voor de belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens verzachtten: de verliescompensatieregeling en de bijzondere tarieven. De verliescompensatieregeling van toen hield in dat negatieve inkomsten verrekend konden worden met inkomsten uit een voorafgaand kalenderjaar of toekomstige kalenderjaren.²⁴ Dit werd gedaan door de aanslag bij voor bezwaar vatbare beschikking van de inspecteur te verminderen. De huidige verliesverrekening houdt in dat het verlies uit werk en woning kan worden verrekend met de inkomens uit werk en woning van de drie voorafgaande en de negen volgende kalenderjaren.²⁵ Daarnaast golden er bijzondere tarieven. Het doel van deze bijzondere tarieven was om de progressie te matigen in de gevallen waarin het inkomen weliswaar technisch aan een bepaald kalenderjaar werd toegerekend, maar het inkomen eigenlijk op meerdere jaren betrekking had.²⁶ De bijzondere tarieven werden onder andere toegepast op stakingswinsten van een onderneming behaald bij staking bij leven (hoog bijzonder tarief: 45%) en bij staking bij overlijden (laag bijzonder tarief: 20%).²⁷ Per 1 januari 2001 zijn de bijzondere tarieven komen te vervallen. De reden hiervoor was dat door de verlaging van de tabeltarieven de behoefte aan bijzondere tarieven zou afnemen.²⁸ Verder zou dit het belastingstelsel vereenvoudigen. In de plaats van de bijzondere tarieven is een renteloze invorderingsfaciliteit en een ruimere bedrijfsopvolgingsfaciliteit in de schenk- en erfbelasting ingevoerd.²⁹ Deze werden ingevoerd om zo een tegemoetkoming te bieden voor belastingplichtigen die te maken kregen met bij overlijden gerealiseerde winsten en voorheen gebruik konden maken van de bijzondere tarieven.

²² Kamerstukken II 1953/54, 3037-3042, nr. 5, p. 17.

²³ Kamerstukken II 1958/59, 5380, nr. 3, p. 29.

²⁴ Art. 51 lid 2 Wet op de inkomstenbelasting 1964.

²⁵ Art. 3.150 lid 1 Wet IB 2001.

²⁶ Vakstudie 02 – IB 2001 (incl. TBTBU) – Wet inkomstenbelasting 2001, Artikel 2.10 Tarief belastbaar inkomen uit werk en woning Aant. 1.5 Bijzondere tarieven.

²⁷ Art. 57 en 57b Wet IB 1964 (tekst 2000).

²⁸ Kamerstukken I 2000/01, 27466, nr. 132a, p.22.

²⁹ WFR 2014/972.

Om redenen van complexiteit werd de tegemoetkoming in eerste instantie niet ingevoerd. Het herrekenen van de verschuldigde belasting naar een gemiddeld jaarinkomen bleek belastingtechnisch te ingewikkeld. Dit kwam doordat er rekening gehouden moest worden met de samenloop van de verliescompensatie. Daarnaast was uit een eerder onderzoek gebleken dat bij invoering van een algemene regeling 500.000 herrekeningen per jaar plaats zouden moeten vinden. Het zou bij de meerderheid daarvan gaan om kleine bedragen.³⁰ In de overige gevallen ging het wel om aanzienlijke bedragen. Vanwege deze aanzienlijke bedragen vond de Staten-Generaal het toch noodzakelijk om de regeling in te voeren.

In de Kamerstukken II 1958/59 werd het concept van de tegemoetkoming voor het progressienadeel van sterk wisselende inkomens uiteengezet:

‘... dat het wenselijk is een voorziening te treffen welke uitgaat van een herrekening van de belasting naar een gemiddeld inkomen over een periode van drie jaren, doch alleen indien gedurende drie aaneengesloten kalenderjaren winst uit een zelfde onderneming is genoten en het verschil tussen de belasting die over deze periode is geheven en de belasting die verschuldigd zou zijn indien de winst gelijkmatig aan elk der drie jaren wordt toegerekend, meer bedraagt dan 10 percent en tevens meer dan f 300. Is aan deze beide voorwaarden voldaan, dan zal het gedeelte van de méér verschuldigde belasting dat het grensbedrag van 10 percent met een minimum van f 300 te boven gaat, worden teruggegeven.’

Enkele jaren later werd de tegemoetkoming voor belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens ingevoerd, maar wel met een aantal aanpassingen. Deze tegemoetkoming is opgenomen in artikel 67, Wet op de inkomstenbelasting 1964.³¹ Uiteindelijk is besloten deze regeling niet alleen voor ondernemers te laten gelden, maar deze ook toe te passen voor ‘inkomsten uit een zelfde dienstbetrekking’.³² Er is tevens een drempel van 150 gulden ingevoerd om zo de kleine bedragen uit te sluiten en hierdoor mede de administratieve druk te verlagen. Hiermee werd tegemoet gekomen aan het probleem van het grote aantal noodzakelijke berekeningen dat werd voorzien.

De middelingsregeling is door de jaren heen op diverse punten gewijzigd. Hierna behandel ik deze in de volgorde waarin de wijzigingen zijn aangebracht.

In 1987 kwam er vanuit de Commissie-Oort (Commissie tot Vereenvoudiging van de Loonbelasting en de Inkomstenbelasting) kritiek op de werking van de regeling. In de kern werd de middelingsregeling technisch te gecompliceerd bevonden. De Commissie stelde dat “in de nieuwe structuur het tarief veel minder progressief zal zijn dan thans”.³³ Dit kwam door de verlenging van de eerste tariefschijf van de inkomstenbelasting. Het gebruik van de middelingsregeling zou hierdoor significant afnemen.³⁴ De technische complicaties waren niet expliciet genoemd door de Commissie, maar dit waren mijns inziens met name de handmatige complexe berekeningen. Fiscale faciliteiten zoals de verliesverrekening moesten ook bij de berekening worden betrokken, wat de berekening alleen maar ingewikkelder maakte. De Commissie-Oort stelde om deze reden voor om de middelingsregeling af te schaffen.³⁵ Deze voorgestelde afschaffing is uiteindelijk niet doorgevoerd, mede doordat sectoren zoals de landbouw nog veel baat bij de middelingsregeling hadden.

³⁰ Kamerstukken II 1958/59, 5380, nr. 3, p. 29.

³¹ De Wet IB 1964 is op 1 januari 2001 ingetrokken.

³² Kamerstukken II 1963/64, 5380, nr. 37, p. 11.

³³ Kamerstukken II 1987/88, 20 595, nr. 3, p. 14.

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr.49, blg. 866422 p. 4.

³⁵ Kamerstukken II 1987/88, 20 595, nr. 3, p. 14.

Naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie-Oort vonden er vereenvoudigingen van de regeling plaats.

1. Winsten behoeften niet meer enkel te worden genoten uit eenzelfde onderneming en inkomsten uit dienstbetrekking hoefden niet meer enkel uit eenzelfde dienstbetrekking genoten te worden. Deze wijziging bracht artikel 66a van de Wet IB 1964 voort.
2. De drempel werd verhoogd. Pas als het verschil van de herrekenende belasting 1200 gulden te boven ging, kon er een beroep worden gedaan op de middelingsregeling.

Belastingplichtigen met meer dan één onderneming of dienstbetrekking konden voorafgaand aan de vereenvoudiging niet optimaal gebruik maken van de middelingsregeling. Een belastingplichtige die te maken had met fluctuerende inkomens uit meerdere ondernemingen, kon de inkomsten van maar één onderneming in de middeling betrekken. Deze beperking zorgde ervoor dat volledige spreiding van alle relevante inkomsten niet plaatsvond en het progressienadeel niet volledig werd gemitigeerd. De vereenvoudiging heeft dit nadeel opgelost en de doeltreffendheid van de middelingsregeling verbeterd.

De invoering van het drempelbedrag had als doel om de administratieve druk voor de Belastingdienst te verlagen. Was deze drempel er niet geweest, dan zouden veel belastingplichtigen een bedrag terugkrijgen die de kosten van de berekening niet overtreft; dit was niet efficiënt. De verhoging van deze drempel zorgde ervoor dat de middelingsregeling doelmatiger werd.

De middelingsregeling uit de Wet IB 1964 werd grotendeels overgenomen bij de invoering van de nieuwe Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001). De bijzondere tarieven – een regeling waarbij de progressie van het tarief werd uitgeschakeld voor de berekening van de verschuldigde inkomstenbelasting – kwamen bij de invoering van de nieuwe wet te vervallen. Hierdoor nam het belang van de middelingsregeling toe.³⁶ Dit kwam doordat beide regelingen er oorspronkelijk voor zorgden dat de progressie van het tarief in de inkomstenbelasting werd gematigd.

Belastingplichtigen die voorheen gebruik maakten van de bijzondere tarieven, konden in de meeste gevallen ook gebruik maken van de middelingsregeling.

Belastingplichtigen die 65 jaar waren geworden, konden dit jaar voor het eerst meenemen in de middeling. Dit was bij Wet IB 1964 niet het geval. Als reden gold hiervoor onder de Wet IB 1964: “dat de brutodaling van het inkomensniveau waarmee de pensionering gepaard gaat maatschappelijk is aanvaard en niet als een hardheid wordt ervaren, alsmede dat wordt voorkomen dat het herrekenende belastbare inkomen in dat jaar moet worden gesplitst”.³⁷

2.3 Doelstelling middelingsregeling

De middelingsregeling heeft als doel om de gevolgen van de progressie in het tarief van de inkomstenbelasting te matigen ingeval sprake is van sterk wisselende inkomens. Het draagkrachtbeginsel is het belangrijkste beginsel waarop de Wet IB 2001 rust.³⁸ Het uitgangspunt van dit beginsel is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Toch functioneert de Wet IB 2001 niet in alle gevallen zo. Een ondernemer die in drie jaar gelijkmatig 30.000 euro aan inkomsten heeft, betaalt minder inkomstenbelasting dan een ondernemer die in de eerste twee jaar van een bepaalde periode geen inkomsten heeft en in het derde jaar 90.000 euro aan inkomsten heeft. Beide ondernemers hebben over een periode van drie jaar 90.000 euro aan inkomsten. Hun draagkracht is gelijk, maar hun lasten zijn niet even zwaar.

³⁶ Vakstudie Inkomstenbelasting, aanhef Wet IB 2001, aant. 3.14.

³⁷ Vakstudie Inkomstenbelasting Aant. 1.4.1 Middeling in het jaar waarin de pensioengerechtigde leeftijd wordt bereikt.

³⁸ Cursus Belastingrecht IB.0.0.1 De grondslag van de inkomstenbelasting.

2.4 De huidige systematiek van de middelingsregeling

De middeling is geregeld in artikel 3.154 Wet IB 2001. Lid 1 beschrijft de kern van de regeling:

‘Op verzoek wordt aan degene die gedurende een tijdvak van drie aaneengesloten gehele kalenderjaren (middelingstijdvak) binnenlands belastingplichtige of kwalificerende buitenlandse belastingplichtige bedoeld in art. 7.8 is geweest een teruggaaf van belasting op het belastbare inkomen uit werk en woning (middelingsteruggaaf) verleend.’

Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, is de middelingsregeling ingevoerd om belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens te compenseren voor de te veel betaalde belasting. Er geldt een aantal voorwaarden om de middelingsregeling te gebruiken, deze worden in deze paragraaf toegelicht.

2.4.1 Middeling alleen op verzoek

De middeling wordt niet automatisch uitgevoerd na het vaststellen van de aanslagen inkomstenbelasting. Over alle jaren van het middelingsverzoek moet aangifte zijn gedaan en een definitieve aanslag zijn opgelegd. Wanneer de aanslag van het laatste middelingsjaar onherroepelijk vaststaat, dient een middelingsverzoek uiterlijk binnen 36 maanden vanaf dat moment te worden ingediend.³⁹ Een aanslag staat onherroepelijk vast wanneer de termijn van zes weken voor bezwaar, beroep, hoger beroep of cassatie is verstreken.⁴⁰ De belastingplichtige dient voor een middelingsteruggaaf het formulier ‘Verzoek om middeling’ in te vullen en in te dienen bij het belastingkantoor.⁴¹ In dit formulier vermeldt de belastingplichtige zijn persoonlijke gegevens en de jaren waarover hij of zij wil middelen. Het verzoek moet worden ondertekend. De belastingplichtige moet zelf een berekening maken van de belastingteruggaaf, om zo te kunnen beoordelen of hij of zij daadwerkelijk recht heeft op een belastingteruggaaf. Wanneer de belastingplichtige gebruik maakt van verliesverrekening, worden de verliesjaren op nihil gesteld voor het gebruik van de middeling. Binnen acht weken krijgt de belastingplichtige een uitspraak van de Belastingdienst.

2.4.2 Middelingstijdvak

De middelingsregeling kan alleen worden toegepast over een periode van drie aaneengesloten jaren. Deze periode wordt het middelingstijdvak genoemd. Een kalenderjaar mag maar één keer worden gebruikt voor een verzoek om middelingsteruggaaf.⁴² Het jaar 2016 kan bijvoorbeeld niet in middelingstijdvak 2016, 2017 en 2018 worden gebruikt als 2016 al in het middelingstijdvak 2014, 2015 en 2016 is betrokken. De Hoge Raad heeft bevestigd dat de belastingplichtige het middelingstijdvak kan wijzigen wanneer de belastingplichtige tegen een aanslag over een jaar dat in de middeling is betrokken in bezwaar, beroep en/of in hoger beroep is gegaan.⁴³ Het middelingstijdvak mag bij deze wijziging niet overlappen met een ander middelingstijdvak.

2.4.3 Middelingsteruggaaf

De middelingsteruggaaf wordt aan de hand van twee componenten berekend. Als eerste is voor de berekening van de middelingsteruggaaf de daadwerkelijke betaalde belasting nodig die over het belastbare inkomen uit werk en woning is geheven in de jaren van het middelingstijdvak. Daarnaast dient er een berekening te worden gemaakt voor de belasting op het belastbare inkomen uit werk en woning die verschuldigd zou zijn indien het belastbare inkomen uit werk en woning over de drie jaren gelijkmatig zou zijn verdeeld. Het verschil tussen deze twee bedragen is nodig om te kunnen

³⁹ Art. 3.154 lid 9 Wet IB 2001.

⁴⁰ Art. 6:7 Awb.

⁴¹ Belastingdienst, 2022.

⁴² Art. 3.154 lid 2 Wet IB 2001.

⁴³ ECLI:NL:HR:2000:AA6923.

concluderen of de belastingplichtige recht heeft op een middelingsteruggaaf. Indien het verschil meer dan 545 euro bedraagt, wordt het meerdere aan de belastingplichtige terugbetaald.⁴⁴

2.4.4 Binnenlands belastingplichtig en kwalificerend buitenlands belastingplichtig

De middelingsregeling kan uitsluitend gebruikt worden door binnenlands belastingplichtigen of kwalificerend buitenlands belastingplichtigen. In artikel 2.1, lid 1, Wet IB 2001, wordt er een onderscheid gemaakt tussen binnenlands- en buitenlands belastingplichtigen. Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting zijn de natuurlijke personen die in Nederland wonen (binnenlands belastingplichtigen) of niet in Nederland wonen maar wel Nederlands inkomen genieten (buitenlands belastingplichtigen). De woonplaats is een belangrijke factor om te bepalen of een persoon binnenlands- of buitenlands belastingplichtig is. De woonplaats van de belastingplichtige wordt bepaald aan de hand van artikel 4 Algemene wet inzake Rijksbelastingen (hierna: AWR). Hierin staat dat de woonplaats naar omstandigheden wordt beoordeeld. Om als inwoner van Nederland te worden aangemerkt moet uit deze omstandigheden blijken dat de persoon een duurzame band van persoonlijke aard met Nederland heeft.

Een van de belangrijkste verschillen tussen binnenlands- en buitenlands belastingplichtigen is dat buitenlands belastingplichtigen geen gebruik kunnen maken van bepaalde fiscale faciliteiten. Deze fiscale faciliteiten zijn:

- De partnerregeling;
- De persoonsgebonden aftrekposten;
- De heffingskortingen (m.u.v. de arbeidskorting);
- Vrije toerekening van aftrekposten en de rendementsgrondslag in box 3;
- Overdracht van het heffingsvrije vermogen in box 3;
- De schuldendrempel in box 3;
- De middelingsregeling.⁴⁵

Toch kunnen enkele buitenlands belastingplichtigen wel gebruik maken van deze faciliteiten. Dit geldt wanneer deze personen kwalificerend buitenlands belastingplichtigen zijn. De kwalificerend buitenlandse belastingplicht is geregeld in artikel 7.8 Wet IB 2001. De kwalificerend buitenlands belastingplichtigen worden als het ware op dezelfde manier behandeld als binnenlands belastingplichtigen. Om aangemerkt te worden als kwalificerend buitenlands belastingplichtige, is een aantal voorwaarden van toepassing. Ten eerste dient de persoon inwoner te zijn van een EU-land, EER-land, Zwitserland of de BES-eilanden.⁴⁶ Ten tweede moet 90% of meer van het wereldinkomen worden belast in Nederland (inclusief inkomsten uit aanmerkelijk belang en inkomsten uit sparen en beleggen). Ten derde moet de persoon een inkomensverklaring hebben van de Belastingdienst in het woonland van de persoon. Als er aan deze drie cumulatieve voorwaarden wordt voldaan, is de persoon een kwalificerend buitenlands belastingplichtige. Een aandachtspunt hier is dat als er in het woonland het recht bestaat om bijvoorbeeld bepaalde aftrekposten te gebruiken, deze zelfde aftrekposten niet meer in Nederland gebruikt mogen worden.

De bovenstaande voorwaarden gelden sinds 2011. Vóór 2011 konden buitenlands belastingplichtigen alleen gebruik maken van de middelingsregeling als ze ervoor kozen om als binnenlands belastingplichtige behandeld te worden voor de jaren in het middelingstijdvak.⁴⁷ De

⁴⁴ Art. 3.154 lid 3 Wet IB 2001.

⁴⁵ Buitenlandse belastingplicht in de inkomstenbelasting, Hans de Vries..

⁴⁶ Art. 7.8 lid 6 Wet IB 2001.

⁴⁷ Aant. 8.1.6 Middeling – Vakstudie 08 – Nederlands Internationaal Belastingrecht.

regeling is in 2011 aangepast als gevolg van een gewezen hofuitspraak.⁴⁸ Het ging in dit geval om een inwoner van België die zijn volledige wereldinkomen in Nederland verdiende en de middelingsregeling wilde gebruiken voor de jaren 2001, 2002 en 2003. Hij had er echter in de jaren 2001 en 2002 niet voor gekozen om als binnenlands belastingplichtige behandeld te worden. De inspecteur had zijn middelingsverzoek afgewezen omdat hij van mening was dat de belanghebbende geen recht had op de middelingsregeling. Hof 's-Hertogenbosch stelde de inspecteur in het ongelijk en oordeelde dat het middelen van inkomens over verscheidene jaren behoort tot een belastingvoordeel dat verband houdt met de fiscale draagkracht van een niet-ingezetene. Uit de procedure volgde dat een buitenlands belastingplichtige gebruik kon maken van de middelingsregeling indien 90% of meer van het wereldinkomen van de belastingplichtige wordt belast in Nederland.

2.4.5 Belastbaar inkomen uit werk en woning

De middelingsregeling geldt alleen voor het inkomen uit werk en woning (box 1 inkomen). Het inkomen uit werk en woning bestaat uit de inkomsten uit box 1 verminderd met de beschikbare aftrekposten. Inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2) en inkomen uit sparen en beleggen (box 3) tellen voor de middelingsregeling niet mee. Elke box hanteert zijn eigen belastingtarief. Enerzijds hebben box 2 en box 3 een vast tarief, anderzijds is er in box 1 sprake van een progressief tarief. Dit betekent dat naarmate een persoon meer inkomen uit werk en woning geniet, het gemiddelde belastingtarief procentueel hoger wordt. Deze progressie is via het gebruik van schijven geïntegreerd in het belastingstelsel.

Het schijvenstelsel in de inkomstenbelasting is door de jaren heen significant gewijzigd. Vóór 2020 was er sprake van een drieschijvenstelsel. Zoals de naam al suggereert, bestond dit systeem uit drie schijven. De schijven in 2019 zagen er als volgt uit:

- tot een inkomen van 20.384 euro bedroeg het belastingpercentage 36,65%;
- voor een inkomen tussen de 20.384 euro en 68.507 euro bedroeg het belastingpercentage 38,10%;
- en voor een inkomen boven de 68.507 euro bedroeg het belastingpercentage 51,75%.⁴⁹

Elke schijf hanteert een ander belastingtarief en dit tarief neemt toe naarmate de belastingplichtige in een hogere schijf terecht komt. Het inkomen uit box 1 bepaalt in welke schijf de belastingplichtige beland. De toenemende percentages van de tarieven zorgt voor de progressie in het systeem. De progressiviteit in het schijvenstelsel vóór 2020 kwam tot uiting vanaf een inkomen van 20.384 euro. Belastingplichtigen met een inkomen hoger dan dit bedrag hebben een hogere marginale belastingdruk dan belastingplichtigen met een inkomen lager dan dit bedrag.

Sinds 1 januari 2020 kent Nederland een tweeschijvenstelsel, de opvolger van het drieschijvenstelsel. Het huidige box 1 tarief (2022) is een oplopend tarief met twee schijven (zie Tabel 1).⁵⁰ Vergeleken met de voorloper van het tweeschijvenstelsel uit de progressie van het tarief zich pas vanaf een inkomen van 69.399 euro. Dit is een aanzienlijk hoger inkomen dan eerder, wat 20.384 euro bedroeg. Voor AOW-gerechtigden is er nog wel sprake van een drieschijvenstelsel, omdat zij geen AOW-premies meer zijn verschuldigd. Voor belastingplichtigen die de AOW-leeftijd hebben bereikt en dat jaar willen betrekken in het middelingstijdvak, moet voor de berekening van de middelingsteruggaaf eerst een correctie worden uitgevoerd.

⁴⁸ ECLI:NL:GHSHE:2010:BN3971.

⁴⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 3.

⁵⁰ Belastingdienst, 2022.

Tabel 1: Tarieven box 1 2022 – AOW-leeftijd in 2022 nog niet bereikt.

Bron: Belastingdienst

Schijf	Belastbaar inkomen	Percentage
1	tot € 69.399	37,07%
2	vanaf € 69.399	49,50%

De verschuldigde inkomstenbelasting wordt met dit schijvenstelsel berekend. Belastingplichtigen hebben echter recht op heffingskortingen. Heffingskortingen zijn kortingen op de uiteindelijk verschuldigde inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen. Het progressieve karakter van de inkomstenbelasting uit box 1 komt niet alleen voort vanuit de olopende tarieven, maar ook vanuit de inkomensafhankelijke heffingskortingen. Het gaat hierbij om de algemene heffingskorting, arbeidskorting, en inkomensafhankelijke combinatiekorting⁵¹, die ieder met een eigen systematiek inkomensafhankelijk zijn.

2.4.6 De heffingskortingen

De algemene heffingskorting is een korting op de inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen. Of volledig gebruikt kan worden gemaakt van deze heffingskorting, hangt af van de leeftijd van de belastingplichtige en of de persoon het hele jaar in Nederland heeft gewoond. De omvang van de algemene heffingskorting wordt bepaald door het belastbaar inkomen uit werk en woning van de betrokken belastingplichtige (zie Tabel 2). De algemene heffingskorting wordt verminderd met een vast percentage vermenigvuldigd met het belastbaar inkomen uit werk en woning; hoe hoger het inkomen, hoe minder algemene heffingskorting. De algemene heffingskorting is maximaal het bedrag dat betaald moet worden aan inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen. Het kan zelfs zo zijn dat de belastingplichtige helemaal geen recht heeft op korting. Dit is het geval als de belastingplichtige een inkomen van meer dan 69.394⁵² euro heeft.

Tabel 2: Systematiek van de algemene heffingskorting – AOW-leeftijd in 2022 nog niet bereikt.

Bron: Belastingdienst

Belastbaar inkomen uit werk en woning	Algemene heffingskorting
tot en met € 21.317	€ 2.888
vanaf € 21.318 tot € 69.398	€ 2.888 - 6,007% x (belastbaar inkomen uit werk en woning - € 21.317)
vanaf € 69.398	€ 0

De arbeidskorting is net als de algemene heffingskorting afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Belastingplichtigen hebben recht op de arbeidskorting als ze loon, winst uit onderneming of resultaat uit overige werkzaamheden genieten. De hoogte van de arbeidskorting hangt af van de leeftijd en het arbeidsinkomen van de belastingplichtige. De maximale arbeidskorting in 2022 is 4.260 euro en wordt lager naarmate het inkomen stijgt (zie Tabel 3).⁵³

⁵¹ WFR 2021/82 p. 2.

⁵² Art. 22 lid 2 Wet LB 1964: De algemene heffingskorting bedraagt € 2.888, verminderd, doch niet verder dan tot nihil, met 6,007% van het gedeelte van het belastbare loon dat meer bedraagt dan € 21.317.

$2.888 - (X - 21.317) * 6.007\% = 0$. $X = 69.394.24$

⁵³ Rijksoverheid, 2022.

Tabel 3: Systematiek van de arbeidskorting – AOW-leeftijd in 2022 nog niet bereikt.

Bron: Belastingdienst

Arbeidsinkomen	Arbeidskorting
tot en met € 10.350	4,541% x arbeidsinkomen
vanaf € 10.351 tot € 22.357	€ 470 + 28,461% x (arbeidsinkomen - € 10.350)
vanaf € 22.357 tot € 36.650	€ 3.887 + 2,610% x (arbeidsinkomen - € 22.356)
vanaf € 36.650 tot € 109.347	€ 4.260 - 5,860% x (arbeidsinkomen - € 36.649)
vanaf € 109.347	€ 0

Een derde heffingskorting die afhankelijk is van de hoogte van het inkomen is de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Deze heffingskorting is bedoeld voor belastingplichtigen met kinderen. De kinderen moeten jonger zijn dan twaalf jaar en ingeschreven staan op hetzelfde woonadres als de belastingplichtige. Verder moet het arbeidsinkomen hoger zijn dan een vastgesteld bedrag om in aanmerking te komen voor de heffingskorting.⁵⁴ De inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt in nieuwe gevallen afgeschaft na 2024.⁵⁵ Kinderen die in 2025 geboren worden, tellen in 2025 niet meer mee voor deze heffingskorting.

Het progressienadeel van sterk wisselende inkomens uitte zich bij de invoering van de middelingsregeling in 1964 enkel via de oplopende tarieven in de inkomstenbelasting. Voor de berekening van de middelingsteruggaaf was hierdoor ook alleen het belastbare inkomen relevant. Aan de hand van de totale belasting betaald over een periode van drie jaar en de herrekende belasting over een periode van drie jaar werd het bedrag van de middelingsteruggaaf berekend.

De manier waarop de huidige progressie van de inkomstenbelasting zich uit is in de loop van de jaren significant gewijzigd. Een groot deel van de progressie is van de oplopende tarieven overgeheveld naar de heffingskortingen. Dit is gedaan door bepaalde heffingskortingen inkomensafhankelijk te maken (zie hiervoor). De algemene heffingskorting is een van de belangrijkste heffingskortingen en is sinds 2014 volledig inkomensafhankelijk geworden.⁵⁶

Voor de middelingsregeling wordt als geheven belasting echter aangemerkt de belasting vóór toepassing van de heffingskortingen.⁵⁷ Vanaf de invoering van de regeling tot nu wordt bij de berekening van de middelingsteruggaaf dus geen rekening gehouden met de heffingskortingen.⁵⁸ De reden hiervoor is dat indien de heffingskortingen wel in de berekening worden betrokken, sommige belastingplichtigen deze heffingskortingen via de middelingsregeling alsnog kunnen benutten voor jaren waarin zij niet werkzaam waren.⁵⁹ Dit waren bijvoorbeeld starters op de arbeidsmarkt. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het niet meenemen van de heffingskortingen niet strijdig is met het EVRM.⁶⁰

Voor de berekening van de middelingsteruggaaf wordt dus geen rekening gehouden met de inkomensafhankelijke heffingskortingen. Naar mijn mening zijn deze heffingskortingen juist een

⁵⁴ Belastingdienst, 2022.

⁵⁵ Budgettaire Bijlage Coalitieakkoord, p.22.

⁵⁶ Vakstudie 02 – IB 2001 Artikel 8.10 Algemene heffingskorting.

⁵⁷ Art. 3.154 lid 4 Wet IB 2001.

⁵⁸ Voorheen waren dit de belastingvrije sommen, sinds 2001 zijn dit de heffingskortingen.

⁵⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 190–191.

⁶⁰ ECLI:NL:HR:2008:BD3761.

essentieel onderdeel voor deze berekening, gezien de doelstelling van de middelingsregeling. Het progressienadeel wordt hierdoor nog maar deels gemitigeerd. In de volgende paragraaf wordt weergegeven waarom het niet in aanmerking nemen van heffingskortingen grote gevolgen heeft voor de berekening van de middelingsteruggaaf.

2.5 Voorbeeldberekeningen

In deze paragraaf worden vier voorbeeldberekeningen uitgewerkt.

- De eerste twee berekeningen laten het verschil zien tussen de werking van de middelingsregeling onder toepassing van het drieschijvenstelsel en het tweeschijvenstelsel.
- De laatste twee berekeningen laten het verschil zien tussen de huidige berekening van de middelingsteruggaaf en de berekening van de middelingsteruggaaf indien de algemene heffingskorting zou worden meegenomen.

De overgang naar het tweeschijvenstelsel en het inkomensafhankelijk worden van bepaalde heffingskortingen hebben een grote invloed gehad op de werking van de middelingsregeling. Het is belangrijk om deze voorbeeldberekeningen uit te werken om te laten zien hoe deze wijzigingen zich uiten in de middelingsteruggaaf.

2.5.1 Middelingsteruggaaf onder toepassing van het drieschijvenstelsel

Het eerste voorbeeld betreft een werknemer met een fluctuerend inkomen. De werknemer verzoekt om de middelingsregeling voor de jaren 2014, 2015 en 2016. De jaarinkomsten uit werk en woning waren respectievelijk 60.000 euro, 3.000 euro en 30.000 euro. De werknemer dient nadat de definitieve aanslag over 2016 is vastgesteld een middelingsverzoek in.

In dit voorbeeld bedraagt de belasting vóór middeling 24.414 euro in 2014, 1.094 euro in 2015 en 11.352 euro in 2016.⁶¹ De totale belasting over het middelingstijdvak bedraagt in dit geval 36.860 euro. Dit is het betaalde bedrag aan belasting over de jaren 2014, 2015 en 2016 zonder rekening te houden met heffingskortingen. Vervolgens wordt de belasting over deze inkomsten berekend alsof het inkomen gelijkmatig is verdiend. Het gemiddelde jaarinkomen over de drie jaren is in dit geval 31.000 euro.⁶² De verschuldigde belasting hierover bedraagt 11.889 euro in 2014, 11.929 euro in 2015 en 11.756 euro in 2016.⁶³ De totale herrekende belasting over het middelingstijdvak bedraagt in dit geval 35.574 euro. Het verschil tussen de totale belasting en de herrekende belasting bedraagt 1.286 euro.⁶⁴ Dit bedrag wordt verminderd met de drempel van 545 euro. Het bedrag wat hieruit voortvloeit is de middelingsteruggaaf. In dit voorbeeld heeft de ondernemer recht op een middelingsteruggaaf van 741 euro.

2.5.2 Middelingsteruggaaf onder toepassing van het tweeschijvenstelsel

Het tweede voorbeeld betreft een werknemer met precies dezelfde jaarinkomsten als de werknemer van hierboven. Het enige verschil is dat deze werknemer de jaarinkomsten in de jaren 2020, 2021 en 2022 heeft genoten. De belasting vóór middeling bedraagt 34.642 euro en de herrekende belasting bedraagt 34.569 euro.⁶⁵ Het verschil tussen deze bedragen is minder dan 545 euro waardoor de ondernemer geen recht heeft op een middelingsteruggaaf. De ondernemers in beide voorbeelden hebben precies dezelfde jaarinkomsten, echter heeft maar één ondernemer recht op een middelingsteruggaaf. De invoering van het tweeschijvenstelsel heeft hiervoor gezorgd.

⁶¹ Zie Bijlage 2.

⁶² $(60.000 + 3.000 + 30.000)/3 = 31.000$.

⁶³ Zie Bijlage 2.

⁶⁴ $36.860 - 35.574 = 1.286$.

⁶⁵ Zie Bijlage 3.

Veel belastingplichtigen die vóór de invoering van het tweeschijvenstelsel nog wel gebruik konden maken van de middelingsregeling, kunnen dat nu niet meer.

2.5.3 Huidige berekening middelingsteruggaaf

Het derde voorbeeld betreft een werknemer met een fluctuerend inkomen en gebruik maakt van de middelingsregeling. De werknemer verzoekt om de middelingsregeling voor de jaren 2020, 2021 en 2022. De jaarinkomsten uit werk en woning waren respectievelijk 71.000 euro, 9.000 euro en 16.000 euro. De werknemer dient nadat de definitieve aanslag over 2022 is vastgesteld een middelingsverzoek in.

De belasting vóór middeling bedraagt 26.820 euro in 2020, 3.338 in 2021 en 5.931 in 2022.⁶⁶ De totale belasting over het middelingstijdvak bedraagt hier 36.089 euro. Als het inkomen gelijkmatig zou zijn verdeeld, zou de werknemer 32.000 euro per jaar hebben verdiend.⁶⁷ De herrekende belasting bedraagt in dit geval 11.952 euro in 2020, 11.872 euro in 2021 en 11.862 euro in 2022.⁶⁸ De totale herrekende belasting over het middelingstijdvak bedraagt in dit geval 35.686 euro. Het verschil tussen de totale belasting en de herrekende belasting is 403 euro. De drempel van 545 wordt niet gepasseerd waardoor er geen recht bestaat op een middelingsteruggaaf.

2.5.4 Middelingsteruggaaf rekening houdend met de algemene heffingskorting

Het vierde voorbeeld betreft dezelfde werknemer in een identieke situatie. Bij de berekening van de middelingsteruggaaf wordt voor het voorbeeld nu echter de algemene heffingskorting in de berekening betrokken. In 2020 heeft de werknemer geen recht op de algemene heffingskorting, aangezien de drempel van 69.398 euro wordt overschreden. Het gemiddelde inkomen over het middelingstijdvak bedraagt 32.000 euro. Hierdoor heeft de werknemer in 2020 bij de middelingsberekening wél recht op algemene heffingskorting, namelijk voor een bedrag van 2.071 euro (zie Tabel 4). De berekeningen over 2021 en 2022 worden in Tabel 5 en Tabel 6 weergegeven. Zonder rekening te houden met de algemene heffingskorting in de berekening van de middelingsteruggaaf zou de belastingplichtige recht hebben op 5.725 euro aan algemene heffingskorting.⁶⁹ Wanneer de algemene heffingskorting wel in de berekening van de middelingsteruggaaf wordt betrokken, zou de belastingplichtige recht hebben op 6.501 euro aan algemene heffingskorting.⁷⁰ Het verschil bedraagt 776 euro, hoger dan de drempel van 545 euro. In dit voorbeeld is te zien dat wanneer de algemene heffingskorting wel in de berekening van de middelingsteruggaaf wordt betrokken, er recht is op een middelingsteruggaaf.

Tabel 4: Fiscale berekening van de belasting uit box 1 en de algemene heffingskorting over 2020.

	Werkelijk inkomen	Gemiddeld inkomen
Fiscale berekening	2020	2020
Bruto inkomen loondienst	€ 71.000	€ 32.000
Belasting box 1 (zie Bijlage 4)	€ 26.820	€ 11.952
Algemene heffingskorting	€ 0*	€ 2.071**
* Vanaf een belastbaar inkomen uit werk en woning van € 68.507 bedraagt de algemene heffingskorting € 0		
**€ 2.711 - 5,672% x (€ 32.000 - € 20.711) = € 2.070,769		

⁶⁶ Zie Bijlage 4.

⁶⁷ (71.000 + 9.000 + 16.000)/3 = 32.000.

⁶⁸ Zie Bijlage 4.

⁶⁹ 2.837 + 2.888 = 5.725.

⁷⁰ 2.071 + 2.183 + 2.247 = 6.501

Tabel 5: Fiscale berekening van de belasting uit box 1 en de algemene heffingskorting over 2021.

Fiscale berekening	Werkelijk inkomen	Gemiddeld inkomen
	2021	2021
Bruto inkomen loondienst	€ 9.000	€ 32.000
Belasting box 1 (zie Bijlage 4)	€ 3.338	€ 11.872
Algemene heffingskorting	€ 2.837*	€ 2.183**

* Tot en met een belastbaar inkomen uit werk en woning van € 21.043 bedraagt de algemene heffingskorting € 2.837
** € 2.837 - 5,977% x (€32.000 - € 21.043) = € 2.182,100 (naar boven afgerond)

Tabel 6: Fiscale berekening van de belasting uit box 1 en de algemene heffingskorting over 2022.

Fiscale berekening	Werkelijk inkomen	Gemiddeld inkomen
	2022	2022
Bruto inkomen loondienst	€ 9.000	€ 32.000
Belasting box 1 (zie Bijlage 4)	€ 5.931	€ 11.862
Algemene heffingskorting	€ 2.888*	€ 2.247**

* Tot en met een belastbaar inkomen uit werk en woning van € 21.317 bedraagt de algemene heffingskorting € 2.888
** € 2.888 - 6,007% x (€ 32.000 - € 21.317) = € 2.246,272 (naar boven afgerond)

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is de eerste deelvraag beantwoord: ‘Hoe werkt het huidige systeem van de middelingsregeling?’ De totstandkoming van de middelingsregeling werd als eerste besproken. De middelingsregeling was in eerste instantie bedoeld voor bedrijven waarvan de winsten door externe factoren werden beïnvloed en hierdoor erg wisselend waren. De belastingdruk van deze ondernemers was zwaarder dan die van ondernemers met gelijkmatig verdeelde winsten, zelfs met de toepassing van bepaalde fiscale faciliteiten zoals de verliescompensatieregeling en de bijzondere tarieven. Door de complexiteit van de middelingregeling werd deze niet direct ingevoerd. Dit gebeurde pas na enkele jaren, zij het in iets andere vorm. Inkomsten uit eenzelfde dienstbetrekking konden nu in de middeling worden betrokken. Daarnaast gold een drempel van 150 gulden om de kleine bedragen uit te sluiten en de administratieve druk te verlagen.

Jaren later vond er een wijziging plaats van de middelingsregeling, omdat deze technisch te gecompliceerd was en het belang ervan af zou nemen door de verlenging van de eerste tariefschijf. Belastingplichtigen met meerdere ondernemingen of meerdere dienstbetrekkingen konden nu hun inkomen uit alle ondernemingen of dienstbetrekkingen betrekken in de middeling. Voordien was dit maar één onderneming of één dienstbetrekking. Verder werd de drempel verhoogd om de administratieve lasten verder te verlagen. Bij de invoering van de Wet IB 2001 is de middelingsregeling in deze vorm grotendeels overgenomen.

In paragraaf 2.2 is het huidige regime van de middelingsregeling besproken. Er geldt een aantal voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de regeling. Zo kan de belastingplichtige alleen

middelen over drie aaneengesloten jaren en mag een kalenderjaar maar één keer worden gebruikt voor de middeling. Daarnaast dient de belastingplichtige een verzoek in te dienen. Het verschil tussen de totale belasting en de herrekende belasting moet in ieder geval meer zijn dan 545 euro voor een middelingsteruggaaf. Het meerdere boven dit bedrag wordt aan de belastingplichtige terugbetaald. Daarnaast dient de belastingplichtige binnenlands belastingplichtig of kwalificerend buitenlands belastingplichtige te zijn. Verder kan de middeling enkel gebruikt worden voor inkomen uit werk en woning (box 1 inkomen).

Ten slotte werden er vier voorbeeldberekeningen uitgewerkt. Deze berekeningen laten zien hoe de middelingsteruggaaf wordt berekend. Verder laat het de gevolgen zien van de invoering van het tweeschijvenstelsel. De mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van de middelingsregeling is hierdoor voor veel belastingplichtigen drastisch verminderd. Verder laten de berekeningen zien dat het betrekken van de heffingskortingen in de berekening van de middelingsteruggaaf een grote invloed heeft op de hoogte van het bedrag.

3. Toetsing van de middelingsregeling

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het huidige systeem van de middelingsregeling besproken. In dit hoofdstuk wordt de middelingsregeling getoetst aan een tweetal belastingbeginselen. Het gaat hierbij om doeltreffendheid en doelmatigheid. De doeltreffendheid wordt als eerst behandeld. Het belangrijkste aspect met betrekking tot doeltreffendheid is in hoeverre het beoogde doel van de wetgever wordt bereikt. Daarna volgt de toetsing van doelmatigheid. Bij doelmatigheid speelt efficiëntie een grote rol. Er wordt onderzocht of de baten die gepaard gaan met het gebruik van de middelingsregeling opwegen tegen de kosten hiervan. Tenslotte wordt er een conclusie gegeven waar de bevindingen worden samengevat.

3.2 Toetsing aan doeltreffendheid

Iedere wettelijke bepaling in de Nederlandse belastingwetgeving is met een specifiek doel ingevoerd. De investeringsaftrek⁷¹ is bijvoorbeeld ingevoerd om ervoor te zorgen dat ondernemers meer investeren; een percentage van het investeringsbedrag kunnen de ondernemers als faciliteit van hun belastbare winst aftrekken. Verder is bijvoorbeeld de fiscale eenheid in de vennootschapsbelasting⁷² ingevoerd om de administratieve lasten van ondernemers te verlagen door verbonden ondernemingen (onder een aantal voorwaarden) als één belastingplichtige aan te merken. De doeltreffendheid van wetsartikelen is een van de belangrijkste aspecten in belastingwetgeving. Zo geldt sinds 2016 dat bij de toelichting van nieuwe wetsvoorstellen expliciet moet worden ingegaan op de verwachte doeltreffendheid van het wetsvoorstel.⁷³ Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, is het doel van de middelingsregeling om het progressienadeel van sterk wisselende inkomens te mitigeren. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre het huidige regime van de middelingsregeling doeltreffend is.

3.2.1 De benutting van de regeling

Uit de evaluatie van de middelingsregeling blijkt dat de benutting hiervan erg laag is. Ongeveer 15% van belastingplichtigen die in het middelingsstijdvak 2011-2013 recht hadden op een middelingssteruggaaf heeft daadwerkelijk gebruik gemaakt van de regeling.⁷⁴ Dit leidde tot een jaarlijks budgettaire beslag van tussen de 70 miljoen euro en 90 miljoen euro.⁷⁵ Dit budgettaire beslag zou ongeveer vier keer zo groot zijn als de middelingsregeling volledig zou worden benut. Het ministerie van Financiën heeft in de evaluatie van de middelingsregeling verder geen onderzoek gedaan naar de oorzaak van deze lage benutting. Mijns inziens is de oorzaak dat veel belastingplichtigen onbekend zijn met het bestaan van de middelingsregeling. Voor het gebruik van de regeling dient de belastingplichtige een apart verzoek in te dienen (zie paragraaf 2.4.1). In de aangifte inkomstenbelasting wordt hierdoor geen aandacht besteed aan de regeling en ontbreekt een attentiesignaal bij belastingplichtigen. Verder wordt naar mijn mening de bekendheid van de regeling onvoldoende gestimuleerd door de overheid. Over het algemeen moeten belastingplichtigen zelf gericht zoeken naar de middelingsregeling. De doelstelling van de wetgever wordt door de lage benutting onvoldoende bereikt. Er zijn hierdoor veel belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens die de gevolgen van de progressie van het tarief in de inkomstenbelasting onnodig dragen.

⁷¹ Art. 3.40 Wet IB 2001.

⁷² Art. 15 Wet VPB 1969.

⁷³ Art. 3.1 onderdeel a Comptabiliteitswet 2016.

⁷⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr. 49, bijlage 866422 p. 3.

⁷⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr. 49, bijlage 866422 p. 3.

Een mogelijkheid om de regeling doeltreffender te maken met betrekking tot het gebruik, is om de nadruk te leggen op verbetering van de bekendheid van de regeling. Iedere Nederlander vult elk jaar zijn of haar aangifte inkomstenbelasting in. Op de voorlopige aanslag zou de belastingplichtige via een mededeling geïnformeerd kunnen worden over een mogelijkheid tot middeling. Hierin wordt de uiterlijke datum tot middeling aangegeven en verwezen naar de site van de Belastingdienst, waar de middeling uitgebreid wordt uitgelegd. Hierdoor hebben belastingplichtigen een grotere kans om bekend te worden met de regeling. Een tweede optie is om de middelingsregeling volledig in de aangifte inkomstenbelasting te integreren. Het verzoek om te middelen en het berekenen van de middelingsteruggaaf zijn dan onderdeel van de aangifte. De belastingplichtige kan gelijk zien of hij of zij recht heeft op een middelingsteruggaaf. Hierdoor worden belastingplichtigen automatisch geïnformeerd over de middelingsregeling.

Naast het lage gebruik van de regeling, zorgt de overgang van het drieschijvenstelsel naar het tweeschijvenstelsel in 2020 ervoor dat het aantal belastingplichtigen dat in aanmerking komt voor een middelingsteruggaaf drastisch is gedaald. Voorheen kwam de progressie in het tarief tot uiting vanaf een inkomen van 20.384 euro. Onder de toepassing van het tweeschijvenstelsel is dit pas vanaf een inkomen van 69.399 euro. Dit betekent dat belastingplichtigen over de middelingsperiode significant meer moeten verdienen om recht te hebben op een middelingsteruggaaf. Het gemiddelde inkomen in het middelingstijdvak (vanaf 2021) moet minimaal 24.304 euro bedragen om voldoende inkomen te hebben voor een middelingsteruggaaf (uitgaande van schijftarieven die vanaf 2021 voor drie jaar constant blijven).⁷⁶ In het jaar 2013 was het minimaal benodigde gemiddelde inkomen nog 10.189 euro.⁷⁷ Het minimaal benodigde gemiddelde inkomen is dus met bijna 150% gestegen ten opzichte van 2013. Daarnaast zijn de tariefverschillen tussen de schijven door de jaren heen afgenomen: het verschil tussen de laagste en de hoogste schijf in box 1 was in 2013 32,9%.⁷⁸ In 2022 is dit verschil 12,43%.⁷⁹ De afname van de verschillen tussen de tarieven zorgt ervoor dat steeds minder belastingplichtigen gebruik kunnen maken van de middelingsregeling. Dit komt doordat kleinere verschillen tussen de tarieven leiden tot minder hoge ;n. Hierdoor is het moeilijker om de drempel van 545 euro te passeren. Belastingplichtigen moeten een significant hoger inkomen genereren om recht te hebben op een middelingsteruggaaf. De groep die gebruik kan maken van de regeling neigt hierdoor steeds meer te bestaan uit belastingplichtigen met een hoger inkomen. Door de wijziging van het schijvenstelsel nam het potentiële aantal gebruikers van de middelingsregeling met 60% af ten opzichte van 2011-2013.⁸⁰

3.2.2 Welke belastingplichtigen mogen gebruik maken van de middeling?

Uit de Kamerstukken II 1958/59 blijkt dat de Tweede Kamer de middelingsregeling wilde richten op bedrijven waarvan de winsten afhankelijk waren van factoren die de bedrijven zelf niet konden beïnvloeden (zie paragraaf 2.2). Dit is echter nooit expliciet in het middelingsartikel opgenomen. Het was hierdoor onduidelijk of belastingplichtigen met fluctuerende inkomens die niet werden veroorzaakt door externe factoren gebruik konden maken van de middelingsregeling. De Hoge Raad heeft bevestigd dat het voldoende is om enkel aan de formele eisen te voldoen voor het gebruik van de middelingsregeling.⁸¹ Zie voor deze eisen: paragraaf 2.3. De redenering van de Hoge Raad houdt

⁷⁶ WFR 2021/82.

⁷⁷ WFR 2021/82.

⁷⁸ In 2013 bedroeg de het laagste tarief in box 1 19,1% en het hoogste tarief in box 1 52%.
52% - 19,1% = 32,9%.

⁷⁹ In 2022 bedraagt het laagste tarief in box 1 37,07% en het hoogste tarief in box 1 49,5%.
49,5% - 37,07% = 12,43%.

⁸⁰ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr. 49, bijlage 866422 p. 4.

⁸¹ ECLI:NL:HR:1988:BH7248.

in dat de wetgever niet duidelijk heeft beschreven wat de oorzaak moet zijn van de fluctuerende inkomens. Het gevolg van dit arrest van de Hoge Raad is dat niet alleen belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens door externe factoren gebruik kunnen maken van de regeling maar ook belastingplichtigen die om andere redenen te maken krijgen met sterk wisselende inkomens. 60% van de gebruikers van de middelingsregeling valt onder de categorie starters of stoppers. Deze categorie behelst startende en stoppende werknemers en startende en stakende ondernemers. De vraag kan worden gesteld of de wetgever dit beoogde bij de invoering van de regeling. Starters en stoppers hebben namelijk zelf invloed op deze fluctuerende inkomens. Het is logisch dat een starter op de arbeidsmarkt structureel meer gaat verdienen. Dit arrest van de Hoge Raad heeft ervoor gezorgd dat een aanzienlijk groter deel van belastingplichtigen de middelingsregeling kan gebruiken en ze hierdoor het progressienadeel van hun sterk wisselende inkomens kunnen mitigeren.

3.2.3 De heffingskortingen

De inkomensafhankelijkheid van bepaalde heffingskortingen heeft verregaande gevolgen voor de werking van de middelingsregeling (zie paragraaf 2.4). Het progressienadeel wordt nog maar deels gemitigeerd. De heffingskortingen spelen een belangrijke rol in de mate van progressie in de inkomstenbelasting. Als de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting en de arbeidskorting in 2020 in de tariefstructuur werden meegenomen, was er materieel sprake van een achtschijvenstelsel.⁸² Verder zorgt de inkomensafhankelijke afbouw van de heffingskortingen⁸³ voor een toenemende belastingdruk naarmate het inkomen stijgt. Het moment waarop de belastingplichtige in de tweede schijf terechtkomt is ook het moment waarop de belastingplichtige geen algemene heffingskorting meer ontvangt. Er zit dus een groot verschil tussen de belastingdruk die zich uit via de tarieven en de belastingdruk die zich uit via de tarieven én de heffingskortingen. Opmerkelijk genoeg is bij de invoering van de inkomensafhankelijke heffingskortingen, de middelingsregeling ongewijzigd gebleven. Hierdoor houdt de middelingsregeling geen rekening met de zwaardere belastingdruk die voortvloeit uit de heffingskortingen. Het doel van de middelingsregeling wordt hierdoor onvoldoende bereikt. Het progressienadeel van de fluctuerende inkomens wordt in onvoldoende mate gemitigeerd. Hierdoor is de mate van doeltreffendheid van de regeling significant afgenomen.

3.3 Toetsing aan doelmatigheid

Het belangrijkste aspect van doelmatigheid is dat de verhouding tussen baten en de lasten van de uitwerking van de wet proportioneel moet zijn. Dit betekent, in het geval van de middelingsregeling, dat de matiging van het progressienadeel zo efficiënt mogelijk moet gebeuren. Het doel moet met zo weinig mogelijk middelen bereikt worden. Naast de verplichte toelichting op de verwachte doeltreffendheid bij nieuwe wetsvoorstellen, is het ook verplicht om expliciet de verwachte effectiviteit toe te lichten.⁸⁴ De Hoge Raad heeft daarnaast doelmatigheid erkend als een valide rechtvaardigheidsgrond voor een wettelijke regeling.⁸⁵ In een procedure waarbij een vrouw van mening was dat ze werd gediscrimineerd ten opzichte van haar man omdat inkomensbestanddelen niet aan haar werden toegerekend, heeft de Hoge Raad bevestigd dat geen sprake was van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling. De Hoge Raad oordeelt dat de wetgever op het punt waar het hier om ging een regeling heeft willen treffen welke eenvoudig uitvoerbaar zou zijn en doelmatig was.⁸⁶ Het belang van doelmatigheid van wetgeving is naar mijn mening in de loop van de jaren sterk toegenomen, mede doordat de overheid kampt met steeds lastigere vraagstukken zoals

⁸² WFR 2021/82.

⁸³ Algemene heffingskorting; arbeidskorting; combinatiekorting.

⁸⁴ Art. 3.1 onderdeel a Comptabiliteitswet 2016.

⁸⁵ Cursus Belastingrecht FBR.5.3.1.D.b1.

⁸⁶ ECLI:NL:HR:2004:AO6336.

de klimaatcrisis, stikstofcrisis en de coronacrisis. Ze dient de middelen die tot haar beschikking staan zo efficiënt mogelijk te gebruiken, en zo snel mogelijk oplossingen te vinden voor deze problemen.

3.3.1 Administratieve lasten en uitvoeringskosten

De laatste jaren zijn veel handelingen die normaliter op papier plaatsvonden, gedigitaliseerd. Voorbeelden hiervan zijn internetbankieren en het invullen van de aangifte inkomstenbelasting. Opmerkelijk genoeg werden middelingsverzoeken vóór 2019 door de Belastingdienst volledig handmatig behandeld.⁸⁷ De administratieve kosten en de uitvoeringskosten liepen hierdoor op: in 2015 waren de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst ongeveer 1,1 miljoen euro⁸⁸ en het personeelsbeslag bedroeg ongeveer 15 FTE⁸⁹. De burger zelf moet bij het gebruik van de regeling ook een grote inspanning leveren (zie paragraaf 2.4.1). In 2015 werden deze administratieve lasten voor de burger geschat op ongeveer 2 miljoen euro.⁹⁰ Bij volledige benutting van de middelingsregeling zouden deze kosten nog vele malen hoger liggen. Uit bovenstaande gegevens volgt dat de manier waarop het progressienadeel van sterk wisselende inkomens werd gemitigeerd, niet efficiënt is.

In 2019 is een webapplicatie van de Belastingdienst geïntroduceerd die de behandeling van de middelingsverzoeken voor beide partijen eenvoudiger heeft gemaakt⁹¹. Belastingplichtigen hoeven door deze applicatie niet meer handmatig de berekening te maken en kunnen hierdoor eenvoudiger de middelingsregeling toepassen. Daarnaast heeft de applicatie de uitvoeringskosten van de Belastingdienst verlaagd. Over het algemeen is de doelmatigheid door de introductie van de webapplicatie significant verbeterd. Het volledig automatiseren van de middelingsregeling, waarbij de teruggaaf wordt berekend bij het opleggen van de definitieve aanslag inkomstenbelasting, zou de doelmatigheid nog verder kunnen verbeteren.

3.3.2 Drempelbedrag

Het drempelbedrag van 545 euro zorgt ervoor dat niet het volledige progressienadeel van belastingplichtigen met fluctuerende inkomens wordt gemitigeerd. Het verschil tussen de middelingsteruggaaf en de daadwerkelijk betaalde belasting minus de herrekende belasting blijft altijd 545 euro. De drempel is ingevoerd om de doelmatigheid van de regeling te verbeteren. Zonder drempel zou het aantal middelingsverzoeken veel groter zijn door met name kleine bedragen aan middelingsteruggaven. De webapplicatie heeft er echter wel voor gezorgd dat de kosten, met name voor de Belastingdienst, minder zijn geworden. Mijns inziens kan de drempel hierdoor aanzienlijk verlaagd worden. Als de middelingsregeling volledig in het aangifteproces wordt geïntegreerd, zou de drempel ook kunnen verdwijnen. Het afschaffen van de drempel zorgt er daarnaast ook voor dat meer belastingplichtigen gebruik kunnen maken van de regeling, wat de doeltreffendheid verbeterd. De drempel zorgt ervoor dat veel belastingplichtigen worden uitgesloten van de regeling. De vraag kan worden gesteld in hoeverre het doelmatigheidsbeginsel hier in strijd komt met het draagkrachtbeginsel. De drempel verstoort namelijk deels het draagkrachtbeginsel door belastingplichtigen die eigenlijk wel aanspraak zouden moeten hebben op een middelingsteruggaaf hiervan uit te sluiten.

⁸⁷ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr. 49, bijlage 866422 p. 3.

⁸⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr. 49, bijlage 866422 p. 3.

⁸⁹ FTE bedraagt een rekeneenheid voor de omvang van een baan of voor de totale personeelssterkte; één FTE is een volledige werkweek

⁹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr. 49, bijlage 866422 p. 4.

⁹¹ V-N 2018/67.5

3.4 Conclusie

De tweede deelvraag, 'In hoeverre is het huidige regime van de middelingsregeling doeltreffend en doelmatig?', is in dit hoofdstuk behandeld. De doeltreffendheid van de regeling werd als eerste getoetst. De benutting van de regeling is erg laag: 15% van de belastingplichtigen die recht hebben op een middelingsteruggaaf maakt daadwerkelijk gebruik van de regeling. Naar mijn mening komt dit doordat veel belastingplichtigen niet van het bestaan van de regeling afweten. Verder zorgde de overgang van het drieschijvenstelsel naar het tweeschijvenstelsel voor een afname van 60% van het aantal belastingplichtigen dat in aanmerking komt voor een middelingsteruggaaf. Door de kleinere tariefverschillen tussen de schijven dienen belastingplichtigen een aanzienlijk hoger inkomen te hebben om in aanmerking te komen voor een middelingsteruggaaf. Een manier om het gebruik van de regeling te stimuleren, is door de bekendheid van de regeling te verbeteren.

In eerste instantie was de middelingsregeling bedoeld voor ondernemingen die te maken hebben met sterk wisselende winsten door externe factoren. Dit vereiste is door de Hoge Raad verworpen; belastingplichtigen behoeven alleen aan de formele eisen te voldoen om gebruik te kunnen maken van de middelingsregeling. Een groot deel van de gerechtigden tot een middelingsteruggaaf zijn starters of stoppers. Of de wetgever dit beoogde met de invoering van de regeling, is twijfelachtig.

De inkomensafhankelijkheid van bepaalde heffingskortingen zorgde ervoor dat een deel van de progressie in de tarieven werd overgeheveld naar de heffingskortingen. De middelingsregeling is desondanks ongewijzigd gebleven waardoor het progressienadeel van sterk wisselende inkomens nu nog maar deels wordt gemitigeerd. Belastingplichtigen hebben hierdoor een zwaardere belastingdruk die bij het gebruik van de middelingsregeling nog maar deels wordt gecompenseerd. De doeltreffendheid van de regeling is hierdoor significant gedaald.

Ten slotte is de doelmatigheid getoetst. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst en de administratieve kosten voor belastingplichtigen zijn relatief hoog in vergelijking met de baten van de regeling. Hierdoor was de manier waarop het doel werd bereikt niet efficiënt. Een webapplicatie heeft de doelmatigheid van de regeling significant verbeterd. Het drempelbedrag is ingevoerd om de regeling doelmatiger te maken. Als deze drempel er niet zou zijn geweest, zou dit een forse toename van het aantal middelingsverzoeken tot gevolg hebben. De webapplicatie heeft er echter voor gezorgd dat de kosten voor de Belastingdienst flink zijn afgenomen. De drempel staat op gespannen voet met het draagkrachtbeginsel, het verstoort namelijk deels het draagkrachtbeginsel door belastingplichtigen die eigenlijk wel aanspraak zouden moeten hebben op een middelingsteruggaaf hiervan uit te sluiten.

4. Beoordeling voorgestelde afschaffing middelingsregeling

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de middelingsregeling getoetst aan doeltreffendheid en doelmatigheid. In dit hoofdstuk wordt de voorgenomen afschaffing van de middelingsregeling beoordeeld aan de hand van de toetsing aan doeltreffendheid en doelmatigheid. De derde en laatste deelvraag, ‘In hoeverre is de voorgenomen afschaffing van de middelingsregeling doeltreffend en doelmatig?’, wordt in dit hoofdstuk beantwoordt. Allereerst wordt de aanleiding tot de voorgestelde afschaffing besproken. Hierna worden de gevolgen van de afschaffing van de middelingsregeling behandeld. De toetsing aan doeltreffendheid en doelmatigheid volgt daarna. Ten slotte volgt er een conclusie waar de bevindingen worden samengevat.

4.2 Voorgestelde afschaffing

In het Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ zijn de toekomstplannen van het kabinet gepresenteerd. Een belangrijk toekomstplan behelst het verbeteren van de bestaanszekerheid via het aanpakken van onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt en het tegengaan van armoede en schulden.⁹² Door middel van een groot aantal hervormingen in de arbeidsmarkt moet de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens worden versterkt en de lasten worden verlaagd (zie paragraaf 1.1). Om dit doel te verwezenlijken, is een aantal concrete maatregelen uitgewerkt. Eén van deze maatregelen betreft het vereenvoudigen van het belastingstelsel. De huidige belastingwetgeving kent een aanzienlijk aantal fiscale regelingen. Deze fiscale regelingen zijn meestal ingewikkeld van aard en zorgen voor een complexer belastingstelsel. De oorzaak van het grote aantal fiscale regelingen ligt in het feit dat deze eenvoudiger zijn in te zetten dan bijvoorbeeld subsidies. Voor de invoering van fiscale faciliteiten, zoals aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen gelden namelijk minder strenge wettelijke eisen.⁹³ In het Bouwstenenrapport is verder aangegeven dat beleid steeds lastiger uitvoerbaar en vaak niet effectief is. Er wordt een aantal beleidsopties uitgewerkt die moeten zorgen voor beleid dat uitvoerbaarder en effectiever is. De Belastingdienst ziet vijf thema’s waarvan de regelgeving voor de uitvoerder kan worden vereenvoudigd.⁹⁴ Eén van deze thema’s heeft betrekking op het terugdringen van administratieve processen. De middelingsregeling zou hieronder kunnen vallen, aangezien deze regeling aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Naar aanleiding van Kamervragen in 2018 is door de staatssecretaris van Financiën erkend dat er stappen gezet moeten worden om het belastingstelsel toekomstbestendiger en eenvoudiger te maken.⁹⁵

Daarnaast staat in de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda die staatssecretaris Van Rij aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, dat het kabinet belastingregelingen bij een negatieve evaluatie zal afschaffen of versoberen.⁹⁶ Een negatieve evaluatie van een fiscale regeling houdt in dat deze onvoldoende doeltreffend en/of onvoldoende doelmatig is (zie paragraaf 1.1). Fiscale regelingen brengen vanwege hun complexiteit vaak aanzienlijke kosten met zich mee.⁹⁷ In het Coalitieakkoord en de Voorjaarsnota 2022 zijn de eerste maatregelen opgenomen om het belastingstelsel te vereenvoudigen. Als eerste is een voornemen opgenomen om de fiscale oudedagsreserve per 2023

⁹² Rijksoverheid, Coalitieakkoord – ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, p.3.

⁹³ Ministerie van Financiën, Syntheserapport – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p.19.

⁹⁴ Ministerie van Financiën, Syntheserapport – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p.19.

⁹⁵ Ministerie van Financiën, Vereenvoudiging Belastingstelsel – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p.5.

⁹⁶ Rijksoverheid, ‘Kabinet maakt werk van terugdringen aantal belastingregelingen’.

⁹⁷ Ministerie van Financiën, Syntheserapport – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p.19.

af te schaffen.⁹⁸ Verder is in het Coalitieakkoord het voornemen opgenomen om de schenkingsvrijstelling voor de eigen woning en de middelingsregeling af te schaffen.

4.3 Gevolgen afschaffing middelingsregeling

De voorgestelde afschaffing van de middelingsregeling heeft de volgende gevolgen.

Belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens kunnen vanaf 2023 geen beroep meer doen op de middelingsregeling. De periode van 2022 tot en met 2024 is het laatste tijdvak waarover gemiddeld kan worden.⁹⁹ Belastingplichtigen hebben dan niet meer de mogelijkheid om hun inkomen in box 1 over drie jaren te middelen en een middelingsteruggaaf te ontvangen. Het gevolg hiervan is dat het progressienadeel niet meer wordt gematigd en dat deze belastingplichtigen een zwaardere belastingdruk hebben in vergelijking met belastingplichtigen die hun inkomen gelijkmatig verdienen. Voorheen waren de bijzondere tarieven, de middelingsregeling en de verliesverrekening faciliteiten waarbij het progressienadeel werd gematigd. Aangezien de bijzondere tarieven met de Belastingherziening 2021 al zijn afgeschaft is vanaf 2024 is de verliesverrekening enkel nog van toepassing om een matiging te geven van de belastingdruk bij een wisselend inkomen in box 1. Het progressienadeel wordt overigens alleen gematigd als er sprake is van negatieve inkomens. De verliesverrekening biedt geen oplossing voor positieve wisselende inkomens.

4.3.1 Totaalwinst en jaarwinst

Het uitgangspunt van de fiscale winstbepaling is in art. 3.8 Wet IB 2001 opgenomen: ‘Winst uit een onderneming (winst) is het bedrag van de gezamenlijke voordelen die, onder welke naam en in welke vorm ook, worden verkregen uit een onderneming’. In deze bepaling is neergelegd dat de totale winst die de ondernemer geniet gedurende het tijdvak waarin hij als belastingplichtige de onderneming drijft, aan belastingheffing is onderworpen.¹⁰⁰ Dit wordt ook wel het totaalwinstbeginsel genoemd. Art. 3.25 Wet IB 2001 regelt de toerekening van deze totale winst aan de verschillende jaren. In deze wetsbepaling is opgenomen dat de in een kalenderjaar genoten winst wordt bepaald volgens goedkoopmansgebruik, met inachtneming van een bestendige gedragslijn die onafhankelijk is van de vermoedelijke uitkomst. Dit wordt ook wel het jaarwinstbeginsel genoemd.

Belastingplichtigen die dezelfde activiteiten verrichten en een gelijk bedrag aan totaalwinst genieten zouden naar mijn mening hetzelfde bedrag aan belasting moeten betalen. Dit volgt uit het draagkrachtbeginsel. Desondanks doet zich dit niet voor. Belastingplichtigen die deze totaalwinst gelijkmatig hebben verdiend betalen uiteindelijk minder belasting dan belastingplichtigen die de totaalwinst met wisselende inkomsten verdienen. Middeling beoogt het patroon van wisselende jaarinkomens in een meer gelijkmatig ritme te brengen gebaseerd op het totaalwinstconcept.¹⁰¹ Door de afschaffing doet zich dit niet meer voor.

4.3.2 Werknemers in loondienst en ondernemers

Werknemers in loondienst en ondernemers kunnen beide gebruik maken van de middelingsregeling. Ondernemers lopen echter meer risico dan werknemers. Zij kampen namelijk met risico's zoals ziekte, aansprakelijkheid en verzekeringen. Werknemers hebben hier veel minder mee te maken; bij ziekte worden ze bijvoorbeeld doorbetaald. Hierdoor is de kans op sterk wisselende inkomsten bij ondernemers aanzienlijk groter dan bij werknemers in loondienst. De afschaffing van de middelingsregeling zorgt ervoor dat deze ondernemers nog meer risico lopen aangezien ze de te veel

⁹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36 120, nr. 1, p.15.

⁹⁹ Aanhangel handelingen II 2021/22, nr. 1328.

¹⁰⁰ HR 2 april 1947, B. 8335.

¹⁰¹ WFR 2011/1168.

betaalde belasting niet meer terug kunnen vragen. De belastingheffing zou hiermee rekening moeten houden, en dat wordt door de afschaffing van de middelingsregeling niet meer gedaan.

4.4 Toetsing aan doeltreffendheid

De kloof op de arbeidsmarkt is in de loop van de jaren significant toegenomen; 28 procent van de Nederlandse bevolking is (financieel) kwetsbaar.¹⁰² Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, wil het kabinet door middel van grote hervormingen in de arbeidsmarkt de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens versterken en de lasten verlagen. Eén van hervormingen in de arbeidsmarkt omvat het vereenvoudigen van het belastingstelsel. De meeste mensen vinden het belastingstelsel ingewikkeld.¹⁰³ Het vereenvoudigen van het belastingstelsel zorgt naar mijn mening voor een toegankelijker stelsel voor de burger. Daarnaast zijn belastingen mijns inziens cruciaal voor een goed werkende maatschappij. Het heffen van belastingen verkleint bijvoorbeeld de inkomensongelijkheid en kan bepaald gedrag stimuleren of ontmoedigen. Het doel van de afschaffing van de middelingsregeling is om het belastingstelsel te vereenvoudigen. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de afschaffing van de middelingsregeling doeltreffend is.

4.4.1 Belastingplichtigen met hogere inkomens

De middelingsregeling is sinds de invoering van het tweeschijvenstelsel voornamelijk nog van belang voor belastingplichtigen met hogere inkomens. Het gemiddelde inkomen in het middelingstijdvak moet onder toepassing van het tweeschijvenstelsel minimaal 24.304 euro bedragen om voldoende inkomen te hebben voor een middelingsteruggaaf. Onder toepassing van het drieschijvenstelsel was dit inkomen 10.189 euro (zie paragraaf 3.2.1). De invoering van het tweeschijvenstelsel heeft ervoor gezorgd dat een groot gedeelte van de lage- en middeninkomensklasse geen recht meer heeft op een middelingsteruggaaf. Hierdoor zijn de gevolgen van een afschaffing van de middelingsregeling voor deze inkomenscategorie beperkt. De gevolgen van de afschaffing zijn voornamelijk van betekenis voor belastingplichtigen met hogere inkomens.

4.4.2 De heffingskortingen

Mijns inziens is het niet meenemen van de inkomensafhankelijke heffingskortingen in de berekeningen van middelingsteruggaven de belangrijkste reden waarom de werking van de huidige middelingsregeling onvoldoende doeltreffend is. Een significant deel van de progressie in het tarief is door de jaren heen overgeheveld naar de heffingskortingen. Het verschil in middelingsteruggaaf wanneer de heffingskortingen wél worden meegenomen in de berekening verschilt hierdoor aanzienlijk (zie paragraaf 2.5). In deze voorbeeldberekeningen is enkel de algemene heffingskorting meegenomen. Wanneer de arbeidskorting ook zou zijn meegenomen, zou het verschil in middelingsteruggaaf nog verder uiteenlopen. Om de regeling doeltreffender te maken, moeten de inkomensafhankelijke heffingskortingen worden meegenomen in de berekening van de middelingsteruggaaf. Het draagkrachtbeginsel is het belangrijkste beginsel in de Wet IB 2001.¹⁰⁴ Het is hierdoor belangrijk om het progressienadeel te matigen, omdat belastingplichtigen met fluctuerende inkomens een zwaardere belastingdruk hebben. De afschaffing van de middelingsregeling leidt ertoe dat matiging niet meer mogelijk is.

4.4.3 Vereenvoudiging belastingstelsel

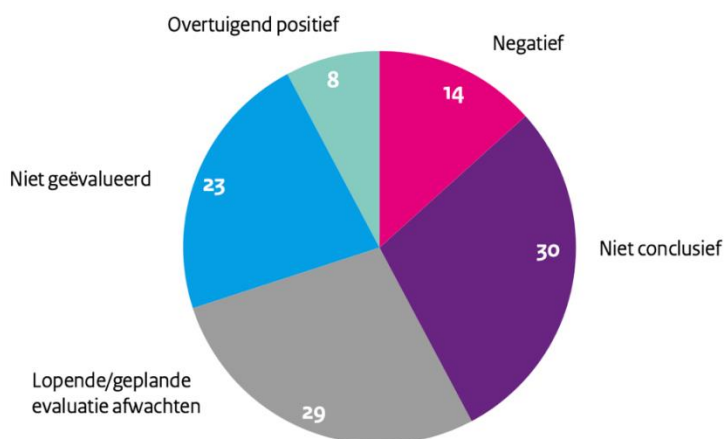
Uit evaluaties van een aantal onderzochte fiscale regelingen blijkt dat maar een beperkt aantal van deze fiscale regelingen overtuigend positief is (zie figuur 1). Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven, zorgen fiscale regelingen voor een complex belastingstelsel. Het afschaffen van de

¹⁰² Rijksoverheid, Coalitieakkoord – ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, p.3.

¹⁰³ Belastingonderzoek Ministerie van Financiën, Blauw research (2020)

¹⁰⁴ Cursus Belastingrecht IB.0.0.1 De grondslag van de inkomstenbelasting

middelingsregeling is mijns inziens onvoldoende om het belastingstelsel te vereenvoudigen. Er zijn nog genoeg fiscale regelingen die onvoldoende doeltreffend en/of onvoldoende doelmatig zijn en wel in stand worden gehouden. Daarnaast zorgen niet alleen de fiscale regelingen voor een complex belastingstelsel, er spelen nog vele andere factoren mee zoals de forfaitaire heffing in box 3 en de progressieve tarieven in de inkomstenbelasting. Er dient nog aanzienlijk meer te gebeuren om daadwerkelijk een eenvoudiger belastingstelsel te realiseren.



Figuur 1: Onderverdeling fiscale regelingen naar conclusie effectiviteit en doelmatigheid op basis van meest recente evaluatie (bron: *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*)

4.5 Toetsing aan doelmatigheid

Het belangrijkste aspect van doelmatigheid is het zo efficiënt mogelijk bereiken van een doel (zie paragraaf 3.3). Dit betekent, in het geval van de afschaffing van de middelingsregeling, dat het vereenvoudigen van het belastingstelsel zo efficiënt mogelijk moet gebeuren. Het doel moet met zo weinig mogelijk middelen worden bereikt. In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre de afschaffing van de middelingsregeling doelmatig is.

4.5.1 De baten van de afschaffing van de middelingsregeling

De afschaffing van de middelingsregeling brengt zowel baten als lasten met zich mee. Het gebruik van de middelingsregeling leidt jaarlijks tot een budgettaire beslag van tussen de 70 miljoen euro en 90 miljoen euro.¹⁰⁵ De afschaffing van de middelingsregeling in 2023 betekent dat het middelingsstijdvak 2022-2024 het laatste tijdvak is waarover gemiddeld kan worden. Binnen 36 maanden nadat de belastingaanslag onherroepelijk vaststaat, kan de belastingplichtige een middelingsverzoek indienen (zie paragraaf 2.4.1). Het budgettaire beslag wordt hierdoor geleidelijk aan minder, tot het moment waarop het niet meer mogelijk is om een middelingsverzoek in te dienen. Uiteindelijk wordt het budgettaire beslag nihil. De administratieve kosten voor de belastingplichtige en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst worden door de afschaffing van de middelingsregeling ook geleidelijk aan minder. De webapplicatie die sinds 2019 beschikbaar is heeft deze kosten al aanzienlijk verminderd. De afschaffing van de middelingsregeling zorgt ervoor dat deze kosten volledig verdwijnen. In de budgettaire bijlage van het Coalitieakkoord is aangegeven dat de afschaffing structureel 178 miljoen euro gaat opleveren. Dit bedrag kan gebruikt worden om de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens te versterken. Dit zou bijvoorbeeld door middel van subsidies kunnen worden gerealiseerd.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr. 49, bijlage 866422 p.3.

4.5.2 De lasten van de afschaffing van de middelingsregeling

De afschaffing van de middelingsregeling brengt naast baten, ook lasten met zich mee. De gebruikers van de middelingsregeling is de groep die een aanzienlijk deel van de lasten dragen. Zij ontvangen immers geen belastingteruggave meer. Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, wordt de middelingsregeling onvoldoende benut door belastingplichtigen die hierop recht hebben. Enkel 50.000 belastingplichtigen met recht op een belastingteruggave maakt er daadwerkelijk gebruik van.¹⁰⁶ Door invoering van het tweeschijvenstelsel is het aantal belastingplichtigen dat recht heeft op een belastingteruggave met 60% afgenomen. Ervan uitgaande dat de benutting gelijk blijft, dragen ongeveer 20.000¹⁰⁷ belastingplichtigen de lasten van de afschaffing van de middelingsregeling. Als we uitgaan van een volledige benutting, bijvoorbeeld door de regeling toegankelijker te maken, dan gaat het om 133.000¹⁰⁸ belastingplichtigen. Dit zijn voornamelijk belastingplichtigen met hogere inkomens (zie paragraaf 3.2.1).

4.5.3 Vereenvoudiging belastingstelsel

Het doel van de afschaffing van de middelingsregeling is om het belastingstelsel te vereenvoudigen. Het vereenvoudigen van het belastingstelsel kan naar mijn mening ook op een efficiëntere manier worden bereikt. De middelingsregeling zou bijvoorbeeld zelf vereenvoudigd kunnen worden. Dit kan gerealiseerd worden door de middelingsregeling volledig te integreren in de aangifte inkomstenbelasting. Alle relevante gegevens voor de berekening van de middelingsteruggaaf zijn al bekend, waardoor de berekening eenvoudig te maken is. In de middelingsberekening kunnen dan tevens de inkomensafhankelijke heffingskortingen worden meegenomen. Hierdoor wordt de middelingsregeling meer in overeenstemming gebracht met het draagkrachtbeginsel. Volledige integratie maakt de middelingsregeling zelf ook doeltreffender. Het belastingstelsel wordt zo vereenvoudigd zonder de nadelige gevolgen voor de gebruikers van de middelingsregeling.

4.6 Afweging handhaving tegen afschaffing van de middelingsregeling

Het afschaffen van de middelingsregeling staat naar mijn mening op gespannen voet met het draagkrachtbeginsel. Belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens hebben nu een zwaardere belastingdruk dan belastingplichtigen met een gelijkmatig verdiend inkomen. De middelingsregeling was ooit ingevoerd om dit progressienadeel te mitigeren en de belastingdruk zo veel mogelijk gelijk te trekken met belastingplichtigen die hun inkomen gelijkmatig verdienen. Het draagkrachtbeginsel is het belangrijkste beginsel waarop de Wet IB 2001 rust. Het belang van de middelingsregeling is hierdoor naar mijn mening ook groot. Belastingen dienen niet alleen eenvoudig te zijn, ze moeten ook zo rechtvaardig mogelijk uitwerken. Dit wordt bereikt met fiscale regelingen en mijns inziens is het belang van de middelingsregeling te groot om deze af te schaffen.

4.7 Conclusie

De derde deelvraag 'In hoeverre is de voorgenomen afschaffing van de middelingsregeling doeltreffend en doelmatig?', is in dit hoofdstuk behandeld. Als eerst werd de aanleiding tot de voorgestelde afschaffing besproken. In het Coalitieakkoord is aangekondigd dat het kabinet de bestaanszekerheid van de lage- en middeninkomens wil versterken en de lasten wil verlagen. Dit wordt onder andere door middel van het vereenvoudigen van het belastingstelsel gedaan. Fiscale regelingen zijn vaak ingewikkeld van aard en zorgen voor een complex belastingstelsel. Uit

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr. 49, bijlage 866422 p.3.

¹⁰⁷ Het aantal potentiële gebruikers vóór invoering van het tweeschijvenstelsel was ongeveer 333.333 ($50.000/15*100=333.333$). Na de invoering van het tweeschijvenstelsel neemt het aantal potentiële gebruikers naar verwachting met 60% af: $333.333*40\% = 133.333$. Met een benutting van 15%, bedraagt het aantal belastingplichtigen die de lasten van de afschaffing van de middelingsregeling dragen 20.000 ($133.333*15\% = 20.000$)

¹⁰⁸ $20.000/15\% = 133.000$

evaluaties van fiscale regelingen blijkt dat een aanzienlijk aantal onvoldoende doeltreffend en/of doelmatig zijn. Een eerste stap om het belastingstelsel te vereenvoudigen is volgens het kabinet om deze fiscale regelingen te herzien of af te schaffen. Om deze reden wordt de middelingsregeling per 2023 afgeschaft.

De afschaffing van de middelingsregeling in 2023 heeft tot gevolg dat belastingplichtigen niet meer de mogelijkheid hebben om hun inkomen uit box 1 over drie jaren te middelen en een belastingteruggave te ontvangen. Ze hebben hierdoor een zwaardere belastingdruk dan belastingplichtigen die hun inkomen wel gelijkmatig hebben verdiend. De enige faciliteit die nog deels het progressienadeel matigt is de verliesverrekening. De afschaffing is hiermee niet doelmatig, als deze getoetst wordt aan het oorspronkelijke doel van de middelingsregeling.

Het in de Bouwstenennotitie benoemde doel van de afschaffing van de middelingsregeling is het belastingstelsel te vereenvoudigen. Een eenvoudiger belastingstelsel zorgt naar mijn mening voor een toegankelijker belastingstelsel voor de burger. Het tweeschijvenstelsel heeft ervoor gezorgd dat voornamelijk belastingplichtigen met hogere inkomens gebruik kunnen maken van de regeling. Dit betekent dat deze groep de gevolgen van de afschaffing van de middelingsregeling draagt. Uit evaluaties van bepaalde fiscale regelingen blijkt dat maar een beperkt aantal hiervan overtuigend positief is. Het niet meenemen van de inkomensafhankelijke heffingskortingen in de berekeningen van de middelingssteruggaven is naar mijn mening de belangrijkste reden waarom de werking van de huidige middelingsregeling onvoldoende doeltreffend is.

Het afschaffen van de middelingsregeling is mijns inziens niet de meest efficiënte manier om het belastingstelsel te vereenvoudigen. Het vereenvoudigen van de middelingsregeling zelf is efficiënter, aangezien belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens nu nog steeds gebruik kunnen maken van de regeling. In de middelingsberekening in de aangifte kunnen tevens de inkomensafhankelijke heffingskortingen worden meegenomen. Tevens kan de teruggaafdrempel van 545 euro worden afgeschaft. Hiermee wordt zowel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling vergroot.

5. Conclusie

In deze scriptie is de middelingsregeling en de afschaffing van de middelingsregeling aan de doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst. De probleemstelling luidde:

In hoeverre is het huidige regime van de middelingsregeling rechtvaardig, en is de voorgenomen afschaffing van de middelingsregeling wenselijk?

5.1 Samenvatting

In hoofdstuk 2 is de huidige systematiek van de middelingsregeling onderzocht. De middelingsregeling was in eerste instantie bedoeld voor bedrijven waarvan de winsten door externe factoren werden beïnvloed en hierdoor erg wisselend waren. De belastingdruk van deze ondernemers was zwaarder dan die van ondernemers met gelijkmatig verdeelde winsten. Door de complexiteit van de middelingsregeling werd deze niet direct ingevoerd. Dit gebeurde pas na enkele jaren, zij het in iets andere vorm.

Er geldt een aantal voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de regeling. Zo kan de belastingplichtige alleen middelen over drie aaneengesloten jaren en mag een kalenderjaar maar één keer worden gebruikt voor de middeling. Daarnaast dient de belastingplichtige een verzoek in te dienen. Het verschil tussen de totale belasting en de herrekende belasting moet voor een middelingsteruggaaf in ieder geval meer zijn dan 545 euro. Het meerdere boven dit bedrag wordt aan de belastingplichtige terugbetaald. Daarnaast dient de belastingplichtige binnenlands belastingplichtige of kwalificerend buitenlands belastingplichtige te zijn.

Verder kan de middeling enkel gebruikt worden voor inkomen uit werk en woning (box 1 inkomen). De voorbeeldberekeningen geven aan hoe de middelingsteruggaaf wordt berekend. De eerste twee berekeningen laten de gevolgen zien van de invoering van het tweeschijvenstelsel, Het aantal belastingplichtigen dat aanspraak kan doen op de middeling is door deze invoering drastisch gedaald. In de middelingsregeling worden de heffingskortingen niet meegenomen. De laatste twee berekeningen laten zien dat het betrekken van de heffingskortingen bij de berekening een grote invloed zou hebben op de hoogte van het bedrag aan middelingsteruggaaf.

In het derde hoofdstuk is de werking van de middelingsregeling getoetst aan doeltreffendheid en doelmatigheid. De benutting van de regeling is laag: 15% van belastingplichtigen die recht hebben op een middelingsteruggaaf maakt gebruik van de regeling. Mijns inziens komt dit doordat veel belastingplichtigen onbekend zijn met het bestaan van de middelingsregeling. Door deze lage benutting wordt de doelstelling van de middelingsregeling onvoldoende bereikt. Daarnaast heeft de overgang van het drieschijvenstelsel naar het tweeschijvenstelsel ervoor gezorgd dat minder belastingplichtigen aanspraak kunnen doen op de middelingsregeling. Belastingplichtigen dienen significant meer te verdienen om in aanmerking te komen voor een middelingsteruggaaf. Door de jaren heen zijn bepaalde heffingskortingen inkomensafhankelijk geworden. Dit heeft ervoor gezorgd dat een deel van de progressie in de tarieven is overgeheveld naar de inkomensafhankelijke heffingskortingen. De middelingsregeling is desondanks ongewijzigd gebleven waardoor het progressienadeel van sterk wisselende inkomens nu deels wordt gemitigeerd. De doeltreffendheid is hierdoor afgenomen; belastingplichtigen met fluctuerende inkomens hebben een zwaardere belastingdruk dan belastingplichtigen met gelijkmatig verdiende inkomens.

De administratieve lasten en uitvoeringskosten voor het gebruik van de middelingsregeling zijn relatief hoog in vergelijking met de baten van de regeling. Hierdoor werkt de regeling niet efficiënt. De webapplicatie die in 2019 is geïntroduceerd heeft de doelmatigheid van de regeling significant verbeterd. De lasten voor de Belastingdienst en voor belastingplichtigen zijn hierdoor verminderd.

Het drempelbedrag heeft als doel om de doelmatigheid te verbeteren. Als deze drempel er niet zou zijn geweest, zou dit een forse toename van het aantal middelingsverzoeken tot gevolg hebben.

In hoofdstuk 4 is de afschaffing van de middelingsregeling aan doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst. In het Coalitieakkoord is aangekondigd dat het kabinet de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens wil versterken en de lasten wil verlagen. Dit wordt mede door middel van het vereenvoudigen van het belastingstelsel gedaan. Fiscale regelingen zorgen voor een complex belastingstelsel; hierom wordt de middelingsregeling per 2023 afgeschaft.

De afschaffing van de middelingsregeling heeft tot gevolg dat belastingplichtigen niet meer de mogelijkheid hebben om hun inkomen uit box 1 over drie jaren te middelen en een belastingteruggave te ontvangen. Het doel van de afschaffing van de middelingsregeling is om het belastingstelsel te vereenvoudigen. Een eenvoudiger belastingstelsel zorgt naar mijn mening voor een toegankelijker belastingstelsel voor de burger. Het tweeschijvenstelsel heeft ervoor gezorgd dat voornamelijk belastingplichtigen met hogere inkomens gebruik kunnen maken van de regeling. Dit betekent dat deze groep de gevolgen van de afschaffing van de middelingsregeling draagt. Het afschaffen van de middelingsregeling is mijns inziens onvoldoende om het belastingstelsel te vereenvoudigen, aangezien er veel factoren spelen die het belastingstelsel zo complex maakt. Daarnaast kan het vereenvoudigen van het belastingstelsel ook op een efficiëntere manier. Wanneer de middelingsregeling zelf wordt vereenvoudigd, heeft dit geen nadelige gevolgen voor de gebruikers van de regeling. Dit kan door de middeling volledig in de aangifte inkomstenbelasting te integreren. In de middelingsberekening in de aangifte kunnen tevens de inkomensafhankelijke heffingskortingen worden meegenomen. Tevens kan de teruggaafdrempel van 545 euro worden afgeschaft. Hiermee wordt zowel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling vergroot.

5.2 Beoordeling probleemstelling

De werking van de huidige middelingsregeling is onvoldoende doeltreffend en onvoldoende doelmatig. Het gebrek aan doeltreffendheid komt door de lage benutting van de regeling en het feit dat de inkomensafhankelijke kortingen niet worden meegenomen in de berekening van de middelingsteruggaaf. Daarnaast zijn de administratieve- en uitvoeringskosten hoog in vergelijking met de baten van de regeling.

Het afschaffen van de middelingsregeling staat naar mijn mening op gespannen voet met het draagkrachtbeginsel, wat onwenselijk is. Het draagkrachtbeginsel is het belangrijkste beginsel is waar de Wet IB 2001 op rust. De afschaffing van de middelingsregeling zorgt voor een zwaardere belastingdruk bij belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens in vergelijking met belastingplichtigen met een gelijkmatig verdeeld inkomen. Mijns inziens is het belang van de middelingsregeling hierdoor te groot om deze zonder goede motivering af te schaffen. Er zijn naar mijn mening genoeg mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten, waarbij de middelingsregeling blijft bestaan. De huidige middelingsregeling kan worden hervormd, om deze doeltreffender en doelmatiger te maken. Zo kan de middelingsregeling volledig in de aangifte inkomstenbelasting worden geïntegreerd. Hierdoor worden belastingplichtigen automatisch met de middelingsregeling geïntroduceerd en wordt de doeltreffendheid hierdoor verbeterd. Daarnaast moeten de inkomensafhankelijke heffingskortingen in de berekening van de middelingsteruggaaf worden meegenomen om zo het volledige progressienadeel van sterk wisselende inkomens te mitigeren. Dit verbetert de doeltreffendheid eveneens. Doordat de middeling onderdeel is van de aangifte inkomstenbelasting, zijn alle relevante gegevens direct beschikbaar en nemen de lasten van de Belastingdienst significant af. Dit verbetert de doelmatigheid. Uiteindelijk kan het drempelbedrag worden afgeschaft, zodat ook dit element van de regeling niet meer op gespannen voet staat met

het draagkrachtbeginsel. Het hervormen van de middelingsregeling is naar mijn mening effectiever dan het afschaffen van de middelingsregeling.

Literatuurlijst

Parlementaire stukken

- Kamerstukken II 1953/54, 3037-3042, nr. 5.*
- Kamerstukken II 1958/59, 5380, nr. 3.*
- Kamerstukken II 1963/64, 5380, nr. 37.*
- Kamerstukken II 1987/88, 20 595, nr. 3.*
- Kamerstukken II 1990/91, 22008, nr. 1.*
- Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3.*
- Kamerstukken I 2000/01, 27466, nr. 132a.*
- Kamerstukken II 2018/19, 32104 nr.49, blg. 866422.*
- Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 3.*
- Kamerstukken II 2021/22, 36 120, nr. 1.*
- Aanhangsel handelingen 2021/22, nr. 1328.

Boeken

Cursus Belastingrecht 2022

Arends, A.J.M., Bagci, R., van den Berg, L., Bollen-Vandenboorn, A.H.H., Bourne, R.P., Brandsma, R.P.C.W.M., van der Burgt, G.C., Cornielje, S.B., Douma, S.C.W., Elsweier, F.J., Essers, P.H.J., Euser, D., Gassler, Y.E., Gubbels, N.C.G., Hofman, A.W., Hoogeveen, M.J., Janssen, G.T.W., van Kempen, M.L.M., Koster, H., van Laren, D., Mobach, O.L., Pancham, S.R., Peeters, C.A., Poelmann, E., Post, D.R., Pötgens, F.P.G., van Raad, C., Raaijmakers, J.H.P.M., Rijkers, A.C., van Roij, W.A.P., Rookmaaker-Penners, T.K.M., Sijbers, F.H.H., Smit, D.S., Stevens, A.J.A., van de Streek, J.L., Verbaan, J., Vermeulen, H., van Vijfeijken, I.J.F.A., Weber, D.M., Weerepas, M.J.G.A.M., de Werd, M.M. & Wolkers, A. (2022). Cursus Belastingrecht.

Rapporten

Ministerie van Financiën, 2020

Ministerie van Financiën, (2020). Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel Tweede Kamer

Ministerie van Financiën, 2020

Ministerie van Financiën, (2020). Vereenvoudiging belastingstelsel – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel Tweede Kamer

Ministerie van Financiën, 2020

Ministerie van Financiën, (2020). Fichebundel beleidsopties Bouwstenen voor een beter belastingstelsel – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel Tweede Kamer

VVD, D66, CDA & ChristenUnie, Coalitieakkoord 2021 – 2025

VVD, D66, CDA & ChristenUnie, (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst

VVD, D66, CDA & ChristenUnie, Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021 – 2025

VVD, D66, CDA & ChristenUnie, (2021). Budgettaire bijlage coalitieakkoord

Artikelsgewijs commentaar

Vakstudie 02 – IB 2001

Amakran A., Bitter, R.P., Brouwers, C.L.M., Buijze, S. H., Guiljam, H. M., van Hattem J.P., Heijligers, L.H.M., Hoogterp MiF, P., Jacobs C.J.M., Kiel M.W., Leenman J.J.L., van Loon R.W.N., Muller, A., Nijenhuis J.A., van Raaij B.J.W., Roerink R.J., Tournois T.L.A., Verhoeven L.J. & Vrusch J.J.A. (2022). Vakstudie 02 – IB 2001.

Vakstudie 08 – Nederlands Internationaal Belastingrecht

Amakran, A., Baran, J.P., Baron, J.D., Buijze, S.H., Cools, P.A.G.M., Damsma, B.W.A.M., Djankov, N., Engels, C.E.A., Engeltjes, A.V., Ghijsen, J.C., Guiljam, H.M., van der Have, R.J., Hoogterp MiF, P., Israël, F.A., Lambregtse, C.M., Smetsers, N.A.Th., Thomas, E. & Zuliani, L.G. (2022). Vakstudie 08 – Nederlands Internationaal Belastingrecht.

Wetenschappelijke literatuur

Van der Linden, WFR 2021/82

A.T.H. van der Linden, 'Middelingsregeling vraagt fundamentele heroverweging', *WFR 2021/82*

Ministerie van Financiën, V-N 2018/67.5

Ministerie van Financiën, 'Belastingdienst lanceert applicatie voor middelingsverzoek', *V-N 2018/67.5*

Tigelaar-Klootwijk, WFR 2014/972

Mevr. dr. Y.M. Tigelaar-Klootwijk, 'De (on)rechtmatigheid van renteloos uitstel van betaling', *WFR 2014/972*

Stevens, WFR 2011/1168

Prof. dr. L.G.M. Stevens, 'Fiscaal totaalinkomen en draagkrachtbeginsel anno 2011', *WFR 2011/1168*

De Vries, 2022

H. de Vries, 'Buitenlandse belastingplicht in de inkomstenbelasting', *Navigator – Fiscale thema's*

Jurisprudentie

Hoge Raad

HR 2 april 1947, B. 8335

HR 1 juni 1988, ECLI:NL:HR:1988:BH7248, nr. 24 992.

HR 29 augustus 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6923, nr. 35032.

HR 26 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6336, nr. 38.561.

HR 13 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD3761, nr. 43647.

Gerechtshof

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 18 juni 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BN3971, nr. 09/00099.

Mediabronnen

Belastingdienst, 2022.

Belastingdienst, Verzoek om middeling inkomstenbelasting. Geraadpleegd via https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/programmas_en_formulieren/verzoek-middeling-inkomstenbelasting

Belastingdienst, 2022.

Belastingdienst, Overzicht tarieven en belastingschijven. Geraadpleegd via https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/inkomstenbelasting/heffingskortingen_boxen_tarieven/boxen_en_tarieven/overzicht_tarieven_en_schijven/

Rijksoverheid, 2022. Regering.

Rijksoverheid, Regering. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/regering>

Rijksoverheid, 2022

Rijksoverheid, Wat is een heffingskorting en welke heffingskortingen zijn er? Geraadpleegd

via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkomstenbelasting/vraag-en-antwoord/wat-is-een-heffingskorting-en-welke-heffingskortingen-zijn-er#:~:text=U%20heeft%20recht%20op%20de,was%20%E2%82%AC%204.205%20in%202021>

Rijksoverheid, 2022

Rijksoverheid, 'Kabinet maakt werk van terugdringen aantal belastingregelingen'.

Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/03/kabinet-maakt-werk-van-terugdringen-aantal-belastingregelingen#:~:text=Kabinet%20maakt%20werk%20van%20terugdringen%20aantal%20belastingregelingen,-Nieuwsbericht%20%7C%2003%2D06&text=Het%20kabinet%20gaat%20bij%20een,een%20eenvoudiger%20en%20moderner%20belastingstelsel>

Rijksoverheid, 2021. Kenniscentrum voor beleid en regelgeving.

Rijksoverheid, Kenniscentrum voor beleid en regelgeving: 6.3 Doeltreffendheid/effectiviteit.

Geraadpleegd via [https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/63-doeltreffendheideffectiviteit#:~:text=Verplichte%20toelichting%20op%20doeltreffendheid,\(effectiviteit\)%20van%20een%20voorstel](https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/63-doeltreffendheideffectiviteit#:~:text=Verplichte%20toelichting%20op%20doeltreffendheid,(effectiviteit)%20van%20een%20voorstel).

Rijksoverheid, 2021. Kenniscentrum voor beleid en regelgeving.

Rijksoverheid, Kenniscentrum voor beleid en regelgeving: 6.4 Doelmatigheid/efficiëntie.

Geraadpleegd via <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/64-doelmatigheidefficiëntie>

Bijlage 1

28. Afschaffen van de middelingsregeling	
Thema	Vereenvoudiging
Doel	Doelmatiger en eenvoudiger belastingstelsel
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Afschaffen van de middelingsregeling 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> Deze regeling maakt het mogelijk de over drie jaren geheven inkomstenbelasting te herberekenen op basis van het gemiddelde inkomen. De benutting van de middelingsregeling is laag: 85% van de 350.000 rechthebbenden maakt geen gebruik van de regeling en het budgettaire belang zou vier keer zo groot zijn bij volledige benutting. In de evaluatie van de middelingsregeling (november 2018) wordt geconcludeerd dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de middelingsregeling beperkt zijn, met name door de lage benutting en het niet meenemen van de inkomensafhankelijkheid van heffingskortingen. Circa 60% van de gebruikers van de regeling is starter of stopper (of gaat structureel meer of minder werken). Het is de vraag of dit de beoogde doelgroep van de regeling is. Daarnaast zal door de invoering van het tweeschijvenstelsel in 2020 de groep gebruikers van de regeling in de praktijk versmald worden tot vrijwel uitsluitend inkomens boven € 70.000. 	
Effecten	
Economie	Aangezien middeling leidt tot een voordeel achteraf, zullen de economische effecten beperkt zijn. Wel geldt dat ook ondernemers (ruim 40% van de gebruikers van de regeling is ondernemer) bij jaarlijks (sterk) wisselende winsten geen gebruik meer kunnen maken van de regeling.
Begroting	Een structurele opbrengst van € 90 miljoen per jaar.
Overig	-
Uitvoeringsaspecten	
<p>Door recente invoering van een nieuw systeem, zijn de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst beperkter en is het (iets) eenvoudiger voor burgers om een middelingsverzoek te doen. Het afschaffen van de regeling blijft echter een vereenvoudiging.</p> <p>Het afschaffen van de regeling is (qua rechtszekerheid) bij voorkeur alleen van toepassing op toekomstige tijdvakken. Bijvoorbeeld: indien in 2020 wordt besloten tot afschaffing, is het laatste tijdvak waarover middeling plaats kan vinden 2020, 2021 en 2022. Als gevolg hiervan zal de kasopbrengst van deze maatregel langzaam ingroeien.</p>	

Bron: Vereenvoudiging belastingstelsel – Bouwstenen voor een beter belastingstelsel p. 81

