

Vergaderjaar 2021–2022

35 929

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 tot wijziging van de fiscale regeling voor aandelenoptierechten met het oog op het wegnemen van een liquiditeitsprobleem in het geval van het verstrekken van aandelenoptierechten als loon (Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 oktober 2021

Inhoudsopgave

blz.

Inleiding	1
1. Algemeen	1
2. Budgettaire aspecten	13
3. Gevolgen voor burger en bedrijf	16
4. Doenvermogen	17
5. Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst	18

Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, D66, PVV, CDA, SP, PvdA, SP, GroenLinks, ChristenUnie, SGP, Groep Van Haga en het lid Omtzigt.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA hebben gevraagd om integraal te reageren op het commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB). De reactie op deze commentaren vindt zo veel mogelijk plaats waar dat onderwerp in deze nota aan bod komt.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de SGP merken op dat de huidige fiscale regeling voor aandelenoptierechten onvoldoende doeltreffend is en vragen in welke mate gebruik is gemaakt van die fiscale regeling. De passage in de memorie van toelichting over de beperkte doeltreffendheid gaat over de huidige specifieke regeling voor start-ups. Op grond van die regeling geldt voor start-ups dat onder bepaalde voorwaarden en tot een

bepaald maximum bij de uitoefening van aandelenoptierechten slechts 75% van het genoten loon ter zake van een aandelenoptierecht voor de loonheffing in aanmerking wordt genomen. Bij start-ups en scale-ups en hun medewerkers is echter het meest knellende probleem dat op het huidige moment van heffing (bij uitoefening) vaak onvoldoende liquide middelen beschikbaar zijn om de verschuldigde belasting te voldoen. Ook indien deze op grond van voornoemde regeling is verlaagd. Zij zijn dan ook meer gebaat bij uitstel van heffing, zoals mogelijk wordt gemaakt met de voorgestelde regeling waarbij heffing plaatsvindt op het moment van het verhandelbaar worden van de bij uitoefening van een aandelenoptierecht verkregen aandelen. Daarnaast vragen deze leden wanneer die regeling doeltreffend zou worden geacht en hoeveel werknemers en werkgevers daarvoor gebruik hadden dienen te maken van de regeling. De regeling voor start-ups is als gevolg van een bij het Belastingplan 2017 aangenomen amendement¹ per 1 januari 2018 ingevoerd. Dit amendement had als doel om het voor start-ups gemakkelijker te maken om aandelenoptierechten als loon toe te kennen aan werknemers. Dit draagt echter niet bij aan de oplossing van voorliggend probleem dat op het moment van uitoefening onvoldoende liquide middelen voorhanden kunnen zijn. Uit gesprekken met de sector en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) blijkt overigens dat het gebruik ook zeer beperkt is geweest.

De leden van de fractie van de SGP vragen naar een toelichting op de keuze om de bij uitoefening verkregen aandelen maximaal vijf jaar na de beursgang of vijf jaar na uitoefening van een aandeel dat reeds op de beurs genoteerd is in de heffing te betrekken. Het kabinet vindt het belangrijk dat oneigenlijk gebruik van de regeling en langdurig uitstel van heffing wordt voorkomen en acht het daarom noodzakelijk om het uitstel van heffing te begrenzen als er sprake is van bij uitoefening van een aandelenoptierecht verkregen aandelen in beursgenoteerde ondernemingen. Deze aandelen zijn namelijk doorgaans naar hun aard op het moment van uitoefening al direct verhandelbaar. Tegelijkertijd vindt het kabinet het onwenselijk om dergelijke aandelen gelijk bij beursgang of bij uitoefening van een aandelenoptierecht in de heffing te betrekken als er nog contractuele beperkingen ten aanzien van de verhandelbaarheid gelden. De termijn van vijf jaar wordt door het kabinet gezien als een redelijke termijn om recht te doen aan beide belangen.

Het lid Omtzigt vraagt het kabinet nader toe te lichten wie er voordeel hebben van dit wetsvoorstel en waarom dit wetsvoorstel noodzakelijk is voor een relatief kleine groep. Dit wetsvoorstel verbetert de wijze waarop aandelenoptierechten in de heffing worden betrokken doordat een liquiditeitsknelpunt wordt weggenomen dat vooral werknemers bij start-ups en scale-ups kan treffen bij het uitoefenen van aandelenoptierechten. Het wetsvoorstel maakt het daardoor voor met name deze categorie bedrijven aantrekkelijker om aandelenoptierechten als loon in te zetten om op die manier personeel aan te trekken en te behouden. Dat neemt niet weg dat ook andere bedrijven dan start-ups en scale-ups waarbij genoemd knelpunt aan de orde kan zijn voordeel hebben van de voorgestelde maatregel. Bovendien maakt dit wetsvoorstel onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen om het vestigingsklimaat voor start-ups en scale-ups te verbeteren en groei te bevorderen.²

Het lid Omtzigt vraagt om een aantal voorbeelden te geven van opties en hoeveel belasting er nu betaald moet worden ingevolge het wetsvoorstel. Het moet daarbij gaan om zowel beursgenoteerde als

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 48.

² Kamerstukken II 2018/19, 32 637, nr. 374, pag. 5 en 6.

niet-beursgenoteerde bedrijven en de situatie van een fors stijgende aandelenprijs en een fors dalende aandelenprijs.

Werknemers kunnen soms aandelenoptierechten van hun werkgever ontvangen als loon. Een aandelenoptierecht geeft de werknemer het recht om later aandelen te kopen tegen een vooraf vastgestelde prijs (de uitoefenprijs). Aandelenoptierechten zijn een vorm van loon waarover loonbelasting verschuldigd is. Op dit moment vindt de belastingheffing plaats op het moment van uitoefening van het aandelenoptierecht. Het voorstel strekt ertoe dat vanaf 2022 de hoofdregel wordt dat de belastingheffing op een later moment plaatsvindt, namelijk op het moment dat de bij uitoefening van het aandelenoptierecht verkregen aandelen verhandelbaar worden. Werknemers kunnen er overigens nog steeds voor kiezen om belasting te betalen op het moment van uitoefening, maar moeten dit dan schriftelijk kenbaar maken op het moment van uitoefening (keuzeregeling).

Bij beursgenoteerde ondernemingen valt het moment van uitoefening van het aandelenoptierecht en het verhandelbaar zijn van de daarbij verkregen aandelen vaak samen. De aandelen van een beursgenoteerd bedrijf zijn doorgaans op het uitoefenmoment immers al verhandelbaar. Dit hoeft overigens niet per definitie het geval te zijn, omdat de werkgever ook kan bepalen dat de werknemer de verkregen aandelen gedurende een contractueel vastgelegde termijn niet mag verhandelen. In het wetsvoorstel wordt daarmee rekening gehouden voor een maximale termijn van vijf jaar.

Onderstaande tabellen geven een aantal voorbeelden, zowel met stijgende als dalende aandelenprijzen. Hierbij is gekozen voor het voorbeeld waarbij een werknemer in jaar 0 het recht krijgt om een pakket aandelen voor € 10.000 te kopen. In jaar 2 oefent de werknemer dit recht uit en zijn de aandelen € 30.000 waard. In jaar 5 worden de aandelen verhandelbaar en zijn de aandelen ofwel verder in waarde gestegen ofwel in waarde gedaald. De grondslag voor de heffing is het verschil tussen de waarde van de aandelen op het moment van heffing en de uitoefenprijs. In het voorbeeld is gerekend met het belastingtarief in de tweede schijf. Tot en met 2021 is de heffing in dit voorbeeld dus in beide situaties gelijk en bedraagt € 9.900. Vanaf 2022 is de heffing in dit voorbeeld € 19.800 bij stijgende aandelenprijzen en € 0 bij dalende aandelenprijzen, als de werknemer de hoofdregel volgt van heffing bij het moment van verhandelbaar worden van de bij uitoefening verkregen aandelen (en dus niet kiest voor toepassing van de keuzeregeling). Overigens zal de werknemer op het moment van kunnen uitoefenen van het aandelenoptierecht een inschatting maken van de mogelijk waardeontwikkeling van de te verkrijgen aandelen. Als de werknemer voorziet dat de aandelen in waarde zullen dalen, zal hij er waarschijnlijk voor kiezen het aandelenoptierecht niet uit te oefenen. In dat geval is heffing niet aan de orde.

Tabel 1 – aandelenprijzen stijgen tussen jaar 2 en jaar 5

	Jaar 0	Jaar 2: uitoefening	Jaar 5: verhandelbaar
Optierecht	€ 10.000		
Waarde aandelen		€ 30.000	€ 50.000
Grondslag heffing		€ 20.000	€ 40.000
Heffing (49,5%)		€ 9.900	€ 19.800

Tabel 2 – aandelenprijzen dalen tussen jaar 2 en jaar 5

	Jaar 0	Jaar 2: uitoefening	Jaar 5: verhandelbaar
Optierecht	€ 10.000		
Waarde aandelen		€ 30.000	€ 10.000
Grondslag heffing		€ 20.000	€ 0
Heffing (49,5%)		€ 9.900	€ 0

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe moet worden omgegaan met rechtstreeks toegekende aandelen, certificaten en andere vergelijkbare aan aandelen gerelateerde beloningen. Dit wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op aan werknemers verstrekte aandelenoptierechten, dat wil zeggen aandelenoptierechten die in het kader van een dienstbetrekking zijn overeengekomen. Het moet gaan om een optierecht op aandelen in de vennootschap van de inhoudingsplichtige of op aandelen in een vennootschap die met de inhoudingsplichtige is verbonden. De fiscale behandeling van vergelijkbare aan aandelen gerelateerde beloningen verandert niet als gevolg van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het wetsvoorstel is beperkt tot aandelenoptierechten en waarom er niet is gekozen om ook bij toekenning van aandelen, certificaten of andere beloningen die voor realisatie afhankelijk zijn van het verhandelbaar worden toe te laten tot heffing op het moment van verhandelbaar worden. In de sector van start-ups en scale-ups is vooral het instrument van aandelenoptierechten als loon aantrekkelijk, omdat juist in die sector zowel het (potentiële) personeel als de (potentiële) (buitenlandse) investeerders belang hechten aan het beschikken over een adequate aandelenoptieregeling in de onderneming waarin men wil werken of waarin men wil investeren. Door het knelpunt dat er op het moment van uitoefenen niet altijd (voldoende) liquide middelen beschikbaar kunnen zijn om de verschuldigde belasting te voldoen, verliest dit instrument echter deels zijn aantrekkelijkheid. Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet dit knelpunt bij aandelenoptierechten weg te nemen. Het voorstel maakt onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen om het vestigingsklimaat voor start-ups en scale-ups te verbeteren en doorgroei te bevorderen.³

De leden van de fracties van de VVD, D66, PvdA, ChristenUnie, het CDA en de Groep Van Haga vragen een nadere toelichting op wat er onder «verhandelbaar» wordt verstaan. Onder het verhandelbaar worden van de bij uitoefening van een aandelenoptierecht verkregen aandelen wordt verstaan het eerste moment waarop de betreffende werknemer de mogelijkheid heeft deze aandelen te vervreemden. Dat is niet alleen het geval wanneer de aandelen aan een willekeurige derde verkocht kunnen worden, zoals bij een beursnotering, maar ook wanneer de aandelen aan een selecte groep verkocht kunnen worden, zoals aan andere personen die binnen de onderneming werkzaam zijn. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een inkoop van aandelen door een externe partij of de situatie waarin de verplichting ontstaat om aandelen terug te verkopen aan de andere aandelenhouders bij het beëindigen van de dienstbetrekking.

Indien er voor de werknemer een wettelijke of contractuele beperking geldt op basis waarvan hij de bij uitoefening verkregen aandelen voor een bepaalde periode vanaf de verkrijging nog niet mag vervreemden, is er voor deze werknemer in beginsel geen sprake van verhandelbare aandelen. Dat er in beginsel geen sprake is van verhandelbaarheid geldt in ieder geval zolang er een wettelijke beperking geldt. Bij een contrac-

³ Kamerstukken II 2018/19, 32 637, nr. 374, pag. 5 en 6.

tuele beperking is dat in beginsel ook het geval. Echter, wanneer de onderneming waarin de aandelen worden gehouden naar de beurs gaat dan wel indien de onderneming waarin de aandelen worden gehouden op het moment van uitoefening van het aandelenoptierecht al beursgenoteerd is, wordt hierop een uitzondering gemaakt. Om oneigenlijk gebruik en langdurig uitstel van heffing te voorkomen geldt in die situatie een maximale termijn van vijf jaar na beursgang van de vennootschap waarin de aandelen worden gehouden dan wel indien deze vennootschap bij uitoefening van het aandelenoptierecht reeds beursgenoteerd is tot maximaal vijf jaar na uitoefening van het aandelenoptierecht. Na die periode worden de bij uitoefening verkregen aandelen geacht verhandelbaar te zijn en vindt heffing plaats. De leden van de fractie van de PvdA vragen te bevestigen dat aandelen geacht worden verhandelbaar te zijn bij emigratie, overlijden en verkoop van de onderneming. Emigratie, overlijden en verkoop van de onderneming hoeven op zichzelf geen reden te zijn om de aandelen als verhandelbaar te beschouwen. Het is echter zeer wel denkbaar dat in de over de aandelenoptierechten gemaakte afspraken tussen werkgever en werknemer ook is opgenomen hoe in dergelijke situaties moet worden gehandeld. Daar kan uit voortvloeien dat er dan aanleiding bestaat die aandelen als verhandelbaar te beschouwen.

De leden van de fracties van de VVD en de Groep Van Haga vragen waarom niet is gekozen voor het moment van vervreemding van de bij uitoefening verkregen aandelen als heffingsmoment en of het kabinet bereid is dit te heroverwegen. Het kabinet heeft ervoor gekozen het heffingsmoment te objectiveren door aan te sluiten bij het verhandelbaar worden van de bij uitoefening verkregen aandelen. Dit is het eerste moment waarop dergelijke aandelen kunnen worden vervreemd en de belastingplichtige in de gelegenheid is om liquide middelen te verwerven. Daarmee wordt het beoogde doel gerealiseerd, te weten het bieden van een oplossing voor het huidige knelpunt dat op het moment van uitoefening van een aandelenoptierecht geen of onvoldoende liquide middelen voorhanden zijn om de verschuldigde belasting te voldoen. In de verdergaande variant om voor het heffingsmoment aan te sluiten bij het daadwerkelijk vervreemden van de bij uitoefening verkregen aandelen kan belastingheffing plaatsvinden op het voor de belastingplichtige qua grondslag, tarief en tijdstip meest aantrekkelijke moment. Nog los van de uitvoeringstechnische problemen is dat een inbreuk op het systeem die niet nodig is om het hiervoor geschetste liquiditeitsprobleem op te lossen. Met een dergelijke verdergaande maatregel ontstaat wel het risico van langdurig uitstel van heffing en oneigenlijk gebruik. Daar komt bij dat aandelen ook nog mogelijk geruime tijd buiten de grondslag van box 3 vallen. Daarom is hier niet voor gekozen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het keuzerecht niet toe moet komen aan de werkgever en werknemer gezamenlijk en of het kabinet verwacht dat werkgevers ter bescherming van de eigen liquiditeitspositie de keuze vast gaan leggen in het aandelenoptieplan waardoor er effectief geen keuzemogelijkheid bestaat voor werknemers. Daarnaast vragen deze leden of het voor de liquiditeitspositie van start-ups en scale-ups beter is om aan te sluiten bij het moment van uitoefenen van de aandelenoptierechten als maatstaf van heffing. De liquiditeitspositie van ondernemingen kan tijdelijk beïnvloed worden als de in te houden en af te dragen loonheffing het genoten loon in geld van de werknemer overtreft. In een dergelijke situatie is de inhoudingsplichtige echter bevoegd de afgedragen loonheffing te verhalen op de werknemer. De keuze om de verschuldigde loonheffing te voldoen op het moment van uitoefening of op het moment van verhandelbaar worden van de bij uitoefening verkregen aandelen is daarom vooral van belang voor de werknemer, omdat hij over de benodigde liquide middelen moet (kunnen) beschikken.

Het kabinet vindt het daarom van belang dat het keuzerecht primair aan de werknemer toekomt.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de budgettaire impact is die veroorzaakt wordt door waardeverandering van de aandelen tussen het huidige heffingsmoment en het nieuwe heffingsmoment. Voor een deel van de werknemers zal het heffingsmoment verschuiven naar een later moment, namelijk het moment van verhandelbaar worden van de bij uitoefening van een aandelenoptierecht verkregen aandelen in plaats van het moment van uitoefening van het aandelenoptierecht. Voor deze groep is aangenomen dat de netto contante waarde van het verkregen aandeel op het moment van verhandelbaar worden gemiddeld genomen gelijk is aan de waarde op het moment van uitoefenen. Daarmee is de totale heffing met of zonder deze maatregel naar verwachting gelijk voor de groep die de nieuwe hoofdregel volgt. Voor individuele gevallen kan de heffing op een ander moment wel anders uitpakken, maar bij de raming is dus aangenomen dat individuele belastingvoordelen en -nadelen tegen elkaar wegvallen.

Tot slot ontstaat er wel een budgettaire derving van naar schatting € 1 miljoen structureel doordat een deel van de werknemers de nieuwe hoofdregel volgt en daarmee ook op een later moment belasting in box 3 gaat betalen. De aandelen worden immers pas in box 3 in aanmerking genomen vanaf het moment dat deze de loonsfeer hebben verlaten.

De leden van de fractie van D66 vragen wie door dit wetsvoorstel voordeel ondervinden en wie door dit wetsvoorstel nadeel ondervinden. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de belastingheffing over aandelenoptierechten wordt uitgesteld tot het moment van verhandelbaar worden van de bij uitoefening van die optierechten verkregen aandelen, tenzij men gebruikmaakt van de keuzeregeling. Dat is een voordeel voor werknemers, omdat dit voorkomt dat indien zij bij uitoefening van het aandelenoptierecht over onvoldoende liquide middelen beschikken om de belastingheffing te voldoen, zich genoodzaakt zien om hiervoor een lening af te sluiten dan wel om af te moeten zien van uitoefening van het aandelenoptierecht. Wie op het moment van uitoefening wel over voldoende liquide middelen beschikt, kan ook kiezen voor het huidige heffingsmoment van uitoefening van het aandelenoptierecht, een moment waarop de aandelen wellicht minder waard zijn dan op het moment van verhandelbaar worden. Het voordeel voor start-ups en scale-ups is dat het voor (internationaal) talent aantrekkelijker wordt om voor hen te werken.

De leden van de fractie van D66 vragen of het wetsvoorstel ertoe leidt dat werknemers bij een waardestijging van de aandelenoptierechten meer belasting zouden moeten betalen dan onder de huidige wettelijke regeling. Heffing vindt plaats tegen de waarde in het economische verkeer van de bij uitoefening verkregen aandelen op het heffingsmoment. Indien de werknemer op het moment van uitoefening ervoor kiest om heffing op dat moment plaats te laten vinden, verandert de verschuldigde belasting niet als gevolg van dit wetsvoorstel. Als heffing plaatsvindt op het moment van verhandelbaar worden van de bij uitoefening verkregen aandelen en er na uitoefening van het aandelenoptierecht sprake is van een waardestijging van de aandelen, dan wordt ook de grondslag waarover nog loonheffing moet worden ingehouden hoger. In tabel 1 is dit met een voorbeeld weergegeven.

In aanvulling daarop vragen de leden van de fractie van D66 of de belastingdruk in box 3 doorgaans lager is dan de belastingdruk in box 1. Dit is afhankelijk van meerdere factoren. Van belang is bijvoorbeeld de grootte van het aandelenpakket dat bij uitoefening van een aandelenoptie-

recht wordt verkregen en de mate en snelheid van de waardeontwikkeling van de aandelen. Bij een relatief beperkt aandelenpakket kan wellicht nog sprake zijn van het niet overschrijden van het heffingvrij vermogen in box 3. Dit is overigens slechts een van de factoren die de werknemer mee zal laten wegen in zijn keuze om de belasting te voldoen bij de uitoefening van het aandelenoptierecht of bij het verhandelbaar worden van de daarbij verkregen aandelen. Daarnaast spelen factoren als zijn verwachtingen rondom de waardeontwikkeling van de verkregen aandelen en zijn mogelijkheden om ten tijde van de uitoefening van het aandelenoptierecht over voldoende liquide middelen te beschikken een rol. Omdat meerdere factoren een rol spelen is naar mijn mening op deze vraag geen eenduidig antwoord te geven.

De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel belasting nu wordt geheven over uitgeoefende aandelenoptierechten en wat het gemiddeld te betalen belastingbedrag is. Het is vanuit de aangiftegegevens niet bekend hoeveel belasting wordt over uitgeoefende aandelenoptierechten. Het voordeel dat een werknemer geniet bij uitoefening van aandelenoptierechten wordt in de loonheffing als loon belast. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen loon dat voortvloeit uit aandelenoptierechten en alle andere soorten loon.

De leden van de fractie van D66 vragen of er gewerkt is aan een betalingsregeling voor de verschuldigde belasting in plaats van het veranderen van het heffingsmoment. Daarnaast vragen de leden van de fracties van de D66, de PVV, het CDA, de PvdA, en GroenLinks welke alternatieven zijn onderzocht om het liquiditeitsprobleem te ondervangen, zoals een garantstelling vanuit de werkgever, een regeling met onderpand of uitstel van betaling. Er zijn diverse alternatieven onderzocht om het liquiditeitsprobleem te ondervangen. Voor de optie van uitstel van betaling zou feitelijk een vorm van een conserverende aanslag voor de loonheffing geïntroduceerd moeten worden, omdat de heffing over voordelen uit aandelenoptierechten plaatsvindt in de loonheffing. Een dergelijke regeling bestaat momenteel niet in de loonheffing. Deze regeling zou ook via de inhoudingsplichtige moeten lopen wat dit verder compliceert. Bovendien vragen betalingsregelingen en conserverende aanslagen om veel handmatig werk van de Belastingdienst en zal er per situatie beoordeeld moeten worden of de werknemer in staat is om de verschuldigde belasting te voldoen. Een dergelijke regeling is in de uitvoering ingewikkelder dan de nu voorgestelde regeling. Met raadpleging van stakeholders uit het veld heeft het kabinet het voorstel uitgewerkt dat uitstel van heffing totdat de bij uitoefening van een aandelenoptierecht verkregen aandelen verhandelbaar zijn met daarbij een keuze voor heffing bij uitoefening van het aandelenoptierecht, de beste variant is. Alternatieven zoals een regeling met onderpand of garantstelling door de werkgever zijn niet overwogen. De vraag is ook of een dergelijke regeling voor de hand ligt omdat het waardeverloop van aandelen risico's kent en de start-up mogelijk niet in staat is om garant te staan. Het zal om dezelfde reden ook lastig zijn om financiering aan te trekken.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de verwachting bestaat dat er van de maatregel uit dit wetsvoorstel meer gebruikt wordt gemaakt dan de eerder bestaande fiscale tegemoetkoming voor start-ups met startersverklaring. Het kabinet verwacht met de voorgestelde maatregel een oplossing te hebben gevonden voor het liquiditeitsprobleem, omdat het in vrijwel alle gevallen op dat moment mogelijk zal zijn om (een deel van de) aandelen te vervreemden om de belastingheffing te kunnen voldoen. In de huidige tegemoetkoming is er alsnog sprake van belastingheffing op een moment dat de aandelen mogelijk nog niet verhandelbaar zijn en er dus sprake is of kan zijn van een liquiditeitsprobleem dat in het

algemeen niet wordt opgelost met een (beperkt) lagere grondslag. Bovendien is de bestaande regeling alleen op een beperkte groep start-ups van toepassing terwijl ook andere start-ups en scale-ups gebruik willen maken van aandelenoptierechten als loon en daarin «belemmerd» worden door het eerder genoemde liquiditeitsprobleem bij uitoefenen. Met de voorgestelde generieke maatregel wordt dit probleem voor alle bedrijven weggenomen.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom in de fiscaliteit oplossingen worden gezocht voor een liquiditeitsprobleem van start-ups. De voorgestelde maatregel lost een liquiditeitsprobleem – dat wordt veroorzaakt door de fiscale wijze van heffing over aandelenoptierechten – op bij werknemers die een deel van hun loon in aandelenoptierechten krijgt uitgekeerd. Bij start-ups is het aanbieden van aandelenoptierechten een veelvoorkomend beloningsinstrument, maar het komt ook voor bij andere bedrijven. Het liquiditeitsprobleem ontstaat doordat onder de huidige fiscale wetgeving de belastingheffing plaatsvindt op het moment dat er in veel gevallen onvoldoende liquide middelen voorhanden zijn om de belasting te voldoen. Met het aansluiten bij het moment dat de bij uitoefening van een aandelenoptierecht verkregen aandelen verhandelbaar zijn, wordt dit liquiditeitsprobleem voorkomen.

De leden van de fractie van D66 vragen of er ook een onderzoek is verricht naar de behoefte van deze maatregel onder medewerkers van start-ups. De maatregel is tot stand gekomen mede door raadpleging van externe stakeholders, zoals Techleap.nl en verschillende experts die adviseren aan start-ups en scale-ups of daar zelf leiding aan geven. Start-ups hebben veelal onvoldoende financiële middelen om potentiële medewerkers een concurrerend loon aan te kunnen bieden. Daarom wil men (een deel van) de beloning uitkeren in de vorm van aandelenoptierechten. Dat moet dan wel aantrekkelijk zijn voor de werknemer. Daarom is in het bijzonder ook gekeken naar de belangen van de medewerkers van start-ups en scale-ups. De maatregel is vooral bedoeld om het voor werknemers van Nederlandse start-ups en scale-ups aantrekkelijker te maken om gebruik te maken van aandelenoptierechten als loon, zodat Nederlandse start-ups en scale-ups beter in staat zijn om (internationaal) talent aan zich te binden. In de sector van start-ups en scale-ups is vooral het instrument van aandelenoptierechten als loon aantrekkelijk omdat juist in die sector zowel het (potentiële) personeel als de (potentiële) (buitenlandse) investeerders belang hechten aan het beschikken over een adequate aandelenoptieregeling in de onderneming waarin men wil werken.

De leden van de fractie van D66 lezen dat deze maatregel ertoe leidt dat het inzetten van aandelenoptierechten door deze maatregel veelvuldiger zal plaatsvinden. Deze leden vragen waar dit op wordt gebaseerd. Met het wegnemen van het genoemde liquiditeitsprobleem is naar de verwachting van het kabinet een belangrijk knelpunt weggenomen om personeel deels in aandelenoptierechten te betalen. Hiermee is de verwachting – en dat wordt bevestigd in de gesprekken met externe stakeholders – dat het gebruik van aandelenoptierechten als loon aantrekkelijker wordt en daardoor vaker als beloningsinstrument zal worden ingezet.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom er geen horizonbepaling is opgenomen in dit wetsvoorstel. Een horizonbepaling is vooral bedoeld om in het algemeen periodiek dwingend een faciliterende regeling te heroverwegen, vooral als deze tot een budgettaire derving leidt. Weliswaar heeft de voorgestelde maatregel een facilitair karakter, maar het budgettaire belang daarvan is beperkt. Om die reden is geen horizonbepaling opgenomen. Overigens is wel voorzien in een evaluatie van deze maatregel binnen vijf jaar na inwerkingtreding. Naast die evaluatie wordt

er ook vooruitlopend op de evaluatie aan de hand van signalen uit de praktijk van de Belastingdienst en van de sectoren bezien of de regeling daadwerkelijk een positieve invloed heeft op de inzet van aandelenoptierechten als instrument om personeel aan te trekken en te behouden.

De leden van de fractie van D66 en het CDA vragen of en hoe zal worden bijgehouden hoeveel start-ups gebruikmaken van de regeling, waardoor later relevante data beschikbaar zijn om daadwerkelijk de regeling te kunnen evalueren. Het is niet mogelijk om deze regeling te evalueren op basis van integrale aangiftegegevens, omdat in de aangiftegegevens geen onderscheid wordt gemaakt tussen loon in de vorm van aandelenoptierechten en andere vormen van loon. Daardoor kan niet worden herleid hoeveel start-ups en scale-ups gebruikmaken van aandelenoptierechten. De evaluatie van deze regeling zal dan ook vooral gebaseerd zijn op signalen uit de praktijk van de Belastingdienst en van de sectoren die gebruikmaken van de regeling. Samen met de praktijk zal worden uitgewerkt hoe deze monitoring het beste vorm kan krijgen.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regeling uitwerkt wanneer de werknemer naar het buitenland verhuist voordat de uit de aandelenoptierechten verkregen aandelen verhandelbaar zijn. Indien de bij uitoefening verkregen aandelen nog niet verhandelbaar zijn en er niet gekozen is voor heffing op het moment van uitoefening, zal heffing plaatsvinden op het moment dat dergelijke aandelen verhandelbaar worden ook in het geval dat de werknemer naar het buitenland is verhuisd. Voor de bepaling van een eventueel Nederlands heffingsrecht wordt in het bijzonder gekeken naar het belastingverdrag dat met het betreffende andere land is gesloten. Daarbij is allereerst van belang voor welke werkzaamheden de aandelenoptierechten zijn toegekend; houdt de toekenning verband met werkzaamheden die in het verleden zijn verricht of ziet de toekenning op een toekomstige periode. Vervolgens is van belang of voor de periode waarop de aandelenoptierechten betrekking hebben, met inachtneming van de belastingverdragen, daarover een Nederlands heffingsrecht bestaat of bestond. Indien voor een gedeelte van het jaar of de periode waarover het aandelenoptierecht een beloning vormt een Nederlands heffingsrecht bestaat, dient tijdsevenredige toedeling van de bate plaats te vinden. Overigens is het niet ondenkbaar dat de werkgever en werknemer afspraken hebben gemaakt over de situatie van emigratie al dan niet gecombineerd met uitdiensttreding. Als daarvan sprake is kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de werknemer verplicht is de aandelen op het moment van uitdiensttreding te vervreemden aan de werkgever en vindt op dat moment heffing plaats.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze de waarde van aandelenoptierechten wordt bepaald wanneer een werknemer ervoor kiest om direct bij uitoefening van de optierechten belasting te betalen terwijl deze nog niet verhandelbaar zijn. Deze waarde wordt op dezelfde wijze bepaald als onder de huidige regeling het geval is bij de uitoefening van aandelenoptierechten. De waarde van de bij uitoefening verkregen aandelen is gelijk aan de waarde in het economische verkeer op het moment van uitoefening.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de Belastingdienst toetst of aandelenoptierechten vrij verhandelbaar zijn en hoe de Belastingdienst dit kan controleren. De toets op verhandelbaarheid van de aandelen kan in geval van vooroverleg vooraf plaatsvinden, waarbij het uitgangspunt is dat belanghebbenden de feiten vooraf aan de Belastingdienst voorleggen. De Belastingdienst kan in voorkomende gevallen, als onderdeel van regulier toezicht, achteraf toetsen door middel van een boekenonderzoek. De voorgestelde regeling brengt met zich mee dat uit de administratie van

de werkgever moet blijken wanneer de aandelen verhandelbaar zijn (geworden). Hierbij is van belang dat bij niet-beursgenoteerde bedrijven de werkgever in het algemeen zelf het moment van verhandelbaarheid bepaalt. De werkgever moet ook, indien van toepassing, in zijn administratie de schriftelijk kenbaar gemaakte keuze van de werknemer voor belastingheffing op het moment van uitoefening van de aandelenoptierechten vastleggen.

De leden van de fracties van D66, de PvdA en GroenLinks vragen in hoeverre het naar de toekomst kunnen verleggen van de belastingheffing uitstel zal uitlokken naar een fiscaal gunstig heffingsmoment. Het voorstel ziet erop dat de belastingheffing naar het moment van verhandelbaarheid van de bij uitoefening van een aandelenoptierecht verkregen aandelen wordt verschoven, tenzij gebruik wordt gemaakt van de keuzeregeling voor heffing op het moment van uitoefening van het aandelenoptierecht. Zoals gezegd lost dat een liquiditeitsprobleem op, maar dit hoeft voor wat betreft de grondslag van heffing niet persé gunstiger uit te pakken. Als de aandelen tussen het moment van uitoefening van het aandelenoptierecht en het verhandelbaar worden van de daarbij verkregen aandelen meer waard zijn geworden, wordt ook de grondslag waarover loonheffingen moeten worden ingehouden hoger. Bij een verwachte waardestijging van de aandelen kan het eerder in de heffing betrekken van de aandelenoptierechten gunstiger zijn. Als de aandelen niet in waarde stijgen of zelfs onverhoopt in waarde dalen kan het uitstellen van belastingheffing naar het moment van verhandelbaar worden gunstiger zijn. Zie ook de uitgewerkte voorbeelden in de tabellen 1 en 2 eerder in deze nota.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom het gerechtvaardigd wordt geacht specifiek aandelenoptierechten anders te behandelen dan andere vormen van loon in natura, die immers ook vaak niet liquide zijn. In veel gevallen waarin andere vormen van loon in natura worden uitgekeerd, zal sprake zijn van de mogelijkheid om dit loon in natura direct te genieten. Tenzij sprake is van een beursgenoteerd bedrijf is het bij aandelenoptierechten echter zeer waarschijnlijk dat de bij de uitoefening daarvan verkregen aandelen niet verhandelbaar zijn, dus niet kunnen worden vervreemd en dus ook niet (deels) liquide kunnen worden gemaakt. Zelfs bij een beursgenoteerd bedrijf is het denkbaar dat de verkregen aandelen gedurende een bepaalde termijn niet mogen worden vervreemd. In zoverre is er een verschil met andere vormen van loon in natura.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de samenloop met de 30%-regeling en of het kabinet het gebruik van deze regeling wil uitsluiten bij toepassing van deze aandelenoptieregeling. De 30%-regeling biedt werkgevers de mogelijkheid om onder voorwaarden in ieder geval een forfaitair bedrag van maximaal 30% van het loon onbelast te vergoeden aan bepaalde werknemers die tijdelijk buiten het land van herkomst werken. Het aandelenoptierecht ter grootte van de waarde in het economische verkeer van de bij uitoefening daarvan verkregen aandelen vormt onderdeel van dit loon. Als een werknemer op het moment dat de waarde van de aandelen in de loonheffingen wordt betrokken beschikt over een geldige beschikking 30%-regeling, dan is de 30%-regeling ook van toepassing op dit loonbestanddeel. Dit is overigens niet nieuw en geldt ook onder de huidige wetgeving bij de belastingheffing op het moment van uitoefening. Het voorstel voorziet op dit punt dan ook niet in een wijziging.

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke wijze dividenden in de heffing worden betrokken. Als er sprake is van bij uitoefening van een aandelenoptierecht verkregen aandelen die nog niet verhandelbaar zijn of

geacht worden te zijn en waarbij het aandelenoptierecht dus nog niet in de loonheffing is betrokken, worden de voordelen zoals dividend die in de periode tussen de uitoefening van het aandelenoptierecht en het verhandelbaar worden van de daarbij verkregen aandelen gerekend tot het loon. Met deze aanvullende heffing wordt grondslaguitholling voorkomen met betrekking tot de voor de loonheffing in aanmerking te nemen waarde in het economische verkeer van de bij uitoefening verkregen aandelen op het heffingsmoment van verhandelbaar worden van die aandelen. Door voorafgaand aan voornoemd heffingsmoment voordelen zoals dividend uit te keren, zou de in aanmerking te nemen waarde in het economische verkeer kunnen worden verlaagd. Door ook deze voordelen in de loonheffing te betrekken wordt per saldo steeds over de beoogde waarde belasting geheven.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of dit wetsvoorstel bij kan dragen aan constructies om belasting te ontwijken. Het kabinet zet zich in tegen belastingontwijking en heeft ook bij het ontwerp van dit wetsvoorstel er op ingezet oneigenlijk gebruik van de voorgestelde regeling te voorkomen. Daarom kan bijvoorbeeld het heffingsmoment na beursgang of bij reeds beursgenoteerde vennootschappen onder voorwaarden maximaal vijf jaar uitgesteld worden om oneigenlijk gebruik en langdurig uitstel te voorkomen. Tevens worden de voordelen uit de bij uitoefening verkregen aandelen die nog niet in de loonheffing zijn betrokken gerekend tot het loon om grondslaguitholling te voorkomen. Het kabinet is daarom van mening dat dit wetsvoorstel niet bij kan dragen aan constructies om belasting te ontwijken. Het kabinet wijst ook op de evaluatie die binnen vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal plaatsvinden. Bij deze evaluatie zal er uiteraard ook aandacht zijn voor de handhaafbaarheid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of vooral goed betaalde werknemers gebruik kunnen maken van de keuzeregeling. De vraag of gebruik zal worden gemaakt van de keuzeregeling is afhankelijk van verschillende factoren zoals de liquiditeitspositie van de werknemer, de grootte van het aandelenpakket en de belasting die verschuldigd is over de bij de uitoefening van het aandelenoptierecht verkregen aandelen. Er kunnen mijns inziens geen algemene conclusies worden getrokken als het gaat om de vraag of vooral goed betaalde werknemers gebruik kunnen maken van de keuzeregeling.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet heeft overwogen om het keuzemoment niet op te nemen, waardoor aandelen altijd belast zijn op moment van verhandelbaarheid. Dit is inderdaad overwogen, maar zou tot gevolg hebben dat werknemers die geen liquiditeitsproblemen hebben op het moment van uitoefening van de aandelenoptierechten gedwongen worden de belastingheffing te verleggen naar het moment van verhandelbaar worden van de bij uitoefening verkregen aandelen. Zoals hiervoor al is aangegeven in onder meer de voorbeelden in de tabellen 1 en 2 hoeft dat niet altijd gunstig te zijn voor de werknemer. Met het opnemen van een keuzeregeling is het kabinet van mening dat de voorgestelde regeling extra aantrekkelijk is, omdat deze de nodige flexibiliteit biedt en werknemers waar nodig tegemoetkomt, maar niet verplicht benadeeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een feitelijke onderbouwing van wat er misgaat als dit wetsvoorstel niet wordt aangenomen. Zij vragen of hier ook wetenschappelijke analyses onder liggen of alleen een wens vanuit het bedrijfsleven. Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijk liquiditeitsknelpunt voor werknemers die aandelenoptierechten ontvangen weggenomen. Daarmee wordt het aantrekkelijker voor

werkgevers om werknemers aan te trekken en te behouden. Verwacht kan worden dat aandelenoptierechten in meer gevallen als beloningsinstrument zullen worden ingezet. Het kabinet vindt het belangrijk dat Nederland een aantrekkelijk land is op dit punt, omdat daarmee de concurrentiepositie verbetert en het een bijdrage levert aan het aantrekken en behouden van (internationaal) talent.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in te gaan op de noodzaak en doelstelling van dit wetsvoorstel. Met het aantrekkelijker maken van de fiscale behandeling van aandelenoptierechten voor werknemers neemt het kabinet een belangrijk liquiditeitsknelpunt bij werknemers weg, omdat belasting wordt geheven wanneer (een deel van de) bij uitoefening verkregen aandelen (kan)/kunnen worden vervreemd. Met deze regeling wordt het naar verwachting van het kabinet aantrekkelijker aandelenoptierechten als beloningsinstrument in te zetten om personeel aan te trekken en te behouden. In gevallen waarbij een onderneming nog niet voldoende financiële middelen heeft om een marktconform salaris te bieden, maar wel potentie heeft om te groeien, is het daarmee beter in staat om talent aan zich te kunnen binden. Met een goede regeling op dit gebied wordt Nederland ook relatief aantrekkelijker ten opzichte van andere landen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aan welke doelstelling dit wetsvoorstel dient te voldoen om succesvol geacht te worden. Het inzetten van aandelenoptierechten als beloningsinstrument biedt start-ups en scale-ups de mogelijkheid om talentvolle medewerkers aan te trekken en te behouden. Dat vereist een aandelenoptieregeling die voldoende aantrekkelijk is voor deze medewerkers. De huidige fiscale behandeling van aandelenoptierechten leidt in gevallen tot een liquiditeitsprobleem bij de uitoefening van aandelenoptierechten en is daardoor in onvoldoende mate aantrekkelijk. De voorgestelde wijziging neemt dat liquiditeitsprobleem weg en de verwachting is dat in het bijzonder start-ups en scale-ups hierdoor vaker aandelenoptierechten als beloningsinstrument in kunnen zetten. In dat geval is sprake van een succesvolle regeling. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregel zal worden geëvalueerd binnen vijf jaar na inwerkingtreding daarvan. Uit deze evaluatie zal moeten blijken of de maatregel aan deze doelstelling voldoet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier dit wetsvoorstel bijdraagt aan het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederland. Met een aantrekkelijke fiscale behandeling van aandelenoptierechten voor werknemers wordt het voor bedrijven en hun werknemers aantrekkelijker om aandelenoptierechten in te zetten als beloningsinstrument. Daarmee wordt het werken voor een in Nederland gevestigd bedrijf dat aandelenoptierechten aanbiedt aantrekkelijker. Daarnaast blijkt dat ook (potentiële) (buitenlandse) investeerders in veel gevallen belang hechten aan het beschikken over een adequate aandelenoptieregeling in de onderneming waarin zij investeren. Met de verbeterde fiscale behandeling zullen in Nederland gevestigde bedrijven beter in staat zijn om werknemers en investeerders aan zich te binden. Dit draagt bij aan de concurrentiepositie van Nederland.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe dit voorstel zich verhoudt tot andere, reeds bestaande instrumenten om het start-ups en scale-ups fiscaal makkelijker te maken. Met de introductie van deze maatregel verdwijnt de maatregel waarin wordt voorzien in een fiscale tegemoetkoming voor start-ups met een zogenoemde S&O-startersverklaring, op grond waarvan onder voorwaarden en tot een bepaald maximum 75% van het genoten loon ter zake van een aandelenoptierecht in aanmerking wordt genomen. Het voorliggende voorstel sluit

beter aan bij de wens om het liquiditeitsknelpunt dat werknemers die aandelenoptierechten ontvangen ervaren weg te nemen.

2. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van het CDA lezen dat de wens voor een gunstigere fiscale behandeling van aandelenoptierechten vanuit de start-up en scale-up sector komt. Zij vragen zich af welke andere opties zulke start-ups en scale-ups nu vooral gebruiken om werknemers aan zich te binden en waarom een aandelenoptierecht de voorkeur heeft. Het grote voordeel van aandelenoptierechten voor werknemers is dat zij bij uitoefening daarvan mede-eigenaar worden van de onderneming. Meestal gelden er voorwaarden wanneer de aandelenoptierechten kunnen worden uitgeoefend. Voor de onderneming en toekomstige financiers is het van belang om zeker te stellen dat strategisch personeel behouden blijft. Voor de werknemer is het voordeel dat bij succes er een flink voordeel kan ontstaan dat (veel) groter is dan eventueel opgeofferd salaris. De samenleving profiteert als de beloning van succes bij meer personen terechtkomt, omdat daarmee de kans groter is dat ook in meer nieuwe activiteiten en ondernemingen wordt geïnvesteerd en het vermogen gelijk wordt verdeeld. Alternatieven voor het belonen in aandelenoptierechten bestaan ook. Zo is een relatief veel gebruikte vorm een stock appreciation right waarbij de werknemer een bonus krijgt die afhankelijk is van de waardeontwikkeling van het aandeel van de onderneming. Dit kent als nadeel dat liquiditeit aan de onderneming wordt onttrokken op een moment dat dat mogelijk ten koste gaat van nieuwe investeringen. Ook wordt een werknemer dan geen mede-eigenaar en wordt naar verwachting minder van de eventuele waardegroei verdeeld.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af waarop het kabinet de conclusie baseert dat de mogelijkheid aandelenoptierechten te verstrekken zal leiden tot een potentiële toename van investeerders, waardoor de maatregel bijdraagt aan de concurrentiepositie van Nederland. Met een aantrekkelijker fiscale behandeling van aandelenoptierechten zullen deze naar verwachting vaker als beloningsinstrument worden ingezet. In veel optiecontracten zijn, zoals hiervoor gemeld, voorwaarden opgenomen wanneer aandelenoptierechten kunnen worden uitgeoefend. Hiermee worden werknemers voor een langere periode gebonden aan de onderneming. Voor investeerders is het belangrijk dat strategische werknemers behouden blijven voor de onderneming waar een goede aandelenoptieregeling met een aantrekkelijker fiscale behandeling aan bijdraagt. Daarmee wordt het voor investeerders aantrekkelijker om te investeren. Met een goede aandelenoptieregeling wordt Nederland relatief aantrekkelijker ten opzichte van andere landen. Dit draagt bij aan de concurrentiepositie van Nederland.

De leden van de fractie van het CDA vragen om een overzicht van de vergelijkbare regelingen in de ons omringende landen. Het kabinet heeft een onderzoek laten uitvoeren naar vergelijkbare regelingen in het buitenland in antwoord op een motie van uw Kamer. Zie hiervoor het landenonderzoek inzake de belastingheffing van aandelenoptierechten voor werknemers dat op 31 mei 2021 naar uw Kamer is gestuurd.⁴

De leden van de fractie van het CDA vragen of het klopt dat in veel andere landen vooral wordt geheven bij verkoop van de aandelen. Uit het genoemde onderzoek blijkt dat de meeste landen in de basis belastingheffing kennen bij uitoefening van een aandelenoptierecht waarbij het voordeel als loon wordt belast en tevens belastingheffing bij verkoop van

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 88.

het aandeel over de aangegroeide waarde. Indien aan specifieke voorwaarden wordt voldaan, welke van land tot land verschillen, is het bij het merendeel van de landen mogelijk dat ofwel de belastingheffing over de aangegroeide waarde kan worden uitgesteld tot het moment van verkoop ofwel dat een lager tarief van toepassing is bij verkoop of een combinatie van beide.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een aantal voorbeelden van vergelijkbare landen waar dit wetsvoorstel wel en niet van toepassing is. Met dit wetsvoorstel kiest het kabinet ervoor om een belangrijk liquiditeitsknelpunt bij werknemers weg te nemen door het mogelijk te maken om het heffingsmoment voor aandelenoptierechten te verleggen van het moment van uitoefening naar het moment dat de bij uitoefening verkregen aandelen verhandelbaar zijn. De regelingen uit het genoemde onderzoek in andere landen kennen een andere systematiek in specifieke situaties. Het kabinet meent met dit wetsvoorstel het liquiditeitsknelpunt op de beste wijze weg te nemen passend in het Nederlandse fiscale stelsel.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe deze landen omgaan met de risico's van langdurig uitstel van heffing en oneigenlijk gebruik. In het landenonderzoek is niet specifiek onderzoek gedaan naar onbedoeld uitstel van belastingheffing en oneigenlijk gebruik in andere landen. Een groot verschil van Nederland met andere landen is dat wij een (forfaitair) vastgestelde vermogensrendementsheffing hebben voor sparen en beleggen in box 3, dit in tegenstelling tot andere landen die een vermogenswinstbelasting of vermogensaanwasbelasting kennen. Het kabinet vindt het onwenselijk als de heffing langduriger wordt uitgesteld dan nodig is om een liquiditeitsprobleem op te lossen dat zich voordoet bij belastingheffing op het moment van uitoefening van een aandelenoptierecht.

Daarnaast vragen deze leden of de fiscale maatregelen in deze landen alleen gelden voor start-ups en scale-ups of generiek gelden voor alle bedrijven. De voorwaarden waaronder in andere landen gunstige regelingen gelden zijn verschillend. Veelal zijn de specifieke gunstige regimes de facto wel beperkt tot een beperkte groep bedrijven, zoals start-ups en scale-ups. Overigens is de door het kabinet voorgestelde maatregel een generieke maatregel waar ook andere bedrijven dan start-ups en scale-ups die aandelenoptierechten als loon aanbieden onder vallen.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het uitstellen van heffing naar het moment van verhandelbaar worden Nederland concurrerender maakt ten opzichte van het buitenland. Een andere fiscale behandeling van aandelenoptierechten ten opzichte van de huidige systematiek van heffing bij uitoefening neemt het liquiditeitsprobleem weg en maakt het daardoor aantrekkelijker om aandelenoptierechten als loon te verstrekken. Dit zal er toe bijdragen dat het inzetten van aandelenoptierechten door start-ups en scale-ups om personeel aan te trekken en te behouden veelvuldiger zal plaatsvinden. Dit is waardevol voor deze sector omdat zowel (potentieel) personeel als (potentiële) (buitenlandse) investeerders in veel gevallen belang hechten aan adequate aandelenoptieregelingen in de onderneming waarin men wil werken of waarin men wil investeren. Daarmee kunnen Nederlandse ondernemingen beter concurreren met buitenlandse ondernemingen die ook aandelenoptierechten aanbieden.

De leden van de fractie van het CDA merken op dat de maatregel in dit wetsvoorstel generiek wordt ingevoerd voor elke inhoudingsplichtige die een werknemer een aandelenoptierecht aanbiedt en vragen wanneer het

voor andere bedrijven dan start-ups en scale-ups interessant is om aandelenoptierechten als loon te verstrekken. Het verstrekken van aandelenoptierechten als loon kan interessant zijn voor bedrijven die personeel willen laten meedelen in het succes van het bedrijf en daarnaast ook personeel langere tijd willen binden aan het bedrijf. Het kabinet verwacht echter niet dat dit wetsvoorstel tot een bijzondere toename van het gebruik van aandelenoptierechten bij grotere bedrijven zal leiden. In tegenstelling tot start-ups en scale-ups zullen grotere bedrijven namelijk al over voldoende middelen beschikken om een competitief salaris te bieden aan werknemers zonder dat het noodzakelijk is om aandelenoptierechten aan te bieden. Dat neemt niet weg dat een aantrekkelijkere fiscale behandeling in het algemeen ook bij deze bedrijven kan bijdragen aan het inzetten van aandelenoptierechten als beloningsinstrument.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe vaak het voorkomt dat een start-up of scale-up een beursgang maakt. Het is niet exact bekend hoe vaak start-ups en scale-ups een beursgang maken.

De leden van de fractie van het CDA vragen om een toelichting op de inhoud van de gedelegeerde regeling en vragen daarnaast waarom dit niet reeds in het wetsvoorstel is uitgewerkt. Er wordt een delegatiegrondslag ingevoerd om in specifieke situaties, mede vanwege de omstandigheid dat de mogelijkheden om aandelen in een niet-beursgenoteerde onderneming te verhandelen veelal anders zijn dan bij een beursgenoteerde onderneming, nadere regels te kunnen stellen met betrekking tot het niet, deels of geheel verhandelbaar worden van verkregen aandelen. Hierbij kan worden tegemoetgekomen aan situaties waarin het verhandelbaar worden van aandelen afhankelijk is van bepaalde onzekere factoren die grotendeels buiten de invloedssfeer van de betreffende werknemer liggen. Dit zal zich bijvoorbeeld voordoen in de situatie dat via inschrijving een deel van de aandelen van een niet-beursgenoteerde onderneming worden opgekocht. Bij een dergelijke opkoop van de aandelen is het verhandelbaar worden van een deel van de aandelen die een betreffende werknemer bij uitoefening van zijn aandelenoptierecht heeft verkregen daardoor afhankelijk van onder meer de mate van inschrijving voor de opkoop door andere werknemers die eveneens de mogelijkheid krijgen een deel van hun aandelen te vervreemden. Bij ministeriële regeling zal een fictie worden opgenomen die tot doel heeft om in dergelijke situaties vast te leggen of en in welke mate de aandelen worden geacht niet, deels of geheel verhandelbaar te worden. De delegatiegrondslag en uitwerking per ministeriële regeling maakt het mogelijk om tijdig tegemoet te komen aan onvoorziene situaties waarin het verhandelbaar worden van aandelen afhankelijk is van bepaalde onzekere factoren die grotendeels buiten de invloedssfeer van de betreffende werknemer liggen. Het concept van deze ministeriële regeling is ter informatie opgenomen als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag⁵.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de budgettaire derving van € 1 miljoen wat verder onderbouwd kan worden met een uitsplitsing naar p (belastingvoordeel per persoon) en q (aantal belastingplichtigen). Een raming op basis van «p» en «q» is bij deze maatregel niet mogelijk, omdat niet bekend is hoeveel werknemers nu aandelenoptierechten krijgen. De raming is opgebouwd vanuit het macro bedrag van ongeveer € 480 miljoen aan aandelenoptierechten voor werknemers op de balans van bedrijven. Hieruit is onder een aantal aannames afgeleid dat als gevolg van de uitstel van heffing het vermogen in box 3 met € 13 miljoen

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

daalt. Uitgaande van tien jaar uitstel, loopt de totale derving in tien jaar op naar € 1,3 miljoen. Als een deel van de werknemers gebruikmaakt van de keuzeregeling en kiest voor heffing op het moment van uitoefening, dan valt de derving lager uit. Hiermee is in de berekening geen rekening gehouden.

De leden van de fractie van de SP vragen of het onderhavige wetsvoorstel van toepassing is op bestuurders. Dit wetsvoorstel is van toepassing op eenieder die in het kader van een dienstbetrekking loon ontvangt in de vorm van aandelenoptierechten. Daarnaast vragen deze leden of het kabinet kan uitsluiten dat dit wetsvoorstel bestuurders financieel voordeel op kan leveren door op een gunstig moment belasting te betalen. Heffing vindt plaats op het moment dat de bij uitoefening van aandelenoptierechten verkregen aandelen verhandelbaar worden of, indien de werknemer daarvoor kiest, op het moment van uitoefenen van aandelenoptierechten. De werknemer dient deze keuze kenbaar te maken op het moment dat de aandelenoptierechten uitgeoefend worden en kan hier niet met terugwerkende kracht om verzoeken. Het is derhalve niet mogelijk om tussentijds naar gelieve het heffingsmoment vast te stellen. Als heffing plaatsvindt op het moment van verhandelbaar worden van de bij uitoefening verkregen aandelen en er na uitoefening van het aandelenoptierecht sprake is van een waardeinstijging, dan wordt ook de grondslag waarover nog loonheffing moet worden ingehouden hoger. Indien de waarde daalt zal er minder of geen loonheffing verschuldigd zijn. Oneigenlijk gebruik of langdurig uitstel wordt verder bestreden doordat het heffingsmoment na beursgang of bij reeds beursgenoteerde vennootschappen onder voorwaarden maximaal vijf jaar uitgesteld kan worden. Daarnaast worden de voordelen uit de bij uitoefening verkregen aandelen die nog niet in de loonheffing zijn betrokken, zoals dividend, gerekend tot het loon om grondslaguitholling te voorkomen.

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel fte de Belastingdienst nodig heeft voor deze maatregel en ten koste waarvan die inzet gaat. De Belastingdienst schat dat een extra personele inzet benodigd is van 11 fte met ingang van 2022. Deze inschatting wordt opgenomen in de jaarplanningen van de uitvoerende directies binnen de Belastingdienst. Afhankelijk van het werkaanbod en de beschikbare personele capaciteit wordt onder andere voor toezichtactiviteiten bepaald welke inzet in de definitieve jaarplanning wordt opgenomen.

3. Gevolgen voor burger en bedrijf

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom het kabinet het uitzonderlijk acht dat start-ups en scale-ups voordelen zoals dividend uitkeren aan werknemers. Start-ups en scale-ups zijn doorgaans gericht op snelle groei en wenden het vermogen en eventuele winsten aan om verder te groeien. Het kabinet acht het daarom uitzonderlijk dat start-ups en scale-ups (winst)reserves aanwenden om dividend uit te keren. Dit beeld is ook bevestigd in gesprekken met externe stakeholders.

De leden van de fractie van GroenLinks vrezen dat er een ongelijkheid gaat bestaan tussen mensen die hun inkomen (deels) ontvangen in aandelen en mensen die dat niet hebben. Deze leden vragen of het wenselijk is dat de ene groep zelf mag gaan kiezen op welk moment belasting wordt betaald, terwijl dit voor mensen met een normaal salaris niet mogelijk is. Voor werknemers die hun loon deels in aandelenoptierechten ontvangen kan het huidige moment van belastingheffing bij uitoefening problematisch zijn als het bij uitoefening verkregen aandelen betreft die nog niet kunnen worden verhandeld. Het is mogelijk dat de werknemer op dat moment geen liquide middelen heeft en ook moeilijk

over liquide middelen kan beschikken om de belastingheffing te voldoen. Om die reden vindt het kabinet het wenselijk dat dit moment van belastingheffing wordt verschoven naar het moment waarop de aandelen verhandelbaar zijn, het moment waarop liquide middelen wel voorhanden kunnen zijn. Zoals eerder in deze nota aangegeven hoeft het verleggen van de belastingheffing naar het moment van verhandelbaar worden niet tot een financieel voordeel te leiden.

4. Doenvermogen

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de complexiteit van de regeling zoals geconstateerd in de uitvoeringstoets volgens de regering betekent voor het doenvermogen van burgers en bedrijven. Bij de keuze om een aandelenoptierecht uit te oefenen dient een werknemer een aantal aspecten in overweging te nemen, zoals de vraag of hij over voldoende middelen beschikt of kan beschikken om zowel de uitoefenprijs als de verschuldigde belasting op het moment van uitoefenen te voldoen, maar ook of hij voldoende vertrouwen heeft in de onderneming en de investering om tot uitoefening van het aandelenoptierecht over te gaan. Met dit wetsvoorstel wordt bovenal beoogd het mogelijke liquiditeitsprobleem bij werknemers, de mogelijk daarmee samenhangende zorgen en de mogelijke belemmering om het aandelenoptierecht uit te oefenen weg te nemen. Vanuit dat uitgangspunt is ook het doenvermogen benaderd. De keuze om een aandelenoptierecht uit te oefenen en om eventueel gebruik te maken van de keuzeregeling blijft echter een keuze die de werknemer zelf het beste kan maken.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de Belastingdienst voldoende informatie gaat geven aan werkgevers en werknemers. De leden van de fractie van de SGP vragen in dit verband welke stappen worden ondernomen om werkgevers en werknemers beter te ondersteunen bij de concrete uitvoering van het wetsvoorstel. De Belastingdienst informeert werkgevers en werknemers door het opnemen van toelichtingen op de website, in het Handboek Loonheffingen en in de Nieuwsbrief loonheffingen. Dit betreft generieke informatie over de werking van de regeling. Daarnaast kunnen intermediairs en salarisadministrateurs vragen stellen op het Forum Fiscaal Dienstverleners en het Forum Salaris. De Belastingdienst verwacht daarnaast dat werkgevers en werknemers door middel van vooroverleg zekerheid zullen willen hebben over de werking van de regeling in hun specifieke geval. De Belastingdienst biedt in individuele gevallen belanghebbenden de mogelijkheid met de inspecteur vooroverleg te voeren en zodoende een standpunt te verkrijgen over voorgenomen (of al verrichte) handelingen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SGP merken op dat dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor de complexiteit van het belastingstelsel voor zowel mensen als de Belastingdienst en vragen zich af of de voordelen van dit wetsvoorstel opwegen tegen de nadelen. Naar het inzicht van het kabinet verbetert hiermee de wijze waarop aandelenoptierechten in de heffing worden betrokken en wordt een belangrijk liquiditeitsknelpunt weggenomen dat in de weg kan staan aan het belonen van personeel via aandelenoptierechten. Het kabinet kiest voor een regeling die generiek van toepassing is voor alle werknemers met aandelenoptierechten. Met deze generieke wetgeving wordt een zo robuust mogelijke regeling geïntroduceerd. Naar de mening van het kabinet wegen de voordelen ruimschoots op tegen de nadelen die aan deze maatregel zijn verbonden.

5. Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst

De leden van de fracties van de VVD, de PVV, het CDA, GroenLinks en de SGP hebben vragen gesteld over de in de uitvoeringstoets gesignaleerde complexiteit van de maatregel. Zo vragen de leden van de fractie van de VVD naar een reflectie op de in de uitvoeringstoets genoemde gevolgen ten aanzien van een aantal aspecten van de maatregel. Het kabinet onderkent dat de maatregel enigszins complexiteitverhogend is ondanks het feit dat in de vormgeving gepoogd is deze toename van de complexiteit zoveel mogelijk te beperken. Belangrijk in dezen is dat vanuit de sector en vanuit uw Kamer al langere tijd wordt gepleit voor een faciliterende regeling voor start-ups en scale-ups. Daarbij wordt met name gevraagd om te kijken naar andere landen die in een aantal gevallen een meer begunstigende regeling hebben voor de fiscale behandeling van aandelenoptierechten.⁶ Eerder in deze nota is al gewezen op een vergelijking tussen Nederland en een aantal andere landen inzake de belastingheffing van aandelenoptierechten voor werknemers die op 31 mei 2021 naar uw Kamer is gestuurd. Daaruit blijkt dat verschillende landen meer begunstigende regelingen kennen dan Nederland. Het meer begunstigende karakter van die regelingen in die andere landen is vooral een gevolg van een nog verder uitstel van de belastingheffing, soms nog gecombineerd met een lagere grondslag en een lager belastingtarief. Het kabinet heeft zover niet willen gaan, mede niet omdat deze verdergaande regelingen in aanzienlijke mate complexer zijn dan de thans in het wetsvoorstel opgenomen maatregel. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen om nu alleen het meest prangende probleem te adresseren, te weten het liquiditeitsprobleem dat optreedt ingeval van belastingheffing bij uitoefening van aandelenoptierechten. Dit maakt de regeling weliswaar enigszins complexer maar beperkt binnen het gekozen uitgangspunt (het wegnemen van het liquiditeitsprobleem) de toename van de complexiteit zoveel mogelijk. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PVV naar de andere overwogen alternatieven verwijs ik naar het eerder opgenomen antwoord op vragen van de leden van de fracties van de PvdA, en GroenLinks.

Binnen het mogelijke en met inachtneming van de breed gedragen wens om op korte termijn met een oplossing te komen om tegemoet te komen aan het meergenoemde liquiditeitsprobleem is een maatregel ontworpen die weliswaar gepaard gaat met een toename van de complexiteit maar waarin deze zoveel mogelijk is beperkt. Dit naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van de PVV en de SGP.

De leden van de fractie van de PVV vragen welke mogelijkheden zijn onderzocht om de praktische bezwaren omtrent de Zorgverzekeringswet (Zvw) te beperken. De leden van de fractie van GroenLinks vragen om nadere uitleg over de gevolgen van dit wetsvoorstel op de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw en of dit ertoe kan leiden dat er minder heffing Zvw plaats zal vinden. Als het aandelenoptierecht na afloop van de dienstbetrekking in de heffing van de Zvw moet worden betrokken, is de inhoudingsplichtige de werkgeversheffing Zvw verschuldigd. Vanwege het ontbreken van loontijdvakken zal dit tot gevolg hebben dat effectief geen Zvw zal worden afgedragen, omdat dit een loonbestanddeel betreft dat in de inhoudingssfeer in de heffing van Zvw moet worden betrokken. Deze uitwerking volgt uit de toepassing van de wet en vormt feitelijk geen handhavingsrisico. Dit is overigens niet nieuw en kan zich ook voordoen na afloop van een dienstbetrekking onder de huidige wetgeving bij de belastingheffing op het moment van uitoefening.

⁶ Kamerstukken II 2020/2021, 33 009, nr. 86.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat in de tabel «Overzicht uitvoeringskosten Belastingdienst» de geraamde kosten in 2024 op € 12.20 (bedragen x 1.000) zijn vastgesteld. Zij vragen om een bevestiging van het vermoeden dat dit – net als in de andere jaren – ook om € 1.220 (bedragen x 1.000) zou moeten gaan. Ik kan dit bevestigen.

De leden van de fractie van de SGP merken op dat in de uitvoeringstoets wordt aangegeven dat, hoewel de regeling door slechts een klein deel van de werkgevers gebruikt zal worden, het lastig zal zijn om werkgevers en werknemers die hier mee te maken krijgen uit te leggen hoe de regeling werkt. Deze leden vragen het kabinet hoe groot zij in dat licht doelmatigheid en doeltreffendheid van het wetsvoorstel acht. Het kabinet zal in overleg met de sector aandacht besteden aan voorlichting en communicatie en zal het gebruik van de regeling monitoren met behulp van onder andere Techleap.nl. Aangezien met het wetsvoorstel een belangrijk knelpunt verdwijnt met betrekking tot de liquiditeit is het de verwachting van dit kabinet dat het gebruik van aandelenoptierechten als beloningsinstrument zal toenemen. Het wetsvoorstel behelst niet persé een lagere belastingheffing dan in de huidige situatie. De hoogte van de heffing hangt af van het feit of gebruik wordt gemaakt van de keuzeregeling of niet en van het specifieke waardeverloop van de aandelen na uitoefening van de aandelenoptierechten.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief