

Vergaderjaar 2022–2023

35 928

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2022)

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft in de procedurevergadering van 21 april 2022 verzocht om een kabinetsreactie op de voorstellen van het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) gedaan in een position paper over financiële werknemersparticipaties (bijlage I). Deze reactie stuur ik u hierbij, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

CNV geeft in de position paper aan dat één van de belangrijkste zaken die moeten worden aangepakt om financiële werknemersparticipaties breder toegankelijk te maken voor werknemers is het wegnemen van fiscale nadelen van financiële werknemersparticipaties. Voor de andere door CNV gedane voorstellen, te weten: betere informatie over financiële werknemersparticipaties en lagere implementatiekosten, ziet het kabinet geen rol weggelegd voor de overheid. Daarom gaan wij hieronder vooral in op de financiële/fiscale aspecten van de door CNV voorgedragen problematiek. Daarnaast ga ik ook in op de rol die werknemersparticipaties in het bijzonder bij start-ups en scale-ups kunnen spelen.

CNV maakt in de position paper ook een vergelijking met de fiscale regels voor financiële werknemersparticipaties in omringende landen. Voor de kabinetsreactie op dit punt verwijs ik naar de antwoorden op Kamervragen van het lid Alkaya over de verplichte winstdeling door bedrijven in de strijd tegen inflatie van 8 juni 2022¹; in het bijzonder het antwoord op vraag 5 en 6.

¹ Antwoorden op Kamervragen over verplichte winstdeling door bedrijven tegen inflatie 2022-0000157606; (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3011.

1. Aanleiding

In de position paper geeft CNV aan dat financiële werknemersparticipaties² aantrekkelijker en breder toegankelijk moeten worden. Daartoe doet CNV voorstellen, zoals het aanpassen van de fiscale regels omtrent werknemersparticipaties. Concreet stelt CNV voor om pas belasting te heffen over aandelen verkregen uit werknemersopties op het moment dat de werknemer de aandelen verkoopt.

2. Inhoud van arbeidsvoorwaarden

Hoewel het kabinet in beginsel positief staat tegenover financiële werknemersparticipaties en de daarmee beoogde doelen, ziet zij het arbeidsvoorwaardenoverleg en de loonvorming primair als zaken tussen werkgevers en werknemers. Mits passend binnen de bestaande wet- en regelgeving, zijn werkgevers en werknemers in principe vrij om te bepalen in welke vorm loon wordt toegekend. Het kabinet acht het in beginsel niet wenselijk hierin een sturende rol te spelen door bepaalde vormen van loon meer te stimuleren dan anderen. Werkgevers en werknemers kunnen op individueel- of op sectorniveau het beste bepalen of een werknemersparticipatieregeling passend wordt geacht. Het kabinet is wel bereid om mee te denken over een fiscale stimulans voor het toekennen van werknemersopties voor sectoren die daar een meer dan gemiddeld belang bij hebben, bijvoorbeeld in een internationale context (zie verder paragraaf 5 van deze brief).

3. Financiële werknemersparticipaties en fiscaliteit

CNV ziet financiële werknemersparticipaties als een instrument om economische ongelijkheid tegen te gaan. Door wijzigingen aan te brengen in de regels rondom het toekennen van financiële werknemersparticipaties door werkgevers, zouden alle werknemers een kans geboden worden op (extra) vermogensopbouw en bestaande vermogensongelijkheid voor een deel kunnen worden tegengegaan.

Wij wijzen erop dat er op dit moment geen fiscale obstakels worden opgeworpen om winstdelingen, aandelen of aandelenopties toe te kennen aan werknemers. Werkgevers en werknemers zijn in beginsel vrij om een deel van het loon toe te kennen in de vorm van werknemersparticipaties. In dat geval wordt dat deel van het loon in principe fiscaal hetzelfde behandeld als andere vormen van loon, te weten het voordeel uit de dienstbetrekking (het verschil tussen de waarde van de aandelen op het moment van verkrijging minus de prijs die de werknemer daarvoor betaalt) wordt progressief belast in box I.

Bovendien is het niet duidelijk in hoeverre het door CNV beoogde doel van minder vermogensongelijkheid door de gedane voorstellen wordt bereikt. Op dit moment worden financiële participatieregelingen vooral toegekend aan hoger gesalarieerde werknemers. Het ligt in de rede te veronderstellen dat (fiscale) stimuleringsregelingen ook vooral ten goede zullen komen aan de werknemers die van oudsher al gebruik maken van deze regelingen. Fiscale stimuleringsregelingen van werknemersparticipaties zullen naar verwachting niet leiden tot een ommekeer en werknemersparticipaties bereikbaar maken voor alle werknemersgroepen. In het verleden heeft Nederland wel fiscale stimuleringsregelingen gekend voor werknemersparticipaties (denk aan het 7,5% forfait voor aandelenopties); in die tijd waren aandelenopties vooral een instrument dat werd

² In haar beschouwing betreft CNV financiële werknemersparticipaties in brede zin, inclusief winstdelingsregelingen en aandelen(optie)regelingen.

toegekend aan werknemers op bestuurs- en managementniveau. De groep hoger gesalarieerden is ook de groep die het zich over het algemeen beter kan veroorloven om een deel van haar salaris risicodragend te maken.

Voor een deel van het werknemersbestand is het bovendien minder goed voorstelbaar dat aan hun financiële werknemersparticipaties worden toegekend door hun werkgever, bijvoorbeeld:

- Omdat hun werkgever niet uit een in aandelen verdeeld kapitaal bestaat noch op winst gericht is (denk bijvoorbeeld aan de onderwijzer, de verpleegkundige, de gemeenteambtenaar enz.);
- Omdat vanuit de sector beperkingen zijn opgelegd ten aanzien van variabele beloningen. Dit geldt met name voor de financiële sector;
- Omdat zij het zich vanuit hun financiële positie niet kunnen veroorloven om een deel van hun inkomen variabel te laten zijn. Als mindere bedrijfsresultaten betekent dat hun inkomen daalt of hun participaties minder waard worden, dan zullen financiële werknemersparticipaties wellicht een tegengesteld effect hebben en werknemers in financiële moeilijkheden kunnen brengen.

Gelet op bovenstaande is het niet zonder meer duidelijk of de doelstelling van minder vermogensongelijkheid wordt gehaald met het stimuleren van financiële werknemersparticipaties.

4. Voorstel van CNV tot aanpassing fiscale regels

CNV stelt voor om pas belasting te heffen over aandelen en aandelenopties als de werknemers zijn (uit de opties verkregen) aandelen verkoopt. CNV stelt hierbij:

«De fiscus ziet het verkrijgen van aandelen namelijk als loon. Je krijgt dus nog niets, maar betaalt al wel belasting.»

Anders dan het CNV stelt is er geen sprake van belastingheffing op een moment dat de werknemer niets krijgt. De heffing vindt namelijk plaats op het moment van verkrijging van een voordeel door de werknemer en in de loonbelasting wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen de vorm waarin het voordeel wordt verkregen.

Er kan wel sprake zijn van een mogelijk liquiditeitsprobleem bij het betalen van de loonheffing. Daarbij merk ik op dat de werknemer indien sprake is van verhandelbare aandelen (een deel van) deze aandelen kan verkopen en daarmee de daarover verschuldigde belastingen kan betalen. Om een knelpunt weg te nemen bij niet verhandelbare aandelen heeft de Tweede Kamer recent ingestemd met het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten³ en voor behandeling in de Eerste Kamer geagendeerd staat voor 12 en 13 december aanstaande.

CNV vervolgt haar position paper:

«Deze belasting wordt bepaald op basis van de marktwaarde van het aandeel, terwijl de marktwaarde bij verkoop nog niet bekend is, en dus mogelijk lager kan zijn dan het bedrag waarover je belasting betaalt.»

Om het hierboven door CNV geconstateerde risico te vermijden, kan de werknemer besluiten om zijn aandelen direct na verkrijging (uitoefening van de aandelenoptie) te verkopen. De beslissing om zijn aandelen aan te houden met het risico op een eventuele waardedaling neemt de

³ Kamerstuk 35 929.

werknemer als belegger. Een gevolg daarvan is dat ook een eventuele waardeinstijging van de aandelen na verkrijging niet in box I wordt belast. Na het belastbare moment ten tijde van de verkrijging van de aandelen verlaten de aandelen(opties) de loonsfeer en gaan zij over naar box III, zijnde inkomsten uit sparen en beleggen.

Het kabinet ziet op dit moment, gelet op bovenstaande, geen aanleiding om in aanvulling op het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten voorstellen te doen die werknemersparticipaties in zijn algemeenheid fiscaal aantrekkelijker zouden maken.

5. Start-ups en scale-ups

In de Strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland⁴ (hierna: Strategische agenda) die de Minister van Economische Zaken en Klimaat op 14 oktober 2022 aan uw Kamer heeft gestuurd geeft het kabinet aan dat wordt ingezet op het versterken van het ecosysteem voor start-ups en scale-ups. Eén van de acties die in dat kader wordt genoemd is het inzetten op beschikbaarheid en toegang tot kapitaal, talent en kennis via medewerkersparticipaties.

Start-ups en scale-ups zijn belangrijk voor de vernieuwing van onze economie en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Nederland heeft verhoudingsgewijs veel start-ups, maar onderzoek wijst uit dat relatief weinig van die Nederlandse start-ups doorgroeien naar een scale-up of nog verder⁵. Nederland presteert op dit punt slechter dan concurrerende landen. Het wegnemen van internationale ongelijkheid is cruciaal voor Nederland. Zonder een eerlijke concurrentiepositie zal Nederland verder gaan achterlopen en te weinig private groeibedrijven produceren die de kraamkamer vormen voor deze digitale economie. Deze groeibedrijven concurreren op een internationale markt en werven talent op een internationale arbeidsmarkt. Ze hebben goede infrastructuur, kapitaal per fase van het bedrijf en het beste talent nodig om de lange weg tot een succesvol bedrijf te overleven.

Succesvol snel groeien vraagt specifieke expertise, zowel op technisch als organisatorisch vlak. Dit talent is schaars op de internationale arbeidsmarkt. Daarnaast vraagt snelle groei om het kunnen beschikken over voldoende talent in de breedte. De Nederlandse arbeidsmarkt kan niet aan deze vraag voldoen. Groeibedrijven moeten hiervoor talent uit andere landen werven en moeten kunnen concurreren met het grootbedrijf.

Om als bedrijf mensen te kunnen aantrekken, moet internationaal beschouwd een concurrerend arbeidsvoorwaardenaanbod gedaan kunnen worden. Talent dat in een start-up wil werken, is bereid om een lager salaris te accepteren in ruil voor het delen in de potentiële groei. En precies op dit aspect is de concurrentie met het buitenland voor Nederlandse start-ups en scale-ups zwaar.

De positie van start-ups en scale-ups wijkt, naast hetgeen hierboven al gesteld, ook op andere punten af van die van andere bedrijven:

- Aandelen(opties) in start-ups en scale-ups zijn risicovol en bieden geen zekere inkomsten op korte termijn.
- Bij start-ups en scale-ups is vaker sprake van groeideling in plaats van winstdeling zoals bij reguliere bedrijven.
- Medewerkersparticipatie kan het volwassenere worden van het tech-ondernemers ecosysteem versnellen.

⁴ Kamerstuk 32 637, nr. 513.

⁵ Building a world-class Dutch start-up ecosystem, McKinsey, November 2022.

Gelet op de hierboven beschreven bijzonderheden van start-ups en scale-ups, zal ik samen met de Minister van Economische Zaken en Klimaat de mogelijkheden onderzoeken van een regeling voor aandelenopties die worden toegekend aan werknemers van start-ups en scale-ups. Daarbij zullen we onder andere oog hebben voor het moment waarop en het belastingtarief waartegen de opties in de belastingheffing worden betrokken. Wij zullen uw kamer hierover verder informeren in de Kamerbrief Q1 2023 die de Minister van Economische Zaken en Klimaat al heeft aangekondigd in de voornoemde Strategische agenda.

In dit kader is tijdens het debat over de Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten van 21 juni 2022 door het lid Idsinga (VVD) een motie ingediend.⁶ Daarin wordt verzocht om verder inzichtelijk te maken wat een aantal relevante landen op fiscaal of ander gebied nog meer doen ten aanzien van start- en scale-ups en vervolgens beleidsopties te schetsen. Deze motie is op verzoek van het kabinet aangehouden, omdat ik eerst het gesprek met de Minister van EZK hierover wilde voeren. Zoals hierboven aangegeven, zal het kabinet ten aanzien van het vestigingsklimaat voor start-ups en scale-ups dergelijke opties verkennen en uw Kamer daarover begin volgend jaar nader informeren. Indien de motie in stemming gebracht wordt, wil ik deze daarom oordeel Kamer laten.

Naast een verdere uitwerking van een fiscale regeling voor aandelenopties voor start-ups en scale-ups, ben ik ook voornemens om, in lijn met de motie van het lid Alkaya⁷ en in samenwerking met de Minister van Economische Zaken en Klimaat, lopende gesprekken met sociale partners voort te zetten en nieuwe gesprekken aan te gaan om te bezien welke waarde zij hechten aan werknemersparticipaties in een bredere context en welke belemmeringen zij ervaren. Uiteraard zal ik uw Kamer na afloop van de gesprekken informeren over de uitkomsten ervan.

Ik hoop uw Kamer met deze kabinetsreactie inzicht te hebben gegeven in onze standpunten en voornemens ten opzichte van werknemersparticipaties.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

⁶ Kamerstuk 35 929, nr. 13, Handelingen II 2021/22, nr. 94, item 25.

⁷ Kamerstuk 35 929, nr. 12.