Vergaderjaar 2026-2027

37 024 Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten inzake de belastingheffing met betrekking tot aandelenoptierechten van werknemers en de daaruit verkregen aandelen van start-ups en scale-ups en inzake de afschaffing van de stakingsaftrek en de meewerkaftrek (Wet fiscale stimulering start-ups en scale-ups)

C **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 27 november 2026

I. ALGEMEEN

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, PRO, ChristenUnie en BBB.

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

1. Inleiding

1.1. Algemeen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het advies van de Raad van State om dit voorstel niet in het pakket Belastingplan op te nemen niet is opgevolgd, en vragen zich af waarom het kabinet niet heeft gewacht op Europese ontwikkelingen voor de indiening van dit voorstel.

Het kabinet erkent de zorgen van de Raad van State met betrekking tot het opnemen van dit voorstel in het pakket Belastingplan, en neemt deze ook serieus. De opmerkingen van de Raad van State zijn zo veel mogelijk verwerkt in het voorstel en in de toelichting. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State gaat de toelichting op het wetsvoorstel bijvoorbeeld veel uitgebreider in op de doelstelling en de noodzaak van het voorstel. Het kabinet is van mening dat het voorstel een groot belang kent en een hoge urgentie heeft en dat de verbetering

van het voorstel naar aanleiding van de opmerkingen, in samenhang met de noodzaak van het zo snel mogelijk ingaan van het voorstel, rechtvaardigen dat dit voorstel onderdeel uit blijft maken van het pakket.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van de fiscale regeling.

(Internationaal) talent dat bij een start-up of scale-up wil werken, wil naast een redelijk salaris ook mee kunnen delen in de groei van het bedrijf. Als bedrijven dat niet onder internationaal concurrerende (fiscale) voorwaarden kunnen aanbieden dan belemmert hen dat bij het aantrekken en behouden van talent. Het is de verwachting van het kabinet dat met de fiscale korting het gebruik van aandelenopties onder medewerkers van start-ups en scale-ups zal stijgen. Door organisaties en bedrijven uit de start-up en scale-up sector zijn de afgelopen jaren de Nederlandse regels voor belastingheffing over medewerkersparticipaties benoemd als een van de grootste knelpunten in het aantrekken en behouden van talent. Bedrijven hebben aangegeven te anticiperen op invoering van de voorgestelde regeling hetgeen tevens het belang en het potentiële succes van de nieuwe regeling aangeeft. Daarom is de verwachting dat start-ups en scale-ups veel gebruik van de regeling zullen gaan maken en daarmee beter in staat zijn om talent aan te trekken en te behouden en te concurreren op de internationale arbeidsmarkt voor de talenten die innovatieve Nederlandse start-ups en scale-ups nodig hebben om verder te kunnen groeien.

Daarnaast heeft de Universiteit Utrecht in de afgelopen jaren meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de effecten van medewerkersparticipatie.[1] Deze onderzoeken laten zien dat medewerkersparticipatie de betrokkenheid van medewerkers bij het bedrijf vergroot en hun motivatie om het bedrijf tot een succes te maken vergroten (ze zijn nu immers mede-eigenaar van het bedrijf). Ook verhoogt medewerkersparticipatie de innovatie binnen bedrijven en bedrijfsprestaties. Voor investeerders is de aanwezigheid van medewerkersparticipatie vaak ook een voorwaarde om te investeren, omdat het laat zien dat een bredere groep van personen betrokken is bij het bedrijf.[2] Daarmee is de regeling naar verwachting doeltreffend. Met de fiscale regeling worden de directe belastinginkomsten lager op de korte termijn. Naar verwachting weegt dit op tegen de extra positieve baten zoals meer doorgegroeide scale-ups, meer gecreëerde banen en medewerkers met aandelen en mede daardoor op termijn hogere belastinginkomsten. Daarmee is de regeling naar verwachting ook doelmatig. De fiscale regeling probeert ook juist de

[1] Zie o.a. Universiteit Utrecht, Making employee ownership work in startups and SMEs (2021)
[2] Bengtsson & Hand, Employee Compensation in Entrepreneurial Companies (2013)

groep van innovatieve start-ups en scale-ups te bereiken die nu nog geen gebruik maken van een aandelenoptie-programma en hen ook beter in staat te stellen om talenten te werven en te binden om op die manier (sneller) te groeien.

De leden van de fractie van PRO wensen te vernemen wat in de ogen van het kabinet de onderbouwing is voor de argumentatie dat geen sprake is van ongelijke behandeling van werknemers.

In het Nader rapport[3] heeft het kabinet aangegeven op welke manier start-ups en scale-ups en hun medewerkers verschillen van andere bedrijven en hun werknemers. Start-ups en scale-ups werken doorgaans met een beperkte financiële buffer en een beperkte financiële looptijd *('runway'):* de periode waarin zij met hun beschikbare middelen hun bedrijfsactiviteiten kunnen voortzetten. Extern aangetrokken kapitaal wordt daarom primair ingezet om de onderneming verder te ontwikkelen en groei te realiseren, bijvoorbeeld door te investeren in productontwikkeling en marktuitbreiding. Hierdoor is er vaak relatief weinig financiële ruimte om te concurreren met gevestigde bedrijven op basis van competitieve salarissen.[4] Medewerkersparticipatie kan een manier zijn om dit verschil te overbruggen, door medewerkers naast een basissalaris te laten delen in de toekomstige waardegroei van de onderneming. Dit is anders dan bij gevestigde bedrijven waarbij sprake is van winstdeling. Daarnaast verschillen de aandelen van start-ups en scale-ups van die van andere bedrijven in de zin dat deze voor zeer lange tijd niet verhandelbaar zijn en geen inkomsten bieden op de korte termijn. Daarnaast is de waarde van deze aandelen vaak zeer volatiel en is het risico dat het bedrijf het uiteindelijk niet redt, waardoor de aandelen uiteindelijk niets waard zijn, bij start-ups en scale-ups groter dan bij andere bedrijven.[5]

1.2. Voorgestelde definitie start-ups en scale-ups

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de stand van zaken ten aanzien van de durfkapitaaltoets.

Het kabinet zal, zoals toegezegd in het plenaire debat over het Belastingplan in de Tweede Kamer, monitoren welke bedrijven er binnen de regeling vallen en welke erbuiten vallen en ook kijken of met name de partijen die buiten de regeling vallen wel een

[3] Kamerstukken II 2026/27, 37 024, nr. 4
[4] Zie bijvoorbeeld: Davila, Foster and Gupta, Venture Capital Financing and the Growth of Startup Firms (2003), en meer recent Hellmann, Financing J-curves in Venture Capital (2026). Over het personeel dat bij startups werkt zie o.a. BAT-lab, Zien door andere ogen: De samenhang tussen diversiteit en vernieuwing bij startups en scale-ups (2026).
[5] Zie o.a. Archipel Tax Advice, De impact van box-3 op het Nederlandse tech ecosysteem (2023).

durfkapitaalinvestering hebben opgehaald om zo de samenhang tussen beide routes inzichtelijk te krijgen. Daarnaast zal het kabinet, zoals verzocht in de motie, bij de behandeling van het eerstvolgende Belastingplan, in samenspraak met het veld, een voorstel doen voor een toets op durfkapitaalinvestering als afzonderlijke route om aan te tonen dat sprake is van een schaalbaar, herhaalbaar bedrijfsmodel, snelle groei en innovatie in het kader van de RVO-verklaring voor start- en scale-ups.

De leden van de fractie van PRO vragen naar een maximale bestaansduur van de start-up of scale-up kwalificatie.

Er is niet voor gekozen om een maximale bestaansduur te hanteren omdat dit niet aansluit bij de praktijk waarbij verschillende type start-ups verschillende groeipaden kennen. De verwachting is wel dat na verloop van tijd bedrijven niet meer zullen voldoen aan het criterium van schaalbaarheid. De maximale beschikkingsduur van 23 jaar uit het wetsvoorstel is gebaseerd op de tijd die het voor een groot deel van de hoogtechnologische start-ups (deeptech) kost tot een ‘exit’ (zoals een beursgang of overname).

De leden van de fractie van PRO vragen aandacht voor onduidelijkheden rondom het niet langer voldoen aan de voorwaarden voor de start-up of scale-up status en vragen of een onderneming die tijdelijk niet aan de voorwaarden voldoet later opnieuw een beschikking kan aanvragen.

Naar het oordeel van het kabinet worden er redelijke eisen aan start-ups of scale-ups gesteld in dit kader. Er wordt voor de meldplicht zoveel mogelijk aangesloten bij objectief vast te stellen gebeurtenissen. Uit de definitie gaat het dan onder andere om dat handel in aandelen of winstbewijzen plaatsvindt op een gereguleerde markt of dat meer dan 25% van de aandelen in de start-up of scale-up in handen is van een beursgenoteerd lichaam. Alhoewel de genoemde situatie in de praktijk waarschijnlijk niet vaak voor zal komen, is het mogelijk dat als een bedrijf weer binnen de voorwaarden van de regeling valt, een nieuwe aanvraag kan worden gedaan.

1.3. Internationale aspecten

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het kabinet het door de Raad van State gesignaleerde risico van weglekeffecten als onwaarschijnlijk beoordeelt.

Aandelenoptierechten die een werknemer in het kader van de dienstbetrekking ontvangt van zijn werkgever vallen in termen van

belastingverdragen onder loon, salarissen en soortgelijke beloningen ter zake van de dienstbetrekking. Deze beloningen zijn op basis van belastingverdragen in beginsel belast in het land waar de dienstbetrekking wordt uitgeoefend. Voor zover er een fiscaal voordeel wordt gegeven in de vorm van de grondslagversmalling is deze dus altijd gekoppeld aan werkzaamheden voor een start-up of scale-up die in Nederland zijn uitgeoefend. Voor zover zich al waardemutaties in de aandelenopties of aandelen plaatsvinden voordat de werknemer in Nederland gaat werken of nadat de werknemer Nederland heeft verlaten, worden weglekeffecten voorkomen door de step-up-regeling en de emigratieregeling die in het voorstel zijn opgenomen. Gelet op het vorenstaande is het kabinet van mening dat er geen weglekeffecten zullen optreden doordat er enerzijds sprake moet zijn van een inhoudingsplichtige en anderzijds de regeling beperkt is tot werkzaamheden die in Nederland worden uitgevoerd.

2. Budgettaire gevolgen

De leden van de fractie van de BBB vragen in hoeverre bij de vormgeving en de budgettaire raming rekening is gehouden met het risico dat ondernemingen hun groei, bedrijfsstructuur, aandelenuitgifte of het moment van een beursgang aanpassen om het verlies van de fiscale kwalificatie en een mogelijke afrekening uit te stellen.

In de budgettaire raming is rekening gehouden met het gedragseffect dat ondernemingen die kunnen voldoen aan de voorwaarden van de regeling ook gebruik zullen gaan maken van aandelenopties voor werknemers en ondernemingen die dit al doen voor een groter bedrag. Er is uitgegaan van een verdubbeling van de grondslag. Er is in de raming niet in detail rekening gehouden met de gesuggereerde risico’s.

3. EU-aspecten

De leden van de fractie van PRO vragen hoe zeker het kabinet is dat het wetsvoorstel geen ongeoorloofde staatssteun is vanwege de belastingkorting voor alleen werknemers van start-ups en scale-ups. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet kan toelichten waarom van een schending van staatssteunregels geen sprake is.

Uit informele contacten met de diensten van de Europese Commissie heeft het kabinet geconcludeerd dat de fiscale faciliteit werknemersopties in start-ups en scale-ups onder een artikel voor werknemersaandelenregelingen in de sinds eind juli 2027 voorliggende tekst van de nieuwe Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) en

onder de de-minimis verordening kan worden gebracht. Daarom is gekozen voor aansluiting bij de nieuwe AGVV, die per 1 januari 2027 van kracht wordt. Op basis van deze verordening volstaat een kennisgeving aan de Europese Commissie binnen twintig werkdagen na inwerkingtreding. Voor ondernemingen die niet aan de voorwaarden van de AGVV voldoen, wordt aangesloten bij de de-minimis Verordening.[6] Zolang aan de voorwaarden van die verordening wordt voldaan, is geen sprake van een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor nadere uitwerking in lagere regelgeving. In deze regelgeving zullen de voorwaarden van de AGVV en de de-minimis verordening worden opgenomen, zodat de staatssteun geoorloofd is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom niet is gewacht op Europese ontwikkelingen voor het indienen van het wetsvoorstel.

Het kabinet is van mening dat het voorstel een groot belang kent en een hoge urgentie heeft. De Raad van State heeft specifiek gewezen op aanstaande wijzigingen in de AGVV. Voor een deel van de groep van start-ups en scale-ups die een aanvraag doen bij RVO zal de aanstaande wijziging van de AGVV ervoor zorgen dat sprake is van toegelaten staatssteun. De voorwaarden van de AGVV sluiten naar de mening van het kabinet echter niet naadloos aan op de groep van start-ups en scale-ups die is beoogd voor de fiscale regeling. Om die reden is voor een andere afbakening gekozen als toegang voor de fiscale regeling. Met name de beperking tot de EU mkb-definitie zou betekenen dat scale-ups geen gebruik (meer) kunnen maken van de regeling, terwijl ook de doorgroei van succesvolle scale-ups beoogd is te stimuleren. Voor ondernemingen die niet aan de voorwaarden van de AGVV voldoen, wordt daarom aangesloten bij de de-minimis Verordening.

4. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

De leden van de fractie van de VVD vragen of de verwachte verzwaring van administratieve lasten kan worden afgezet tegen de beoogde verlichting en zij vragen zij hoe wordt voorkomen dat de regeling per saldo meer regeldruk oplevert voor het MKB. De leden van de fractie van PRO vragen ook naar de effecten op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, in het bijzonder het toenemende aantal heffingsmomenten.

[6] VERORDENING (EU) 2023/2831 VAN DE COMMISSIE van 13 december 2023 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun

Met betrekking tot de doenbaarheid en regeldruk, verwacht het kabinet dat ondernemers de vereiste acties om gebruik te kunnen maken van deze regeling goed kunnen uitvoeren, omdat zij in de regel gebruikmaken van de diensten van fiscale professionals. Op het punt van de administratieve lasten voor werkgevers en werknemers kunnen verschillende bewegingen verwacht worden. Op een aantal terreinen is sprake van een toename van de regeldruk, bijvoorbeeld ten aanzien van het aanvragen van de beschikking bij RVO en het toegenomen aantal heffingsmomenten. Aan de andere kant zorgt de verschuiving van het heffingsmoment naar het moment van verkoop van de aandelen ervoor dat voor de bepaling van het belastbaar voordeel over het algemeen kan worden aangesloten bij de prijs waarvoor de aandelen worden verkocht. Dit betekent dat er geen waardering van de aandelen hoeft plaats te vinden. Verder is de regeling voorgelegd voor advies met betrekking tot de regeldruk aan de ATR en is tegemoetgekomen aan de opmerkingen die de ATR hierover heeft gegeven. De regeldruk kan ook onderdeel uitmaken van de geplande evaluatie van de regeling, indien hier redenen toe zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet reflecteert op de constatering dat het voorstel leidt tot een nagenoeg doorlopende monitoring van oud-werknemers, en hoe deze langdurige administratieve verplichting zich tot de reguliere wettelijke bewaarplicht van zeven jaar verhoudt.

Het kabinet realiseert zich dat het wetsvoorstel voor werkgevers extra complex kan zijn als zij werknemers hebben die niet meer in dienst zijn op het moment dat belasting geheven moet worden bij een verkoop van uit aandelenopties verkregen aandelen. Deze extra complexiteit hangt, zoals hiervoor aangegeven, samen met een politieke wens uit de Tweede Kamer om de regeling niet te laten eindigen bij het einde van de dienstbetrekking; de in de Tweede Kamer met ruime meerderheid aangenomen motie Van Eijk verzoekt immers om ”de in-dienst-zijnvoorwaarde in lijn te laten zijn met regelingen in andere Europese landen”. Om ervoor te zorgen dat een inhoudingsplichtige geïnformeerd is over de verkoop van de aandelen, ook bij een voormalig werknemer, en die inhoudingsplichtige in staat te stellen op het verkoopmoment de verschuldigde loonbelasting in te houden en af te dragen aan de Belastingdienst, moet in de aandelenoptieovereenkomst worden vastgelegd dat de inhoudingsplichtige voorafgaand aan de verkoop schriftelijk instemt met de verkoop. Deze goedkeuring wordt vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst tussen de drie betrokken partijen; de werknemer/aandeelhouder, de inhoudingsplichtige en de koper. De start van de termijn van de bewaarplicht begint pas zodra een stuk geen actuele waarde meer heeft. Zo lang een medewerker nog aandelen(opties)

heeft die nog niet in de heffing zijn betrokken, behoren de relevante stukken hieromtrent nog tot de actuele administratie.

De leden van de fractie van PRO wensen te vernemen of ook de extra regeldruk is meegewogen bij de vormgeving van de fiscale maatregel.

(Internationaal) talent dat bij een start-up of scale-up wil werken, wil naast een redelijk salaris ook mee kunnen delen in de groei van het bedrijf. Als bedrijven dat niet onder internationaal concurrerende (fiscale) voorwaarden kunnen aanbieden dan belemmert hen dat bij het aantrekken en behouden van talent. Aangezien de voordelen uit aandelenopties bij werknemers relatief hoog belast worden, is zonder de fiscale korting een aandelenoptie niet aantrekkelijk genoeg. Om zorg te dragen voor een aantrekkelijke maar ook doelmatige en doeltreffende regeling is het onvermijdelijk dat daardoor extra regeldruk ontstaat, omdat het noodzakelijk is om voorwaarden te stellen en deze controleerbaar te maken. Bij de vormgeving is daarbij gekozen voor een zo eenvoudig mogelijk systeem met zo min mogelijk regeldruk. Ook voor de uitvoering door RVO geldt dat er veel aandacht is voor de regeldruk bij aanvragers van de fiscale regeling.

De leden van de fractie van de BBB vragen naar de bewaartermijn en administratieve verplichtingen.

Administratieplichtigen zijn, ook zonder de voorgestelde fiscale regeling, gehouden om een administratie te voeren van hun vermogenstoestand en van alles betreffende hun bedrijf. Ook zijn zij verplicht om de daarbij behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers te bewaren. Te allen tijde moeten hun rechten en verplichtingen en de voor de heffing van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken. Administratieplichtigen zijn gehouden om de administratie gedurende zeven jaar te bewaren. De start van de termijn van de bewaarplicht begint pas zodra een stuk geen actuele waarde meer heeft. Zo lang een medewerker nog aandelen(opties) heeft die nog niet in de heffing zijn betrokken, behoren de relevante stukken hieromtrent nog tot de actuele administratie. Indien de Belastingdienst bij een boekenonderzoek constateert dat bepaalde gegevens ontbreken kan zij, eventueel op basis van een schatting, een naheffingsaanslag met eventueel een boete opleggen.

5. Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst en RVO

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet de bezwaren van de Raad van State over de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid, de uitvoerbaarheid door RVO, de doenbaarheid voor bedrijven en de

regeldruk heeft weggenomen en of de amendementen Inge van Dijk/Van Eijk (nummer 7)[7] en het amendement Inge van Dijk (nummer 8)[8] die bezwaren naar het oordeel van het kabinet hebben weggenomen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook naar de doeltreffendheid het amendement Inge van Dijk/Van Eijk (nummer 7). Ook de leden van de fractie van PRO vragen naar de handhaarbaarheid van de regeling, en in hoeverre deze problemen na invoering nog gerepareerd kunnen worden. De leden van de fractie van PRO vragen ook waarom het kabinet bereid is om te accepteren dat er beperkingen bestaan in de handhaafbaarheid door de Belastingdienst van de fiscale regeling. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie wensen een toelichting waarom het kabinet het wetsvoorstel indient, terwijl er risico's bestaan in de handhaving van de maatregel door de Belastingdienst.

Het kabinet vindt het belangrijk dat goed wordt gekeken naar de gevolgen voor de handhaving door de Belastingdienst van nieuwe fiscale voorstellen. Naar het oordeel van het kabinet is sprake van een doeltreffende maatregel. De hoofdconclusie van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is dat het voorstel technisch uitvoerbaar is, mits wordt geaccepteerd dat de Belastingdienst het voorstel moeilijk kan handhaven. De moeilijke handhaafbaarheid van de regeling door de Belastingdienst wordt door de Belastingdienst voor een belangrijk deel gekoppeld aan de mogelijkheid binnen de regeling dat het heffingsmoment ligt na beëindiging van de dienstbetrekking. Deze regeling volgt uit de motie Van Eijk[9] die het kabinet verzoekt om een regeling voor aandelenopties die worden toegekend aan werknemers van start-ups en scale-ups in te voeren waarin de "in-dienst-zijnvoorwaarde in lijn is met regelingen in andere Europese landen".

Het kabinet heeft, vanwege het grote belang en hoge urgentie van de voorgestelde maatregelen, de afweging gemaakt om de risico's die de Belastingdienst signaleert in bepaalde mate te accepteren. Het kabinet heeft allereerst diverse extra maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen om de handhaafbaarheid te verbeteren. De eerste maatregel die het kabinet specifiek met het oog op de uitvoerbaarheid van de nieuwe regeling heeft opgenomen is de goedkeuringsovereenkomst die bij verkoop van de aandelen moet worden gesloten tussen de werknemer/aandeelhouder, de (voormalig) inhoudingsplichtige en de koper van de aandelen. Op deze manier is de (voormalig) inhoudingsplichtige op de hoogte van een verkoop van aandelen die uit aandelenopties die onder de regeling vallen zijn verkregen en kan hij met die informatie aan zijn aangifteverplichtingen voldoen. Naast de goedkeuringsovereenkomst zijn

[7] Kamerstukken II 2026/27, 37024, nr. 7.
8 Kamerstukken II 2026/27, 37024, nr. 8.
[9] Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 102

nog andere mitigerende maatregelen opgenomen in het wetsvoorstel, namelijk een heffingsmoment bij het vervallen van de RVO beschikking waardoor de regeling maximaal 23 jaar kan duren, beëindiging van de regeling bij vertrek van de inhoudingsplichtige uit Nederland, beëindiging van de regeling bij overlijden van de werknemer en het opleggen van een conserverende aanslag bij emigratie van de werknemer. Daarnaast heeft iedere vennootschap in Nederland de verplichting om een accuraat en actueel aandelenregister bij te houden, hetgeen start-ups en scale-ups in hun eigen belang ook doen, aldus de sector. Het niet-nakomen van deze verplichting geldt als een economisch delict. Het aandelenregister dient beschikbaar te zijn voor controle door de Belastingdienst. Aanvullend heeft de Belastingdienst maatregelen in beeld om contra-informatie op te halen in de vorm van de notariële akte die vereist is bij een aandelenoverdracht. De Belastingdienst ontvangt momenteel in bulk alle notariële aktes. Er zijn twee maatregelen in beeld om deze data bruikbaar te maken. Enerzijds het beter benutten van reeds beschikbare data, bijvoorbeeld door de doorzoekbaarheid te verbeteren (bijvoorbeeld door middel van AI), anderzijds door aan de voorkant een signaal te krijgen dat er een relevante handeling heeft plaatsgevonden. Dit zou kunnen worden bewerkstelligd door een bijzondere renseignering door de notaris. Indien deze data beschikbaar én bruikbaar worden, kan door middel van het inrichten van een gerichte uitvraag in de loonaangifte en koppeling via de vooringevulde aangifte in de inkomensheffingen een handhavingsproces ingericht worden. Dit vereist IV-wijzigingen in de ketens loonheffingen en inkomensheffingen/gegevens. Dit zijn mitigerende maatregelen die niet wegenemen dat de maatregel beperkt handhaafbaar is.

In de tussentijd zullen gerichte handhavingsinstrumenten worden ingezet om de compliantie binnen de doelgroep te bevorderen. Het gaat hierbij om een uitgebreide communicatiestrategie, bijvoorbeeld via het Ondernemersplein, de website “goede start”, intermediairdagen, het handboek loonheffingen en nieuwsbrieven. Daarnaast zal jaarlijks een brief aan de gehele doelgroep worden verstuurd waarin wordt gewezen op de fiscale verplichtingen die horen bij het hanteren van een fiscaal gefaciliteerde regeling. Ook wordt de BelastingTelefoon voorbereid op extra vragen. Additioneel worden door de Belastingdienst extra toezichtsinstrumenten ingezet, zoals bedrijfsbezoeken en -gesprekken, boekenonderzoeken en vragenbrieven.

Met deze extra maatregelen is het kabinet van mening dat de handhaafbaarheid door de Belastingdienst van de nieuwe fiscale regeling voor aandelenopties die worden toegekend aan werknemers van start-ups en scale-ups wordt verbeterd, maar tegelijkertijd beperkt blijft. De beperkte handhaafbaarheid heeft verschillende oorzaken: het karakter

van de loonbelasting, de complexiteit van het wetsvoorstel en het gebrek aan contra-informatie. Op die verschillende terreinen zijn al maatregelen genomen en het kabinet gaat dus nog meer stappen zetten om de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel te verbeteren die zelfs verder gaan dan op veel andere terreinen binnen de loonbelasting. Ten slotte zal het kabinet de werking, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de nieuwe regeling blijven monitoren en maatregelen nemen om deze te verbeteren indien daartoe aanleiding is.

RVO heeft aangegeven dat de regeling uitvoerbaar is, met inachtneming van de gesignaleerde uitvoeringsrisico's. Bij een toename in werklast op piekmomenten zal de RVO adviseurs uit andere teams met vergelijkbare inhoudelijke en financiële expertise betrekken om mee te toetsen, of op basis van tijdelijke inhuur extra adviseurs aantrekken. Voor zowel de start-up/scale-up status als voor het staatssteun deel is een beschikking van RVO nodig. Het ontwikkelen van het proces voor het aanvragen van een beschikking voor het staatssteun deel is complex en vergt nog wat extra tijd. De verwachting is nu dat het per 1 januari 2027 mogelijk is om de beschikking aan te vragen waarmee kan worden aangetoond dat een onderneming kwalificeert als start-up of scale-up voor deze regeling. Voor de beschikking met betrekking tot het staatssteun deel is de verwachting dat de aanvraag hiervan per 1 maart 2027 mogelijk is Dit hoeft echter geen gevolgen te hebben voor de uitgifte van aandelenopties die onder de regeling vallen in de eerste paar maanden van 2027, omdat is voorzien in overgangsrecht voor kwalificerende aandelenoptiepakketten die zijn uitgegeven na 17 april 2025, en bij aanvang van de regeling nog niet in de heffing zijn betrokken.[10]

De amendementen nr. 7 en 8 van respectievelijk de leden Van Dijk en van Eijk[11] en het lid van Dijk[12] creëren de mogelijkheid om bij ministeriële regeling erkende waarderingsmethoden aan te wijzen, die door de Belastingdienst worden geaccepteerd en een herstelttermijn van vier weken nadat RVO constateert dat niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan, als dit nog niet gemeld is. Beide amendementen kunnen in theorie inderdaad bijdragen aan een betere doenbaarheid en verminderde regeldruk voor bedrijven. Echter is in het geval van sec het aanwijzen van een methode voor waardering geen garantie voor minder discussies en administratieve lastenverlichting. De doeltreffendheid is afhankelijk van de exacte vormgeving hiervan.

[10] De regeling werd op deze datum aangekondigd in de voorjaarsnota, zie hiervoor *Kamerstukken II* 2024/25, 36725, nr. 1.
[11] Kamerstukken II 2026/27, 37024, nr. 7.
[12] Kamerstukken II 2026/27, 37024, nr. 8.

De leden van de fractie van PRO vragen of uitstel van het wetsvoorstel niet voordelig is om de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van het voorstel te verbeteren.

Het kabinet is van mening dat het voorstel een belangrijke impuls geeft aan de mogelijkheden voor start-ups en scale-ups om personeel aan zich te binden en daarmee in de mogelijkheden om door te groeien. Voor een deel van ons toekomstig verdienvermogen en oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen zijn wij afhankelijk van de innovatie die uit start-ups en scale-ups voortkomt. De doorgroei van start-ups en scale-ups in Nederland is minder dan het gemiddelde in de EU. Het wetsvoorstel is technisch uitvoerbaar en er zijn ondersteunende maatregelen genomen om de mogelijkheden voor handhaving te verbeteren voor de Belastingdienst, zoals een goedkeuringsovereenkomst bij verkoop van de aandelen, een heffingsmoment bij het vervallen van de RVO beschikking waardoor de regeling maximaal 23 jaar kan duren en beëindiging van de regeling bij vertrek van de inhoudingsplichtige uit Nederland. Dit alles overwegende heeft het kabinet doen besluiten om de wetgeving al wel per 1 januari 2027 te laten ingaan om de achterstand die Nederland op dit terrein heeft ten aanzien van een aantal concurrerende landen niet nog verder te laten oplopen. Het is ook van belang om te realiseren dat uitstel van de ingangsdatum van het wetsvoorstel tot een vol jaar uitstel leidt omdat de dekkingsmaatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen alleen per 1 januari van een jaar kunnen ingaan.

Hoewel er dus risico’s bestaan ten aanzien van de handhaafbaarheid kiest het kabinet voor het verbeteren van de mogelijkheden voor start-ups en scale-ups om door te groeien. Dit ziet het kabinet namelijk ook als een belangrijke voorwaarde voor ons toekomstig verdienvermogen en om oplossingen te vinden voor maatschappelijke uitdagingen.

6. Evaluatie

De leden van de fractie van PRO vragen hoe het kabinet rekening heeft gehouden met de evaluatie van de expatregeling en in hoeverre voor deze groep een versmalling van de belastinggrondslag nodig is. De expatregeling is een forfaitaire kostenvergoeding voor de extra kosten die een werknemer maakt doordat hij vanuit het buitenland aangeworven wordt om tijdelijk in Nederland te werken. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt werknemers die door kwalificerende start-ups en scale-ups deels worden beloond in de vorm van risicodragende aandelenoptierechten qua belastingtarief nagenoeg gelijk te stellen aan het tarief in box 2 in de vorm van een grondslagversmalling en hen pas belasting te laten betalen op het moment dat zij de beloning

daadwerkelijk liquide hebben gemaakt. Beide regeling hebben dus een totaal ander karakter en doen niet af aan elkaars noodzaak.

De leden van de fractie van PRO vragen welke ruimte het kabinet ziet om de evaluatiecriteria aan te scherpen, door onder meer het causaal verband in doeltreffendheid (cadeau-effect) te toetsen, en het criterium op te nemen dat de regeling meer oplevert dan zij kost (bang-for-buck).

De aard en de internationale context van de regeling lenen zich niet voor een evaluatie in de vorm van een uitgemeten kwantitatieve analyse, zoals bijvoorbeeld door middel van een bang-for-buck analyse. Voor de evaluatie zal daarom gekeken worden naar signalen uit de praktijk van de RVO en de Belastingdienst en van de sectoren die gebruikmaken van de regeling. Daarbij zal waar mogelijk gekeken worden naar de effecten afhankelijk van de omvang van bedrijven.

7. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 10b Wet LB 1964
De leden van de fractie van PRO vragen waar het kabinet de grondslagversmalling van 35% op gebaseerd heeft.

Werknemers van start-ups en scale-ups die in ruil voor een lager basissalaris een aandelenoptiepakket accepteren nemen een aanzienlijk risico. De meerderheid van de start-ups en scale-ups redden het uiteindelijk niet en dat zou betekenen dat de werknemers het deel van het salaris dat zij hebben ‘ingeleverd’ niet te gelde kunnen maken. Werknemers van start-ups en scale-ups zijn in het algemeen bereid om dit risico te nemen indien er een voldoende grote potentiële upside tegenover staat. Daarin telt ook de grondslagversmalling een rol. Het risico dat de werknemers van start-ups en scale-ups nemen betekent dat zij in zekere zin vergelijkbaar zijn met een investeerder. Dat is voor het kabinet de reden geweest om de grondslagversmalling te zetten op 35% waardoor het effectieve belastingtarief ongeveer neerkomt op het tarief in box 2 (65% * 49,5% = 32,175%).

De leden van de fractie van de BBB vragen op welk moment een fiscale afrekenverplichting ontstaat wanneer de onderneming niet langer kwalificeert en daarbij onderscheid te maken tussen nog niet uitgeoefende aandelenopties, uitgeoefende opties waarvan de aandelen nog niet verhandelbaar zijn en aandelen die wel verhandelbaar maar nog niet verkocht zijn. Ook vragen zij welke financiële gevolgen dit heeft en hoe de grondslagversmalling moet worden toegepast bij het verlies van de kwalificatie van een start-up of scale-up.

Indien de inhoudingsplichtige niet langer kwalificeert als een start-up of scale-up en de beschikking wordt ingetrokken of niet wordt verlengd, vindt belastingheffing plaats volgens de regels die gelden voor reguliere aandelenopties; op het eerstvolgende moment van uitoefening van de aandelenopties of het verhandelbaar worden van de aandelen, dient loonbelasting te worden geheven over het op dat moment gerealiseerde voordeel. Voor zover het nog niet uitgeoefende aandelenopties betreft vindt belastingheffing dus plaats op het moment van uitoefening of indien de daaruit verkregen aandelen nog niet direct verhandelbaar zijn, het moment waarop de aandelen wel verhandelbaar worden. Indien de opties al zijn uitgeoefend en de werknemer dus aandelen houdt, vindt belastingheffing plaats op het moment van het vervallen van de beschikking of indien de aandelen op het moment van het vervallen van de beschikking nog niet direct verhandelbaar zijn, het eerstvolgende moment waarop de aandelen wel verhandelbaar zijn. Bij het vervallen van de beschikking behouden de werknemers het fiscale voordeel van de grondslagversmalling over de periode dat de inhoudingsplichtige wel kwalificeerde als een start-up of scale-up. Stel dat de beschikking na 8 jaar vervalt, de werknemer de opties al heeft uitgeoefend en de eerstvolgende transfer window waarin aandelen kunnen worden verkocht één jaar na het vervallen van de beschikking plaatsvindt, dan worden het voordeel op het moment van het verhandelbaar worden van de aandelen in de heffing betrokken, en geldt voor 8/9e deel van het belastbare voordeel de grondversmalling. Daardoor wordt slechts 65% van 8/9e deel van het voordeel in de heffing betrokken en wordt 100% van 1/9^{e} deel van het belastbaar voordeel in de heffing betrokken. Het maakt hierbij niet uit welk deel van het belastbaar voordeel daadwerkelijk in het negende jaar is ontstaan doordat de grondslagversmalling tijdsevenredig wordt toegepast.

De leden van de fractie van de BBB vragen naar mogelijke liquiditeitsproblemen bij het verlies van de kwalificatie. Bij het verlies van de kwalificatie van start-up of scale-up vindt belastingheffing niet eerder plaats dan het moment van verhandelbaar worden van de aandelen die door uitoefening van de aandelenopties zijn verkregen. De werknemer kan altijd aan zijn belastingverplichtingen voldoen door een deel van zijn aandelen te verkopen. Dit is gelijk aan de fiscale regeling in de loonbelasting voor aandelenopties die worden toegekend door bedrijven die niet kwalificeren als start-up of scale-up. Het gevolg dat een werknemer wellicht een deel van zijn aandelen moet verkopen om aan zijn belastingverplichtingen te kunnen voldoen is een gevolg van de keuze van het kabinet om de regeling alleen te laten gelden voor de periode dat de inhoudingsplichtige daadwerkelijk kwalificeert als een start-up of scale-up. De werknemer behoudt wel het

voordeel van de grondslagversmalling over de periode dat de inhoudingsplichtige wel kwalificeerde als een start-up of scale-up; een voordeel dat werknemers van andere bedrijven niet hebben.

De leden van de fractie van de BBB vragen welke verplichtingen ontstaan voor de onderneming ten aanzien van de waardering van aandelen, inhouding en afdracht van loonheffingen en het informeren van huidige en voormalige werknemers.

De waardering van de aandelen kan op verschillende momenten een rol spelen onder de nieuw voorgestelde regeling, bijvoorbeeld op het moment van toekenning van de aandelenopties om de verhouding tussen de optie-uitoefenprijs en de waarde in het economische verkeer van de onderliggende aandelen te kunnen bepalen. Aan de andere kant wordt er wanneer belastingheffing plaatsvindt op het moment van verkoop van de aandelen ook een waarderingsmoment weggenomen door de nieuw voorgestelde regeling doordat in dat geval het belastbaar voordeel wordt bepaald aan de hand van de verkoopprijs van de aandelen. Het kabinet is zich bewust van het feit dat de waardering van niet-beursgenoteerde aandelen complex is. Het kabinet zal op basis van amendementen en moties die zijn aangenomen in de Tweede Kamer de komende periode onderzoek doen naar mogelijkheden om meer duidelijkheid te verschaffen over de waardering van niet-beursgenoteerde aandelen. Inhoudingsplichtigen zijn, zoals gebruikelijk in de loonbelasting, verantwoordelijk voor de inhouding en afdracht van het correcte bedrag aan loonbelasting; zolang het voordeel verkregen uit de aandelenopties nog niet in de loonbelasting is betrokken, blijft de inhoudingsplichtige verantwoordelijk voor de inhouding en afdracht, ook als de werknemer inmiddels uit dienst getreden is. Het kan dus ook zijn dat een werknemer die inmiddels uit dienst getreden is ter zake van de belastingheffing over de aandelenopties of aandelen opnieuw in de loonadministratie moet worden opgenomen. Ten aanzien van de informatieverplichting richting werknemer en oud-werknemers gelden de normale regels die ook voor andere aandelenopties en loonvoordelen gelden. Loonbelasting blijft een schuld van de werknemer waarvoor de werkgever bij een reguliere verloning van het voordeel in principe niet aansprakelijk gesteld kan worden.

De Staatssecretaris van Financiën,

Eelco Eerenberg