37024 **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)**

Nota naar aanleiding van het verslag

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN....2
1. Inleiding....2
1.1. Voorgestelde definitie start-ups en scale-ups....9
1.2.4. Emigratie....13
2. Budgettaire effecten....23
3. EU-aspecten....25
4. Doenvermogen....27
5. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven....28
6. Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst en RVO....31
7. Advies en consultatie....35
8. Evaluatie....36
9. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING....37

I. ALGEMEEN

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van D66, VVD, PRO, PVV, CDA, ChristenUnie en SGP.

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.

De leden van de fractie van de PVV vragen hoe het voorliggende voorstel rijmt met het voornemen van het kabinet om grip te krijgen op alle vormen van migratie. Het kabinet staat voor een sterke economie, met grip op migratie. Start-ups en scale-ups zijn de kraamkamer van de Nederlandse economie en zijn belangrijk voor het toekomstig verdienmodel van Nederland. Om te kunnen groeien is het belangrijk dat start-ups en scale-ups de juiste talenten kunnen aantrekken. Daarvoor concurreren Nederlandse start-ups en scale-ups op een internationale arbeidsmarkt. Het gaat daarbij net zo goed om Nederlandse talenten die nu naar het buitenland worden gelokt omdat ze in andere landen wel fiscaal gunstig beloond kunnen worden in de vorm van aandelenoptierechten. In het regeerakkoord geeft het kabinet expliciet aan dat start- en scale-ups moeten kunnen groeien in Nederland, onder meer door het voor deze bedrijven makkelijker te maken om medewerkers deels te betalen in aandelen(opties) en opties om financiële medewerkersparticipaties fiscaal voordelig te verstrekken uit te breiden. Het voorliggende voorstel vormt de uitwerking van het voornemen van het kabinet uit het regeerakkoord.

1. Inleiding

De leden van de fractie van D66 vragen wat het kabinet concreet wil bereiken met het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vragen ook welke toename van het aantal bedrijven en werknemers met aandelenopties en welke verbetering van de doorgroei het kabinet van het voorliggende wetsvoorstel verwacht en op welke termijn en wanneer de regeling geslaagd is. Daarnaast vragen de leden van de fractie van het CDA hoeveel extra investeringen doorgroeiende start-ups of behouden werknemers het kabinet verwacht per euro budgettaire derving. De leden van de fractie van PRO vragen waarop het kabinet de aanname baseert dat medewerkers de opbrengsten herinvesteren in de volgende generatie bedrijven en waarom zij dit niet vanuit hun reguliere loon doen. Het kabinet wil met de voorgestelde regeling bereiken dat start-ups en scale-ups beter in staat zijn om talent aan te trekken en te behouden voor posities binnen het bedrijf die van belang zijn om verder te kunnen groeien en waarvoor de Nederlandse start-ups en scale-ups moeten

concurreren op een internationale arbeidsmarkt. Daarnaast kan medewerkersparticipatie zorgen voor een bredere verdeling van vermogen binnen bedrijven,[1] waardoor aandelen niet slechts in handen zijn van de oprichters en (internationale) investeerders. Bij succes slaan op die manier de opbrengsten ook neer bij de mensen die medeverantwoordelijk zijn voor dat succes. Zij kunnen vervolgens zelf weer nieuwe bedrijven oprichten of investeren in nieuwe bedrijven. Dit vliegwiel is reeds zichtbaar in andere start-up en scale-up ecosystemen.[2] In Nederland is het betaalbedrijf Adyen een voorbeeld waarbij oud-medewerkers weer nieuwe bedrijven zijn gestart (21 inmiddels volgens het genoemde rapport). Het kabinet is voornemens een nulmeting uit te laten voeren om een preciezer beeld te krijgen van het huidige percentage medewerkersparticipatie binnen bedrijven. De verwachting is dat de regeling bijdraagt aan een betere doorgroei van start-ups en scale-ups hoewel een causaal verband lastig aan te tonen is. De verwachting is dat mede als gevolg van de regeling er meer start-ups en scale-ups doorgroeien, banen gecreëerd worden, meer herinvesteringen worden gedaan in nieuwe startups en op lange termijn meer belastinginkomsten worden gegenereerd doordat meer start-ups en scale-ups doorgroeien naar een volgende fase en voor Nederland behouden blijven en er meer medewerkers met aandelen zullen zijn.[3]

De leden van de fracties van D66 en PRO vragen waarop de verwachting dat het voorliggende wetsvoorstel doeltreffend en doelmatig is, gebaseerd is en of hier onderzoek naar is gedaan. Daarnaast vragen de leden van de fractie van D66 of er een oorzakelijk verband is tussen het aanbieden van aandelenopties en succesvol schalen en of hier onderzoek over bekend is. De leden van de fractie van PRO vragen wat volgens het kabinet nodig is om de potentie van aandelenopties als geschikt instrument om start-ups en scale-ups beter in staat te stellen om personeel aan te trekken te verzilveren. 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 ook al 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 met de stappen die het kabinet nu met dit wetsvoorstel zet, start-ups en scale-ups hier veel gebruik van zullen gaan maken en daarmee beter in staat zijn om talent aan te trekken en te behouden en te concurreren op de internationale arbeidsmarkt

[1] Universiteit Utrecht, Making employee ownership work in startups and SME's (2021)

[2] Zie o.a. Dealroom, Europe and Israel's founder factories (2025)

[3] State of Dutch Tech rapport 2023

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.[4] 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.[5] 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 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 D66 vragen wat de regeling kost per extra werknemer die een start-up dankzij de regeling aantrekt of behoudt. Het is op dit moment niet bekend hoeveel de regeling kost per extra werknemer. Dit is mede afhankelijk van het aantal, de waarde en de waardestijging van de aandelenopties en door uitoefening ervan verkregen aandelen, hetgeen ook per start-up en scale-up zal verschillen. Er is voor de raming van de budgettaire effecten wel rekening gehouden met een gedragseffect waardoor bedrijven die gelden als start-ups en scale-ups meer gebruik zullen maken van aandelenopties, maar het is niet duidelijk welk deel hiervan nieuwe werknemers betreft.

De leden van de fractie van D66 vragen of het toetsingskader fiscale regelingen is toegepast en zo ja, wat de uitkomst was op probleemdefinitie, noodzaak van overheidsingrijpen en de keuze voor een fiscaal instrument. Zoals de introductie van een nieuwe fiscale regeling voorschrijft is ook ten aanzien van het voorliggende voorstel het toetsingskader fiscale regelingen toegepast. Het toetsingskader fiscale regelingen is met het nader rapport aan uw Kamer aangeboden
Ten aanzien van de probleemstelling is daarin het volgende opgenomen:
Jonge technologiebedrijven (start-ups en scale-ups) zijn in Nederland minder succesvol dan in landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland.

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

De toegang tot talent vormt één van de belangrijkste belemmeringen in hun groei. Om deze reden wordt met een fiscale regeling een belangrijk knelpunt weggenomen om medewerkersparticipatie bij start-ups en scale-ups te stimuleren.
Om als innovatieve start-up en scale-up talent aan te kunnen trekken, moet internationaal beschouwd een concurrerend arbeidsvoorwaardenaanbod gedaan kunnen worden waarvan medewerkersparticipatie een zeer belangrijk onderdeel is. Talent is namelijk vaak bereid om bij een start-up te gaan werken voor een lager salaris als het in ruil daarvoor kan meedelen in de groei van het bedrijf via medewerkersparticipatie.[6] Op dit aspect is de concurrentie met het buitenland voor Nederlandse start-ups en scale-ups zwaar. Veel landen met een sterk ondernemingsklimaat voor innovatieve bedrijven gingen Nederland al voor en hebben al vele jaren een fiscale regeling voor medewerkersparticipatie. In veel gevallen is het tarief voor de loon- en inkomstenbelasting over aandelenopties voor medewerkers van start-ups en scale-ups half zo hoog of nog lager dan in Nederland. Ook sluit het heffingsmoment beter aan bij het moment dat de werknemer daadwerkelijk liquiditeit in handen heeft. De Nederlandse concurrentiepositie is op dit punt slechter dan andere landen. Daardoor zijn de kosten voor Nederlandse start-ups en scale-ups om een concurrerend arbeidsvoorwaardenaanbod te doen op het punt van participatie hoog, terwijl er in de praktijk veelvuldig om gevraagd wordt.
Ten aanzien van de noodzaak tot overheidsingrijpen is in het toetsingskader het volgende opgenomen:
Succesvolle start-ups en scale-ups zijn van groot maatschappelijk belang vanwege het feit dat zij bijdragen aan innovatie en economische groei. Een belangrijk onderdeel van de mate van succes van start-ups en scale-ups is de toegang tot talent en dit talent weten vast te houden. Een geschikt instrument dat daarvoor gebruikt kan worden is aandelenopties. Er bestaat echter een knelpunt ten aanzien van het belasten van de voordelen uit aandelenopties. Uit internationaal onderzoek blijkt namelijk dat Nederland ten opzichte van andere start-uplanden uit de pas loopt ten aanzien van het belastingtarief dat van toepassing is op aandelenopties die worden toegekend aan medewerkers van start-ups en scale-ups evenals het moment waarop die medewerkers belasting betalen over de aandelenopties of de daaruit verkregen aandelen. Ter ondersteuning van het start-up en scale-up beleid is er de wens om dit knelpunt weg te nemen.
Het beleid ten aanzien van het ondernemingsklimaat voor start-ups en scale-ups ligt bij het ministerie van Economische Zaken. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het fiscale stelsel in zijn geheel en de belastingheffing op arbeid en vermogen in het bijzonder.
Ten aanzien van de keuze voor een fiscaal instrument is in het toetsingskader het volgende opgenomen:

[6] Medewerkersparticipatie betreft het financieel laten participeren van medewerkers in het bedrijf. In geval van volwassen en beursgenoteerde bedrijven gaat het vaak om winstdeling, in het geval start-ups en scale-ups gaat het om het laten meedelen van medewerkers in toekomstige groei (bedrijven zijn nog niet beursgenoteerd en maken in de beginfase nog geen winst).

Aangezien het geconstateerde knelpunt zich bevindt in de wijze van belastingheffing is financiële interventie noodzakelijk. Uit internationaal onderzoek blijkt dat Nederland ten opzichte van succesvolle start-uplanden uit de pas loopt ten aanzien van het belastingtarief en het moment waarop medewerkers van start-ups en scale-ups belasting betalen over aandelenopties of daaruit verkregen aandelen. Om de Nederlandse concurrentiepositie te verbeteren is het van belang om op beide onderdelen een aanpassing te doen.
De afgelopen jaren is er vanuit de start-upsector veel aandacht aan het onderwerp besteed en is veel voorlichting gegeven aan bedrijven hoe zij medewerkersparticipatie binnen hun bedrijf kunnen implementeren. Het geven van voorlichting alleen heeft niet tot een substantiële verandering in het percentage medewerkersparticipatie binnen bedrijven geleid. Dit is onder andere te verklaren doordat door de hoge belastingheffing de potentiële voordelen voor medewerkers in Nederland niet opwegen tegen de risico's die zij nemen als de start-up of scale-up uiteindelijk niet succesvol is.
Door toepassing van een grondslagversmalling en daarmee verlaging van het effectieve tarief probeert de maatregel te stimuleren dat meer medewerkers van start-ups en scale-ups aandelen in de onderneming zullen verkrijgen.
Toepassing van een heffing is in dit geval niet aan de orde. Er zijn geen internationale voorbeelden bekend van een heffing die tot doel heeft meer medewerkersparticipatie te stimuleren. Het is onwenselijk en niet mogelijk om werkgevers en medewerkers van start-ups en scale-ups via een heffing te dwingen om medewerkersparticipatie toe te passen.
Het knelpunt zit in de fiscaliteit. Uit internationaal onderzoek blijkt dat Nederland ten opzichte van succesvolle start-uplanden uit de pas loopt ten aanzien van het belastingtarief dat medewerkers betalen als ook het moment waarop medewerkers dat betalen. Om de Nederlandse concurrentiepositie te verbeteren is het van belang om op beide onderdelen een aanpassing te doen via de fiscaliteit. Een subsidie ter compensatie van een heffing heeft niet de voorkeur.

De leden van de fracties van D66 en PRO vragen welke niet-fiscale alternatieven zijn overwogen en ingezet kunnen worden voor het talentprobleem, op welk onderzoek is gebaseerd dat de knelpunten deels fiscaal zijn en wat de reden is dat het kabinet de oplossing voor het personeelstekort in de fiscaliteit zoekt. De leden van de fractie van D66 vragen ook welk liquiditeitsprobleem resteert na de aanpassing van de fiscale regeling voor aandelenopties per 2023. Het doel van het wetsvoorstel is om een knelpunt bij start-ups en scale-ups weg te nemen, namelijk dat zij momenteel niet goed in staat zijn om gewild talent aan te trekken en dat talent ook te behouden als het wordt benaderd door een grotere concurrent. Die grotere concurrent heeft vaak meer financiële armslag om het talent te lokken met een hoger basissalaris, maar niet het groeipotentieel van de start-up of scale-up dat een optiepakket zo aantrekkelijk maakt voor de werknemer. Dat is een

specifieker knelpunt dan de stagnatie van de doorgroei van start-ups. 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.[7] Als bedrijven dat niet onder internationaal concurrerende (fiscale) voorwaarden kunnen aanbieden dan belemmert hen dat bij het aantrekken en behouden van talent. Daarnaast willen bedrijven hun personeel kunnen laten meedelen in de groei van het bedrijf, iets dat onder de huidige wetgeving fiscaal niet aantrekkelijk genoeg is voor medewerkers. Subsidies of andere instrumenten bieden voor dit knelpunt geen oplossing. Het kabinet werkt verder ook aan een aanpak van de aanwas van talent in Nederland, onder andere via de recent gepubliceerde Talentstrategie.[8] Het wetsvoorstel is er niet op gericht om iets te doen aan de versterking van de Europese kapitaalmarkt, hiervoor wordt binnen Europa aan andere wetgeving gewerkt. Ten aanzien van het liquiditeitsknelpunt voorziet de Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten die per 2023 is ingevoerd in een beperkt uitstel van heffing, tot het moment van verhandelbaarheid. Er zijn situaties mogelijk waardoor er op dat moment in de praktijk nog geen liquiditeit voorhanden is voor medewerkers. Door aan te sluiten bij uiterlijk het moment van verkoop wordt dit verholpen.
De leden van de fractie van D66 vragen naar de interactie-effecten van de maatregel met de expatregeling en hoe het kabinet kijkt naar de combinatie van de twee regelingen voor een individuele werknemer en naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de combinatie. 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 kunnen naast elkaar worden toegepast. Tegelijkertijd kunnen beide regelingen elkaar wel beïnvloeden. Dit is echter niet anders dan de samenloop tussen de expatregeling en de huidige regeling voor aandelenopties in de loonbelasting. Ook in de huidige situatie kan de expatregeling worden toegepast op een belastbaar voordeel uit aandelenoptierechten.

De leden van de fractie van D66 vragen om de berekening van de verschuldigde belasting en premies voor twee fictieve werknemers onder de huidige regels en onder het voorliggende wetsvoorstel en welk voordeel zij hebben door dit wetsvoorstel en door de

[7] Zie o.a. Tong & Wang, More than money: The symbolic role of stock options in tech worker attraction by technology startups (2026).
[8] Kamerstuk 36630, nr.4.

expatregeling. Werknemer A woont en werkt al in Nederland. Werknemer B komt uit het buitenland, begint op 1 januari 2027 bij dezelfde scale-up met een beschikking van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en valt de hele periode onder de expatregeling. Beiden verdienen € 70.000 per jaar. Op 1 januari 2027 krijgen zij opties op aandelen met een waarde van € 50.000; de uitoefenprijs is gelijk aan die waarde.
Medio 2031 wordt de scale-up overgenomen. Beiden oefenen dan hun opties uit en verkopen hun aandelen. Scenario 1, flinke koersgroei: de aandelen zijn bij de overname € 300.000 waard. Scenario 2, constante koers: de aandelen zijn bij de overname nog steeds € 50.000 waard. Voor het vervolg van het voorbeeld gaan wij ervan uit dat werknemer B wel recht heeft op de expatregeling en deze volledig kan effectueren. In scenario 1 bedraagt het belastbaar voordeel onder de huidige regels € 250.000 (€ 300.000 -/- € 50.000). Onder de voorgestelde regeling bedraagt het belastbaar voordeel € 162.500 (€ 250.000 * 65%). Door toepassing van de expatregeling wordt bij werknemer B € 118.625 (€ 162.500 * 73%) in de heffing betrokken.
De leden van de fractie van D66 vragen of een maximum aan de voorgestelde fiscale faciliteit per werknemer is overwogen en zo nee, waarom niet. Een maximum stellen aan het fiscaal voordeel dat in de voorgestelde regeling betrokken kan worden, is niet overwogen. Een maximum stellen aan de voorgestelde regeling zou de aantrekkelijkheid van de regeling flink verminderen en de regeling, zeker ook in vergelijking met andere succesvolle start-uplanden die een dergelijk maximum ook niet kennen. De deelnemers aan de voorgestelde regeling nemen een risico door te participeren in een start-up of scale-up waarvan bekend is dat een aanzienlijk deel het uiteindelijk niet redt. Deze werknemers zijn bereid dit risico te nemen, omdat er bij succes van de onderneming een aantrekkelijke upside aan zit die aanzienlijk kleiner wordt indien aan de regeling een maximum wordt verbonden. Een maximum stellen zou bovendien niet beantwoorden aan de opdracht die het kabinet middels de motie van het lid Van Eijk[9] heeft gekregen om een internationaal concurrerende regeling te ontwerpen.
De leden van de fractie van D66 vragen waarom niet is gekozen voor heffing uiterlijk bij uitdiensttreding. Een heffing bij uitdiensttreding vormt een aanzienlijke beperking van de aantrekkelijkheid van de regeling doordat werknemers alsnog in een positie kunnen komen te verkeren dat zij belasting dienen te betalen terwijl zij de opbrengst waaruit zij die belasting zouden kunnen betalen nog niet in handen hebben. Het kabinet stelt het belang van een aantrekkelijke medewerkersparticipatieregeling voorop. Bovendien zou de regeling voor aandelenoptierechten die worden toegekend aan werknemers van kwalificerende start-ups en scale-ups op dit punt beperkender worden gemaakt dan de reguliere regeling voor aandelenopties in de loonbelasting. Ook de reguliere regeling kent geen heffingsmoment bij einde dienstbetrekking. In de reguliere regeling wordt geheven

[9] Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 102

bij het verhandelbaar worden van de uit de aandelenoptierechten verkregen aandelen of bij uitoefening van de optierechten, beide momenten kunnen ook liggen na het einde van de dienstbetrekking.

De leden van de fractie van D66 vragen welke risico's en budgettaire effecten het kabinet verwacht van het doorlopen van de grondslagversmalling na het einde van de beschikking door de tijdsevenredige toepassing ervan. Voorts vragen de leden van de fractie van D66 hoe de Belastingdienst zicht houdt op aandelen waarover soms pas jaren na het einde van de beschikking wordt geheven. De budgettaire effecten van het doorlopen van de grondslagversmalling na het einde van de beschikking op basis van een tijdsevenredige toepassing kunnen aanzienlijk zijn indien de waardestijging van de aandelen in de periode na het einde van de beschikking relatief groot is en de werknemer een geruime periode in dienst geweest is waarin de beschikking wel gold. Deze budgettaire gevolgen zijn echter niet apart geraamd. Het kabinet acht een dergelijke methode echter gerechtvaardigd omdat de basis voor de waardestijging van de aandelen in de periode na het einde van de beschikking is gelegd in de periode waarin de werknemer wel in dienstbetrekking stond en heeft bijgedragen aan het latere succes van de onderneming. Vanwege het mogelijke risico dat werknemers na einde dienstbetrekking buiten beeld zouden kunnen raken van de inhoudingsplichtige zijn naast reeds geldende verplichtingen in het wetsvoorstel aanvullende risicobeperkende maatregelen opgenomen. Vennootschappen hebben op basis van het civiele recht een wettelijke verplichting om een aandeelhoudersregister bij te houden.[10] In dit aandelenregister dient de vennootschap onder andere bij te houden: de namen en adressen van alle aandeel- en certificaathouders, de verkrijgingsdatum van de aandelen en de soort aandelen. De vennootschap moet het register regelmatig bijhouden. Aandeelhouders van wie de gegevens in het register moeten worden opgenomen zijn verplicht deze gegevens aan de vennootschap te verstrekken. Het niet voldoen aan deze verplichtingen door de vennootschap vormt een economisch delict. Als gevolg hiervan kunnen strafrechtelijke sancties worden opgelegd, bij faillissement bestuurdersaansprakelijkheid worden gesteld en problemen optreden bij de overdracht van aandelen. Om de handhaafbaarheid van de regeling te verbeteren is in het wetsvoorstel als voorwaarde opgenomen dat in de optieovereenkomst moet worden opgenomen dat bij de vervreemding van de uit de opties verkregen aandelen een overeenkomst wordt gesloten tussen de werknemer, de (voormalig) inhoudingsplichtige en de koper. 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

[10] Artikel 2:194 BW

goedkeuringsovereenkomst zijn nog andere maatregelen opgenomen in het wetsvoorstel die de handhavingsmogelijkheden verbeteren:
- Beëindiging van de regeling bij het vervallen of intrekken van de beschikking van RVO;
- Beëindiging van de regeling bij vertrek van de start-up of scale-up uit Nederland;
- Beëindiging van de regeling bij overlijden van de werknemer.

1.1. *Voorgestelde definitie start-ups en scale-ups*

De leden van de fractie van de VVD vragen om een integraal overzicht van alle voorwaarden waaraan op het moment van toekenning, gedurende de looptijd en op het moment van verkoop moet zijn voldaan en daarbij per voorwaarde aan te geven wie deze toetst (RVO of de Belastingdienst), op welk moment en wat het gevolg is als daar (tijdelijk) niet aan wordt voldaan. Voorts vragen deze leden aan te geven welke van deze voorwaarden objectief en vooraf vast te stellen zijn en welke een waardering of een deskundigenoordeel vergen. Hieronder wordt een schematisch overzicht gegeven van de voorwaarden die gelden voor het kunnen verkrijgen van een beschikking van RVO en de voorwaarden die gelden voor het kunnen toepassen van de gunstige fiscale regeling voor aandelenopties:

Tabel 1: Toetscriteria RVO-beschikking

Voorwaarde	Toetser	Moment waarop wordt getoetst	Consequentie bij niet voldoen
Gericht op snelle groei	RVO	Doorlopend	Meldingsplicht, intrekken beschikking
Schaalbaar en herhaalbaar bedrijfsmodel	RVO	Doorlopend	Meldingsplicht, intrekken beschikking
Oorsprong in innovatie	RVO	Doorlopend	Meldingsplicht, intrekken beschikking
Niet beursgenoteerd	RVO	Doorlopend	Meldingsplicht, intrekken beschikking
Niet voor meer dan 25% gehouden door beursgenoteerd bedrijf	RVO	Doorlopend	Meldingsplicht, intrekken beschikking

Tabel 2: Voorwaarden gunstige fiscale regime aandelenoptierechten

Voorwaarde	Toetser	Moment waarop wordt getoetst	Consequentie bij niet voldoen
RVO verklaring	Belastingdienst	Toekenning	Geen fiscaal gunstig regime, mogelijk onjuiste aangifte
MKB definitie of de-	RVO	Toekenning	Geen beschikking, geen

minimusplafond			fiscaal gunstig regime
Vastgelegd dat aandelen niet eerder dan 2 jaar na toekenning vervreemd mogen worden	Belastingdienst	Toekenning	Geen fiscaal gunstig regime, mogelijk onjuiste aangifte
Vastlegging driepartijen-overeenkomst	Belastingdienst	Toekenning	Geen fiscaal gunstig regime, mogelijk onjuiste aangifte
Accurate en actuele administratie	Belastingdienst	Doorlopend	Geen fiscaal gunstig regime, mogelijk onjuiste aangifte
Geen lucratief belang	Belastingdienst	Doorlopend	Geen fiscaal gunstig regime, mogelijk onjuiste aangifte
Geen aanmerkelijk belang	Belastingdienst	Doorlopend	Geen fiscaal gunstig regime, mogelijk onjuiste aangifte

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de stand van zaken ten aanzien van het toetsingskader van RVO. Zij vragen of RVO gaat werken met een puntensysteem of scoremodel en hoeveel indicatoren of punten het model omvat en hoe deze gewogen worden. Tevens vragen zij over het toetsingskader, inclusief een aantal voorbeelden, voor de plenaire behandeling aan de Kamer te doen toekomen. De leden van de fractie van PRO vragen eveneens of RVO al tot een concrete uitwerking van de begrippen 'innovatief' en 'schaalbaar' is gekomen. De leden van de fractie van het CDA vragen of een toetsingskader vóór inwerkingtreding zo concreet mogelijk kan worden uitgewerkt, zodat ondernemingen vooraf beter kunnen inschatten of zij voor de regeling in aanmerking komen. RVO heeft een toetsingskader in ontwikkeling. Het betreft een kwalitatief beoordelingskader met deskundigenoordeel. Hierin worden per criterium (innovatie' en 'schaalbaar en herhaalbaar bedrijfsmodel') een aantal indicatoren ter beoordeling aan een deskundige voorgelegd. Om de intersubjectiviteit tussen deskundigen tot een minimum te beperken geeft het toetsingskader handvatten aan de deskundige om tot een gemotiveerd oordeel te komen. Het toetsingskader leidt tot een oordeel over schaalbaarheid en innovativiteit. RVO beoordeelt de schaalbaarheid en herhaalbaarheid van een bedrijf door middel van indicatoren, die terug te voeren zijn op de financiering en kostenstructuur van de onderneming, de markt waarin de onderneming opereert en hoe hij zich daartoe verhoudt. Om innovatie te beoordelen, beoordeelt RVO indicatoren die te maken hebben met het onderscheidend vermogen en de ontwikkeling daarvan. RVO werkt niet met een puntensysteem. Elk onderdeel wordt beoordeeld en meegenomen in een integraal oordeel op elk van de beide criteria. Het kabinet zal de invulling van de

beoordeling van de criteria van het toetsingskader vóór de plenaire behandeling aan de Kamer doen toekomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet bereid is om de meldplicht te beperken tot objectief vast te stellen gebeurtenissen en de materiële criteria uitsluitend bij de verlengingsaanvragen te laten toetsen en zo nee, waarom niet. De leden van de fractie van het CDA vragen of in alle gevallen duidelijk is wanneer gemeld moet worden, en of de Belastingdienst of RVO daarvan een overzicht kan publiceren. Er wordt voor de meldplicht zoveel mogelijk aangesloten bij objectief vast te stellen gebeurtenissen. Er bestaat voor RVO de bevoegdheid om een boete op te leggen, maar dit is geen verplichting. De inzet is daarom om zoveel mogelijk voorlichting te geven, zodat er zo min mogelijk aanleiding is om een boete op te leggen. Het ligt voor de hand om daarom alleen in evidente gevallen waarin had moeten worden gemeld een boete op te leggen. Dit houdt in dat vooral in gevallen waarin sprake is van objectief vast te stellen gebeurtenissen een boete zal worden opgelegd. Dit is indien niet wordt gemeld 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. De onderneming moet dit binnen vier weken melden bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts of het kabinet kan bevestigen dat een intrekking op grond van artikel 10bd geen terugwerkende kracht heeft, zodat de inhoudingsplichtige niet achteraf wordt geconfronteerd met naheffingsaanslagen over reeds afgerekende verkopen. Indien de beschikking vervalt of wordt ingetrokken, dan wordt het aandelenoptierecht of het aandeel tot het loon gerekend op het tijdstip waarop de beschikking vervalt of wordt ingetrokken, tegen de waarde in het economische verkeer op dat moment. Er is dus geen sprake van terugwerkende kracht. De grondslagversmalling tot 65% blijft van toepassing op het loon dat ziet op de periode tussen de toekenning van het recht en het moment waarop de beschikking vervalt of wordt ingetrokken. Dat deel wordt ingevolge artikel 10b, dertiende lid, tijdsevenredig vastgesteld zie ook voorbeeld 2 op pagina 36 van de memorie van toelichting. De wettelijke systematiek knoopt de gevolgen van intrekking dus vast aan het tijdstip van intrekking. Bovendien behoudt de werknemer de grondslagversmalling voor de periode waarin sprake was van een start-up of scale-up (MvT, par. 1.2.3, p. 10–11). Ook de website vermeldt dat de 65%-regel alleen geldt voor de periode dat de werkgever als start-up of scale-up is aangemerkt (Rijksoverheid, nieuwsbericht 1 april 2026, over de consultatieversie).

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de verhouding tussen de beschikking van RVO en de toetsing door de Belastingdienst. De wet bepaalt wat onder een start-up of scale-up wordt verstaan. RVO toetst namens de minister van EZK, op verzoek van de onderneming, of daarvan sprake is, en geeft daarover een beschikking af. Deze systematiek sluit aan bij die van de energie- en milieu-investeringsaftrek en de S&O-verklaring (WBSO). Daar wordt een door RVO afgegeven beschikking voor fiscale doeleinden gebruikt en wordt het financiële voordeel via de aangifte verzilverd. Daarnaast ziet RVO toe op de naleving van de de-minimiseisen (MvT, par. 3, p. 15). De Belastingdienst gaat uit van deze beschikking voor de fiscale toepassing via de loonheffingen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de inspecteur gebonden is aan de beschikking van RVO. Dat klopt. De bevoegdheid om de beschikking vast te stellen, te verlengen en in te trekken ligt bij de minister van EZK en RVO trekt, namens de minister de beschikking onder meer in als aannemelijk is dat de onderneming had moeten melden dat zij niet meer kwalificeert, of als de beschikking is verkregen op basis van onjuiste of onvolledige gegevens. Over de fiscale gevolgen sluit de Belastingdienst aan bij de kwalificatie door RVO.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de rechtsbescherming van een werknemer die niet de geadresseerde van de beschikking is. Tegen een beschikking voor start-ups of scale-ups, en tegen een beschikking inzake een bestuurlijke boete, staan bezwaar en (hoger) beroep open. Bezwaar wordt ingediend bij RVO. Beroep in eerste en enige aanleg loopt bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Gaat het (mede) om een bestuurlijke boete, dan loopt het beroep bij de rechtbank Rotterdam, met hoger beroep bij het CBb. Indien bij de werknemer van een start-up of scale-up loonheffing plaatsvindt vanwege verstrekte aandelenopties dan is daarop het gebruikelijke fiscale instrumentarium qua rechtsbescherming van toepassing. Dit betekent dat de werknemer tegen de inhouding van loonheffing bezwaar en (hoger) beroep kan instellen. Ook kan de werknemer een rechtstreeks belang hebben bij de beschikking voor start-ups of scale-ups, zodat hij bij een afwijzende beschikking of een intrekking van de beschikking zelf in bezwaar kan gaan.

1.2.4. Emigratie

De leden van de fractie van de VVD verzoeken het kabinet om de werking van het voorstel bij emigratie te illustreren aan de hand van cijfervoorbeelden en daarbij telkens aan te geven: de hoogte van het geconserveerde inkomen en van de conserverende aanslag (inclusief het toegepaste tarief en de vraag of de grondslagversmalling tot 65 procent wordt toegepast), het moment en de omvang van de beëindiging van het uitstel, de

toepassing van de kwijtscheldingsgronden van het voorgestelde artikel 26, zesde lid, van de Invorderingswet 1990 en de wijze waarop dubbele heffing wordt voorkomen.
Hieronder wordt een cijfervoorbeeld uitgewerkt dat de werking van de voorgestelde systematiek bij emigratie nader toelichten.
Een werknemer bezit aandelen verkregen uit aandelenoptierechten als bedoeld in artikel 10b van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964). Op het moment van uitoefenen hebben de aandelen een waarde van €60.000 en bedraagt de uitoefenprijs €10.000. De werknemer emigreert. De waarde in het economische verkeer van de aandelen onmiddellijk vóór emigratie bedraagt €100.000. Het voordeel kwalificeert voor de grondslagversmalling, en het te conserveren inkomen bedraagt daarom (€100.000 -/- €10.000) * 65% = €58.500. Er wordt verondersteld dat de belasting over €58.500 in dit voorbeeld €21.560 bedraagt. Dit is het bedrag van de conserverende aanslag. Voor deze aanslag wordt voor onbepaalde tijd uitstel van betaling verleend.
Na verloop van tijd verkoopt de werknemer de aandelen voor €70.000. Er is dus sprake van een waardedaling van €30.000 sinds emigratie. Op grond van artikel 26, zesde lid, onderdeel a, IW 1990 wordt kwijtschelding verleend ter hoogte van de belasting over de waardedaling, waarbij de 65%-grondslagversmalling in aanmerking wordt genomen. De voor deze berekening in aan te merken grondslag is €30.000 x 65% = €19.500. Er wordt verondersteld dat de belasting over dit bedrag, en daarmee de kwijtschelding, €7.000 bedraagt. Op de conserverende aanslag resteert na deze kwijtschelding een bedrag van €14.560.
Daarnaast heft de buitenlandse staat waar de werknemer naar emigreert feitelijk belasting over de voordelen. Stel dat de waardestijging die betrekking heeft op de periode tot aan uitoefening van de opties (€60.000) volgens het dienstbetrekkingsartikel van het verdrag met die staat volledig toerekenbaar is aan Nederland. De waardestijging die betrekking heeft op de periode na uitoefening van de opties (€10.000) is volgens het verdrag op het moment van vervreemding volledig belastbaar in de andere staat. De belasting geheven in de andere staat is berekend door het aan die staat toe te rekenen voordeel van €10.000 te vermenigvuldigen met een tarief van 50%, waardoor er €5.000 feitelijk geheven wordt. De kwijtschelding op grond van artikel 26, zesde lid, onderdeel b, IW 1990 bedraagt in dat geval €5.000. Na toepassing van zowel onderdeel a als b bedraagt de Nederlandse conserverende aanslag €9.560.
Tenslotte is voor artikel 26, zesde lid, onderdeel c, relevant wat van de belastingschuldige zou zijn geheven indien hij op het tijdstip van de vervreemding in Nederland zou hebben gewoond. In dat geval was er rekening gehouden met een voordeel van (€70.000 -/- €10.000) * 65% = €39.000. Er wordt verondersteld dat de belasting over dit bedrag €14.130 bedragen had. Omdat dit bedrag hoger is dan €9.560, wordt er geen aanvullende kwijtschelding verleend.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet de verdragsrechtelijke kwalificatie ziet van de waardestijging die ontstaat ná uitoefening en ná uitdiensttreding. Zoals de leden van de fractie van de VVD aangeven, wordt nationaalrechtelijk het belaste voordeel gekwalificeerd als loon uit tegenwoordige dienstbetrekking. Voor de verdeling van heffingsrechten onder een belastingverdrag volgt Nederland het onderscheid uitgewerkt in het commentaar op artikel 15 van het OESO-modelverdrag, zoals beschreven in het Besluit fiscale behandeling van aandelenoptierechten in grensoverschrijdende situaties.
Specifiek wordt in grensoverschrijdende situaties onderscheid gemaakt worden tussen twee perioden en de daarop van toepassing zijnde bepalingen uit regelingen ter voorkoming van dubbele belasting. Periode 1 is de periode voorafgaand aan het uitoefenen van de aandelenoptierechten of het onvoorwaardelijk worden daarvan. Voordelen uit deze periode worden in internationaal verband geacht te worden genoten als werknemer en verband te houden met verrichte of te verrichten werkzaamheden. Periode 2 betreft de periode vanaf het uitoefenen van de aandelenoptierechten of het onvoorwaardelijk worden daarvan. Voordelen uit deze periode worden in internationaal verband in de regel geacht te worden genoten in de hoedanigheid als aandeelhouder en geen verband te houden met verrichte of te verrichten werkzaamheden. Het voordeel dat aan deze periode kan worden toegerekend omvat de in deze periode genoten voordelen zoals dividend, evenals de waardestijging in het economische verkeer in deze periode. In grensoverschrijdende situaties zal daarom in beginsel een splitsing gemaakt moeten worden tussen het voordeel toerekenbaar aan periode 1 en 2. In dit kader vormt uitdiensttreding niet nog een aparte toets.
Indien en voor zover een verdrag het heffingsrecht wegens vervreemding toewijst aan de andere staat, biedt artikel 26, zesde lid, onderdeel b, Invorderingswet 1990 een gerichte kwijtschelding ter grootte van de daar feitelijk geheven belasting. Voor de toepassing van dit artikel zal onder omstandigheden onderscheid gemaakt moeten worden tussen de voordelen toerekenbaar aan periode 1 en de voordelen toerekenbaar aan periode 2. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat het verdrag het heffingsrecht over de periode 1 voordelen toewijst aan Nederland, terwijl overige voordelen in het andere land belast mogen worden. In dat geval verleent Nederland slechts kwijtschelding voor zover de voordelen op grond van het verdrag belastbaar zijn in het andere land. Als het andere land niet de hierboven beschreven lijn volgens het OESO-commentaar volgt en een afwijkende kwalificatie aanhangt, wordt dit kwalificatieverschil niet opgelost door de Nederlandse wet. In dat geval kan een onderlinge overlegprocedure worden aangespannen om eventuele dubbele belastingheffing weg te nemen.

Omdat bovenstaande uitwerking echter niet ondubbelzinnig uit de huidige wettekst volgt, die ook gelezen zou kunnen worden alsof de kwijtschelding niet vereist dat de feitelijk geheven belasting in lijn moet zijn geheven met het van toepassing zijnde belastingverdrag, zal deze tekst verder aangescherpt worden in lijn met bovenstaande uitwerking in een nota van wijziging.

De leden van de fractie van PRO vragen het kabinet of zij het rechtvaardig acht dat een specifieke groep (voornamelijk) goed betaalde werknemers door deze aandelenoptieregeling minder inkomstenbelasting hoeft te betalen dan anderen. De leden van de fractie van het CDA vragen of de liquiditeitspositie van start-ups en scale-ups juridisch voldoende rechtvaardigingsgrond geeft om geschillen over ongelijke fiscale behandeling te voorkomen. Belastingregels kunnen verschillen voor verschillende groepen belastingplichtigen als daar goede redenen voor bestaan. Werknemers van een start-up of scale-up en werknemers van reguliere, meer traditionele bedrijven zijn geen vergelijkbare gevallen. Werknemers van start-ups en scale-ups zijn over het algemeen mobiele, internationaal georiënteerde werknemers die bereid zijn met minder zekerheden genoegen te nemen als daar ook een potentiële upside tegenover staat. Voor het aantrekken van het juiste, schaarse talent is het belangrijk dat Nederlandse start-ups en scale-ups personeel kunnen aantrekken en door de Nederlandse start-ups en scale-ups een internationaal concurrerend arbeidsvoorwaardenaanbod kan worden gedaan. Dit om te voorkomen dat het benodigde Nederlandse of internationale talent kiest voor een start-up of scale-up in een ander land waar zij gebruik kunnen maken van gunstigere fiscale regels voor medewerkersparticipaties. Start- en scale-ups hebben in de vroege fase vaak nog niet voldoende financiële middelen om een potentiële werknemer een loonaanbod te doen waarmee zij kunnen concurreren met gevestigde bedrijven. Wat deze bedrijven wel kunnen bieden aan potentiële nieuwe werknemers is de mogelijkheid om te delen in het groeipotentieel van het bedrijf. Aandelenopties zijn het uitgelezen instrument om hier invulling aan te geven. Nieuwe werknemers van start-ups en scale-ups zijn veelal bereid genoegen te nemen met een lager basissalaris in ruil voor aandelenopties in de start-up of scale-up. Op die manier kunnen zij meeprofiteren van de waardestijging van het bedrijf waar zij zelf onderdeel van uitmaken. Een substantieel deel van de start-ups en scale-ups redt het uiteindelijk niet. Werknemers die aandelenopties of aandelen bezitten in de start-up of scale-up waarvoor zij werkzaam zijn lopen een aanzienlijk risico dat zij niet beloond worden voor het genoegen nemen van een lager basissalaris in ruil voor aandelenopties. Werknemers zijn bereid om dit risico te nemen, mits er ook een duidelijke upside aanwezig is; indien het wel een succes wordt en de start-up of scale-up wel doorgroeit kan sprake zijn van een aanzienlijk financieel voordeel. In die zin zijn de werknemers aan wie de aandelenopties worden toegekend niet alleen medewerker van de start-up of scale-up

maar ook investeerder met de bijbehorende financiële risico's. Om die reden is het gerechtvaardigd dat het belastingtarief dat geldt voor de voordelen die worden genoten uit de aandelenopties ongeveer gelijk is aan het tarief voor box 2. Dit wordt bewerkstelligd middels de grondslagversmalling; het genoten voordeel wordt voor slechts 65% in de heffing betrokken. Deze grondslagversmalling geldt alleen over de periode dat de start-up of scale-up als zodanig kwalificeert; de grondslagversmalling loopt niet langer door als RVO-beschikking wordt ingetrokken (de werknemer behoudt wel het voordeel over de periode dat de beschikking wel geldend was).

De leden van de fractie van PRO vragen waarom het kabinet er niet voor kiest om geld te investeren in de randvoorwaarden voor een beter ondernemingsklimaat. Een beter ondernemingsklimaat is een van de prioriteiten van dit kabinet. Daarvoor zet het kabinet zich onder andere in om knelpunten rondom stikstof en netcongestie op te lossen, investeert het kabinet ook in infrastructuur zoals met Prinsjesdag bekend is gemaakt en is er een programma voor de aanpak van regeldruk. Naast het verbeteren van het ondernemingsklimaat voor alle bedrijven, vindt het kabinet het van belang dat start-ups en scale-ups in Nederland succesvoller worden. Zij lopen tegen specifieke knelpunten aan die het kabinet daarom ook weg wil nemen. Het kabinet ziet deze maatregel en daarmee een aantrekkelijk fiscaal klimaat en betere toegang tot talent juist als een van de randvoorwaarden voor een succesvol ondernemingsklimaat voor start-ups en scale-ups; veel andere succesvolle start-up landen hebben een dergelijke maatregel al veel eerder genomen. Hiermee wordt naast het knelpunt ten aanzien van het aantrekken van talent ook gestimuleerd dat kennis en kapitaal weer worden geherinvesteerd in de volgende generatie bedrijven, zodat het ondernemingsklimaat juist ook op langere termijn vooruit wordt geholpen.

De leden van de fractie van PRO verzoeken het kabinet te reflecteren op het voorliggende wetsvoorstel met het oog op het voornemen uit het coalitieakkoord om het belastingstelsel te vereenvoudigen. Deze leden vragen voorts hoe het kabinet de hoogte van de uitvoerings- en controlekosten weegt ten opzichte van de kosten van de regeling zelf. Met de aanpassing wordt de belastingheffing meer in lijn gebracht met succesvolle start-uplanden. Het zorgt ervoor dat start-ups en scale-ups een internationaal concurrerend arbeidsvoorwaardenaanbod kunnen doen waar medewerkersparticipatie onderdeel van is. De verwachting is dat start-ups en scale-ups daarmee beter in staat zijn personeel aan te trekken en te behouden en dat vergelijkbare participatie wordt bereikt als in die landen. Dit zorgt ervoor dat opbrengsten binnen het bedrijf breder verdeeld worden dan alleen onder oprichters en veelal buitenlandse investeerders, met daardoor meer kans op vervolginvesteringen in Nederlandse start-ups (vliegwieleffect). Al met al leiden deze effecten naar verwachting tot positieve effecten op de economie en, als een gevolg daarvan, op de belastinginkomsten. Naar verwachting is voor het bereiken van het

geformuleerde doel deze maatregel doelmatig. Het verlagen van het belastingtarief zorgt voor een belastingderving. Omdat de graad van medewerkersparticipatie momenteel zeer laag is, is de ondoelmatigheid ten gevolge van het bevoordelen van participatieprogramma's die ook zonder de fiscale regeling tot stand zouden zijn gekomen (windfall gain), beperkt. Een fiscale regeling voor aandelenopties die beantwoordt aan bovenstaande doelstellingen vraagt ook om afbakening en voorwaarden om de regeling specifiek te richten op de innovatieve start-ups en scale-ups die het kabinet hiermee wil bereiken en alleen te laten gelden in beoogde situaties. Dit vraagt om extra fiscale regels die vereenvoudiging van het fiscale stelsel niet bevorderen. Het kabinet heeft deze afweging gemaakt en het belang van een groeiende en bloeiende start-up en scale-upsector laten prevaleren.

De leden van de fractie van PRO vragen hoe wordt gerechtvaardigd dat er door de Belastingdienst 'loon' uitgekeerd wordt voor de tijd dat werknemers niet meer in dienst zijn doordat het einde van de dienstbetrekking niet als een heffingsmoment wordt gezien. De leden van de fractie van het CDA vragen of een spanning kan optreden, wanneer iemand zijn aandelenopties uitoefent, kort daarna uit dienst treedt wanneer de aandelen een waarde van € 100.000 hebben, en deze pas vijf jaar daarna verkoopt tegen € 500.000. De leden van de fractie van het CDA vragen of hier een juridisch risico kan optreden, ten opzichte van de behandeling van regulier particulier aandelenbezit in start-ups of scale-ups in box 3. De aantrekkelijkheid van het nieuwe regime voor aandelenopties die worden toegekend aan werknemers van start-ups en scale-ups zou een stuk kleiner worden indien werknemers al wel belasting zouden moeten betalen terwijl zij nog geen liquiditeit in handen hebben doch slechts aandelenopties of aandelen die in de praktijk niet of slecht verhandelbaar zijn. Door het einde van de dienstbetrekking niet als een heffingsmoment te beschouwen loopt de nieuwe Nederlandse regeling veel meer gelijk op met de fiscale aandelenoptieregimes in succesvolle start-uplanden die ook geen heffingsmoment kennen bij einde dienstbetrekking. Het niet opnemen van een heffingsmoment bij einde dienstbetrekking is bovendien in lijn met de motie van Eijk die als opdracht aan het kabinet meegeeft om een aandelenoptieregeling te ontwerpen waarbij de indienstzijn-voorwaarde in lijn ligt met wat internationaal gebruikelijk is. De werknemer die na het einde van zijn dienstbetrekking bij de start-up of scale-up nog profijt kan hebben van het voorgestelde aandelenoptieregime was bereid om in de aanloopfase van de start-up of scale-up akkoord te gaan met een lager basissalaris in ruil voor aandelenopties, daarmee een financieel risico te lopen en in de aanloopfase zich in te zetten voor het latere succes van de start-up of scale-up. Het kabinet vindt al deze zaken in ogenschouw nemende dat daar ook iets tegenover mag staan en hechten veel waarde aan een aantrekkelijke medewerkersparticipatieregeling. Ten slotte geldt ook bij de reguliere Nederlandse

aandelenoptieregeling zoals die nu geldt voor alle Nederlandse bedrijven die aandelenopties toekennen aan werknemers het moment van einde dienstbetrekking niet als een heffingsmoment. In die reguliere regeling is het heffingsmoment als hoofdregel ten tijde van het verhandelbaar worden van de uit de aandelenopties verkregen aandelen. Dit moment kan na het einde van de dienstbetrekking liggen.

De leden van de fractie van PRO vragen waarom het kabinet er niet voor kiest om de belasting te innen bij emigratie. Bij directe inning van de verschuldigde belasting zou er een hoog risico op strijdigheid met het Europese recht bestaan. Gebaseerd op Europeesrechtelijke jurisprudentie zou er in dat geval een hoog risico zijn dat er sprake is van een inbreuk op de vrijheid van vestiging die niet op een proportionele manier gerechtvaardigd wordt. Dit volgt uit de arresten van het Hof van Justitie EU in de zaak Hughes de Lasteyrie du Saillant (arrest van 11 maart 2004, zaak C-9/02, ECLI:EU:C:2004:138) en de zaak N. (arrest van 7 september 2006, ECLI:EU:C:2006:525). De belastingaanslagen die momenteel bij de emigratie van een aanmerkelijkbelanghouder, een natuurlijk persoon met opgebouwd pensioen of lijfrente worden opgelegd, worden bijvoorbeeld ook geïnd door middel van een conserverende aanslag.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe RVO precies zal toetsen op schaalbaarheid en herhaalbaarheid en of hiermee innovatieve ideeen die alleen kunnen groeien hiermee worden uitgesloten. Zij denken hierbij bijvoorbeeld aan deeptech-, biotech- of innovatieve productiebedrijven en vragen hoe in de beoordeling rekening wordt gehouden met dat juist bij dit type ondernemingen sprake kan zijn van zeer innovatieve producten of technologieën, maar niet van een volledig lineaire groei van de omzet zonder aanvullende inzet van mensen en middelen. Ook vragen deze leden hoe bij de beoordeling rekening wordt gehouden met groeipotentieel, en wordt voorkomen dat bedrijven die wel snel kunnen groeien maar nog geen bewezen snelle groei laten zien, buiten de regeling vallen. Er wordt afzonderlijk getoetst op kenmerken van innovatie en die van schaalbaarheid. Bij innovatie wordt gekeken of een onderneming daadwerkelijk iets nieuws introduceert. De beoordeling is er daarbij met name op gericht om duidelijk niet-innovatieve bedrijven buiten de regeling te kunnen houden en niet om toelating van innovatieve ondernemingen te bemoeilijken. Dit geldt ook voor de beoordeling van schaalbaarheid, waarbij met name financiële indicatoren deze schaalbaarheid kunnen aantonen. Aangezien er zowel van innovatie als schaalbaarheid sprake moet zijn, zal een niet schaalbare innovatieve onderneming niet in aanmerking komen. Het aantal innovatieve, maar niet-schaalbare ondernemingen zal naar verwachting laag zijn. De regeling is juist ook bedoeld voor bedrijven met een langer ontwikkeltraject, zoals start-ups en scale-ups binnen deeptech en biotech. Het duurt vaak lang voordat deze bedrijven

tractie hebben en aandelen uiteindelijk verhandelbaar zijn. Dat is ook de reden dat de beschikking een aantal keer verlengd kan worden. Bij de beoordeling wordt de te verwachten (nog niet gerealiseerde) groei (groeipotentieel) meegenomen in de beoordeling. Hierbij wordt op basis van de onderbouwing daarvan door aanvrager een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van die prognoses.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de voorgestelde definitie van start-ups en scale-ups tot stand is gekomen en of deze voldoende aansluit bij de praktijk van innovatieve groeibedrijven. Het kabinet heeft bij het vormgeven van de definitie in nauwe samenwerking met de sector aan een afbakening die aansluit bij de kenmerken van start-ups en scale-ups die we willen stimuleren, werkbaar is voor de praktijk en uitvoerbaar is voor de Belastingdienst. Om goed aan te sluiten bij de praktijk van innovatieve groeibedrijven is er juist ook voor gekozen om geen kwantitatieve grenzen op te nemen in de definitie. Bij de internetconsultatie zijn veel reacties ontvangen van onder meer ondernemers, investeerders en belangenorganisaties. Deze partijen hebben aandacht gevraagd voor een definitie die aansluit bij de dynamische praktijk van innovatieve groeibedrijven. Ook na de internetconsultatie zijn de voorgestelde aanpassingen met vertegenwoordigers van de sector, waaronder Techleap en DSA, besproken, zoals ook verzocht door de Kamer in het commissiedebat startup- en scale-upbeleid in december 2025. Deze inbreng is betrokken bij de verdere uitwerking van het voorstel.
De leden van de fractie van het CDA vragen of het klopt dat de voorstellen kortgezegd inhouden dat een werknemer van een start-up of scale-up die aandelenopties krijgt, in beginsel pas belasting betaalt op het moment dat hij de met de opties verkregen aandelen daadwerkelijk verkoopt. Stel bijvoorbeeld dat een werknemer 10.000 aandelenopties krijgt met een uitoefenprijs van € 1 per aandeel. We gaan ervan uit dat de uitoefenprijs gelijk is aan de waarde in het economisch verkeer van de aandelen op het moment van toekenning. Op het moment van uitoefening zijn de aandelen € 10 per aandeel waard. De werknemer betaalt dan € 10.000 om de opties uit te oefenen en verkrijgt aandelen met een waarde van € 100.000. Als de werknemer de aandelen twee jaar later verkoopt voor € 15 per aandeel, en daarmee € 150.000 ontvangt, bedraagt het relevante loonvoordeel in dat geval € 140.000, wat het verschil is tussen de verkoopopbrengst van € 150.000 en de door de werknemer betaalde uitoefenprijs van € 10.000. Op grond van de voorgestelde 65%-grondslagversmalling wordt € 91.000 (65 procent van € 140.000) als grondslag voor de loonbelasting wordt aangemerkt en daarover vervolgens de reguliere tarieven van box 1 toegepast. Deze leden vragen of zij de systematiek zo goed begrijpen en dat dat betekent dat aandelenopties tot aan de daadwerkelijke vervreemding binnen de sfeer van de loonheffing blijven, zonder dat tussentijds heffing plaatsvindt. De analyse van de leden van de fractie van het CDA klopt.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het heffingsmoment uitwerkt wanneer bij verkoop van aandelen geen directe cash-opbrengst wordt ontvangen, bijvoorbeeld bij een aandelenruil, earn-out of betaling in tranches. Deze leden vragen op welk moment in dergelijke situaties het loon ontstaat en hoe wordt omgegaan met een later gewijzigde verkoopopbrengst. Als het oorspronkelijke aandelenoptierecht wordt vervreemd of de daaruit verkregen aandelen worden vervreemd wordt op het moment van de vervreemding hetgeen door de werknemer wordt genoten ter zake van de vervreemding in de belastingheffing betrokken. Het maakt daarbij niet uit of ter zake van de vervreemding de tegenprestatie in cash of in een andere vorm wordt genoten.
De leden van de fractie van de SGP vragen of de voorgestelde definitie ook werkbaar is voor de Wet werkelijk rendement box 3. De voorgestelde definitie voor start-ups en scale-ups is opgesteld en uitgewerkt met het oog op zowel de fiscale stimulering van aandelenoptierechten als een uitzondering in de Wet werkelijk rendement box 3. Uitgangspunt was dat de aandelen in start-ups of scale-ups in uitzondering op de hoofdregel van een vermogensaanwasbelasting, onder de vermogenswinstbelasting zouden worden gebracht. Dit is niet meer nodig. Het kabinet stelt namelijk voor om (een groot deel van de) financiële instrumenten (waaronder aandelen in start-ups en scale-ups) al onder de vermogenswinstbelasting te brengen. Dit heeft tot gevolg dat een specifieke uitzondering voor start-ups en scale-ups in box 3 niet langer nodig is.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het mogelijk is om de fiscale voordelen alleen ten goede te laten komen aan Nederlandse ondernemingen. Het is niet mogelijk om de fiscale voordelen alleen ten goede te laten komen aan Nederlandse ondernemingen. Dit zou in strijd zijn met de vrijheid van vestiging zoals neergelegd in artikel 49 VWEU.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe vennootschappen kunnen bepalen of zij niet meer voldoen aan de voorwaarden voor de regeling. Deze leden vragen of vennootschappen terughoudend zullen zijn met het aanvragen van een kwalificatie of risicomijdend met het behouden van de kwalificatie gelet op de mogelijkheid van een bestuurlijke boete als de vennootschap niet tijdig meldt dat hij niet meer voldoet aan de kwalificatie van start-up of scale-up. De leden van de fractie van de CDA vragen of het kabinet de meldplicht te beperken tot materieel relevante wijzigingen die redelijkerwijs bij de inhoudingsplichtige bekend zijn. Verder vragen deze leden wat de gevolgen zijn bij onopzettelijke te late of onvolledige meldingen en of voorzien kan worden in een herstelmogelijkheid. Bij de vormgeving van de definitie is nadrukkelijk beoogd dat deze werkbaar is voor de praktijk. De voorwaarden waaraan de onderneming dient te voldoen om als kwalificerende start-up of scale-up te gelden, zoals bijvoorbeeld geen

beursnotering, zijn dezelfde voorwaarden waaraan een onderneming gedurende de looptijd van de beschikking moet blijven voldoen. In aanvulling hierop is ook objectief vast te stellen of sprake is van een belang van meer dan 25% van een beursgenoteerd lichaam of van een faillissement. Er bestaat vooral aanleiding om een boete op te leggen voor in strijd handelen met dergelijke objectieve situaties, meer dan wanneer een materiële toets op innovatie of schaalbaarheid zou moeten plaatsvinden. Dit zal naar verwachting enkel in uitzonderingsgevallen plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer binnen dezelfde rechtspersoon van een innovatief en schaalbaar bedrijfsmodel zou worden afgestapt en zou worden overgestapt op de start van een slijterij. Dit rechtvaardigt een melding van de rechtspersoon dat niet meer aan de voorwaarden van de beschikking wordt voldaan. Voorgaande laat onverlet dat in het toetsingskader van RVO aan de begrippen innovatie, schaalbaarheid en herhaalbaarheid zoveel mogelijk invulling wordt gegeven met concrete en meetbare indicatoren. De inzet blijft om zoveel mogelijk aan voorlichting te doen, zodat zo min mogelijk aanleiding bestaat om een boete op te leggen.

De leden van de fractie van de SGP vragen wat de (fiscale) gevolgen zijn als een vennootschap ten onrechte als start-up of scale-up is gekwalificeerd. De Minister van EZK trekt de beschikking in als aannemelijk is dat de onderneming had moeten melden dat zij niet meer kwalificeert, of als aannemelijk is dat bij de aanvraag gegevens zijn verstrekt die zo onjuist of onvolledig waren dat anders op de aanvraag zou zijn beslist. Na intrekking worden de aandelenoptierechten of aandelen tot het loon gerekend op het tijdstip van intrekking dan wel op het eerstvolgende moment van uitoefening van de aandelenopties of het verhandelbaar worden van de aandelen indien die nog niet zijn gepasseerd op het moment van intrekking van de beschikking, tegen de waarde in het economische verkeer op dat moment. De grondslagversmalling geldt dan ingevolge artikel 10b, twaalfde en dertiende lid Wet LB 1964 tijdsevenredig, voor de periode tot de intrekking. Wordt geen goedkeurende beschikking afgegeven, dan vallen aandelenoptierechten die in de tussentijd zijn toegekend onder de reguliere regeling van artikel 10a Wet LB 1964.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de toetsing van een verlening van een beschikking afwijkt van de initiële aanvraag en hoe dit bij bijvoorbeeld een derde verlening in zijn werk gaat. De toetsing van een verlenging wijkt niet af ten opzichte van een initiële aanvraag. Ook bij een derde en laatste verlenging wijkt de toetsing niet af ten opzichte van een initiële aanvraag.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarop de termijn van twee jaar na toekenning waarin de aandelenoptierechten of de aandelen zelf niet mogen worden vervreemd is gebaseerd. Deze leden vragen ook of dit leidt tot een langetermijnbinding van

werknemers. De achtergrond van deze voorwaarde is om te voorkomen dat regulier tijdvakloon wordt omgezet in aandelenopties die direct kunnen worden uitgeoefend en vervolgens de daaruit verkregen aandelen direct kunnen worden verkocht waarbij de opbrengst slechts tegen 65% in de belastingheffing zou worden betrokken. Het kabinet acht een termijn van twee jaar waarin de aandelenoptierechten en de daaruit verkregen aandelen niet mogen worden verkocht passend om deze mogelijke planning tegen te gaan. Bovendien heeft deze termijn ook een bindingseffect in zich. Het kabinet beschouwd als een pré dat de werknemers door de aandelenoptieregeling voor langere tijd behouden blijven voor de start-up of scale-up.

De leden van de fractie van de SGP vragen wat de samenhang is tussen de voorgestelde maatregelen en de voorgestelde dekking. Zij vragen of de conclusie klopt dat het wetsvoorstel weliswaar structureel gedekt is, maar dat in de jaren daarvoor er een (forse) derving optreedt, en wat de totale inkomstenderving is tot het moment dat de derving en de dekking gelijk zijn.
Het wetsvoorstel leidt structureel tot een overdekking van € 2 miljoen per jaar. Doordat de maatregelen in de aandelenoptieregeling ook tot uitstel van belastingheffing leiden treedt er binnen het wetsvoorstel in de eerste jaren een derving op die duurt tot circa 2055. In totaal gaat het om een bedrag van gemiddeld € 36 miljoen per jaar over een periode van 28 jaar. Op dat moment is er wel een flinke fiscale claim opgebouwd op de verworven aandelen die later weer tot inkomsten leidt. De totale budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel zijn reeds verwerkt in het inkomstenkader (zie Voorjaarsnota 2025, tabel 12, p. 36 en Miljoenennota 2027, tabel 4, p. 46).

De leden van de fractie van de SGP vragen of inzichtelijk kan worden gemaakt wat de financiële consequenties zijn voor ondernemers van het versoberen en afschaffen van de meewerk- en stakingsaftrek. Deze leden vragen specifiek of dit inzichtelijk kan worden gemaakt voor ondernemers met een winst van € 50.000, € 100.000 en € 150.000 winst, waarbij een partner 750 of 1.500 uren meewerkt. Voor de beantwoording van de vraag over de meewerkaftrek is uitgegaan van een IB-ondernemer met een partner die geen inkomen heeft (de vergoeding voor het meewerken in de onderneming is minder dan € 5.000). De hoogte van de meewerkaftrek is afhankelijk van het aantal uren dat de partner meewerkt en de hoogte van de winst. Onderstaande tabel 3 geeft in de derde kolom een overzicht van de hoogte van de meewerkaftrek voor de gevraagde voorbeelden.
De tabel geeft de effecten weer van het versoberen (vierde kolom) en afschaffen (vijfde kolom) van de meewerkaftrek voor een IB-ondernemer bij verschillende winstniveaus en het aantal meegewerkte uren van de partner. Hierin is het effect op de belastingen

meegenomen en de doorwerking op de bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw). Door het versoberen en uiteindelijk afschaffen van de meewerkaftrek stijgt het verzamelinkomen, waardoor de Zvw-bijdrage stijgt. De doorwerking op inkomensafhankelijke regelingen (met name toeslagen) is buiten beschouwing gelaten, omdat dit sterk afhankelijk is van de kenmerken van het huishouden. Een positief getal in de tabel betekent dat de IB-ondernemer meer belasting (inclusief Zvw-bijdrage) gaat betalen.

Tabel 3 - effect op verschuldigde belasting van versoberen en afschaffen meewerkaftrek

Winst	Meegewerkte uren	Meewerkaftrek	Effect versobering 2027 (inclusief Zvw-bijdrage)	Effect afschaffing 2030 (inclusief Zvw-bijdrage)
€ 50.000	750	€ 625	€ 203	€ 270
€ 100.000	750	€ 1.250	€ 312	€ 540
€ 150.000	750	€ 1.875	€ 468	€ 626
€ 50.000	1.500	€ 1.500	€ 486	€ 648
€ 100.000	1.500	€ 3.000	€ 750	€ 1.296
€ 150.000	1.500	€ 4.500	€ 1.124	€ 1.502

Voor de beantwoording van de vraag over het effect van de stakingsaftrek is uitgegaan van dezelfde IB-ondernemer. Naast de stakingswinst is er geen overig inkomen in het betreffende jaar. Onderstaande tabel 4 laat het effect zien op de verschuldigde belasting van het versoberen en afschaffen van de stakingsaftrek.

Tabel 4 – effect op verschuldigde belasting van versoberen en afschaffen stakingsaftrek

Stakingswinst	Effect versobering 2027 (inclusief Zvw-bijdrage)	Effect afschaffing 2030 (inclusief Zvw-bijdrage)
€ 50.000	€ 1.177	€ 1.550
€ 100.000	€ 907	€ 1.568
€ 150.000	€ 907	€ 1.212

2. Budgettaire effecten

De leden van de fractie van D66 vragen waardoor de derving in de eerste jaren meer dan verdubbeld is terwijl de structurele derving is gedaald ten opzichte van een eerdere raming uit september 2015. Bij het nader uitwerken van het wetsvoorstel is de raming ook verder uitgewerkt. Hierbij is rekening gehouden met aanpassingen in de voorgestelde maatregelen, zoals het uitbreiden van de definitie en er is rekening gehouden met de verwachte ontwikkeling van de belastingopbrengsten per jaar, wat nog niet in de oorspronkelijke raming zat. Ten opzichte van de voorgaande raming is beter rekening

gehouden met het uitstel in de eerdere jaren wat tot een grotere derving leidt in die jaren, maar ook met een hogere belastingheffing in latere jaren in box 1 door het te verwachten rendement. Deze aanpassingen hebben geleid tot de nu voorliggende raming. Deze is verder toegelicht in de ramingstoelichtingen zoals gepubliceerd bij het pakket Belastingplan 2027.

De leden van de fractie van D66 vragen of de derving uitgesplitst kan worden naar de drie elementen: de ruimere definitie, de grondslagversmalling en het uitstel van de heffing, inclusief de derving in box 3. In onderstaande tabel is de gevraagde uitsplitsing gegeven. Daarbij is steeds elk volgend onderdeel berekend als aanvulling op de voorgaande onderdelen, aangezien de onderdelen ook onderling op elkaar uitwerken. Er is verondersteld dat het gedragseffect gelijkelijk verdeeld dient te worden over de onderdelen uitstel van heffing en grondslagversmalling.

Tabel 5 – Uitsplitsing derving

	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Struc.
Uitstel van de heffing, inclusief derving in box 3[11]	-9	-9	-9	-9	-9	-10	12
Ruimere definitie	-17	-17	-17	-17	-18	-18	22
Grondslagversmalling	-23	-23	-24	-25	-25	-26	-52
Totaal	*-49*	*-49*	*-50*	*-51*	*-52*	*-54*	*-19*

De leden van de fractie van PRO vragen wat de budgettaire gevolgen zijn van de uitzondering binnen box 3 en welk deel daarvan komt door het oorspronkelijke voorstel en welk deel door het voorliggende voorstel. De uitzondering binnen box 3 is geen onderdeel van dit wetsvoorstel. Voor de raming van de regeling voor aandelenopties voor werknemers is ervan uitgegaan dat in de uitgangssituatie in box 3 het werkelijke rendement op de aandelen jaarlijks wordt belast. Door het uitstel van het heffingsmoment blijven de aandelen langer in box 1 waardoor dit de derving in box 3 uitmaakt.

De leden van de fractie van PRO vragen hoeveel mensen baat zullen hebben bij deze regeling en hoe groot het belastingvoordeel gemiddeld voor elk van hen is. Het is lastig in te schatten hoeveel werknemers uiteindelijk baat zullen hebben bij deze regeling. Voor het inschatten van de administratieve lasten is uitgegaan van 10.000 werknemers. De belastingderving komt structureel uit op € 19 miljoen per jaar. Op basis van die beide gegevens zou het gemiddelde belastingvoordeel uitkomen op € 1.900 per persoon. Waarschijnlijk zal er een grote spreiding zijn in het voordeel voor individuele werknemers,

[11] Dit betreft niet de eerder voorziene uitzondering van de vermogensaanwasbelasting in box 3 voor participaties in start-ups en scale-ups. Dit betreft de derving in box 3 door het uitstel van het heffingsmoment in de loonbelasting waardoor de door uitoefening verkregen aandelen in start-ups en scale-ups niet of pas later in box 3 komen.

waarbij een deel helemaal geen voordeel zal hebben en een klein deel veel meer dan € 1.900. Dit hangt ook sterk af van hoe succesvol het bedrijf is waar de werknemer participaties in heeft verkregen.

3. EU-aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel ondernemingen met een beschikking naar verwachting buiten de MKB-definitie zullen vallen. Daarnaast vragen zij hoe het steunbedrag per onderneming wordt berekend, wie er bepaalt welke werknemers nog van de regeling gebruik kunnen maken als het plafond (bijna) is bereikt, en wat is het gevolg als achteraf blijkt dat het plafond is overschreden. Ten slotte vragen hoe wordt voorkomen dat het gebruik van de optieregeling ten koste gaat van andere de-minimissteun, zoals subsidies van RVO.

Het kabinet merkt allereerst op dat er mogelijk alleen sprake is van steun als allereerst de medewerker met een aandelenoptiepakket minder verdient dan het maximum premieloon (€ 79.409 in 2026). Boven deze grens is geen aanvullende premie verschuldigd en is er dus ook geen sprake van staatssteun. Er is alleen sprake van een element van steun als de inhoudingsplichtige verklaart dat het salaris door het bestaan van de fiscale regeling lager is vastgesteld. Het steunbedrag per onderneming wordt vastgesteld aan de hand van een benaderingsmethode op het moment van toekenning van het aandelenprogramma aan een specifieke medewerker. Deze benaderingsmethode wordt op dit moment nog nader uitgewerkt in lagere regelgeving. Er wordt daarbij geen rekening gehouden met het voordeel voor de medewerker in de toekomst, omdat dit geen staatssteun betreft. De onderneming is zelf verantwoordelijk om niet boven het plafond uit te komen. Indien achteraf blijkt dat het plafond is overschreden dient de teveel ontvangen steun te worden terugbetaald. Er komt specifieke voorlichting op dit punt beschikbaar voor aanvragers. Het is aan de onderneming om te kiezen voor regelingen en subsidies binnen de ruimte die de-minimissteun geeft als deze onder dat kader vallen.

Onder de MKB-definitie vallen ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet 50 miljoen EUR en/of het jaarlijkse balanstotaal 43 miljoen EUR niet overschrijdt. Naar verwachting vallen enkele honderden bedrijven buiten de MKB-definitie. Daar komen nog MKB-bedrijven bij die worden aangemerkt als Onderneming in Moeilijkheden (OIM), aangezien deze buiten de AGVV vallen. Het kabinet zet zich ervoor in om hier binnen Europa stappen in te zetten voorafgaand aan de voorziene inwerkingtreding van de nieuwe AGVV per 1 januari 2027 zodat de groep die hier last van ondervindt zo klein mogelijk is.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe in het kader van de MKB-toets moet worden omgegaan met durfkapitaalinvesteerders en business angels die een aanzienlijk

belang houden, en met een private-equity aandeelhouder die meer dan 50% van de aandelen houdt. Deze leden vragen eveneens of de MKB-grens en de de-minimis voorwaarden op de afzonderlijke vennootschap dan wel op concernniveau moeten worden toegepast. Zij vragen verder wie dit toetst, op welk moment en met welke gegevens. De leden van de fractie van het CDA vragen of de grens van de MKB-definitie uit de herziene Algemene Groepsvrijstellingsverordening op het niveau van de vennootschap of op concernniveau wordt toegepast en hoe wordt voorkomen dat snelgroeiende scale-ups op het moment dat zij groter worden, de toegang tot de regeling verliezen. De grens voor de MKB-definitie wordt op concernniveau toegepast. Om te voorkomen dat snelgroeiende scale-ups de toegang tot de regeling verliezen omdat zij niet meer binnen de MKB-definitie passen, wordt voor die ondernemingen gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de de-minimis verordening, waardoor zij nog steeds gebruik kunnen maken van de regeling. Deze toetsing is onderdeel van de toetsing die RVO uitvoert in het kader van het afgeven van een beschikking. De relevante gegevens zullen deel uitmaken van het aanvraagformulier.

De leden van de fractie van de VVD vragen bij wie het risico van ongeoorloofde steun ligt. Bij onrechtmatige staatssteun ligt het risico van terugvordering, inclusief wettelijke rente bij de onderneming.
De leden van de fractie van PRO vragen waarom niet eerst een formeel proces om goedkeuring te krijgen van de Europese Commissie wordt doorlopen alvorens de wet in te voeren. De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet kan garanderen dat de wet voldoet aan de staatssteunregels en hiervoor een onderbouwing sturen. De leden van de fractie van de SGP vragen waarom niet eerst formeel goedkeuring van de Europese Commissie wordt gevraagd en of door het ontbreken van formele goedkeuring niet het risico ontstaat dat het wetsvoorstel in de huidige vorm geen doorgang kan vinden. De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet om te onderzoeken of een bredere toepassing van de regeling staatssteunrechtelijk kan worden vormgegeven door de maatregel bij de Europese Commissie aan te melden.
Een formeel proces ter goedkeuring door de Europese Commissie duurt ten minste zes maanden, maar in dit geval mogelijk langer omdat alleen een goedkeuring rechtstreeks op het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) mogelijk zou zijn. Dit zou de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2027 in gevaar brengen. Daarom is gekozen voor aansluiting bij de nieuwe Algemene Groepsvrijstellingsverordening (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.[12] 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 is mij onduidelijk wat de leden van de fractie van de VVD precies verstaan onder een bredere toepassing van de regeling. Tot op heden heeft de Europese Commissie steunmaatregelen van andere lidstaten goedgekeurd die beperkt waren tot MKB-ondernemingen.[13] Indien Nederland een steunregeling wil laten goedkeuren die verder gaat dan MKB-ondernemingen, dient Nederland zelf aan te tonen dat er hier sprake is van marktfalen, specifiek in de Nederlandse situatie.

4. Doenvermogen
De leden van de fractie van PRO vragen of het kabinet het aanvaardbaar acht dat zowel werknemers als inhoudingsplichtigen onvoldoende zijn geïnformeerd. De leden van de fractie van het CDA vragen welke concrete stappen en deadlines het kabinet hanteert om ervoor te zorgen dat werkgevers vóór 1 januari 2027 voldoende duidelijkheid hebben over de toepassing van de regeling. De beoogde inwerkingtredingsdatum van het voorstel is 1 januari 2027. Aandelenoptieregelingen die onder de regeling gaan vallen dienen een bepaling te bevatten dat de door uitoefening van het aandelenoptierecht verkregen aandelen niet eerder dan twee jaar na toekenning van het aandelenoptierecht kunnen worden vervreemd. De voorgestelde regeling kent weliswaar een overgangsregeling die het mogelijk maakt dat aandelenopties die zijn toegekend op of na 17 april 2025 en daaruit verkregen aandelen die op 31 december 2026 nog niet in de heffing zijn betrokken en voldoen aan alle voorwaarden van de voorgestelde regeling, ook nog onder het voorgestelde regime kunnen vallen op basis waarvan een belastbaar moment al zou kunnen liggen op of na 17 april 2027, maar de verwachting is dat niet op grote schaal **o**p of na 17 april 2025 aandelenopties zijn toegekend die aan alle voorwaarden van de voorgestelde regeling voldoen. Daarnaast bestaan nog enkele situaties die al tot eerdere heffing onder het nieuw voorgestelde regime kunnen leiden, zoals een beursgang of verkoop van de onderneming of de keuze van de werknemer om al eerder belasting te betalen bij een uitoefening van de aandelenopties binnen de tweejaarstermijn, maar ook dit zullen naar verwachting uitzonderingen zijn. Naar verwachting zal voor de meerderheid van de gevallen nog twee jaar resteren waarin aan voorlichting vanuit werkgevers aan werknemers, vanuit de sector en vanuit de Belastingdienst kan worden gedaan. Bovendien is de verwachting dat veel van de start-ups en scale-ups die van de

[12] 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
[13] Bijvoorbeeld Besluit Europese Commissie SA.63421 – Zweden – Belastingvermindering voor aandelenopties van werknemers van MKB van 14 oktober 2021

regeling gebruik zullen maken op dit punt ondersteund worden door een adviseur. Vanuit de Belastingdienst vindt communicatie plaats via de reguliere kanalen voor de loonheffingen. Zo zal de regeling worden gecommuniceerd in de volgende versie van de Nieuwsbrief loonheffingen 2027 die vóór 1 januari 2027 uitkomt. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen om vragen bij de Belastingtelefoon zo goed als mogelijk te beantwoorden zodra het wetsvoorstel doorgang vindt. Tenslotte wordt vanuit de Belastingdienst voorlichting gegeven in het Handboek loonheffingen. De verwerking van de maatregel in het Handboek loonheffingen vindt plaats in de eerste versie van 2027, die in het eerste kwartaal van 2027 uitkomt. Gezien het wetsvoorstel nog niet is aangenomen in het parlement ten tijde van het uitbrengen van de laatste versie van het Handboek loonheffingen in 2026 en aan het Handboek loonheffingen vertrouwen mag worden ontleend door inhoudingsplichtigen, is voorlichting via dit kanaal niet mogelijk vóór 1 januari 2027.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe wordt voorkomen dat rigide termijnen en periodieke herbeoordelingen leiden tot onnodige onzekerheid en administratieve lasten. De beschikking van RVO is acht jaar geldig en kan op aanvraag ten hoogste drie keer met vijf jaar worden verlengd. Voor die termijnen is aangesloten bij de gangbare termijnen waarbinnen bij start-ups en scale-ups doorgaans een “exit”-moment optreedt, zoals een beursgang of een (gedeeltelijke) uitkoop. Volgens data van dealroom.com duurt het gemiddeld twaalf jaar tot zo'n moment, en bij een deel van de ondernemingen, vooral hoogtechnologische bedrijven, meer dan twintig jaar. De lange looptijd biedt binnen de regeling voldoende ruimte voor dit soort bedrijven.[14] Een periodieke herbeoordeling door RVO vindt dus alleen plaats bij een verlengingsaanvraag. Daarnaast geldt tussentijds de meldplicht als niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan.

5. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

De leden van de fractie van D66 lezen in het nader rapport dat de regeling naar verwachting "geen toename in regeldruk" veroorzaakt, terwijl de memorie van toelichting een stijging noemt en vragen welke van de twee klopt. Deze leden vragen ook hoe het blijven volgen van oud-werknemers, soms vele jaren na uitdiensttreding, hierin is meegenomen. De leden van de fractie van de SGP vragen hoe het kabinet aankijkt tegen de beperkte handhaafbaarheid, fraudegevoeligheid en complexiteit van het wetsvoorstel, hoe zij de daaruit voortvloeiende uitvoeringsrisico’s weegt en of uitstel van de invoering tot na 1 januari 2027 de uitvoerbaarheid kan verbeteren. 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.

[14] Kamerstukken II 2025/26, 37024, nr. 3, p. 6

Waar in het nader rapport wordt aangegeven dat er geen toename in regeldruk is, is dat in zoverre dus niet correct. Een toename van de administratieve lasten is bijvoorbeeld te verwachten ten aanzien van het aanvragen van de beschikking bij RVO. Daarnaast moeten bepaalde voorwaarden worden opgenomen in optieovereenkomst om te kunnen kwalificeren voor de voorgestelde regeling. Bij verkoop van de aandelen dient bovendien een overeenkomst gesloten te worden tussen drie partijen. 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 heffingsmoment 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. Om de handhaafbaarheid van de regeling te verbeteren is, zoals gezegd, in het wetsvoorstel als voorwaarde opgenomen dat in de optieovereenkomst moet worden opgenomen dat bij de vervreemding van de uit de opties verkregen aandelen een overeenkomst wordt gesloten tussen de werknemer, de (voormalig) inhoudingsplichtige en de koper. 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 nog andere mitigerende maatregelen opgenomen in het wetsvoorstel:

- Beëindiging van de regeling bij het vervallen of intrekken van de beschikking van RVO waardoor de regeling maximaal 23 jaar kan duren;
- Beëindiging van de regeling bij vertrek van de start-up of scale-up uit Nederland;
- Beëindiging van de regeling bij overlijden van de werknemer;
- Het opleggen van een conserverende aanslag bij emigratie.

Indien een van de eerste drie hierboven genoemde situaties zich voordoet, vallen de aandelenoptierechten terug in de reguliere aandelenoptieregeling in de loonbelasting die geldt voor niet start-ups en scale-ups.

Vennootschappen hebben bovendien op basis van het civiele recht een wettelijke verplichting om een aandeelhoudersregister bij te houden (artikel 2:194 BW). In dit aandelenregister dient de vennootschap onder andere bij te houden: de namen en adressen van alle aandeel- en certificaathouders, de verkrijgingsdatum van de aandelen en de soort aandelen. De vennootschap moet het register regelmatig bijhouden. Aandeelhouders van wie de gegevens in het register moeten worden opgenomen zijn verplicht deze gegevens aan de vennootschap te verstrekken. Het niet voldoen aan deze verplichtingen door de vennootschap vormt een economisch delict. Op basis van deze civielrechtelijke verplichting heeft een vennootschap dus altijd een actueel overzicht door wie zijn aandelen worden gehouden en wanneer zij worden verkocht. Deze gegevens kunnen ook door de Belastingdienst ten tijde van een boekenonderzoek worden gecontroleerd. De start-up- en scale-up-sector heeft aan ons meermaals bevestigd dat

nagenoeg iedere start-up en scale-up continu een actueel overzicht wenst te hebben van door wie de aandelen van het bedrijf worden gehouden. Deze bedrijven houden hiervoor een cap-table bij waarin alle transacties worden verwerkt. In lagere regelgeving wordt nog gedetailleerd geregeld welke gegevens met betrekking tot de aandelenopties en daaruit verkregen aandelen door de inhoudingsplichtige moeten worden bijgehouden.
De loonbelasting is een aangiftebelasting die in de basis uitgaat van de wil om compliant te zijn bij inhoudingsplichtigen. Bij de loonbelasting wordt er in eerste instantie vanuit gegaan dat de aangifte die door de inhoudingsplichtige wordt ingediend juist is en indien ten tijde van een boekenonderzoek door de Belasting wordt geconstateerd dat dat niet het geval is kunnen naheffingsaanslagen met eventueel boetes worden opgelegd. Ook start-ups en scale-ups zullen, naar de inschatting van het kabinet in beginsel fiscaal compliant willen zijn en geen fiscale risico's willen lopen.
De leden van de fractie van de VVD vragen welke loonbelastingtabel van toepassing is indien een voormalig werknemer de aandelen die hij heeft verkregen door uitoefening van aandelenopties vervreemd. De leden van de fractie van de VVD vragen ook of over dit loon uit tegenwoordige dienstbetrekking ook premie werknemersverzekeringen en de werkgeversheffing Zvw verschuldigd zijn en of de grondslagversmalling daarin doorwerkt. Indien sprake is van een beloning die in de regel slechts eenmaal of eenmaal per jaar wordt toegekend dient op de beloning de tabel voor bijzondere beloningen te worden toegepast; in dit geval de witte tabel voor bijzondere beloningen. Indien er in het betreffende jaar en het daaraan voorafgaande jaar geen andere beloningen aan de oud-werknemer worden toegekend is het jaarloon voor de tabel bijzondere beloningen gelijk aan het belastbaar voordeel dat wordt verkregen door de verkoop van de aandelen. Ten aanzien van de premies werknemersverzekeringen en de werkgeversheffing Zorgverzekeringswet zijn de gebruikelijke regels voor de bepaling van de hoogte van verschuldigde premies van toepassing waarbij ook gekeken moet worden naar de aanwezigheid van tijdvakloon. De grondslagversmalling werkt daarin door. Heffing van premies werknemersverzekeringen over het voordeel verkregen uit aandelenopties na het einde van de dienstbetrekking kan onder de huidige regeling ook al van toepassing zijn indien een werknemer bij vertrek zijn aandelenopties of daaruit verkregen aandelen mag houden en uitoefening van de opties of het verhandelbaar worden van de aandelen zich pas na het vertrek voordoen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet heeft overwogen om de heffing na uitdiensttreding niet via de loonheffing van de voormalige werkgever te laten verlopen, maar via de aangifte inkomstenbelasting van de oud-werknemer of via een eindheffing en zo ja, waarom daarvoor niet is gekozen. In de motie Van Eijk wordt het kabinet verzocht een regeling te ontwerpen die geen heffingsmoment kent bij einde dienstbetrekking. Dit

betekent dat de regeling nog kan doorwerken tot ver na het einde van dienstbetrekking. Om in die situatie de belastingheffing en de handhavingsmogelijkheden van de Belastingdienst zo veel mogelijk veilig te stellen is het eenvoudiger om de heffing via de (voormalig) werkgever te laten lopen, omdat deze veel vaker nog in beeld is, zich vaker nog in Nederland bevindt en over het algemeen een grotere mate van compliantie van deze bedrijven kan worden verwacht dan van individuele werknemers. Het laten verlopen van de heffing via de inkomstenbelasting is daarom niet in overweging genomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de verplichting tot het bewaren van de administratie zich verhoudt tot de wettelijke bewaartermijn van zeven jaar. Voor administratieplichtigen geldt een bewaartermijn voor boeken, bescheiden en andere gegevensdragers die ten aanzien van zichzelf of derden relevant kunnen zijn. De bewaartermijn bedraagt in beginsel zeven jaar en gaat in zodra de gegevens niet langer tot de (jaar)administratie behoren. De bewaartermijn van zeven jaar gaat derhalve pas in vanaf het moment dat de gegevens fiscaal niet langer relevant zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre de doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel belemmerd wordt door het aftrekverbod in artikel 10, eerste lid, onderdeel j, Wet op de vennootschapsbelastingbelasting 1969. De leden van de fractie van de VVD vragen ook of er andere belemmeringen zijn voor het gedeeltelijk schrappen van het aftrekverbod van artikel 10, eerste lid, onderdeel j, Wet Vpb 1969. Artikel 10, eerste lid, onderdeel j, Wet Vpb 1969 is gestoeld op het idee dat de houder van een optie op aandelen in de vennootschap die het optierecht heeft verleend, tot die vennootschap in een rechtsbetrekking staat die zodanig overeenkomt met die van een aandeelhouder dat alle transacties tussen de optiehouder en de vennootschap net als voor een aandeelhouder buiten de winstsfeer worden afgewikkeld. Bij het toekennen van een optierecht is ook geen sprake van verarming van de vennootschap. Een uitzondering op dit principe voor start-ups en scale-ups zou leiden tot een niet goed te rechtvaardigen ongelijke behandeling ten opzichte van andere situaties die onder het aftrekverbod van artikel 10, eerste lid, onderdeel j, Wet Vpb 1969 vallen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de budgettaire derving zou zijn van het schrappen van artikel 10, eerste lid, onderdeel j, van de Wet Vpb 1969, al dan niet voor zover de toegekende werknemersopties onder de voorgestelde regeling vallen. Het was op dit moment niet mogelijk een raming te maken van de voorgestelde maatregel.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe realistisch het is dat (ex-)werknemers, met name bij emigratie, aan de verplichtingen uit het wetsvoorstel kunnen voldoen en hoe zij

daarbij worden ondersteund. De leden van de fractie van de PVV vragen hoe groot de kans is dat geëmigreerde (ex-)werknemers uit eigen beweging belasting in Nederland zullen betalen en waarom het kabinet kiest voor een regeling waarbij de Belastingdienst hiervan afhankelijk is. Bij emigratie van een (ex-)werknemer vindt op dat moment geen heffing van loonheffing plaats, maar wordt voorgesteld voor de inkomstenbelasting een conserverende aanslag op te leggen aan de (ex-)werknemer voor het bedrag aan inkomstenbelasting ter zake van de vervreemding van de met de aandelenoptieregeling verkregen aandelen. De Belastingdienst verleent automatisch uitstel van betaling. Gedurende het uitstel van betaling wordt geen invorderingsrente in rekening gebracht en wordt alleen zekerheid gevraagd wanneer de belastingschuldige zich verplaatst of woonachtig wordt buiten de Europese Unie. Als de onderliggende aandelen worden vervreemd, dan zal het uitstel van betaling voor de conserverende aanslag moeten worden ingetrokken. De (ex-)werknemer zal zelf moeten aangeven dat er een transactie heeft plaatsgevonden die leidt tot het (deels) intrekken van het uitstel van betaling van de conserverende aanslag. In lagere regelgeving zal worden geregeld dat de goedkeuringsovereenkomst bij verkoop onderdeel dient uit te maken van de administratie van de inhoudingsplichtige.

6. Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst en RVO

De leden van de D66 vragen welke maatregelen het kabinet genomen heeft om de wet zo uitvoerbaar en handhaafbaar mogelijk te maken, en welke verbeteringen hierin nog mogelijk zijn. Ook vragen zij waarom de aanbiedplicht is vervangen door een goedkeuringsvereiste, en welke van de twee de Belastingdienst meer zicht geeft. De leden van de fractie van PRO vragen of er alternatieven zijn overwogen, zoals bijvoorbeeld het heffen van loonbelasting op een bepaald moment, tenzij de werknemer kan aantonen dat de aandelen nog in bezit zijn. Het kabinet heeft een aantal maatregelen getroffen om handhaafbaarheid van de regeling te verbeteren. Allereerst is in het wetsvoorstel als voorwaarde opgenomen dat in de optieovereenkomst moet worden opgenomen dat bij de vervreemding van de uit de opties verkregen aandelen een overeenkomst wordt gesloten tussen de werknemer, de (voormalig) inhoudingsplichtige en de koper (het goedkeuringsvereiste). 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. In eerste instantie was er inderdaad een aanbiedplicht opgenomen in het voorstel, maar een goedkeuringsvereiste sloot beter aan bij de vrijheid voor werknemers om aandelen te verkopen aan de door hen gewenste partij en eventuele voorkeursrechten van externe financiers. Naast de goedkeuringsovereenkomst zijn nog andere mitigerende maatregelen opgenomen in het wetsvoorstel, namelijk beëindiging van de regeling bij het

vervallen of intrekken van de beschikking van RVO waardoor de regeling maximaal 23 jaar kan duren, beëindiging van de regeling bij vertrek van de start-up of scale-up uit Nederland en beëindiging van de regeling bij overlijden van de werknemer.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de Belastingdienst een verkoop in het buitenland signaleert, en welke afspraken over gegevensuitwisseling met andere landen daarvoor nodig zijn. De leden van de fractie van PRO vragen of er een manier is om de Belastingdienst op de hoogte te stellen van vervreemding van aandelen om handhaving mogelijk te maken. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de Belastingdienst beter zicht kan houden op verkooptransacties van aandelen, ook na uitdiensttreding van een werknemer, en welke aanvullende informatievoorziening of gegevensuitwisseling hiervoor nodig is. Het goedkeuringsvereiste behelst dat voor een verkoop van de aandelen schriftelijke goedkeuring van drie partijen vereist is (werknemer/verkoper, koper en inhoudingsplichtige). 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. Door de aangifte is de Belastingdienst op de hoogte van de verkoop. Daar is dus geen aanvullende gegevensuitwisseling voor nodig.

De leden van de fractie van PRO vragen hoe de structurele toename van administratieve lasten voor werkgevers en werknemers zich verhoudt tot de ambitie van het kabinet om de regeldruk te verminderen. De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan toelichten hoe de regeling uitvoerbaar blijft voor start-ups en scale-ups die beperkte juridische en administratieve capaciteit hebben. Daarnaast vragen zij of de regeling zo kan worden vormgegeven dat deze ook zonder omvangrijke fiscale, juridische en administratieve ondersteuning praktisch kan worden toegepast. De leden van de fractie van de PVV vragen waarom het kabinet ervoor kiest om bij het aantrekken van buitenlandse migratie het stelsel complexer te maken, maar lastenverzwaring rechtvaardigt onder het mom van vereenvoudiging. De leden van de fractie van het CDA vragen welke stappen het kabinet zet om ervoor te zorgen dat werkgevers en werknemers vooraf eenvoudig kunnen vaststellen welke fiscale behandeling op hun situatie van toepassing is, gezien de complexiteit van de voorgestelde regeling en de verschillende mogelijke heffingsmomenten. Het kabinet erkent dat door de voorgestelde maatregelen een beroep wordt gedaan op het doenvermogen van zowel ondernemers met een start-up of scale-up als hun werknemers. Het grootste beroep op het doenvermogen wordt gedaan op ondernemers, zowel bij het aanvragen en onderhouden van RVO-beschikking als bij het informeren van werknemers en het vaststellen en afdragen van de loonheffing bij verkoop door (oud-)werknemers van met uitoefening van aandelenopties verkregen

aandelen. De verwachting is echter dat zij deze acties naar verwachting goed kunnen uitvoeren, omdat zij in de regel gebruikmaken van de diensten van fiscale professionals. Via die weg kunnen ook de betreffende medewerkers van voldoende relevante informatie worden voorzien. Dit geldt ook voor start-ups en scale-ups die beperkte juridische en administratieve capaciteit hebben. Bij de invoering van nieuwe fiscale wetgeving vindt een afweging plaats tussen een regeling die zo min mogelijk impact heeft op de complexiteit van het stelsel, het doenvermogen van belastingplichtigen en de regeldruk enzerzijds en een regeling die beleidsdoelstellingen haalt, juridisch houdbaar, fraudebestendig en voor de uitvoeringsorganisaties uitvoerbaar is anderzijds. In dit geval is de verwachting dat het voor inhoudingsplichtigen doenbaar is om te voldoen aan de vereisten om gebruik te maken van de grondslagversmalling en het uitgestelde moment van heffing.

De leden van de fractie van PRO vragen of de rode vlaggen uit de Uitvoeringstoets weggenomen kunnen worden als de wet pas later zou ingaan. Ook vragen zij hoe groot het Kabinet het risico op fraude acht, en hoe hoog de misgelopen opbrengsten door fraude zullen zijn. De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet de risico's voor effectieve handhaving en misbruik erkent die ontstaan doordat aandelen zonder toestemming van de voormalige werkgever civielrechtelijk geldig kunnen worden verkocht en buiten het zicht van de werkgever en Belastingdienst kunnen blijven, en hoe deze risico's beter kunnen worden gemitigeerd. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat nodig is om de door de Belastingdienst gesignaleerde zorgen over handhaafbaarheid en fraudebestendigheid te mitigeren. De leden van de fractie van de SGP vragen hoe het kabinet reflecteert op de beperkte handhaafbaarheid, fraudegevoeligheid en complexiteit van het wetsvoorstel, hoe zij de hieruit voortvloeiende uitvoeringsrisico's weegt en of uitstel van de invoering tot na 1 januari 2027 de uitvoerbaarheid kan verbeteren. Het later laten ingaan van de wet heeft neemt de rode vlaggen uit de Uitvoeringstoets niet weg. De Belastingdienst ziet substantiële risico's ter zake van de fraudebestendigheid. De Belastingdienst heeft daarbij aangegeven dat het beëindigen van de regeling bij uitdiensttreding de regeling fraudebestendiger maakt. Bij de verdere vormgeving van de regeling is rekening gehouden met dit feit. Aan de andere kant dient, zoals hiervoor aangegeven iedere vennootschap een gedetailleerd en actueel aandelenregister bij te houden waaruit verkoop van aandelen blijkt. Op basis van het Burgerlijk Wetboek geldt dat voor een juridische levering van een aandeel het bestuur van de vennootschap tijdig de gegevens voor het aandeelhoudersregister moet ontvangen. Ook heeft de sector aangegeven dat iedere Nederlandse start-up en scale-up een actueel overzicht van het aandelenbezit bijhoudt (cap-table), is er informatie beschikbaar op basis van de goedkeuringsovereenkomst en wijkt de nieuw voorgestelde regeling op het punt van einde dienstbetrekking niet af van de al bestaande regeling voor aandelenopties in de

loonbelasting. Ten slotte is de loonbelasting een aangiftebelasting die voor een groot deel uitgaat van de compliantie van inhoudingsplichtigen. Het kabinet heeft dit alles afwegende gekozen voor een aantrekkelijke medewerkersparticipatieregeling en zo mede te voldoen aan de motie Van Eijk. Bij de raming is verondersteld dat belastingplichtigen de geldende wet- en regelgeving naleven. Er is dus geen rekening gehouden met een eventueel gebrek aan handhaafbaarheid of de mogelijkheid dat inhoudingsplichtigen niet goed geïnformeerd zullen zijn.

De leden van de fracties van PRO en het CDA vragen naar de beoordeling door RVO en welke risico's het kabinet daarbij ziet. Een risico is ongelijke behandeling met juridische procedures als gevolg. Om de intersubjectiviteit tussen deskundigen tot een minimum te beperken geeft het toetsingskader handvatten aan de deskundige om tot een gemotiveerd oordeel te komen. Daarnaast zal RVO ervoor zorgdragen dat een uniforme beoordeling zoveel mogelijk wordt geborgd door periodieke gezamenlijke beoordeling van casussen en het vier-ogen-principe op "twijfelgevallen"

De leden van de fractie van PRO vragen waarom het kabinet vasthoudt aan een eigen definitie en niet aansluit bij de EU-definitie van start-up en scale-up en wat de voor- en nadelen zijn van de EU-definitie ten opzichte van de Nederlandse definitie. De Nederlandse definitie zoals in dit wetsvoorstel voorgesteld sluit beter aan bij de inhoudelijke kenmerken van start-ups en scale-ups en de praktijk waarbij verschillende soorten start-ups en scale-ups (zoals software, deeptech, biotech) verschillende groeipaden hebben. Een grens aan leeftijd, omzet of medewerkers om te kunnen kwalificeren als start-up of scale-up, zoals in de EU-definitie, kan ertoe leiden dat veelbelovende ondernemingen met innovatie en groeipotentieel toch niet als start-up of scale-up zouden kunnen kwalificeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven die meer dan 10 jaar bestaan of meer dan 10 miljoen aan investeringen hebben opgehaald, maar nog niet 20% per jaar groeien in personeel of omzet. Deze bedrijven zouden dan tussen de Europese start-up en scale-up definitie in vallen.

De leden van de fractie van de PVV vragen hoe het kabinet aankijkt tegen het advies van de Raad voor de Rechtspraak dat het ongelijke regime tot een grote stroom aan nieuwe juridische procedures kan leiden en hoe het Kabinet het C-dictum van de Raad van State over het wetsvoorstel beoordeelt. De Raad voor de Rechtspraak heeft aangegeven dat het voorstel naar verwachting zal leiden tot een toename van het aantal beroepen in eerste aanleg. De Raad voorziet echter niet dat dit aantal substantieel zal zijn. Vooralsnog gaat de Raad ervan uit dat sprake zal zijn van een beperkt aantal beroepen. Naar aanleiding

van het advies van de Raad van State is de toelichting bij het voorstel op meerdere punten aangevuld en verbeterd.
De leden van de fractie van het CDA vragen hoe onzekerheid over de waardering van niet-beursgenoteerde aandelen bij start-ups en scale-ups kan worden beperkt en of het kabinet erkende waarderingsmethoden wil ontwikkelen. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het kabinet de verwachte toename van waarderingsdiscussies beoordeelt in het licht van de beschikbare waarderingscapaciteit en of een onafhankelijke waardering de werklast van de Belastingdienst ook kan verlagen. Het klopt dat waarderingsvraagstukken bijdragen aan de werklast bij de Belastingdienst en dat de beschikbare capaciteit op dat vlak al beperkt is gezien de reeds hoge werkdruk vanuit reguliere werkzaamheden en de werkzaamheden rondom box 3. Of een onafhankelijke waardering de werklast van de Belastingdienst kan verlagen is niet onderzocht. Het is denkbaar dat het elders laten uitvoeren van deze werkzaamheden werkdruk kan besparen bij de Belastingdienst. Echter dient ook dan de kwaliteit van de waardering geborgd te zijn. Daarmee is het effect op de Belastingdienst afhankelijk van de inrichting van een dergelijke maatregel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre er voor de budgettaire impact rekening is gehouden met het gebrek aan handhaafbaarheid in combinatie met de mogelijkheid dat inhoudingsplichtigen wellicht niet goed geïnformeerd zullen zijn. Bij de raming is verondersteld dat belastingplichtigen de geldende wet- en regelgeving naleven. Er is dus geen rekening gehouden met een eventueel gebrek aan handhaafbaarheid of de mogelijkheid dat inhoudingsplichtigen niet goed geïnformeerd zullen zijn.

7. Advies en consultatie
De leden van de fractie van de SGP vragen hoe RVO op een goede manier invulling kan geven aan de toetsing van de voorwaarden voor het afgeven van een beschikking en hoe zekerheid hieromtrent kan worden gecreëerd voor ondernemers. RVO geeft invulling aan de toetsing door het gebruik van een toetsingsmodel op basis van deelscores. Het gebruik van het toetsingsmodel moet leiden tot consistente en toetsbare verlening van de beschikking voor start-ups en scale-ups. Start-ups en scale-ups die een beschikking ontvangen van RVO en voldoen aan de gestelde voorwaarden hebben zekerheid op grond van de beschikking. Start-ups en scale-ups die geen beschikking krijgen en van mening zijn dat zij wel een beschikking zouden moeten ontvangen, kunnen tegen de afwijzing van de beschikking in bezwaar gaan. Daarna staat eventueel nog de mogelijkheid van beroep open.

8. Evaluatie

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe geborgd zal worden dat de evaluatie tijdig voldoende informatie oplevert voor een besluit over voortzetting. Aangezien in de aangiftegegevens geen onderscheid wordt gemaakt tussen loon in de vorm van aandelenoptierechten en andere vormen van loon zal moeten worden gekeken naar andere vormen waarin het effect wordt gemeten. Er zal daarom worden gekeken naar signalen uit de praktijk van RVO en de Belastingdienst en van de sectoren die gebruik maken van de regeling. Het laatste kan bijvoorbeeld door middel van een enquête. Hoe de evaluatie zal worden vormgegeven zal tezijnertijd nader worden bezien.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet bereid is om de Kamer periodiek te informeren over het aantal aanvragen, beschikkingen, afwijzingen, bezwaren en beroepen en over het aantal ondernemingen en werknemers dat van de regeling gebruikmaakt. Het kabinet kan toezeggen dat de Kamer tweejaarlijks wordt geïnformeerd over het aantal aanvragen, afgegeven beschikkingen, afwijzingen en bezwaren. Een inschatting van het aantal werknemers dat van de regeling gebruik maakt, moet blijken uit de eerste evaluatie.

De leden van de fractie van PRO vragen of naar aanleiding van de evaluatie na zeven jaar gemeten zal worden of start-ups en scale-ups beter in staat zijn tot het aantrekken en behouden van personeel aangezien er meerdere initiatieven zijn om personeel te werven. Het kabinet is voornemens om een nulmeting uit te voeren naar het huidige gebruik van aandelenopties voor medewerkers onder start-ups en scale-ups. Onderdeel daarvan is ook om na te denken over de invulling van de geplande evaluatie in de toekomst. Deze evaluatie zal op een zo'n goed mogelijke manier het effect van de regeling in kaart moeten brengen. Net als voor de evaluatie van andere (fiscale) regelingen gelden daarbij beperkingen in het geïsoleerd kunnen meten van de effecten.

De leden van de fracties van PRO en de SGP vragen naar de voorgestelde evaluatietermijn van zeven jaar na inwerkingtreding, en waarom het kabinet niet kiest voor een kortere evaluatietermijn. Daarnaast vragen de leden van de fractie van PRO of het verstandig is om deze wet in te voeren als er nog geen evaluatie heeft plaatsgevonden op de vorige wijziging in de fiscale behandeling van aandelenopties. De leden van de fractie van D66 vragen bij welke signalen met betrekking tot de risico’s uit de Uitvoeringstoets het kabinet bereid is eerder in te grijpen, en of het kabinet bereid is de naleving jaarlijks te monitoren en de Kamer daarover te informeren. De maatregelen in dit wetsvoorstel zullen geëvalueerd worden binnen zeven jaar na inwerkingtreding. Door het uitgestelde moment van heffing naar het moment van verkoop is het effect van de regeling naar

verwachting binnen vijf jaar nog niet volledig zichtbaar. Daarom is gekozen voor een evaluatie na zeven jaar. De maatregelen in dit wetsvoorstel liggen in het verlengde van de maatregelen in het vorige wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten, en daarom is gekozen om het geheel van maatregelen mee te nemen in de evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel. Gebleken is dat het lastig is kwantitatieve data over het gebruik van de regeling te verkrijgen, aangezien in aangiftegegevens geen onderscheid wordt gemaakt tussen loon in de vorm van aandelenoptierechten en andere vormen van loon. Voor de evaluatie zal daarom gekeken worden naar signalen uit de praktijk van RVO en de Belastingdienst en van de sectoren die gebruikmaken van de regeling. De wijzigingen uit het voorliggende voorstel, komen deels ook voort uit dergelijke signalen uit de praktijk.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet bereid is om een jaar na invoering een invoeringstoets uit te voeren, waarbij in ieder geval wordt gekeken naar het aantal kwalificerende ondernemingen, de doorlooptijden bij RVO , het gebruik van de aandelenoptieregeling, de uitvoeringslasten voor werkgevers en de handhaafbaarheid door de Belastingdienst. Vanuit de Belastingdienst kan een jaar na inwerkingtreding een invoeringstoets worden opgestart, waarbij gekeken kan worden naar het gebruik van de aandelenoptieregeling en de uitvoeringslasten voor werkgevers. Over de handhaafbaarheid zal een jaar na inwerkingtreding naar verwachting nog geen informatie beschikbaar zijn.

9. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 10b Wet LB 1964

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de expliciete uitsluiting voor situaties waarin het aandelenoptierecht of het aandeel kwalificeert als lucratief belang (artikel 3.92b van de Wet IB 2001) en – nieuw ten opzichte van het eerdere voorstel – voor gevallen waarin sprake is van een aanmerkelijk belang (artikel 10b, lid 15, van de Wet LB 1964). Tegen deze achtergrond geven deze leden het kabinet in overweging om de huidige uitsluitingsbepaling te herzien. Volgens deze leden zou kunnen worden bezien of de voorkoming van misbruik gerichter kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld door specifieke antimisbruikcriteria en hoe kan worden gewaarborgd dat reeds toegekende werknemersopties de faciliteit niet verliezen door latere kapitaalstructuurwijzigingen waarop werknemers geen invloed hebben. Deze leden verzoeken het kabinet nader in te gaan op deze twee suggesties. Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de suggesties van deze leden. Volgens het kabinet zouden extra antimisbruikcriteria deze wetgeving onnodig complex maken. Het kabinet is dan ook niet voornemens de in het

wetsvoorstel opgenomen uitsluitingsbepaling te herzien. Het wetsvoorstel introduceert een lagere loonheffing op het inkomen uit aandelenopties voor werknemers van startups en scale-ups. Hierdoor daalt de belastingdruk op aandelenoptierechten in startups of scale-ups naar ongeveer 32%. Tegelijkertijd heeft uw Kamer diverse keren, onder andere met de aangenomen motie-Idsinga[15] de wens uitgesproken om voordelen uit (middellijk gehouden) lucratieve belangen juist zwaarder te belasten dan tegen maximaal het hoogste tarief van 31% in box 2. Ter uitvoering van deze motie-Idsinga[16] is in het Belastingplan 2026 een maatregel voorgesteld waardoor de grondslag voor inkomen uit een middellijk gehouden lucratief belang wordt verbreed door middel van een multiplier, als de voordelen vanwege toepassing van de aanmerkelijkbelangvariant in box 2 zijn belast. Hierdoor wordt de belastingdruk op de betreffende voordelen uit een middellijk gehouden lucratief belang via deze grondslagverbredende multiplier in box 2 verhoogd tot maximaal het tarief in box 3 (in 2026: 36%). De inwerkingtredingsdatum van de multipliermaatregel is met het amendement-Van Eijk[17] met twee jaren uitgesteld tot 1 januari 2028. Om te voorkomen dat belastingplichtigen de multipliermaatregel buiten werking kunnen stellen door de beloningsbestanddelen zo vorm te geven dat deze onder het bereik van de optieregeling zullen vallen, is voorgesteld dat aandelen of aandelenoptierechten die als lucratief belang kwalificeren niet onder het bereik van deze regeling vallen. Dit is ook in lijn met de motie-Dijk[18] die het kabinet oproept om het belastingvoordeel voor private equitymanagers af te schaffen en een oplossing te zoeken voor start-ups en scale-ups. Aandelen of aandelenoptierechten in een start-up of scale-up die kwalificeren als lucratief belang worden derhalve uitgesloten van de met dit wetsvoorstel voorgestelde aandelenoptieregeling. Daarnaast vindt het kabinet de lagere loonheffing niet nodig en tevens niet wenselijk wanneer het aandelenoptierecht of het aandeel kwalificeert als aanmerkelijk belang.

De leden van de fractie van de VVD verzoeken richting te geven aan de wijze waarop de waarde in het economische verkeer in dit specifieke kader kan worden vastgesteld. Ook verzoeken zij om een reflectie op de mogelijkheid om een onafhankelijke waardering of binnen een redelijke termijn gehanteerde financieringsprijs onder voorwaarden als bewijsvermoeden te laten gelden. De waarderingsproblematiek met betrekking tot aandelen in een niet-beursgenoteerde onderneming zijn het kabinet bekend

Holding- en groepsstructuren

[15] Kamerstukken II 2024/25, 36725, nr. 29.

[16] Kamerstukken II 2024/25, 36725, nr. 29.

[17] Kamerstukken II 2025/26, 26812, nr. 109.

[18] Kamerstukken II 2025/26, 36812, nr. 98.

De leden van de fractie van de VVD verzoeken om in de memorie van toelichting nader te verduidelijken hoe de regeling in dergelijke meerlagige groepsstructuren moet worden toegepast en, waar mogelijk, te voorzien in een praktische, concernbrede benadering, zodat de faciliteit ook voor deze structuren effectief toegankelijk is.In de nieuw voorgestelde regeling is een definitie van een aandelenoptierecht opgenomen: een recht dat de werknemer van een kwalificerende start-up of scale-up het recht geeft om een of meer aandelen of daarmee gelik te stellen rechten te verkrijgen in het kapitaal van een op het moment van toekenning kwalificerende start-up of scale-up of in het kapitaal van een met de inhoudingsplichtige verbonden die direct of indirect voor meer dan de helft een belang heeft in de inhoudingsplichtige en zelf ook een middels een RVO beschikking kwalificeert als een start-up of scale-up.
Verder vragen de leden van de fractie van de VVD om bevestiging dat de MKB-status van de onderneming en de de-minimiskaders alleen van toepassing zijn op het moment waarop de aandelenoptierechten aan de werknemer worden toegekend. De MKB-status van de onderneming en de de-minimiskaders zijn alleen van toepassing op het moment waarop de aandelenoptierechten aan de werknemer worden toegekend. Later ontvangen de-minimis steun heeft geen invloed op reeds toegekende aandelenoptierechten. Het is aan de onderneming om na toekenning van de aandelenoptierechten te kiezen voor regelingen en subsidies binnen de ruimte die de-minimissteun nog biedt als deze onder dat kader vallen.

De Staatssecretaris van Financiën,