

37 024

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 september 2026 en het nader rapport d.d. 11 september 2026, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Financiën, mede namens de minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 september 2026, no. no.2026001733, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2026, No. W06.26.00260/III, bied ik U, mede namens de minister van Economische zaken, hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2026, no.2026001733, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt naast de bestaande regeling in de loonbelasting voor

werknemers met aandelenoptierechten een specifieke regeling voorgesteld voor werknemers van kwalificerende startups en scale-ups. Daarbij wordt voorgesteld het heffingsmoment over werknemersopties te verleggen van het moment van het verhandelbaar worden van de met de opties verkregen aandelen naar het moment van vervreemding van die aandelen. Daarnaast wordt voor werknemers van kwalificerende startups en scale-ups een grondslagversmalling voorgesteld, waarbij 65% van het verkregen voordeel uit werknemersopties wordt belast. Ter dekking van de budgettaire effecten van het wetsvoorstel worden in de inkomstenbelasting de meewerkaf trek en de stakingsaf trek eerst versoerd tot 25% en vervolgens drie jaar later geheel afgeschaft.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van innovatie en groei van innovatieve bedrijven, in het bijzonder van startups en scale-ups. Deze kennen over het algemeen een hoge arbeidsproductiviteit, waarmee ondersteuning van deze bedrijven goed in het kabinetsbeleid past. Bovendien kunnen startups en scale-ups in specifieke gevallen bijdragen aan vergroting van de economische autonomie van Nederland en Europa.

Het doet het Kabinet allereerst deugd dat ook de Afdeling advisering van de Raad van State het belang van innovatie en groei van innovatieve bedrijven, in het bijzonder startups en scale-ups, onderschrijft. Het doel van het voorstel is immers om deze startende, innovatieve bedrijven die het toekomstig verdienmodel van Nederland vertegenwoordigen een steuntje in de rug te geven bij het aantrekken van talenten die zij nodig om hun innovatieve ideeën verder te ontwikkelen en te verkopen. Dat dit idee ook politiek gedragen wordt blijkt uit de motie Van Eijk¹ die met een ruime Kamermeerderheid is aangenomen en die verzoekt om een beleidsoptie verder uit te werken, waarbij gematigd belasten van aandelenopties en andere participaties leidt tot een eerlijk en in internationaal verband redelijk en concurrerend tarief en de in-dienst-zijn-voorwaarde in lijn is met regelingen in andere Europese landen. In het voorstel is gehoor gegeven aan deze wens vanuit de Kamer waarbij de grondslagversmalling leidt tot het gematigd tarief en de belastingheffing in beginsel wordt uitgesteld tot het moment van verkoop van de aandelen die door uitoefening van de aandelenoptierechten zijn verkregen, hetgeen beter aansluit bij regelingen in andere landen.

Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat dit wetsvoorstel geen oplossing biedt voor het eigenlijke probleem van het ontbreken van een Europese kapitaalmarkt. Bij het wetsvoorstel ontbreekt een gedegen probleemanalyse. Ook wordt afgezien van een evaluatie van de bestaande regeling voor startups en scale-ups. De Afdeling adviseert eerst de bestaande regeling te evalueren en op basis daarvan te bezien of en zo ja welke wijzigingen nodig zijn. In lijn daarmee adviseert de Afdeling nader te motiveren dat sprake is van een probleem dat overheidsingrijpen met een fiscaal instrument vergt en dat als dat zo is, de voorgestelde fiscale maatregelen de meest effectieve en meest doelmatige oplossing zijn.

De Afdeling ziet bovendien kwetsbaarheden in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of er sprake is van gelijke gevallen en daarbij dragend te motiveren wat de rechtvaardiging voor het onderscheid zou zijn. Als er sprake is van gelijke gevallen en het niet mogelijk blijkt een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het onderscheid te geven, adviseert de Afdeling de maatregelen te schrappen.

Tevens ziet zij kwetsbaarheden in het licht van staatssteunaspecten. Zij adviseert bij beoogde aansluiting bij de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) eerst de

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 102

herziening daarvan af te wachten. Voor een algehele goedkeuring adviseert zij voor de stimuleringsmaatregelen een notificatieprocedure te starten en het wetsvoorstel niet eerder dan na goedkeuring door de Europese Commissie (EC) in te dienen. Tevens stelt de Afdeling vragen over de keuze om niet aan te sluiten bij de door de EC aanbevolen gemeenschappelijke definitie van innovatieve startups en scale-ups.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de voorbehouden van de Belastingdienst over de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de maatregelen, de uitvoerbaarheid door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de doenbaarheid voor betrokken bedrijven en de toename van de regeldruk.

Vanwege alle hiervoor genoemde aspecten adviseert de Afdeling de voorgestelde fiscale maatregelen voor startups en scale-ups fundamenteel aan te passen en in ieder geval uit het pakket Belastingplan te halen, zodat het van een betere motivering kan worden voorzien. Bovendien kunnen dan de Europese ontwikkelingen en een notificatieproces bij de EC worden afgewacht en kan een gedegen parlementaire behandeling plaatsvinden.

In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inleiding

De regering vindt het voor het huidige en toekomstige verdienvermogen van Nederland van groot belang dat innovatie en groei van bedrijven worden gestimuleerd. Uit de rapporten Draghi, Letta en Wennink blijkt dat het concurrentievermogen van de EU en Nederland sterk onder druk staat, de productiviteitsgroei in de EU achterblijft bij de VS en China en de Europese interne markt verschillende belemmeringen kent.² Deze belemmeringen zorgen ervoor dat de EU geen integraal economisch beleid kan voeren waardoor het concurrentievermogen afneemt.

Zowel Draghi als Wennink benadrukken het belang van strategische extra investeringen. Naar aanleiding van het rapport Wennink onderzoekt het kabinet de mogelijkheid voor een Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovatie (NADI).³ In de bijbehorende Kamerbrief wordt als één van de hardnekkige problemen in het Nederlandse innovatielandschap genoemd dat dit landschap een nadruk legt op fiscale instrumenten, zoals de WBSO en innovatiebox. Volgens de brief zijn deze instrumenten van groot belang voor het Nederlandse innovatie- en vestigingsklimaat, maar minder geschikt om meer radicale vormen van innovatie te stimuleren.

De regering beoogt met het wetsvoorstel door middel van fiscale stimulering ervoor te zorgen dat startups en scale-ups betere kansen krijgen om succesvol te groeien in Nederland, onder andere door het ophalen van financiering in de vroege fase en het beter in staat zijn van het aantrekken en behouden van personeel.

Alhoewel de Afdeling het streven naar innovatie en groei onderschrijft, betwijfelt zij of met weer een fiscale stimulans, die bovendien niet het hoofdprobleem van het ontbreken van een Europese kapitaalmarkt lijkt aan te pakken, het Nederlandse innovatielandschap de impuls krijgt die het nodig heeft om de concurrentiepositie met op dat terrein beter

² Mario Draghi (2024), The future of European competitiveness, zie https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en, Enrico Letta (2024). Much more than a market, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>, Peter Wennink (2025), De route naar toekomstige welvaart, Kamerstukken II 2025/26, 32637, nr. 739.

³ Kamerstukken II 2025/26, 33009, nr. 175.

functionerende en renderende markten zoals de VS te verbeteren. Dit roept de vraag op of de voorgestelde maatregelen een effectieve en doelmatige aanwending van publieke middelen vormen.

2. Achtergrond en voorgeschiedenis

Het wetsvoorstel wijzigt de behandeling in de loonbelasting van aandelenopties voor werknemers van startups en scale-ups.

Loon omvat al hetgeen uit dienstbetrekking wordt genoten. Werknemersopties kunnen daar ook onder vallen. De loonbelasting definieert een aandelenoptierecht als een recht om een of meer aandelen of daarmee gelijk te stellen rechten te verwerven in de inhoudingsplichtige of een daarmee verbonden vennootschap.⁴

De wijze en het moment waarop aandelenopties in de heffing worden betrokken, is in de afgelopen dertig jaar meerdere malen gewijzigd, zowel voor wat betreft de bepaling van het belastbare voordeel als van het genietingsmoment:

- Tot 26 juni 1998 was er geen specifieke wettelijke bepaling. Werknemersopties werden belast als loon in natura⁵ tegen 7,5% van de waarde van de onderliggende aandelen.⁶ Onvoorwaardelijk toegekende optierechten werden belast op het moment van toekenning. Voorwaardelijk toegekende optierechten werden belast op het moment van onvoorwaardelijk worden.*
- Per 26 juni 1998 werd de forfaitaire heffingsgrondslag van 7,5% vervangen door vaststelling van de waarde in het economische verkeer van de optie op het moment van onvoorwaardelijke toekenning, met lagere regelgeving voor de waardering van niet op de beurs genoteerde aandelen.⁷ Daarnaast werd een aanvullende heffing ingevoerd voor optierechten die binnen drie jaar werden uitgeoefend of vervreemd.⁸ Daarbij werd het werkelijk behaalde voordeel belast, verminderd met wat al eerder in de heffing was betrokken.*
- Vanaf 28 december 2000 kon de werknemer kiezen tussen het in 1998 ingevoerde regime en belastingheffing bij uitoefening (of vervreemding) van de optie over de werkelijke waarde op dat moment.*
- Per 1 januari 2005 verviel voornoemd keuzeregime en vond steeds heffing bij uitoefening of vervreemding van de optie plaats over de werkelijke waarde van de optie.*
- Per 1 januari 2018 werd bij amendement een gedeeltelijke vrijstelling van 25% ingevoerd voor werknemers van innovatieve startups. Voor zover het bij uitoefening van het optierecht behaalde voordeel niet meer bedroeg dan € 50.000, werd 75% van dat voordeel belast.⁹*

⁴ Artikel 10a, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964). Met het voorgestelde artikel 10b, tiende lid, aanhef en onderdeel a, Wet LB 1964 wordt een afzonderlijke definitie geïntroduceerd voor een aandelenoptierecht in een startup of scale-up.

⁵ Artikel 13 Wet LB 1964.

⁶ Dit waarderingsvoorschrift was sinds 3 juli 1987 in lagere regelgeving opgenomen.

⁷ Artikel 13, tweede lid, Wet LB 1964 en artikel 15 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 1990.

⁸ Artikel 10a Wet LB 1964.

⁹ De maximale vrijstelling per kalenderjaar was daarmee € 12.500. Voorwaarden voor toepassing waren dat de inhoudingsplichtige in het jaar van toekenning van het optierecht een S&O-starter (S&O staat voor speur- en ontwikkelingswerk) was en sinds de toekenning minimaal twaalf maanden en maximaal vijf

- *Per 1 januari 2023 is het huidige regime ingevoerd.¹⁰ Dit houdt in heffing bij het verhandelbaar worden van de bij uitoefening van de opties verkregen aandelen of bij vervreemding van de optie. Er kan ook voor worden gekozen om de heffing te laten plaatsvinden op het moment van uitoefening van de opties.¹¹ De 25%-vrijstelling voor startups kwam te vervallen, omdat deze volgens de toelichting onvoldoende doeltreffend was en er in de praktijk niet of nauwelijks gebruik van werd gemaakt.¹²*

Uit dit overzicht blijkt onder meer dat het heffingsmoment voor aandelenoptierechten in de tijd steeds verder opschoof. Van heffing bij toekenning van de aandelenopties, naar heffing bij het onvoorwaardelijk worden van de aandelenopties, naar heffing bij uitoefening van de aandelenopties, naar heffing bij het verhandelbaar worden van de met de opties verkregen aandelen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel worden de volgende maatregelen voorgesteld:

a. Afwijkende fiscale behandeling werknemersopties in startups en scale-ups
Voorgesteld wordt om voor werknemers van kwalificerende startups en scale-ups¹³ het heffingsmoment over werknemersopties nog verder te verschuiven, naar het moment van vervreemding van de met de opties verkregen aandelen.¹⁴ Zolang de aandelen niet zijn vervreemd, vindt hierover zowel in box 1 als in box 3 geen belastingheffing plaats. Bij emigratie van een (ex-)werknemer voordat het aandelenoptierecht of de daarmee verkregen aandelen in de loonheffing zijn betrokken, wordt voorgesteld een fictieve vervreemding aan te nemen en een conserverende aanslag inkomstenbelasting op te leggen.¹⁵

Werknemers mogen ook kiezen voor heffing conform de per 2023 ingevoerde regeling: op het moment van uitoefening van het optierecht of het verhandelbaar worden van de daarmee verkregen aandelen.¹⁶ Daarnaast wordt voor werknemers van startups en scale-ups een grondslagversmalling voorgesteld, waarbij 65% van het verkregen voordeel uit werknemersopties¹⁷ wordt belast.¹⁸

Voor werknemers die niet in dienst zijn van een startup of scale-up (hierna: overige werknemers) blijft de per 2023 ingevoerde regeling gelden, zowel voor wat betreft het heffingsmoment als voor wat betreft het voor 100% belastbaar zijn van het verkregen voordeel.

kalenderjaren waren verstreken.

¹⁰ Oorspronkelijk was beoogd deze regeling in te voeren per 1 januari 2022, maar vanwege vragen uit de Kamer over de uitvoeringslasten en de generieke toepassing van de aandelenoptieregeling is aanpassing van het wetsvoorstel verkend. Uiteindelijk is het wetsvoorstel niet aangepast, maar wel een jaar later ingevoerd. Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 9.

¹¹ Artikel 10a, twaalfde lid, Wet LB 1964.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 3, paragraaf 1.1.

¹³ Dit zijn startups en scale-ups die voldoen aan de wettelijke definitie en waarvoor de RVO een beschikking heeft afgegeven. De voorgestelde artikelen 10b, tiende lid, onderdeel b, en elfde lid, 10ba, eerste lid, en 10bb, eerste lid, Wet LB 1964.

¹⁴ Het voorgestelde artikel 10b, eerste lid, Wet LB 1964.

¹⁵ De voorgestelde artikelen 2.8, tweede lid, en 3.83a, eerste lid, Wet IB 2001.

¹⁶ Het voorgestelde artikel 10b, derde lid, Wet LB 1964.

¹⁷ Hieronder wordt verstaan hetgeen de werknemer geniet bij de vervreemding verminderd met de uitoefenprijs.

¹⁸ Het voorgestelde artikel 10b, tweede lid, Wet LB 1964.

b. Definitie startup en scale-up

De in het wetsvoorstel opgenomen definitie van een startup en scale-up luidt:¹⁹ een inhoudingsplichtige:

- die een onderneming drijft die is gericht op snelle groei door middel van een schaalbaar en herhaalbaar bedrijfsmodel dat zijn oorsprong vindt in innovatie;²⁰*
- waarin geen aandelen en waarvan geen winstbewijzen worden verhandeld op een gereguleerde markt, en*
- waarin geen aandelen en waarvan geen winstbewijzen voor meer dan 25% rechte dan wel in feite direct of indirect worden gehouden door een lichaam waarvan de aandelen, onderscheidenlijk waarvan de winstbewijzen, worden verhandeld op een gereguleerde markt.*

De RVO stelt op verzoek bij beschikking vast welke bedrijven kwalificeren als startup of scale-up²¹ Een positieve beschikking heeft een geldigheidsduur van 8 jaar. Deze beschikking kan op aanvraag drie keer met 5 jaar worden verlengd, waardoor de maximale kwalificatieduur 23 jaar is. De kwalificatie vervalt als niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden, of bij faillissement. De inhoudingsplichtige moet dit binnen vier weken melden bij de RVO,²² waarop deze de beschikking intrekt.²³ Als de melding niet tijdig plaatsvindt, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd van de vijfde categorie (maximaal € 103.000).²⁴

Als aanvullende eis²⁵ wordt voorgesteld dat de inhoudingsplichtige voldoet aan de mkb-definitie²⁶ en andere voorwaarden²⁷ van de AGVV.²⁸ Als de inhoudingsplichtige hier niet aan voldoet, moet hij blijven binnen de grenzen²⁹ van de de-minimisverordening.³⁰

c. Maatregelen ter dekking

Ter dekking van de budgettaire effecten van het wetsvoorstel worden in de inkomstenbelasting de meewerkaftrek en de stakingsaftrek per de ingangsdatum van het wetsvoorstel versoerd tot 25% en vervolgens drie jaar later geheel afgeschaft.

d. Inwerkingtreding en evaluatie

¹⁹ Het voorgestelde artikel 10ba, eerste lid, Wet LB 1964.

²⁰ Onder een schaalbaar en herhaalbaar bedrijfsmodel wordt verstaan het vermogen van een onderneming om de omzet snel te laten groeien zonder ten minste lineaire inzet van meer mensen, meer middelen of hogere kosten, door gebruik te maken van technologie die tot lagere marginale kosten leidt en schaalvoordelen biedt. Onder innovatie wordt verstaan het ontwikkelen of verbeteren van producten, diensten, processen of technologieën, waarbij sprake is van technische vernieuwing of significante functionele verbetering ten opzichte van de sector.

²¹ Het voorgestelde artikel 10bb Wet LB 1964.

²² Het voorgestelde artikel 10bc Wet LB 1964.

²³ Het voorgestelde artikel 10bd Wet LB 1964.

²⁴ Het voorgestelde artikel 10bc, derde lid, Wet LB 1964.

²⁵ Het voorgestelde artikel 10b, tiende lid, onderdeel b, en elfde lid, Wet LB 1964.

²⁶ De onderneming heeft niet meer dan 250 medewerkers in dienstbetrekking, heeft een jaaromzet over het jaar voorafgaande aan toekenning van het aandelenoptierecht van maximaal € 50 miljoen of een balanstotaal op het moment van toekenning van het aandelenoptierecht van maximaal € 43 miljoen.

²⁷ Niet wordt toegelicht wat hieronder wordt verstaan.

²⁸ De AGVV zal per 1 januari 2027 worden herzien, [Raadpleging: Herziening van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening - Europa decentraal](#).

²⁹ Het bedrag aan de-minimissteun dat aan één bedrijf wordt verleend mag niet hoger zijn dan € 300.000 per drie jaar. Deze drempel geldt cumulatief voor alle vormen van steun die onder de verordening vallen. Voor de maximale beschikkingsduur van 23 jaar gaat het dan om een bedrag van maximaal € 2,1 miljoen. De RVO zal op basis van informatie van de betreffende bedrijven controleren of aan de drempels wordt voldaan. Memorie van toelichting, paragraaf 3.

³⁰ 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 de-minimissteun (de-minimisverordening).

Het wetsvoorstel treedt in werking bij koninklijk besluit, waarbij kan worden voorzien in terugwerkende kracht.³¹

Het voorstel voorziet in een evaluatie van de maatregelen binnen zeven jaar na inwerkingtreding.³² Het voorstel bepaalt dat vervolgens een wijzigingswet wordt ingediend op grond waarvan de maatregelen, indien de wet wordt aangenomen, vervallen met ingang van 1 januari van het kalenderjaar acht jaar na inwerkingtreding, tenzij uit de evaluatie blijkt dat de maatregelen doeltreffend zijn en geen ongewenste effecten hebben.³³

4. Noodzaak, doeltreffendheid en doelmatigheid van fiscale stimulering startups en scale-ups

Uit de toelichting lijkt te volgen dat het voorstel beoogt een oplossing te bieden voor het probleem dat startups en scale-ups in Nederland minder goede kansen hebben om succesvol te groeien, onder andere doordat ze minder goed financiering in de vroege fase kunnen ophalen en minder goed in staat zijn personeel aan te trekken en te behouden.³⁴ De toelichting motiveert echter niet dat dit probleem wordt veroorzaakt door de fiscale behandeling van werknemersopties of dat de voorgestelde maatregel de meest effectieve en efficiënte oplossing is voor dit probleem.³⁵

Daarbij komt dat volgens de toelichting ook buitenlandse bedrijven een aanvraag bij de RVO kunnen doen.³⁶ Hoewel dit in overeenstemming is met de Europese verkeersvrijheden, maakt dit de regeling minder effectief door mogelijke weglekeffecten. De maatregel stimuleert immers ook investeringen in buitenlandse startups en scale-ups. De regeling draagt voor dat gedeelte niet bij aan het doel van het vergemakkelijken van het ophalen van financiering door Nederlandse innovatieve bedrijven.

Volgens de toelichting is in de internetconsultatie³⁷ – waarbij nog was voorzien in aanpassing van de maatregel in box 3³⁸ – gewezen op het ontbreken van een regeling voor indirecte investeringen: van particulieren in box 3 via fondsen in startups en scale-ups, terwijl dit een groot deel van de investeringen zou betreffen. De toelichting geeft aan dat dit voor het kabinet reden is om te onderzoeken op welke manier een dergelijke maatregel volgend jaar wettelijk zou kunnen worden geregeld.³⁹

De Afdeling wijst erop dat de genoemde weglekeffecten met een regeling voor

³¹ Zowel de inwerkingtreding als de terugwerkende kracht kan voor de verschillende artikelen en onderdelen van het wetsvoorstel verschillend worden vastgesteld. Het voorgestelde artikel XI.

³² Het voorgestelde artikel IX.

³³ Het voorgestelde artikel X.

³⁴ Memorie van toelichting, paragrafen 1 en 8.

³⁵ Zo blijkt Californië ondanks een zwaardere belastingheffing onverminderd populair als vestigingsplaats voor start-ups: Iwan Raats, Ondanks dreiging van rijkentaks blijft Californië een start-upwalhalla, het Financieel Dagblad 21 augustus 2026, <https://fd.nl/samenleving/1609659/ondanks-dreiging-van-rijkentax-blijft-californie-een-start-upwalhalla> en stelt Jasper H. van Dijk, Extra financiering voor start- en scale-ups is niet nodig in Nederland, ESB 2025 111(4857), 211-213, <https://esb.nu/extra-financiering-voor-start-en-scale-ups-is-niet-nodig-in-nederland/>, dat het aanbod van talent vergroten en de Europese interne markt versterken effectiever is dan maatregelen gericht op het verhelpen van financieringsproblemen.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

³⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/startup/b1>.

³⁸ In het bij koninklijke boodschap van 16 mei 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 om werkelijke inkomsten uit bezittingen en schulden in box 3 te belasten (Wet werkelijk rendement box 3) (Kamerstukken 36748) is een definitie van een startende onderneming opgenomen. In de consultatieversie van het voorliggende wetsvoorstel werd deze definitie gewijzigd in een definitie van een startup en scale-up.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.4.

beleggingsfondsen naar verwachting vele malen groter zullen zijn. Op grond van de Europese verkeersvrijheden zullen dergelijke beleggingsfondsen immers ook mede of alleen in buitenlandse startups en scale-ups mogen beleggen. Gegeven de hogere rendementen die bijvoorbeeld Amerikaanse bedrijven bieden, ligt het voor de hand dat in dat geval vooral buiten Nederland en zelfs Europa wordt belegd. Dat is echter niet het doel van de faciliteit.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijke weglekeffecten van investeringen in buitenlandse startups en scale-ups. Tevens adviseert zij deze weglekeffecten en gevolgen daarvan te betrekken bij het onderzoek naar en overweging van een eventuele aanvullende maatregel in box 3, bijvoorbeeld voor beleggingsfondsen.

Het voorstel bevat een regeling in de Wet op de loonbelasting 1964 voor aandelenoptierechten die in het kader van een tegenwoordige of vroegere dienstbetrekking aan een of meer werknemers worden toegekend door een onderneming die op basis van een beschikking van de RVO wordt aangemerkt als een start-up of scale-up. Om in aanmerking te kunnen komen voor een beschikking om te worden aangemerkt als start-up of scale-up geldt als voorwaarde dat de onderneming kwalificeert als een inhoudingsplichtige.

Het begrip inhoudingsplichtige wordt in de Wet op de loonbelasting 1964 in beginsel beperkt tot ondernemingen die in Nederland zijn gevestigd. Indien een onderneming niet in Nederland is gevestigd kwalificeert de onderneming alleen als inhoudingsplichtige voor zover de onderneming in Nederland een zogenoemde vaste inrichting of vaste vertegenwoordiger heeft dan wel zich vrijwillig in Nederland heeft gemeld als inhoudingsplichtige omdat hij werknemers in dienst heeft die in Nederland belastingplichtig voor de inkomstenbelasting zijn.

Aandelenoptierechten die een werknemer in het kader van de dienstbetrekking ontvangt van zijn werkgever vallen in termen van belastingverdragen onder loon, salarissen en soortgelijke beloningen ter zake van de dienstbetrekking. Deze beloningen zijn op basis van belastingverdragen in beginsel belast in het loon in het land waar de dienstbetrekking wordt uitgeoefend. Voor zover er een fiscaal voordeel wordt gegeven in de vorm van de grondslagversmalling is deze dus altijd gekoppeld aan werkzaamheden voor een start-up of scale-up die in Nederland zijn uitgeoefend. Voor zover zich al waardemutaties in de aandelenopties of aandelen plaatsvinden voordat de werknemer in Nederland gaat werken of nadat de werknemer Nederland heeft verlaten, worden weglekeffecten voorkomen door de step-up-regeling en de emigratieregeling die in het voorstel zijn opgenomen.

Gelet op het vorenstaande is het kabinet van mening dat er geen weglekeffecten zullen optreden doordat er enerzijds sprake moet zijn van een inhoudingsplichtige en anderzijds de regeling beperkt is tot werkzaamheden die in Nederland worden uitgevoerd. Bij toekomstige wetgeving in het kader van box 3 kan dit uiteraard anders liggen. In dat geval zullen de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State opnieuw worden bekeken.

Uit de toelichting blijkt niet of hiermee rekening is gehouden met de in de toelichting genoemde, op het rapport van Techleap uit 2026 gebaseerde, vergelijking van de aantrekkelijkheid van Nederland met het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Frankrijk.⁴⁰

⁴⁰ Techleap, State of Dutch Tech 2026 report, p. 15 [State of Dutch Tech | Techleap](#). Volgens dit rapport is de groeiratio van Nederlandse scale-ups overigens groter dan dat van Zweden en het hoogst in Duitsland

Ook wordt onder meer in de evaluatie van de expatregeling⁴¹ opgemerkt dat de aantrekkelijkheid van Nederland ten opzichte van andere landen ook komt door niet-fiscale factoren zoals het gebruik van de Engelse taal, de infrastructuur en de zorg. De toelichting gaat hier in de tamelijk beknopte probleemomschrijving niet op in.

Het toetsingskader fiscale regelingen⁴² dwingt tot een precieze probleemdefinitie, doelformulering, motivering van de noodzaak van een financiële interventie, en als deze er is, dat het een fiscale interventie moet zijn. De toelichting geeft er geen blijk van dat dit toetsingskader is toegepast.

De toelichting maakt niet duidelijk waarom, als er een probleem is, overheidsingrijpen noodzakelijk is en bovendien het fiscale instrument, de voorgestelde fiscale maatregelen, het meest doeltreffende en doelmatige instrument zou zijn om dit probleem op te lossen. Dit klemmt temeer omdat het wel leidt tot een grotere complexiteit van het belastingstelsel.⁴³

In 2023 was de reden voor een generieke maatregel mede het tegengaan van de complexiteit in de uitvoeringspraktijk die een samenloop van verschillende regelingen voor verschillende groepen volgens de toenmalige toelichting per definitie met zich zou brengen.⁴⁴ Ook de Belastingdienst wijst in zijn uitvoeringstoets op de complexiteitsverhoging door de voorgestelde maatregelen en het daarmee gepaard gaande derde keuzemoment voor loonheffing bij aandelenoptieregelingen.

De toelichting maakt verder niet duidelijk hoe deze toename in complexiteit zich verhoudt tot het streven van het kabinet om tot een eenvoudiger belastingstelsel te komen. Volgens een ESB-artikel⁴⁵ zijn er in de praktijk geen voorbeelden van doelmatige fiscale regelingen voor startups te vinden en kan het daarmee op te lossen probleem en het daarmee gemoeide belastinggeld mogelijk beter worden opgelost via of besteed aan bijvoorbeeld onderwijs dan aan een fiscale regeling die moeilijk effectief is vorm te geven. Dit roept de vraag op of andere ook niet fiscale alternatieve maatregelen zijn overwogen om het gesignaleerde probleem op te lossen. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren dat sprake is van een probleem dat overheidsingrijpen met een fiscaal instrument vergt en dat als dat zo is, dat de voorgestelde fiscale maatregelen de meest effectieve en meest doelmatige oplossing zijn.

Het kabinet heeft de toelichting op deze punten aangevuld.

5. Evaluatie en horizonbepaling

a. Afzien van evaluatie bestaande regeling loonbelasting

Het gebrek aan empirische onderbouwing voor de voorgestelde maatregelen, lijkt te worden vergroot doordat is afgezien van evaluatie van de per 2023 ingevoerde Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten. De voorgestelde maatregelen liggen volgens de toelichting in het verlengde van de in die wet opgenomen maatregelen,

(gevolgd door Zwitserland, daarna komen pas de UK en Frankrijk).

⁴¹ Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 145, blg-1148481, p. 36.

⁴² <https://rbv.rijksfinancien.nl/modellen/2022/overig/4.55>.

⁴³ Zie in deze zin ook Philippe Albert, Fiscale vervuiling, Weekblad fiscaal recht 2026/164.

⁴⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 3, paragraaf 1.

⁴⁵ Vinzenz Ziesemer en Julia van Rijn, Fiscale regeling startups moeilijk doelmatig vorm te geven, ESB 2026 111(4857), 225-227, <https://esb.nu/fiscale-regeling-startups-moeilijk-doelmatig-vorm-te-geven/>.

hebben in principe dezelfde doelstelling en zijn gericht op dezelfde doelgroep.⁴⁶

Het doel van die maatregelen was het wegnemen van liquiditeitsproblemen die zich voor kunnen doen in het geval van belastingheffing op het moment van uitoefenen van het aandelenoptierecht. Het verlagen van de verschuldigde belasting was in 2023 nadrukkelijk geen doel.⁴⁷

Het was de bedoeling dat de per 2023 ingevoerde Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten binnen vijf jaar zou worden geëvalueerd. In de toelichting op die wet staat dat uit die evaluatie zou moeten blijken of er daadwerkelijk sprake was van een toename van het gebruik van aandelenoptierechten als loon bij startups en scale-ups en in andere sectoren, een doel dat, voorzover het startups en scale-ups betreft, ook met het voorliggende voorstel wordt beoogd.

Een ander belangrijk element van die evaluatie zou zijn geweest de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid door de Belastingdienst. Verder zou op basis van monitoring vooruitlopend op de evaluatie worden gezien in hoeverre de gewijzigde fiscale behandeling een positieve invloed had op de inzet van aandelenoptierechten als instrument om personeel aan te trekken en te behouden.⁴⁸

Tijdens de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel werd een motie aangenomen om na drie jaar een reflectietoets⁴⁹ uit te voeren,⁵⁰ met daarbij het verzoek in de evaluatie bij de weging van de effectiviteit van de wet expliciet te kijken naar het gebruik van startups en scale-ups.⁵¹ Die reflectietoets had in 2026 moeten plaatsvinden naast een evaluatie na vijf jaar.

Ondanks de overeenkomsten in doelstelling, kiest de regering ervoor niet eerst de huidige regeling te evalueren om te bepalen of de maatregelen het beoogde effect hebben en er sprake is van een efficiënte aanwending van overheidsmiddelen. In plaats daarvan wordt in de toelichting opgemerkt dat de evaluatie van de huidige regeling niet plaats zal vinden, omdat dit niet zinvol zou zijn nu met dit wetsvoorstel reeds verdergaande wijzigingen worden doorgevoerd.⁵²

De Afdeling vindt dit geen overtuigende redenering, nu het meer voor de hand zou liggen om eerst te evalueren alvorens tot verdergaande maatregelen over te gaan. Dergelijke maatregelen liggen immers niet voor de hand na een eventuele negatieve evaluatie.

De Afdeling adviseert eerst de bestaande regeling te evalueren en afhankelijk van de uitkomsten daarvan te besluiten of en zo ja welke wijzigingen nodig zijn. Als de regering dat niet wenst, adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren waarom niet eerst de huidige regeling wordt geëvalueerd op haar doeltreffendheid en de effecten in de praktijk, alvorens de fiscale regeling uit te breiden.

⁴⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 8.

⁴⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 3, paragrafen 1 en 6.

⁴⁸ Kamerstukken II 2012/22, 35929, nr. 3, p. 3.

⁴⁹ Met de term 'reflectietoets' lijkt een vorm van invoeringstoets bedoeld te zijn. De motie gebruikt ook meerdere keren de term evaluatie. Uit de behandeling van de motie lijkt te volgen dat zowel een reflectietoets na drie jaar als een evaluatie na vijf jaar beoogd is. Handelingen II 2021/22, nr. 94, item 25.

⁵⁰ Oorspronkelijk was een motie ingediend om de evaluatie te vervroegen van vijf naar drie jaar, Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 16.

⁵¹ Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 17.

⁵² Memorie van toelichting, paragraaf 8.

Naar het kabinet begrijpt ziet de Afdeling advisering van de Raad van State het huidige voorstel als een uitbreiding van de Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten. Dat is, naar het oordeel van het kabinet, slechts ten dele waar. Waar de Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten die per 2023 is ingevoerd voorziet in een beperkt uitstel van heffing en alleen voor aandelenoptierechten die niet direct op het moment van uitoefening verhandelbaar zijn en voor de volle breedte van bedrijven in Nederland, is het huidige voorstel een veel duidelijkere gerichte maatregel voor start-ups en scale-ups om hen in staat te stellen talenten aan te trekken voor posities binnen het bedrijf die cruciaal zijn om verder te kunnen groeien en waarvoor de Nederlandse start-ups en scale-ups moeten concurreren op een internationale arbeidsmarkt, terwijl veel andere landen al een fiscale stimuleringsmaatregel voor medewerkersparticipatie kennen.

Nederland loopt achter op veel andere landen op het punt van doorgroei van start-ups naar scale-ups.⁵³ Die achterstand heeft Nederland nu al en om die niet nog groter te laten worden, hecht het kabinet er belang aan om de invoering van het voorstel niet uit te stellen. In overleggen met en samenkomsten van vertegenwoordigers van de start-up- en scale-upsector is vele malen gewezen op het grote belang van een regeling voor medewerkersparticipaties voor de sector die hen in staat moet stellen om te kunnen concurreren op de internationale arbeidsmarkt voor schaarse talenten met specifieke expertise. 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. Uitstel van de regeling tot eerst de Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten is geëvalueerd zou op dit een negatieve uitstraling naar de sector hebben en Nederland nog verder op achterstand zetten.

b. Evaluatie en evaluatietermijn voorgestelde regeling

De voorgestelde regeling zal in plaats van de gebruikelijke vijf jaar, niet eerder dan binnen zeven jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Daarmee worden de maatregelen die per 2023 vooral ten behoeve van startups en scale-ups zijn ingevoerd en de nu voorgestelde daarop voortbordurende verdergaande maatregelen niet eerder dan in 2033 geëvalueerd. Dit betekent dat al die tijd niet duidelijk is of de maatregelen effectief en efficiënt zijn. Het is de vraag in hoeverre deze handelwijze zich verhoudt tot de plicht om fiscale regelingen periodiek te evalueren, en het kabinetsbeleid dit doorgaans elke vijf jaar te doen.⁵⁴

De Afdeling wijst verder op het streven van het kabinet om negatief geëvalueerde fiscale regelingen af te schaffen of te versoberen. Daarvoor is het van belang dat fiscale regelingen regelmatig en tijdig worden geëvalueerd. Het geheel afzien van evaluatie vanwege uitbreiding van een nog niet geëvalueerde fiscale regeling is niet in lijn met dat streven en vergroot bovendien het risico dat een mogelijk ondoeltreffende en ondoelmatige regeling onnodig lang in stand blijft.

De Afdeling adviseert te motiveren waarom in de voorgestelde regeling wordt afgeweken van de gebruikelijke evaluatietermijn van vijf jaar na inwerkingtreding.

Het kabinet heeft de toelichting op dit punt aangevuld.

c. Horizonbepaling

De Afdeling wijst erop dat een horizonbepaling voor de voorgestelde

⁵³ Kamerstukken II 2024/25, 32 637, nr. 690

⁵⁴ Artikel 4.1, eerste lid, onderdeel c, van de Comptabiliteitswet 2016, de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 en de Voorjaarsnota 2026.

stimuleringsregelingen ontbreekt. Een horizonbepaling⁵⁵ is een wettelijke bepaling op grond waarvan een andere wettelijke bepaling op een vooraf bepaalde datum zonder nadere interventie komt te vervallen. Daardoor kan die bepaling alleen blijven bestaan als hiertoe een wetswijziging wordt aangenomen. Het toetsingskader fiscale regelingen beveelt aan een dergelijke horizonbepaling op te nemen en vraagt om een toelichting wanneer dit niet het geval is. Een dergelijke toelichting ontbreekt.

Hoewel de in het voorgestelde artikel X opgenomen regeling in de artikelsgewijze toelichting als horizonbepaling wordt aangeduid, is dit artikel dat niet. Er wordt een plicht voorgesteld om als de maatregelen bij evaluatie als niet doeltreffend of als leidend tot ongewenste effecten worden aangemerkt, een wijzigingswet in te dienen met het doel de betreffende bepalingen per de in artikel X opgenomen vervaldatum, 1 januari van het kalenderjaar acht jaar na inwerkingtreding, te laten vervallen. Anders dan bij een horizonbepaling moet er dus eerst nieuwe wetgeving worden aangenomen om de bepalingen te kunnen laten vervallen.

De Afdeling adviseert een horizonbepaling op te nemen, waardoor de voorgestelde maatregelen zonder nadere interventie na afloop van de gestelde termijn komen te vervallen. Als de regering een dergelijke bepaling niet wenst op te nemen, adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de overwegingen daartoe.

Het kabinet heeft de toelichting op dit punt aangevuld.

d. Doelstellingen mede in relatie tot artikel X

De Afdeling merkt in dit kader op dat de in de toelichting opgenomen omschrijving wanneer de maatregelen doeltreffend zijn,⁵⁶ weinig ambitieus is geformuleerd. Dit is temeer relevant, nu bij een positieve evaluatie van de maatregelen geen wijzigingswet hoeft te worden ingediend om de bepalingen te laten vervallen.⁵⁷ Zo is het de vraag of een causaal verband te leggen is met de fiscale regeling voor de met het voorstel beoogde doelen om een toename in medewerkersparticipatie te bereiken en de sector beter in staat te laten zijn personeel te behouden en aan te trekken. Ook groei die zou plaatsvinden zonder invoering van deze regeling wordt in deze formulering aangemerkt als aanwijzing dat de maatregel doeltreffend is. In dat geval kan ook sprake zijn van een cadeau-effect: het resultaat was ook zonder overheidssteun bereikt, maar dan gefinancierd met private, in plaats van met publieke middelen.

De wijziging van 2023 was bedoeld om liquiditeitsproblemen bij het verstrekken van aandelenopties weg te nemen.⁵⁸ Doordat die maatregel niet is geëvalueerd, is niet duidelijk of dat doel daarmee niet al is bereikt. Ook voor de voorgestelde maatregel is beoogd liquiditeitsproblemen te voorkomen.⁵⁹ Voor deze doelstelling is vereist dat eerst wordt vastgesteld dat er onder de huidige regeling nog steeds liquiditeitsproblemen zijn. De kans is aanwezig dat er op dit moment al geen liquiditeitsproblemen zijn en dat als bij een evaluatie van de voorgestelde regeling wordt vastgesteld dat er dan ook geen liquiditeitsproblemen zijn, dat niet noodzakelijkerwijs aan de voorgestelde regeling te danken is. Ook hier is het risico aanwezig van een cadeau-effect.

⁵⁵ Dit concept is in de Verenigde Staten ontwikkeld onder de naam 'sunset legislation'. Het wordt ook omschreven in punt 7 van het toetsingskader fiscale regelingen.

⁵⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 8.

⁵⁷ Het voorgestelde artikel X.

⁵⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 3. Dit blijkt ook al uit de benaming van die wet: Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 tot wijziging van de fiscale regeling voor aandelenoptierechten met het oog op het wegnemen van een liquiditeitsprobleem in het geval van het verstrekken van aandelenoptierechten als loon (Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten).

⁵⁹ Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 10b, eerste lid, Wet LB 1964.

In andere evaluaties, bijvoorbeeld van de WBSO⁶⁰ en de innovatiebox,⁶¹ maar ook van de giftenaftrek,⁶² wordt hierbij de zogeheten ‘bang-for-the-buck’ als maatstaf genomen: hoeveel bedraagt de door de regeling gegenereerde extra opbrengst per euro belastingkorting die verleend is.⁶³ Voor een positieve evaluatie wordt een bang-for-the-buck van meer dan 1 vereist, omdat alleen dan de fiscale regeling meer oplevert dan deze kost. Het is de vraag waarom niet ook voor de nu voorliggende maatregelen als evaluatiecriterium zou moeten gelden dat de bang-for-the-buck meer dan 1 moet zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het mogelijke cadeau-effect van de maatregel, om de doelstellingen en daarmee de evaluatiecriteria ambitieuzer te formuleren en daarbij ook het bang-for-the-buck-criterium mee te nemen.

Het kabinet heeft de toelichting op deze punten aangevuld.

6. Gelijkheidsbeginsel

Met de introductie van een afzonderlijke regeling voor werknemers van startups en scale-ups komen er twee naast elkaar bestaande regimes in de loonbelasting voor werknemers met aandelenopties. Voor werknemers van startups en scale-ups wordt 65% van het inkomen uit aandelenopties in aanmerking genomen op het moment van vervreemding van de met de opties verkregen aandelen. De werknemer kan zelf het heffingsmoment kiezen, omdat hij bepaalt hoeveel aandelen hij wanneer vervreemdt. Zolang hij de aandelen niet vervreemdt, vindt geen heffing in de loonbelasting plaats en ook niet in box 3.

Voor overige werknemers blijft de huidige regeling van toepassing. Zij worden belast over 100% van het inkomen uit aandelenopties op het moment van het verhandelbaar worden van de met de opties verkregen aandelen.⁶⁴ De werknemer heeft zelf geen invloed op het moment dat de aandelen verhandelbaar worden en kan dus niet zelf het heffingsmoment kiezen.⁶⁵ Zolang hij de aandelen niet vervreemdt, vallen ze vanaf het moment van verhandelbaar worden in box 3.⁶⁶

Overige werknemers worden op een eerder moment (verhandelbaarheid in plaats van vervreemding) zonder vermindering van de heffingsgrondslag (100% in plaats van 65%) belast en worden zolang ze de aandelen niet vervreemden vanaf het moment van verhandelbaar worden jaarlijks in box 3 belast, terwijl werknemers van startups en

⁶⁰ Bijvoorbeeld SEO economisch onderzoek/Dialogic, Evaluatie wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) 2018-2022, 2025, Kamerstukken II 2024/25, 32637/33009, nr. 670, blg-1190272, p. 25.

⁶¹ Dialogic/SEO economisch onderzoek, Evaluatie van de innovatiebox 2010-2019. Doelgroepbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 127, blg-1122450, p. 2.

⁶² SEO economisch onderzoek, Geven en nemen. Evaluatie giftenaftrek 2016-2021, 2024, Kamerstukken II 2023/24, 36410 IX nr. 42, blg-1134781, p. 41.

⁶³ Zie bijvoorbeeld de Evaluatie van de innovatiebox 2010-2019, Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 127, blg-1122450, p. 75: “Deze maatstaf beschrijft hoeveel elke euro aan gederfde belastinginkomsten (‘buck’) leidt tot hogere uitgaven (‘bang’)”.

⁶⁴ Bij onvoorwaardelijk toegekende opties is dit gelijk aan het moment van uitoefening. Bij voorwaardelijk toegekende opties worden de aandelen in bepaalde situaties bij fictie vijf jaar na beursgang of uitoefening geacht verhandelbaar te zijn.

⁶⁵ Wel geldt ook voor deze werknemer een keuzeregeling voor heffing op het moment van uitoefening.

⁶⁶ In het voorgestelde nieuwe box 3-stelsel zullen deze aandelen worden belast onder het vermogensaanwasregime. Het bij koninklijke boodschap van 16 mei 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 om werkelijke inkomsten uit bezittingen en schulden in box 3 te belasten (Wet werkelijk rendement box 3) (Kamerstukken 36748).

scale-ups in die periode niet in box 3 worden belast en pas bij vervreemding in de loonbelasting.⁶⁷ Hierbij is tevens relevant dat uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst blijkt dat de heffing na uitdiensttreding en emigratie feitelijk illusoir is, waardoor er in die gevallen naar verwachting in het geheel geen belasting zal worden geheven.

De wetgever heeft op fiscaal terrein in het algemeen een ruime beoordelingsvrijheid bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van gelijke gevallen, en als het gelijke gevallen betreft of daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die verschillend te behandelen.⁶⁸ De toelichting gaat echter niet in op de vraag of en zo ja, waarom overige werknemers met aandelenopties ongelijk zijn aan werknemers van startups en scale-ups met aandelenopties en geeft ook geen rechtvaardiging voor het verschil in behandeling tussen deze gevallen voor zowel het heffingsmoment als de heffingsgrondslag.

Bij de invoering van de sinds 2023 geldende regeling werd nog opgemerkt dat hoewel knelpunten van startups en scale-ups de aanleiding hiervoor vormden, werd gekozen voor een generieke maatregel, mede om tegemoet te komen aan andere situaties waarin beperkte liquiditeit een rol speelt.⁶⁹ Het gebrek aan empirische onderbouwing voor de afwijkende behandeling, het niet evalueren van de bestaande fiscale regeling en de omvang van het fiscale voordeel voor individuele werknemers van startups en scale-ups, helpen niet bij de rechtvaardiging van het voorgestelde fiscale onderscheid tussen deze groepen werknemers.

a. Verschil in heffingsmoment

Met het verleggen van het heffingsmoment in de loonbelasting van het moment van verhandelbaar worden van de aandelen naar dat van vervreemding wordt volgens de toelichting beoogd tegemoet te komen aan het knelpunt van onvoldoende liquide middelen om op het huidige heffingsmoment de verschuldigde belasting te kunnen voldoen.

De toelichting geeft geen empirische onderbouwing dat er een dergelijk liquiditeitsprobleem is en dat dit probleem is voorbehouden aan werknemers met opties in startups en scale-ups en dit daarom een verschil in behandeling zou kunnen rechtvaardigen. De Raad voor de rechtspraak heeft in haar advies ook gewezen op mogelijke discussies die kunnen ontstaan over de rechtvaardiging voor het verschil in behandeling ten opzichte van overige werknemers en voorziet juridische geschillen hierover.

Bij de wijziging van 2023 merkte de regering op dat voor het kunnen beschikken over voldoende liquide middelen het niet nodig is om pas te heffen bij vervreemding van de

⁶⁷ Het rendement op de aandelen wordt zolang de aandelen de loonsfeer nog niet hebben verlaten als loon in aanmerking genomen op het heffingsmoment van vervreemding van de aandelen. Ook hierop is de grondslagversmalling van toepassing. Het voorgestelde artikel 10b, eerste, tweede en veertiende lid, Wet LB 1964.

⁶⁸ Dit betreft een beoordeling aan de hand van de discriminatieverboden in artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in samenhang met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1657, waarbij het ging om een verschil in fiscaal voordeel afhankelijk van de vraag of een WGA-uitkering direct van het UWV of via de werkgever werd ontvangen. In dat geval was volgens de Hoge Raad sprake van ongelijke behandeling van gelijke gevallen waarvoor geen rechtvaardiging bestond.

⁶⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 3, paragraaf 1.

met de opties verkregen aandelen.⁷⁰ De veronderstelling dat er bij het verhandelbaar worden voldoende liquiditeiten aanwezig (kunnen) zijn, lijkt bovendien nog steeds het uitgangspunt.⁷¹ Daarnaast werd destijds ook aangegeven dat uitstel tot het moment van vervreemding tot uitvoeringstechnische problemen leidt die een samenloop van verschillende regelingen voor verschillende groepen per definitie met zich brengt.⁷² Bovendien werd erop gewezen dat een regeling als de nu voorgestelde mogelijkheden biedt voor fiscale planning, omdat de belastingplichtige zelf het moment van vervreemding en daarmee het heffingsmoment kan bepalen. Met het aansluiten bij het moment van vervreemding zou het reële risico ontstaan van langdurig uitstel van heffing en oneigenlijk gebruik.⁷³ De toelichting maakt niet duidelijk waarom deze redenen om niet tot verlegging van het heffingsmoment over te gaan, nu niet meer gelden.

De Afdeling adviseert voor beide groepen eenzelfde heffingsmoment te blijven hanteren dan wel in de toelichting dragend te motiveren wat een objectieve en redelijke rechtvaardiging zou zijn om alleen voor werknemers van startups en scale-ups over te gaan tot een verdergaande verlegging van het heffingsmoment. Een louter budgettaire reden lijkt overigens onvoldoende om een verschil in behandeling te rechtvaardigen. Ook adviseert zij in te gaan op de consequenties van het door de Raad voor de rechtspraak gesignaleerde risico van geschillen over het verschil in behandeling.

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 genoeg 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 genoeg 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 dus ook een aanzienlijk risico dat zij niet

⁷⁰ Bij het verhandelbaar worden van de aandelen kan indien nodig een deel worden verkocht om met de opbrengst daarvan de verschuldigde belasting te betalen. Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 3, p. 2. Dit wordt voor andere beleggingen in box 3 ook als rechtvaardiging genoemd om in liquiditeitsproblemen geen reden te zien om van een vermogensaanwasbelasting af te zien, zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2024/25, 36748, nr. 3, artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.17.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld voetnoot 14 in het algemeen deel van de memorie van toelichting, waarin staat dat in een periode waarin de aandelen nog niet verhandelbaar zijn wordt voorkomen dat er belasting moet worden betaald, omdat er dan sprake kan zijn van onvoldoende liquiditeiten. Daarbij is de veronderstelling dat daar niet langer sprake van kan zijn wanneer de aandelen wel verhandelbaar zijn.

⁷² Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 3, p.3.

⁷³ Kamerstukken II 2021/22, 35929, nr. 3.

beloont worden voor het genoeg 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 min of meer 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 de RVO-beschikking wordt ingetrokken (de werknemer behoudt wel het voordeel over de periode dat de beschikking wel geldend was).

Zoals hiervoor aangegeven is er geen sprake van gelijke gevallen. Het kabinet herkent dit gesignaleerde risico dan ook niet.

b. Verschil in belastinggrondslag

Volgens de toelichting leidt het in aanmerking nemen van 65% van het inkomen uit aandelenopties tot een effectief belastingtarief van 32%, dat ongeveer gelijk is aan het gecombineerde tarief van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting voor aandeelhouders in box 2.⁷⁴ Volgens de toelichting is deze grondslagversmalling vooral bedoeld om het delen in het ondernemingsrisico aantrekkelijker te maken.⁷⁵ De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom deze specifieke groep werknemers meer vergelijkbaar is met aanmerkelijk belanghouders dan met overige werknemers die aandelenopties krijgen van hun werkgever en op die wijze ook in het ondernemingsrisico delen. Zonder een dergelijke toelichting lijkt sprake van het ongelijk behandelen van gelijke gevallen en gelijk behandelen van ongelijke gevallen.

Uit de evaluatie van de expatregeling volgt dat meer dan tweederde van de werknemers van startups gebruikmaakt van die regeling.⁷⁶ Dit houdt in dat op dit moment 30% en vanaf 2027 27% van hun loon niet wordt belast. Dit geldt ook voor loon in de vorm van aandelenopties. De grondslag is voor deze werknemers al teruggebracht tot, vanaf 2027, 73% van het loon. Dit roept de vraag op waarom voor deze werknemers aanvullend op (tijdens de vijfjaarstermijn van de expatregeling)⁷⁷ dan wel aansluitend op de expatregeling, een extra grondslagversmalling moet worden toegepast over het inkomen uit aandelenopties. De toelichting gaat niet in op deze mogelijke samenloop met de expatregeling en geeft geen rechtvaardiging voor het heffingsverschil dat hierdoor kan ontstaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of er sprake is van ongelijke gevallen en als dat niet zo is dragend te motiveren wat de rechtvaardiging zou zijn voor het verschil in heffingsgrondslag en daarbij ook in te gaan op de mogelijke samenloop met de expatregeling. Als er sprake is van gelijke gevallen en het niet mogelijk blijkt een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het onderscheid te

⁷⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.1.

⁷⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.1.

⁷⁶ SEO economisch onderzoek, Kunde, Kosten en Keuzes, Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016-2022, 2024, Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 145, blg-1148481, tabel 3.4 en paragraaf 3.1.3, p. 44 en 70.

⁷⁷ Bij vervreemding van de met opties verkregen aandelen binnen de vijfjaarstermijn van de expatregeling zou het inkomen uit aandelenopties voor 47,45% (73% van 65) als loon belast worden. Dit zou leiden tot een effectief tarief van maximaal 23,49% (49,5% van 47,45), minder dan de helft van wat overige werknemers over een dergelijk loon betalen.

geven, adviseert de Afdeling de maatregel te schrappen.

Zoals hiervoor aangegeven is er geen sprake van gelijke gevallen. Het kabinet herkent dit gesignaleerde risico dan ook niet.

7. EU-aspecten

a. Staatssteunaspecten

Volgens de toelichting is de voorgestelde maatregel voor werknemers van startups en scale-ups een steunmaatregel in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Er hebben volgens de toelichting informele gesprekken plaatsgevonden met (diensten van) de EC om te onderzoeken of de maatregel in de huidige vorm aan de EU-staatssteunregels kan voldoen. Op basis van de gesprekken wordt voorgesteld voor de loonbelasting voorlopig aan te sluiten bij de mkb-vrijstelling en andere voorwaarden⁷⁸ van de nog te herziene AGVV en de de-minimisverordening.⁷⁹ De toelichting biedt geen inzicht in hoeverre de EC op dit moment zekerheid kan bieden over de tekst van de nieuwe AGVV per 1 januari 2027 en of dit in de informele gesprekken is betrokken. De toelichting geeft wel aan dat het kabinet voornemens is om de gesprekken met (diensten van) de EC voort te zetten en te onderzoeken of een goedkeuring kan worden verkregen voor de gehele regeling. Er lijkt evenwel daarvoor (nog) geen formele (pre)notificatie te zijn gestart.

Als aan de voorwaarden van de AGVV wordt voldaan, is sprake van geoorloofde staatssteun en kan notificatie achterwege blijven. De AGVV zal per 1 januari 2027 worden herzien, waarbij ook de definitie van innovatieve onderneming wordt aangepast.⁸⁰ Deze definitie is in het voorontwerp van de AGVV nog niet opgenomen.⁸¹ Wel is aangegeven dat het steeds om niet-beursgenoteerde ondernemingen moet gaan die niet langer dan 10 jaar bestaan.⁸² De Nederlandse definitie die het mogelijk maakt dat een bedrijf gedurende maximaal 23 jaar als startup of scale-up wordt aangemerkt, verhoudt zich hier niet goed toe.

Het is onduidelijk in hoeverre de herziene AGVV zal aansluiten bij de door de EC aanbevolen gemeenschappelijke definitie voor innovatieve startups en scale-ups⁸³ en welke concrete voorwaarden aan een vrijstelling zullen worden gesteld. Omwille van een zorgvuldig wetgevingsproces lijkt het voor de hand liggend om die ontwikkeling af te wachten. Dan kan een geïnformeerd debat met het parlement plaatsvinden over de concrete vormgeving van de voorgestelde maatregelen. Als de regering vasthoudt aan spoedige invoering, ligt het ter wille van de rechtszekerheid en met het oog op de wens voor de gehele regeling goedkeuring te verkrijgen, voor de hand een notificatievoorstel bij de EC in te dienen en de uitkomst daarvan af te wachten alvorens het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer. Dat het wetsvoorstel bij koninklijk besluit in werking treedt, lijkt daarbij niet afdoende. De Afdeling wijst erop dat op grond van artikel 108, derde lid, VWEU iedere voorgenomen steunmaatregel ter goedkeuring bij de EC moet worden aangemeld. Dit betekent dat vóór vaststelling van de wet waarin de wijzigingen zijn opgenomen duidelijkheid moet bestaan.

De Afdeling constateert dat er op dit moment geen zekerheid bestaat dat de fiscale

⁷⁸ Niet wordt toegelicht wat hieronder wordt verstaan. In de wettekst wordt naar de huidige tekst van de AGVV verwezen.

⁷⁹ Zie onderdeel 3b van dit advies (Definitie startup en scale-up).

⁸⁰ [Raadpleging: Herziening van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening - Europa decentraal.](#)

⁸¹ Artikel 2, punt 89.

⁸² Artikel 1, punt 5g.

⁸³ Zie ook onderdeel 7b van dit advies (Gemeenschappelijke definitie innovatieve startups en scale-ups).

faciliteiten voldoen aan de staatssteunregels. Zij merkt op dat het parlement zich hier dus ook geen oordeel over kan vormen, hetgeen niet bijdraagt aan zorgvuldige totstandkoming van wetgeving.

De Afdeling adviseert de benodigde stappen te ondernemen ter verkrijging van rechtszekerheid omtrent de staatssteunaspecten. Zij adviseert verder bij beoogde aansluiting bij de AGVV eerst de herziening daarvan af te wachten. Voor een algehele goedkeuring adviseert zij voor de stimuleringsmaatregelen een notificatieprocedure te starten en het wetsvoorstel niet eerder dan na goedkeuring door de EC in te dienen.

Uit informele contacten met de diensten van de Europese Commissie heeft het kabinet geconcludeerd dat de fiscale faciliteit werknemersopties in startups en scale-ups onder een artikel voor werknemersaandelenregelingen in de sinds eind juli jl. voorliggende tekst van de nieuwe AGVV en onder de de minimis verordening kan worden gebracht. Daarmee is ook duidelijk welke concrete voorwaarden aan de vrijstelling worden gesteld. Dit biedt een voldoende basis om het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.

b. Gemeenschappelijke definitie innovatieve startups en scale-ups

De EC heeft op 18 maart 2026 de ‘Aanbeveling betreffende de definitie van innovatieve ondernemingen, innovatieve start-ups en innovatieve scale-ups’ gepubliceerd.⁸⁴ Volgens de EC hanteren de lidstaten momenteel verschillende definities voor deze ondernemingen, wat kan leiden tot een inconsistente toepassing van maatregelen in verschillende landen. Het doel van de EC is door een gemeenschappelijke definitie tot een consistente en gelijke behandeling in alle lidstaten te komen.⁸⁵ De EC beveelt de lidstaten onder meer aan om de definitie te gebruiken wanneer zij wetgevende, beleidsmatige of financiële steunmaatregelen of uitvoeringsprogramma's vaststellen die gericht zijn op innovatieve ondernemingen, innovatieve startups en innovatieve scale-ups.

De regering kiest er echter voor om niet aan te sluiten bij de Europese definitie, omdat een eigen definitie beter zou aansluiten bij de praktijk.⁸⁶ De toelichting gaat echter niet in op de nadelen van een eigen definitie voor de door de EC beoogde harmonisatie, de gegevensverzameling in EU-verband en voor de uitkomst van een notificatie, noch worden deze nadelen afgewogen tegen het voordeel van het hanteren van een eigen definitie.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de keuze niet aan te sluiten bij de door de EC aanbevolen gemeenschappelijke definitie voor innovatieve startups en scale-ups.

Zoals aangegeven in de toelichting sluit een eigen definitie beter aan bij de praktijk dan de gemeenschappelijke definitie. Bovendien is gebleken dat de gemeenschappelijke

⁸⁴ Aanbeveling EU) 2026/720 van de Commissie betreffende de definitie van innovatieve ondernemingen, innovatieve start-ups en innovatieve scale-ups. Zie: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202600720.

⁸⁵ De basis van de definities is de afbakening van wat onder “innovatieve onderneming” moet worden verstaan, dit betreft onder meer eisen over het percentage onderzoeks- en ontwikkelingskosten en de soort activiteiten. Vervolgens worden de subgroepen innovatieve startups en scale-ups gedefinieerd. Een startup moet onder meer minder dan 100 werknemers hebben en niet meer dan 10 jaar actief zijn. Bij een scale-up moet onder meer het aantal werknemers of de inkomsten in de voorgaande twee jaar gemiddeld met meer dan 20% per jaar zijn toegenomen en moet hetzij het aantal werknemers minder dan 750 zijn, of mag deze niet beursgenoteerd zijn. Zowel van een startup als een scale-up mag de jaaromzet en/of het balanstotaal maximaal € 10 miljoen bedragen.

⁸⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

definitie niet kon worden opgenomen in het desbetreffende artikel in de AGVV voor werknemersaandelenregelingen. Daarom kiest de regering ervoor in de stimuleringsmaatregel de eigen definitie te hanteren samen met overige voorwaarden voortvloeiend uit de AGVV.

8. Uitvoerbaarheid, doenvermogen en regeldruk

Startups en scale-ups moeten bij de RVO tijdig (verlengingen van) kwalificatie aanvragen en tijdig het niet langer voldoen aan de voorwaarden of faillissement melden. Bij niet tijdig melden kan de RVO een boete opleggen. De RVO neemt kwalificatie- en boetebesluiten bij voor bezwaar vatbare beschikking. Startups en scale-ups die werknemersopties toekennen moeten tevens bijhouden wanneer hun werknemers daaruit verkregen aandelen vervreemden en moeten hier loonheffing over afdragen, ook wanneer oud-werknemers overgaan tot vervreemding. Ten behoeve van de kenbaarheid van vervreemdingen wordt een toestemmingsverplichting geïntroduceerd.⁸⁷

a. Handhaafbaarheid en fraudebestendigheid

De Belastingdienst ziet in de uitvoeringstoets substantiële risico's ter zake van handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. De Belastingdienst geeft aan nauwelijks te kunnen controleren op heffing bij vervreemding van de aandelen. De Belastingdienst weet in beginsel niet dat aandelen worden vervreemd. Bovendien verdwijnen de aandelen na einde dienstbetrekking ook voor de inhoudingsplichtige uit beeld, waardoor de regeling zeer moeilijk handhaafbaar zal zijn als de ex-werknemer niet zelf actie onderneemt. De Belastingdienst stelt vraagtekens bij het realiteitsgehalte van de toestemmingsverplichting: als een werknemer aandelen vervreemdt en geen toestemming vraagt, weet de inhoudingsplichtige dat niet en daarmee ook de Belastingdienst niet, terwijl wel een juridisch geldige aandelenoverdracht heeft plaatsgevonden en zich een heffingsmoment voordoet.

Als een (ex)werknemer na emigratie niet zelf aangeeft dat een transactie heeft plaatsgevonden, zijn de mogelijkheden voor de Belastingdienst om dit te signaleren volgens de uitvoeringstoets zeer beperkt. Ook is dit in de praktijk volgens de Belastingdienst lastig, omdat hij afhankelijk is van de bereidheid van andere landen om gegevens uit te wisselen en het de vraag is of deze landen kunnen voldoen aan het gewenste niveau van informatie-uitwisseling. De Belastingdienst heeft de ervaring dat conserverende aanslagen tot non-compliance leiden en kunnen leiden tot het mislopen van belastinginkomsten.

De uitvoeringstoets kwalificeert de voorgestelde maatregelen als zeer fraudegevoelig, nu de Belastingdienst geen zicht heeft op de aandelenoptieregeling en slechts beperkte toegang heeft tot contra-informatie. De Belastingdienst heeft ook geen middelen om fraude door (ex)-werknemers en inhoudingsplichtigen te bestrijden. De toelichting benoemt deze bezwaren, maar gaat hierop niet in. Ook bij de berekening van de budgettaire aspecten, waarbij wordt uitgegaan van inhaal van het uitstel van heffing, lijkt met de grote mogelijkheden voor fraude en het niet kunnen handhaven geen rekening te zijn gehouden, waardoor het budgettaire beslag van de regeling groter kan zijn dan in de toelichting is opgenomen. Het is bij ramingen gebruikelijk uit te gaan van compliantie belasting- en inhoudingsplichtigen, maar die aanname lijkt in dit geval gezien

⁸⁷ In de optieovereenkomst moet worden opgenomen dat de werknemer verplicht is ter zake van iedere vervreemding van aandelen die zijn verkregen door uitoefening van het optierecht schriftelijke goedkeuring te verkrijgen van de inhoudingsplichtige door middel van een door de werknemer, de inhoudingsplichtige en de koper gezamenlijk ondertekende overeenkomst. Het voorgestelde artikel 10b, tiende lid, onderdeel c, aanhef en onder 2°, Wet LB 1964.

de uitvoeringstoets niet valide. Voor de besluitvorming van het parlement is het belangrijk hier aandacht aan te besteden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitvoeringstoets van de Belastingdienst en de voorbehouden die de Belastingdienst voor het uitvoerbaar zijn van de regeling maakt over de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid daarvan. Ook adviseert zij deze aspecten mee te nemen bij de berekening van de budgettaire derving, en anders toe te lichten waarom hiermee geen rekening hoeft te worden gehouden.

In de toelichting is uitgebreid ingegaan op de uitvoeringstoets van de Belastingdienst. Daar is ook te lezen dat de Belastingdienst heeft aangegeven dat de maatregel niet handhaafbaar en niet fraudebestendig is. Het kabinet heeft, vanwege het grote belang en hoge urgentie van de voorgestelde maatregelen, de afweging gemaakt om deze risico's te accepteren. Uit de geplande evaluatie zal duidelijk worden of deze maatregel kan blijven bestaan, en zo ja, of er nog wijzigingen doorgevoerd kunnen worden om de fraudebestendigheid en handhaafbaarheid te verbeteren.

De Afdeling adviseert daarnaast toe te lichten waarom risico's in de handhaving door de Belastingdienst niet meegenomen worden in de raming van de budgettaire effecten van de regeling. Dit advies is niet overgenomen omdat bij de raming conform de ramingsregels wordt uitgegaan van naleving van de wettelijke verplichtingen. Nalevingstekorten, al dan niet door beperkte mogelijkheden tot handhaving, worden niet afzonderlijk in de raming verwerkt. In de regel is het bovendien niet mogelijk om vooraf betrouwbaar te ramen in welke mate een nalevingstekort tot lagere belastingopbrengsten leidt.

b. Uitvoering en piekbelasting RVO en de rechtspraak

De RVO stelt vast welke bedrijven kwalificeren als startup of scale-up. Volgens de toelichting beschikt de RVO over de benodigde kennis en kunde, omdat de RVO sinds 2021 een toets uitvoert op innovatie en schaalbaarheid voor de Immigratie en Naturalisatiedienst ter beoordeling van aanvragen voor verblijfsvergunningen van essentieel startup personeel.⁸⁸ Dit betreft een toets van het startende en innovatieve karakter van het bedrijf, die alleen plaatsvindt bij startups met maximaal 15 werknemers voor maximaal 5 buitenlandse werknemers en met een geldigheidsduur van drie jaar.

De toetsing van de RVO in het kader van het wetsvoorstel betreft in potentie bedrijven met veel meer werknemers en heeft met een maximum van 23 jaar een veel langer tijdsbestek. Het belang voor bedrijven en werknemers dat een bedrijf kwalificeert als startup of scale-up is groot. Het maakt in de loonbelasting immers het verschil tussen belastingheffing over 65% van de grondslag versus 100%, heffing bij vervreemding of bij verhandelbaar worden (gevolgd door opname in de grondslag van box 3) en in het voorgestelde nieuwe box 3-stelsel het verschil tussen belastingheffing via de vermogenswinstsystematiek⁸⁹ versus de vermogensaanwassystematiek.

Bovendien kunnen niet alleen in Nederland gevestigde, maar ook in andere landen gevestigde startups en scale-ups belang hebben bij een aanwijzing door de RVO. Het controleren van buitenlandse bedrijven is ingewikkelder dan het controleren van in Nederland gevestigde bedrijven. Bovendien is het de vraag of het mogelijk zal zijn om effectief boetes op te leggen aan in het buitenland gevestigde bedrijven. De toelichting gaat niet in op deze verzwarende van de uitvoeringslast van de RVO. Ook gaat de

⁸⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.1.

⁸⁹ In het voorgestelde nieuwe box 3-stelsel geldt voor aandelen in startups en scale-ups in afwijking van de hoofdregel een vermogenswinstsystematiek.

toelichting niet in op de opdrachttoets van de RVO.

Dit alles roept de vraag op in hoeverre de huidige toetsing vergelijkbaar is met de in het voorstel opgenomen toetsing, wat de potentiële groei in het aantal aanvragen betekent voor de uitvoerbaarheid door de RVO en of de RVO in staat zal zijn om tijdig op deze aanvragen te beslissen. Vooral bij aanvang van de nieuwe regeling, de vaste herijkmomenten 8 jaar later en drie maal vijf jaar later is extra werkdruk bij de RVO te verwachten. Daar komen bij bezwaarprocedures na afwijzing van aanvragen en over opgelegde boetes wegens niet tijdig melden. Daaropvolgende beroepsprocedures over afgewezen bezwaren zullen ook de werklast van de rechtspraak vergroten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitvoerbaarheid door de RVO en de opdrachttoets en daarbij specifiek het internationale element, de toename in werklast op piekmomenten en de gevolgen voor de rechtspraak te betrekken.

De RVO stelt vast welke bedrijven kwalificeren als startup of scale-up. De RVO beschikt over de benodigde kennis en kunde. De begrippen innovatief en schaalbaar zal de RVO toetsen op basis van een deskundigenoordeel/expertise-oordeel. Aan deze subjectieve begrippen worden aan de hand van een uniforme beoordelingssystematiek zo veel mogelijk objectieve handvatten gegeven. De RVO voert sinds 2021 een toets uit op innovatie en schaalbaarheid voor de Immigratie en Naturalisatiedienst ter beoordeling van aanvragen voor verblijfsvergunningen van essentieel startup personeel.

De afdeling vraagt wat de potentiële groei in het aantal aanvragen betekent voor de uitvoerbaarheid door de RVO en of de RVO in staat zal zijn om tijdig op deze aanvragen te beslissen. RVO geeft aan dat de regeling uitvoerbaar is. Bij een toename in werklast op piekmomenten zal de RVO adviseurs uit andere teams met vergelijkbare inhoudelijke en financiële expertise betrekken om mee te toetsen.

De afdeling ook een toelichting op het internationale element, aangezien niet alleen in Nederland gevestigde, maar ook in andere landen gevestigde startups en scale-ups belang hebben bij een aanwijzing door de RVO, indien zij werknemers hebben binnen Nederland. Dit zal met name van oorspronkelijk buitenlandse entiteiten betreffen die ook een Nederlandse entiteit hebben. De RVO geeft aan dat zij deze bedrijven hetzelfde zullen beoordelen als iedere andere Nederlandse aanvrager. RVO voorziet dus geen grote gevolgen voor de uitvoering.

c. Doenvermogen

Volgens de toelichting wordt voor het doenvermogen vooral een beroep gedaan op ondernemers,⁹⁰ maar is de verwachting dat zij het voorgaande goed kunnen uitvoeren, omdat zij in de regel gebruikmaken van de diensten van fiscale professionals.⁹¹

De Afdeling heeft eerder opgemerkt dat het enkele feit dat een professional zou kunnen worden ingeschakeld in het algemeen geen reden is om een maatregel per definitie als doenlijk te bestempelen.⁹² Het gaat in dit kader niet alleen om fiscale professionals, maar ook om niet-fiscale expertise. Dat is immers de reden dat de uitvoering bij de RVO wordt belegd en de Belastingdienst niet zelf de beoordeling doet. Daar komt bij dat het

⁹⁰ Dit begrip lijkt in de toelichting niet in fiscale zin te worden gebruikt, nu alleen de inkomstenbelasting dit begrip gebruikt en inkomstenbelastingondernemers natuurlijke personen zijn die derhalve geen aandelenopties kunnen uitgeven. De Afdeling spreekt daarom over bedrijven om verwarring te voorkomen.

⁹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

⁹² Zie punt 9g van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 september 2025 over het Belastingplan 2026, W06.25.00229/III, Kamerstukken II 2025/26, 36812, nr. 4.

niet per definitie om kapitaalkrachtige bedrijven gaat, maar het ook kleine startende bedrijven kunnen zijn die volgens het kabinet over beperkte liquiditeiten beschikken (dat is immers de reden voor dit voorstel), waardoor het inhuren van een professional niet altijd binnen bereik hoeft te liggen.

Omdat de voorgestelde definitie van startup en scale-up weinig concreet is, zullen bedrijven niet altijd kunnen vaststellen of zij als zodanig kwalificeren. Om dezelfde redenen zullen bedrijven, behalve bij faillissement, niet altijd tijdig kunnen bepalen of zij moeten melden dat zij niet langer kwalificeren. Het is daarom de vraag of de voorgestelde vormgeving van de kwalificatie voldoende doenbaar is voor betrokken bedrijven. De toelichting gaat niet op deze aspecten in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren of de maatregel voldoende doenbaar is voor betrokken bedrijven, mede in relatie tot de rechtsgevolgen van het vervallen van de kwalificatie en het boeterisico bij niet tijdige melding.

Zoals in de toelichting aangegeven, verwacht dat het kabinet dat ondernemers de vereiste acties om gebruik te kunnen maken van deze regeling goed kunnen uitvoeren, omdat zij in de regel gebruikmaken van de diensten van fiscale professionals. De rechtsgevolgen van het vervallen van de beschikking en het boeterisico bij niet (tijdig) melden doen hier niet aan af.

d. Regeldruk

Voor bedrijven geldt in de regel een administratieplicht en een daaraan gekoppelde bewaarplicht van zeven jaar. De in het voorstel opgenomen heffing bij vervreemding van aandelen door onder meer oud-werknemers kan vele jaren later plaatsvinden en lang nadat de werknemer uit dienst is getreden. De toelichting vermeldt dat de inhoudingsplichtige de oud-werknemer ook na uitdiensttreding in de loonadministratie moet blijven opnemen, dan wel bij vervreemding opnieuw moet opnemen.⁹³ Daarbij moet de inhoudingsplichtige zijn administratie zodanig voeren, dat daaruit onder meer op ieder moment een adequate vastlegging van het aandelenbezit en transacties volgt.⁹⁴ Omdat op het heffingsmoment bij vervreemding ook de voordelen die de werknemer tot het moment van vervreemding van de met de opties verkregen aandelen geniet uit die opties en aandelen, zoals dividend, tot het belastbaar loon wordt gerekend,⁹⁵ zal de administratie ook de vastlegging van rendementen in de periode tot aan de vervreemding moeten omvatten.

Dit leidt tot een nagenoeg doorlopende monitoring van de aan de aandelen gerelateerde inkomsten van die oud-werknemer. Het is de vraag hoe dit alles zich verhoudt tot de genoemde zevenjaarstermijn en of dit niet een onevenredige last bij de inhoudingsplichtige legt in ieder geval ten aanzien van oud-werknemers. Het is daarbij de vraag of inhoudingsplichtigen ter voorkoming van de hiervoor beschreven lasten, niet op voorhand een dergelijke situatie zullen willen voorkomen door in de optieovereenkomst een vervreemdingsplicht bij uitdiensttreding op te nemen. In dat geval kan de maatregel voor oud-werknemers niet effectief zijn en ligt het temeer voor de hand direct in het wetsvoorstel in heffing bij uitdiensttreding te voorzien.

Daarnaast moeten de inhoudingsplichtige en de werknemer bij toekenning van het optierecht schriftelijk overeenkomen dat de werknemer een toestemmingsverplichting

⁹³ Artikelsgewijze toelichting artikel III, onderdeel B.

⁹⁴ Het voorgestelde artikel 10b, tiende lid, onderdeel c, onder 2°, en onderdeel d, Wet LB 1964.

⁹⁵ Het voorgestelde artikel 10b, eerste en veertiende lid, Wet LB 1964 en artikelsgewijze toelichting bij het veertiende lid.

heeft voor iedere vervreemding van met de opties verkregen aandelen. Hiertoe moet de werknemer per vervreemding goedkeuring verkrijgen van de inhoudingsplichtige via een door de werknemer, de inhoudingsplichtige en de koper van de aandelen gezamenlijk ondertekende overeenkomst. De toestemmingsverplichting is echter geen garantie dat de inhoudingsplichtige zicht kan houden op de oud-werknemer en feitelijke naleving van die verplichting en overeenkomst⁹⁶ kan afdwingen, zeker als de werknemer naar het buitenland is verhuisd. Als een bedrijf inmiddels beursgenoteerd is (dit is in de voorgestelde regeling geen reden om tot eerdere heffing over te gaan), is het voor de inhoudingsplichtige moeilijk na te gaan of de werknemer zich aan de toestemmingsverplichting houdt en zijn aandelenverkoop meldt. Dit speelt temeer nu dit een mobiele groep werknemers betreft. De keuze om niet voor een uiterlijk heffingsmoment bij uitdiensttreding te kiezen, leidt niet alleen tot handhavings- en frauderisico's voor de Belastingdienst – een nadeel dat het kabinet volgens de minister van Economische Zaken aanvaardt, omdat het kabinet het belang van een internationaal aantrekkelijke regeling in haar afweging voorop stelt –⁹⁷ maar verhoogt ook de regeldruk voor de inhoudingsplichtige.

Volgens de toelichting kunnen in lagere regelgeving nog extra eisen worden opgenomen, zoals bijvoorbeeld een meldingsplicht voor de inhoudingsplichtige aan de Belastingdienst bij elke vervreemding.⁹⁸ Dit zorgt voor een verdere verhoging van de regeldruk.

Volgens de toelichting heeft het langer bewaren van de administratie beperkte gevolgen voor de administratieve lasten.⁹⁹ Door het goedkeuringsvereiste nemen de administratieve lasten volgens de toelichting voor burgers structureel toe met circa € 230.000 per jaar en voor bedrijven met circa € 360.000 per jaar. Daar staat tegenover dat de waardering volgens de toelichting eenvoudiger wordt bij daadwerkelijke vervreemding¹⁰⁰ wat volgens de toelichting leidt tot een verlaging van de administratieve lasten. De toelichting lijkt hierbij echter niet in aanmerking te nemen dat het aantal heffingsmomenten kan toenemen. Aandelen die verhandelbaar zijn geworden en in de huidige systematiek op dat moment in de heffing worden betrokken, kunnen immers op meerdere momenten daadwerkelijk worden vervreemd.

Per saldo leiden de voorgestelde maatregelen tot een toename van de regeldruk voor burgers en bedrijven. Het is de vraag hoe deze toename zich verhoudt tot de in het Coalitieakkoord opgenomen ambitie om de regeldruk vergaand te beperken en regels simpeler te maken via vereenvoudigingswetten.¹⁰¹ De toelichting maakt niet duidelijk of en welke minder complexe alternatieven zijn overwogen en gaat niet of beperkt in op de overwegingen hier niet toe over te gaan, zoals een heffingsmoment bij uitdiensttreding.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de toename van de regeldruk, onder meer vanwege het moeten volgen van oud-werknemers en het grotere aantal heffingsmomenten, de verhouding tot de wens van het kabinet om juist tot een vermindering van regeldruk te komen en op de overwegingen om niet het regeldrukverminderende alternatief van heffing uiterlijk bij uitdiensttreding in te voeren.

⁹⁶ Zoals een daarin mogelijk opgenomen eis dat de oud-werknemer aan de inhoudingsplichtige het door hem af te dragen bedrag aan loonheffing moet voldoen.

⁹⁷ Kamerstukken II 2025/26, 32140, nr. 285, p. 3.

⁹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.2.

⁹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

¹⁰⁰ Daarbij is de verkoopprijs bepalend.

¹⁰¹ Coalitieakkoord 2026-2030, onder 'ondernemerschap', Kamerstukken II 2025/26, 36848, nr. 31, blz. 1233855, p. 29.

In de toelichting wordt in de paragraaf over de gevolgen voor burgers en bedrijfsleven ook uitgebreid ingegaan op de regeldruk voor bedrijven. Naar verwachting zal deze regeling geen toename in regeldruk veroorzaken. Verder is de regeling voorgelegd voor advies met betrekking tot de regeldruk aan de ATR, en is tegemoetgekomen aan de opmerkingen die de ATR hierover heeft gegeven.

9. Transparantie over contacten met de sector

De Afdeling wijst erop dat juist bij een voorstel als het onderhavige, waarin een fiscale regeling ten gunste van een kleine groep wordt voorgesteld, het belangrijk is om in de toelichting transparant te zijn over de contacten met die groep. Het is de Afdeling opgevallen dat het algemeen deel van de toelichting wel ingaat op de resultaten van de internetconsultatie die in april 2026 heeft plaatsgevonden,¹⁰² maar niet op de latere contacten met de doelgroep van de regeling. Dat deze hebben plaatsgevonden, blijkt uit een beslisnota die openbaar is gemaakt bij de brief van 19 juni 2026 over het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3.¹⁰³ Hieruit volgt dat naar aanleiding van een verzoek van de bewindspersoon aan zijn ambtenaren om ruimhartig met de sector mee te denken, ook na de internetconsultatie nader overleg is gevoerd met de sector over de wensen voor het onderhavige voorstel.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op hetgeen in nader overleg is besproken en welke wijzigingen naar aanleiding hiervan in het voorstel zijn aangebracht.

Het kabinet heeft de toelichting op deze punten aangevuld.

10. Opname pakket Belastingplan

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het pakket Belastingplan 2027. Dit betekent dat het wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van het spoedproces van parlementaire behandeling om het voorstel nog dit jaar in beide Kamers van de Staten-Generaal te kunnen behandelen en in het Staatsblad te publiceren. Wetsvoorstellen in dit pakket kunnen niet de tijd en aandacht krijgen die gebruikelijk is bij een regulier wetgevingstraject. De Afdeling heeft daarom ook in voorgaande jaren aandacht gevraagd voor de samenstelling van het pakket Belastingplan en geadviseerd terughoudend te zijn met de criteria voor en het opnemen van voorstellen in dit pakket.

Het is de vraag waarom de regering, mede gelet op het juridische knelpunt op het gebied van gelijke behandeling en de staatssteunaspecten van de voorgestelde fiscale maatregelen, zoveel haast heeft met de behandeling van dit wetsvoorstel en niet een evaluatie van de huidige regeling en de Europese ontwikkelingen afwacht. Als er gegronde redenen zijn om dit niet te doen, zou in ieder geval de uitkomst van een notificatie van de voorgestelde regeling moeten worden afgewacht. In de toelichting ontbreekt, mede door het ontbreken van een evaluatie, een gedegen probleemanalyse die ook empirisch onderbouwt dat sprake is van een probleem dat door een fiscale regeling moet worden opgelost en dermate urgent is dat dit via het spoedproces van het pakket Belastingplan moet gebeuren.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel uit het pakket Belastingplan te halen.

Het kabinet erkent de zorgen van de Raad van State en neemt deze ook serieus. De

¹⁰² Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.

¹⁰³ Nota van 29 mei 2026, 'Nieuwe versie kamerbrief box 3', nr. 248695, p. 5, Kamerstukken II 2025/26, 36748, nr. 47, blg-1261815.

opmerkingen van de Raad van State zijn zo veel mogelijk verwerkt in het voorstel en in de toelichting. Het kabinet is van mening dat de verbetering van het voorstel naar aanleiding van de opmerkingen, in samenhang met de noodzaak van het zo snel mogelijk ingaan van het voorstel, rechtvaardigen dat dit voorstel onderdeel uit blijft maken van het pakket.

11. Conclusie

De Afdeling onderschrijft het belang van innovatie en groei van innovatieve bedrijven, in het bijzonder van startups en scale-ups, maar constateert dat het wetsvoorstel geen oplossing biedt voor het eigenlijke probleem van het ontbreken van een Europese kapitaalmarkt. Bij het wetsvoorstel ontbreekt een gedegen probleemanalyse. Ook wordt afgezien van een evaluatie van de bestaande regeling voor startups en scale-ups. De Afdeling adviseert eerst de bestaande regeling te evalueren en op basis daarvan te bezien of en zo ja welke wijzigingen nodig zijn. In lijn daarmee adviseert de Afdeling nader te motiveren dat sprake is van een probleem dat overheidsingrijpen met een fiscaal instrument vergt en dat als dat zo is, de voorgestelde fiscale maatregelen de meest effectieve en meest doelmatige oplossing zijn.

De Afdeling ziet bovendien kwetsbaarheden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, dit mede gelet op het gebrek aan empirische onderbouwing voor de afwijkende behandeling, het niet evalueren van de bestaande fiscale regeling en de omvang van het fiscale voordeel voor individuele werknemers van startups en scale-ups. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of er sprake is van gelijke gevallen en daarbij dragend te motiveren wat de rechtvaardiging voor het onderscheid zou zijn. Als er sprake is van gelijke gevallen en het niet mogelijk blijkt een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het onderscheid te geven, adviseert de Afdeling de maatregelen te schrappen.

Tevens ziet zij kwetsbaarheden in het licht van staatssteunaspecten. Zij adviseert bij beoogde aansluiting bij de AGVV eerst de herziening daarvan af te wachten. Voor een algehele goedkeuring adviseert zij voor de stimuleringsmaatregelen een notificatieprocedure te starten en het wetsvoorstel niet eerder dan na goedkeuring door de EC in te dienen. Tevens stelt de Afdeling vragen over de keuze om niet aan te sluiten bij de door de EC aanbevolen gemeenschappelijke definitie van innovatieve startups en scale-ups.

De Afdeling wijst verder op de uitvoeringstoets van de Belastingdienst en diens voorbehouden over de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de maatregelen. Ook maakt zij opmerkingen over de uitvoerbaarheid door de RVO en de doenbaarheid en regeldruktoename voor betrokken bedrijven.

Vanwege alle hiervoor genoemde aspecten adviseert de Afdeling de voorgestelde fiscale maatregelen voor startups en scale-ups fundamenteel aan te passen en in ieder geval uit het pakket Belastingplan te halen, zodat het van een betere motivering kan worden voorzien. Bovendien kunnen dan de Europese ontwikkelingen en een notificatieproces bij de EC worden afgewacht en kan een gedegen parlementaire behandeling plaatsvinden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

S. van Haersma Buma

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg