de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De staatssecretaris van Fiscaliteit en
Belastingdienst
Postbus 20301
2500 EE Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 27 mei 2026
doorkiesnummer Persoonsgegevens
wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
Uw kenmerk onbekend
Ons kenmerk Persoonsgegevens
onderwerp Advies wetsvoorstel fiscale stimulering startups en scale ups

Geachte heer Eerenberg,

Bij brief van 1 april 2026, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel Wet fiscale stimulering startups en scale- ups (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel worden wijzigingen voorgesteld in de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten. De eerste voorgestelde wijziging houdt in dat de definitie van 'startende onderneming' wordt aangepast ten behoeve van de uitzondering in het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. In dat wetsvoorstel is een uitzondering opgenomen op de vermogensaanwassystematiek voor aandeelhouders van en houders van winstbewijzen in startende ondernemingen. De definitie van startende ondernemingen sloot echter onvoldoende aan bij de specifieke kenmerken van startups en scale-ups. Met de voorgestelde wijziging in het Wetsvoorstel wordt geregeld dat de uitzondering op de vermogensaanwassystematiek voor startups en scale-ups hier beter op aansluit.

Daarnaast worden in de loonsfeer twee maatregelen voorgesteld voor het fiscaal stimuleren van medewerkersparticipatie bij startups en scale-ups. Deze maatregelen zijn:

1) Lagere loonheffing op het inkomen uit aandelenopties voor werknemers van startups en scale-ups door een grondslagversmalling: de grondslag van het inkomen uit aandelenoptierechten wordt versmald tot 65%;
2) In beginsel uitstel van heffing van loon- en inkomstenbelasting tot het moment dat de door uitoefening van de aandelenopties verkregen aandelen van startups en scale-ups daadwerkelijk worden verkocht.

In het Wetsvoorstel is verder opgenomen dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) namens de minister van Economische Zaken (hierna: EZK) op verzoek van de onderneming in een beschikking bepaalt of sprake is van een startup of scale-up. Indien een onderneming niet meer voldoet aan de voorwaarden kwalificeert het automatisch niet meer als startup of scale-up. Ook kwalificeert de onderneming niet meer als startup of scale-up als sprake is van een faillissement. Indien een hierboven genoemde situatie zich voordoet, geldt voor de onderneming de plicht om dit vier weken na die gebeurtenis te melden bij de RVO. Indien hieraan niet wordt voldaan kan de minister van EZK een bestuurlijke boete opleggen.

In het Wetsvoorstel wordt voorgesteld om een verwijzing naar de definitie van startup en scale-up toe te voegen aan de artikelen 4, 7 en 11 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Hiermee wordt geregeld dat tegen een besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat beroep in eerste en enige aanleg kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb). Indien de Minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van het voorgestelde artikel 10bc, derde lid, Wet loonbelasting 1964 (ook) een bestuurlijke boete aan een inhoudingsplichtige heeft opgelegd is in beroep de rechtbank Rotterdam bevoegd en in hoger beroep het CBb.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

ADVIES

Algemeen

De vormgeving van de heffing van inkomstenbelasting over sparen en beleggen is een politieke keuze. De Raad zal hier dan ook niet op in gaan. De Raad kijkt naar de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wetgeving. Ook kijkt de Raad of een wetsvoorstel effectief is en of de grondrechten van burgers worden gerespecteerd. De Raad acht het deswege van belang om in dit wetgevingsadvies nogmaals te benadrukken dat het nieuwe box 3 stelsel aanzienlijk complexer en kwetsbaarder is dan het huidige stelsel.[2] Hoewel in het nieuwe stelsel een vermogensaanwasbelasting de hoofdregel is, worden hierop diverse uitzonderingen gemaakt. Voor onroerende zaken en startups en scale-ups geldt een vermogenswinstbelasting. Dat betekent dat deze vermogensbestanddelen fiscaal anders worden behandeld en dat eigenaars van deze vermogensbestanddelen kunnen profiteren van het uitstellen van belastingheffing. De Raad vraagt zich af of het verschil in fiscale behandeling te rechtvaardigen is en verwacht dat hier juridische geschillen over zullen ontstaan.

---

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van Raad voor de rechtspraak.

[2] Advies wetsvoorstel werkelijk rendement Box 3

Werknemers van niet-startups en/of scale-ups kunnen opwerpen dat er geen rechtvaardiging is voor het verschil in behandeling tussen de groep werknemers van startups/scale-ups waarbij pas wordt geheven op het moment van verkoop van de aandelen. De Raad heeft verder de volgende opmerkingen bij het Wetsvoorstel.

Goedkeuring verkoop aandelen na uitdiensttreding

De inhoudingsplichtige voormalige werkgever moet toestemming geven aan een uit dienst getreden werknemer om de aandelen te kunnen verkopen. Zoals het zich laat aanzien vormt de opbrengst van de verkoop van de aandelen (in ieder geval deels) loon uit tegenwoordige dienstbetrekking, want het is een rechtstreekse beloning voor verrichte werkzaamheden. Wellicht kan de wetgever nog verduidelijken of de waardestijging moet worden gesplitst in een deel dat tijdens en een deel dat na de dienstbetrekking is ontstaan en dan meer in het bijzonder benoemen of de waardestijging na uitdiensttreding van de werknemer loon uit dienstbetrekking dan wel vroegere dienstbetrekking is. Het onderscheid tussen loon uit dienstbetrekking en vroegere dienstbetrekking kan relevant zijn voor bijvoorbeeld heffingskortingen en de toepassing van de 30%-regeling. De Raad adviseert de wetgever om dit aspect verder uit te werken in de memorie van toelichting (vanaf nu: MvT).

Concentratie bij de rechtbank Rotterdam

De Raad wil in algemene zin opmerken dat hij in de MvT een aparte paragraaf mist waarin helder en overzichtelijk uiteen wordt gezet op welke wijze de rechtsbescherming in het wetsvoorstel is vormgegeven. Geadviseerd wordt om alsnog een dergelijke paragraaf in de MvT op te nemen.

Verder zoekt de Raad voor de beoordeling van de keuze om betreffende bestuursrechtelijke beroepszaken bij de rechtbank Rotterdam te concentreren, aansluiting bij haar Toetsingskader wettelijke concentratie. Hieruit volgt dat concentratie in dit geval mogelijk is als er specifieke deskundigheid is vereist voor de behandeling van de beroepszaken en het gaat om een beperkt aantal zaken per jaar.

Wat betreft de eis van specifieke deskundigheid voor de behandeling van beroepen die zijn genomen op grond van dit Wetsvoorstel, is de Raad van mening dat hieraan is voldaan. In de MvT is het volgende opgenomen: “[…] Tegen een beschikking voor startups of scale-ups en een beschikking inzake een bestuurlijke boete kan bezwaar en (hoger) beroep worden ingesteld. De bezwaarprocedures worden gevoerd voor de RVO. De (hoger-)beroepsprocedures worden gevoerd voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven, al dan niet voorafgegaan door beroep bij de rechtbank Rotterdam indien (mede) sprake is van het opleggen van een bestuurlijke boete. […]” In de voetnoot (nr. 6) bij deze tekst staat dat hierbij dezelfde systematiek is gevolgd als op grond van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (artikelen 26 en 30 van die wet gelezen in samenhang met de artikelen 4, 7 en 11 van bijlage 2 van de Awb).

Met het Wetsvoorstel wordt onder meer voorzien in een nieuwe bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, hetgeen naar verwachting zal leiden tot een toename van het aantal beroepen in eerste aanleg. De Raad voorziet niet dat dit aantal substantieel zal zijn, maar ook hier wordt geadviseerd om op dit punt in de MvT een nadere toelichting te geven. Vooralsnog gaat de Raad ervan uit dat sprake zal zijn van een beperkt aantal beroepen. Gelet op de aanwezige expertise en het beperkt aantal te verwachten beroepszaken, kan de Raad zich vinden in een concentratie van deze zaken bij de rechtbank Rotterdam.

Tekstueel

In het voorgestelde artikel 10b lid 6 mist "een": 6. Indien de vervreemding van een aandelenoptierecht.

WERKLAST

De Raad verwacht een stijging van de werklast van de rechtspraak. Dit komt met name door het beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb dat na bezwaar kan worden ingesteld tegen een beschikking voor startups of scale-ups. De extra werklast is voorzien op structureel € 100.000 per jaar, voorafgegaan door hogere kosten in de eerste drie jaar. Hieronder volgt een toelichting.

Informatie
De Raad heeft bij het opstellen van de onderhavige raming gebruik gemaakt van informatie van Uw Ministerie. Deze informatie komt van het RVO. Dit betreft een inschatting van het aantal aanvragen start- en scale-up dat bij de RVO zal worden gedaan in de loop van de jaren en tevens een op ervaringscijfers van het RVO gebaseerd bezwaar- en beroepspercentage met betrekking tot deze aanvragen. Het is de Raad ook bekend dat de RVO momenteel werkt aan een uitvoeringstoets bij voorliggend Wetsvoorstel, deze uitvoeringstoets is echter op dit moment nog niet gereed zodat de Raad hier geen rekening mee heeft kunnen houden. De Raad wordt graag in de gelegenheid gesteld om een definitieve conclusie te trekken ten aanzien van de aantallen bezwaren en (hoger) beroepen.

Belastingrechter
De Raad verwacht dat de voorgestelde maatregelen tot meer discussies leiden bij de belastingrechter in toekomstige en reeds lopende procedures rond box 3 en bij belastingheffing voor de loonbelasting en box 1. Zo kunnen bijvoorbeeld houders van aandelen stellen dat er strijd is met het gelijkheidsbeginsel, omdat zij wel over de vermogensaanwas in de belastingheffing worden betrokken en aandeelhouders van startups/scale-ups niet. Of er ontstaat discussie over de vraag welke rechtvaardiging er is voor het verschil in behandeling ten aanzien van het heffingsmoment bij aandelen of rondom de goedkeuring bij verkoop daarvan na uitdiensttreding. De Raad gaat niet uit van substantiële werklastgevolgen wegens de extra (behandeltijd in die) belastingzaken.

Rechtbank Rotterdam
Het Wetsvoorstel biedt beroepsmogelijkheid bij de rechtbank Rotterdam tegen een beschikking inzake een de bestuurlijke boete op grond van het voorgestelde artikel 10bc, derde lid, Wet loonbelasting 1964, gevolgd door hoger beroep bij het CBb. De bestuurlijke boete zal naar verwachting leiden tot een beperkte toename van het aantal beroepen in eerste aanleg bij de bestuursrechter rechtbank Rotterdam. De beroepen zijn niet inhoudelijk bijzonder complex zodat met een stijging van behandeltijd rekening gehouden zou moeten worden. De Raad verwacht voor de rechtbank Rotterdam geen substantiële gevolgen voor de werklast.

CBb
Het Wetsvoorstel biedt de gelegenheid tot beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb dat na bezwaar kan worden ingesteld tegen een beschikking voor startups of scale-ups. Daarnaast wordt het CBb aangewezen als hoger beroepsrechter betreffende de in de vorige paragraaf genoemde bestuurlijke boete zaken.
Het aantal beroepen is afhankelijk van de raming van het aantal aanvragen dat zal worden gedaan bij de RVO en het verwachte bezwaar- en beroepspercentage hierbij. De beroepen zijn niet inhoudelijk bijzonder complex zodat met een stijging van behandeltijd rekening gehouden zou moeten worden. De Raad gaat uit van voornoemde informatie en heeft een raming gemaakt voor het aantal (hoger) beroepen dat totaal bij het CBb aanhangig zal worden gemaakt. Voor het CBb worden significante werklastgevolgen verwacht. Uitgaande van ingangsdatum van 1 januari 2027 leidt deze inschatting vanaf 2030 structureel tot een werklast van honderdduizend euro jaarlijks. In de jaren 2027-2029 is dit hoger vanwege het grotere aantal aanvragen.

	2027	2028	2029	2030 en verder
Kosten CBb	€ 280.000	€ 230.000	€ 140.000	€ 100.000

CONCLUSIE

De Raad is van oordeel dat een hybride vermogensbelasting vatbaar is voor juridische discussie en vraagt zich af of het verschil in fiscale behandeling te rechtvaardigen is. Verder wil de Raad nogmaals naar voren brengen dat het nieuw box 3 stelsel aanzienlijk complexer is dan het huidige stelsel.[3] Met het Wetsvoorstel verwacht de Raad daarnaast een substantiële verzwaring van de werklast.

[3] Advies wetsvoorstel werkelijk rendement Box 3

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Persoonsgegevens

Henk Naves,
Voorzitter Raad voor de rechtspraak