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. 10 BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 5 november 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 24 september 2026 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel fiscale stimulering start-ups en scale-ups (37024). De vaste commissie voor Financiën is hierover geïnformeerd met een brief van 24 september 2026 (2026Z19810).

Inhoud van het wetsvoorstel
De regering wil innovatie en groei van bedrijven stimuleren. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor zogenaamde start-ups en scale-ups: ondernemingen met een herhaalbaar en schaalbaar bedrijfsmodel, voortvloeiend uit innovatie, met als doel snelle groei. De werknemers die beschikken over de specifieke expertise die start-ups en scale-ups nodig hebben, zowel op technisch als organisatorisch vlak, zijn volgens de regering schaars. Om hen te kunnen aantrekken en behouden op de voor deze functies zeer internationaal functionerende arbeidsmarkt, moeten deze bedrijven een concurrerend aanbod van arbeidsvoorwaarden kunnen doen. Omdat dit type bedrijven volgens de regering vaak niet de financiële middelen heeft om werknemers een (internationaal) concurrerend salaris te bieden, kunnen aandelenopties - internationaal de meest gebruikte vorm van participatie in de start-upsector - mogelijk een deel van dit gat dichten. Bovendien kan op deze manier door herinvesteringen het “vliegwiel in het ecosysteem” op gang worden gebracht, omdat kapitaal terugvloeit in de sector.

De regering geeft daarbij aan dat Nederland op het punt van belastingheffing ten aanzien van aandelenopties voor medewerkers van start-ups en scale-ups momenteel minder aantrekkelijk is dan andere landen, zo blijkt uit onderzoek. In dit wetsvoorstel wordt daarom een tweetal fiscale maatregelen voorgesteld om de Nederlandse belastingheffing ten aanzien van aandelenoptierechten bij start-ups en scale-ups in lijn te brengen met wat internationaal de standaard is. Concreet betekent dit dat de loonheffing op het inkomen uit aandelenopties voor werknemers van start-ups en scale-ups wordt verlaagd en dat werknemers uitstel wordt geboden van heffing van loon- en inkomstenbelasting tot het moment dat de aandelen die door uitoefening van de aandelenoptie zijn verkregen, daadwerkelijk worden verkocht (nu kan een werknemer niet kiezen).

De verhouding van het wetsvoorstel tot het gelijkheidsbeginsel
De tijdelijke commissie signaleert dat de voorgestelde fiscale maatregelen raken aan het recht op gelijke behandeling (gelijkheidsbeginsel), dat is opgenomen in o.a. artikel 1 Grondwet en artikel 14 EVRM.[1] Voor werknemers van start-ups en scale-ups gaat namelijk een ander fiscaal regime gelden dan voor werknemers van overige bedrijven die aandelenopties hebben in het bedrijf waar zij in dienst zijn. Uit het recht op gelijke behandeling volgt, kort samengevat, dat personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden alleen anders mogen worden behandeld wanneer hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging kan worden gegeven.

De Raad van State stelt in haar advies bij het wetsvoorstel, onder verwijzing naar jurisprudentie, dat de wetgever op fiscaal gebied een ruime beoordelingsmarge heeft om te bepalen of van gelijke gevallen sprake is en zo ja, of er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is om toch onderscheid te maken tussen werknemers van start-ups en scale-ups en overige werknemers. De toelichting bij het wetsvoorstel gaat hier echter niet op in. In algemene zin merkt de Raad van State op dat bij de vorige wijziging van de regeling, in 2023, knelpunten bij start-ups en scale-ups weliswaar de aanleiding waren, maar toch werd gekozen voor een generieke regeling voor *alle* werknemers. Dat de regering geen empirische onderbouwing geeft van het onderscheid dat in onderhavig wetsvoorstel wordt gemaakt, de huidige fiscale regeling niet heeft geëvalueerd en de omvang van het fiscale voordeel voor werknemers bij start-ups en scale-ups niet in kaart heeft gebracht, helpt volgens de Raad

[1] Daarnaast is artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het EVRM voor Nederland van toepassing, waarin een algemeen discriminatieverbod is neergelegd.

van State niet bij de rechtvaardiging van het voorgestelde onderscheid.

In reactie op het advies van de Raad van State stelt de regering dat werknemers van start-ups en scale-ups en van reguliere, meer traditionele bedrijven geen gelijke gevallen zijn. Zo zijn werknemers van start-ups en scale-ups “over het algemeen mobiele, internationaal georiënteerde werknemers die bereid zijn met minder zekerheden genoegen te nemen als daar ook een potentiële upside tegenover staat”. Daarnaast hebben start-ups en scale-ups 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.” Deze werknemers zijn volgens de regering veelal bereid genoegen te nemen met een lager basissalaris in ruil voor aandelenopties. Verder wijst de regering erop dat een substantieel deel van de start-ups en scale-ups het uiteindelijk niet redt; werknemers zijn bereid het risico te nemen, als er ook een duidelijke “upside” aan zit. Werknemers zijn in dit geval dus ook investeerders met bijbehorende risico’s. Dat rechtvaardigt een verlaging van het belastingtarief naar het niveau van box 2.

De onderbouwing van het onderscheid tussen groepen werknemers
Voor de stelling dat het hier gaat om ongelijke gevallen geeft de regering een aantal algemene argumenten, namelijk dat het over het algemeen gaat om internationaal mobiele medewerkers; er vaak nog niet voldoende financiële middelen zijn voor een concurrerend loonaanbod; en dat werknemers in deze bedrijven veelal bereid zijn genoegen te nemen met een lager loon in ruil voor aandelenopties. Deze formuleringen roepen de vraag op welke (feitelijke of empirische) onderbouwing de regering heeft voor deze typeringen, om hoeveel werknemers het (grosso modo) gaat voor wie deze omstandigheden niet zullen gelden, en waarom het gerechtvaardigd is dat die gevallen toch onder het aparte, gunstigere fiscale regime zullen vallen. Bij de vorige wetswijziging, in 2023, waren knelpunten bij start-ups en scale-ups eveneens aanleiding, maar is juist gekozen om geen afwijkend heffingsmoment in te voeren om tegemoet te komen aan soortgelijke situaties in andere sectoren en omdat (bij start-ups en scale-ups) niet in alle gevallen sprake is van een gebrek aan liquiditeit.[2]

De tijdelijke commissie acht het daarom niet ondenkbaar dat door deze ‘globale’ onderbouwing, die deels haaks staat op de toelichting bij de bestaande wet, toch juridische geschillen kunnen ontstaan. Werknemers

[2] Kamerstuk 35 929, nr. 3, p. 3.

in andere sectoren die zich mogelijk in vergelijkbare situaties bevinden, kunnen zich immers benadeeld voelen. Mocht de rechter overigens vaststellen dat er toch sprake is van gelijke gevallen, dan is het maken van onderscheid tussen groepen werknemers volgens de genoemde vaste jurisprudentie nog steeds mogelijk mits dit objectief gerechtvaardigd kan worden. Ook om die reden kan de regering worden gevraagd het instellen van een apart fiscaal regime nauwkeuriger te onderbouwen.

Advies van de tijdelijke commissie

De tijdelijke commissie adviseert de leden om de regering te vragen nader te motiveren waarom het hier naar haar oordeel gaat om ongelijke gevallen, waardoor het recht op gelijke behandeling niet in de weg staat aan de voorgestelde fiscale voordelen voor werknemers van start-ups en scale-ups. De huidige motivatie is globaal van aard en bevat geen empirische onderbouwing waaruit blijkt dat deze werknemers in deze context ongelijk zijn aan andere werknemers.

De tijdelijke commissie constateert evenals de Raad van State dat uit vaste jurisprudentie van onder meer de Hoge Raad blijkt dat op fiscaal gebied aan de wetgever in het algemeen een ruime beoordelingsvrijheid toekomt bij het beantwoorden van de vraag of gevallen als gelijk moeten worden beschouwd, in de zin van het recht op gelijke behandeling zoals onder meer vastgelegd in het EVRM. En indien sprake is van gelijke gevallen, of er een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om voor die gevallen niettemin onderscheid te maken in wetgeving. Zolang het niet gaat om onderscheid op basis van aangeboren kenmerken van een persoon, zoals geslacht, ras en etnische afkomst, dient het oordeel van de wetgever daarbij te worden geëerbiedigd, tenzij het “van redelijke grond ontbloot is”. Dat laatste wordt niet snel door de rechter aangenomen.[3] Vanuit het oogpunt van bestendige wetgeving is een zorgvuldige motivering van het gemaakte onderscheid van belang.

Het bestaan van een ruime beoordelingsmarge ontslaat de wetgever dan ook niet van de verantwoordelijkheid om steeds opnieuw een zorgvuldige afweging te maken. Wanneer sprake is van gelijke of ongelijke gevallen, is niet in algemene zin te zeggen. Veel hangt af van de specifieke omstandigheden en of sprake is van relevante gelijkenissen. Bovendien kunnen de opvattingen daarover in de loop van de tijd veranderen. Voor

[3] Zie onder meer HR 22-11-2013, ECLI:NL:HR:2013:1211 en HR 15-11-2024, ECLI:NL:HR:2024:1657.

het vaststellen van een vergelijkingsmaatstaf kan het daarom behulpzaam zijn om relevante voorbeelden in bestaande fiscale wetgeving waarbij het gelijkheidsbeginsel aan de orde is en is onderbouwd waarom wel of niet sprake is van gelijke gevallen, te betrekken.

Advies van de tijdelijke commissie

De tijdelijke commissie geeft de leden in overweging om de regering te vragen naar relevante voorbeelden uit bestaande fiscale wetgeving waarin het gelijkheidsbeginsel aan de orde is en uitdrukkelijk is onderbouwd waarom sprake is van gelijke of ongelijke gevallen. Dergelijke voorbeelden kunnen handvaten bieden voor het maken van een beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling