

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**
Directie Innovatie en Kennis

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Ons kenmerk
DGBI-I&K / 19092183

Bijlage(n)
3

Datum 11 april 2019
Betreft Reactie op evaluatie WBSO 2011 - 2017

Geachte Voorzitter,

Bijgaand bied ik u mede namens de staatssecretaris van Financiën de evaluatie van de WBSO door onderzoeksbureau Dialogic in samenwerking met APE en UNU-MERIT aan. De WBSO betreft zowel de afdrachtvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk (S&O) in de loonbelasting als de S&O-af trek uit de inkomstenbelasting.

De onderzoekers hebben onderzocht in hoeverre de WBSO in de periode 2011-2017 (en de Research & Development Aftrek (RDA) in de periode 2012-2015) op een doeltreffende en doelmatige wijze heeft bijgedragen aan de verhoging van de S&O-inspanningen van bedrijven in Nederland (eerste orde effect), innovatie (tweede orde effecten) en bedrijfsprestaties (derde orde effecten) en aan het (fiscale) vestigingsklimaat voor R&D-bedrijvigheid in Nederland.

Hierna zal ik eerst ingaan op de hoofdboodschap van de evaluatie en rationale van de WBSO. Vervolgens zal ik de belangrijkste conclusies van Dialogic wat betreft doelgroepbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid toelichten. Tot slot zal ik ingaan op de eerdere toezeggingen aan uw Kamer met betrekking tot de WBSO-budgetsystematiek, procesinnovatie en de aanbevelingen die het CPB-rapport *Digitalisering R&D*¹ doet met betrekking tot de WBSO. In bijlage 1 treft u mijn reactie aan op alle aanbevelingen van Dialogic en in bijlage 2 mijn volledige reactie op het rapport *Digitalisering R&D*. Hiermee kom ik tevens tegemoet aan het verzoek van het lid Veldman tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 11 december 2018².

In de brief, die ik u naar aanleiding van de motie van het lid Van der Lee³ zal toesturen, ga ik in op de wijze waarop ik R&D bij kleine ondernemers stimuleer via specifieke instrumenten. Daarin zal ik ook de samenhang met de WBSO schetsen.

1. Hoofdboodschap evaluatie

Dialogic stelt in het overkoepelend oordeel dat de WBSO een kostenefficiënte regeling is, die door het merendeel van de gebruikers wordt gewaardeerd en die

¹ Digitalisering R&D; R&D meer datagedreven, Toegang data onderdeel innovatiebeleid, CPB Policybrief 2018/13.

² 2018Z23460

³ Kamerstuk 33009, nr. 53.

een aantoonbaar positief effect heeft op de S&O-inspanningen van bedrijven. Het is volgens Dialogic aannemelijk dat de WBSO – naast andere factoren – bijdraagt aan het vestigingsklimaat voor die bedrijven die hun R&D-activiteiten op internationale schaal organiseren. Ook wordt geconcludeerd dat, als rekening wordt gehouden met spillovereffecten, het aannemelijk is dat de baten van de WBSO groter zijn dan de kosten.

Ik ben blij met dit overkoepelende eindoordeel. Daarmee wordt, net als in voorgaande WBSO-evaluaties, bevestigd dat de WBSO een instrument is dat private R&D effectief en efficiënt stimuleert. Niettemin heeft verbetering van de regeling mijn blijvende aandacht. De meeste aanbevelingen van Dialogic zal ik daarom opvolgen.

2. Rationale WBSO

Voor ik in ga op de conclusies en aanbevelingen van het rapport zal ik eerst ingaan op de doelstellingen en opzet van de WBSO. Hiermee geef ik ook invulling aan de eerste aanbeveling van Dialogic ten aanzien van de rationale van de WBSO.

Innovatie is een bron van duurzame economische groei en levert een belangrijke bijdrage aan het concurrentievermogen van Nederland. Innovatie speelt een cruciale rol bij het ontwikkelen van nieuwe en verbeterde producten, het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het vinden van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen.

Bedrijven investeren uit zichzelf minder in R&D dan maatschappelijk gezien optimaal is. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat zij kennis-spillovers, waar andere bedrijven van profiteren, in beginsel niet meenemen in hun beslissing over hun R&D-inspanningen. Daarnaast is R&D gezien de onzekere uitkomsten risicovol voor bedrijven en daardoor ook lastiger te financieren.⁴ Beide aspecten vormen een legitimatie voor het financieel stimuleren van R&D bij bedrijven door de overheid. Doel van het kabinet is dat in Nederland 2,5% van het BBP wordt uitgegeven aan R&D (door publieke en private partijen tezamen).

Generiek innovatiebeleid, zoals in Nederland de WBSO, kan een belangrijke rol spelen om de kosten van R&D te verlagen, zo onderschrijft bijvoorbeeld de Fiscal Monitor van het IMF uit 2016.⁵ Dergelijk generiek beleid leidt er ook toe dat het absorptievermogen van bedrijven met betrekking tot nieuw ontwikkelde kennis wordt vergroot. Bedrijven die meer aan R&D doen, kunnen de resultaten van R&D die bij andere bedrijven of bij kennisinstellingen plaatsvindt, beter benutten in hun eigen innovatieprocessen. In dit verband wordt wel gesproken over de 'two faces of R&D'.⁶

⁴ <https://www.oecd.org/sti/ind/46352862.pdf>

⁵ IMF, Fiscal Monitor: Acting Now, Acting Together, April 2016

⁶ W.M. Cohen en D.A. Levinthal, 1989, Innovation and learning: the two faces of R & D, The Economic Journal, 99 (397), blz. 569-596.

Generiek innovatiebeleid heeft als voordeel dat ieder bedrijf dat aan technologische vernieuwing doet, in aanmerking kan komen voor financiële ondersteuning van R&D. De WBSO vormt daarmee de basis van het Nederlandse innovatiebeleid. Met de WBSO wil het kabinet de private R&D bij alle bedrijven in Nederland stimuleren, ongeacht grootteklasse of sector. Het mkb (en specifiek ook starters) is daarbij een belangrijke doelgroep, omdat zij in sterkere mate belemmeringen voor innovatie kunnen ondervinden, onder andere ten aanzien van financieringsmogelijkheden, mogelijkheden om risico's te dragen en mogelijkheden tot bescherming van intellectueel eigendom.⁷ Een groter fiscaal voordeel voor mkb en starters is daarom een logisch onderdeel van de regeling. In aanvulling op de WBSO bestaan meer gerichte instrumenten om R&D en innovatie bij het bedrijfsleven te stimuleren, zoals het Innovatiekrediet en de subsidieregeling Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT).

Bedrijven kunnen gebruik maken van de WBSO als zij technisch-wetenschappelijk onderzoek uitvoeren of een technisch nieuw fysiek product, proces of programmatuur ontwikkelen. De voorwaarden die de WBSO stelt aan technische nieuwheid zijn in lijn met de Frascati Manual⁸, de internationale standaard voor het meten van R&D van de OESO.⁹ Belangrijk uitgangspunt bij de WBSO is dat bedrijven alleen in aanmerking komen als zij zelf een verklaring zoeken voor een verschijnsel (bij technisch wetenschappelijk onderzoek) of zelf technische knelpunten oplossen (bij een ontwikkelingsproject). Zowel radicale als incrementele vormen van R&D komen voor de WBSO in aanmerking, omdat beide leiden tot kennis-spillovers.

Doordat bedrijven het fiscale voordeel via de loonheffing krijgen, kunnen zij dit direct verrekenen en ook profiteren in het geval een bedrijf nog geen winst maakt. Dit is een belangrijk voordeel ten opzichte van de landen met fiscale R&D-instrumenten, waarbij de verrekening achteraf via de winstbelasting plaatsvindt. Doordat bedrijven vooraf zekerheid hebben over het fiscale voordeel, is de kans groter dat ze het R&D-project ook daadwerkelijk starten. Voordeel van de fiscale verrekening is ook dat daarbij gebruik kan worden gemaakt van het al bestaande contact met de Belastingdienst dat alle ondernemers hebben. Dit maakt dat de regeling toegankelijk is en de administratieve lasten en uitvoeringskosten relatief laag.

3. Conclusies evaluatie

Voor de uitvoering van de evaluatie is gebruik gemaakt van een combinatie van methoden, te weten literatuur- en dataonderzoek, analyse van administratieve data (deels in combinatie met gekoppelde CBS-data), econometrische analyses,

⁷ R. Veugelers, 2008, The role of SMEs in innovation in the EU: a case for policy intervention?, Review of Business and Economics, 53(3), blz. 239-262.

⁸ OECD, Frascati Manual 2015, Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development

⁹ In de Kamerbrief over prognose gebruik 2016 en criteria ten aanzien van innovatie (TK 2016-2017, 32 637, nr. 282) is de vormgeving en keuze voor het nieuwheids criterium uitgebreid toegelicht.

een uitgebreide online enquête, interviews/groepsgesprekken en een zogenoemde analyse op basis van de techniek van 'textmining'. Het zwaartepunt van de evaluatie lag bij het onderzoeken in welke mate de WBSO van invloed is op R&D-uitgaven door bedrijven. Hiervoor is gebruik gemaakt van econometrische analyses gebaseerd op de zogenoemde gebruikerskostenmethode. Dialogic heeft daarbij het effect van wijzigingen in de WBSO in de onderzochte periode op de gebruikerskosten van S&O onderzocht, om op basis daarvan te bepalen in welke mate wijzigingen in de gebruikerskosten de S&O-inspanningen van bedrijven hebben beïnvloed.

Conclusies

De onderzoekers komen op het terrein van doelgroepbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de WBSO tot een groot aantal conclusies. Op de belangrijkste daarvan zal ik hieronder reflecteren.

Doelgroepbereik

In 2017 maakten 21.265 bedrijven gebruik van de WBSO en werden er 35.515 aanvragen toegekend. Dialogic geeft aan dat de WBSO in aantallen in belangrijke mate het mkb bedient (97% van de gebruikers behoort tot het mkb), maar dat de WBSO gerekend in budget ook het grootbedrijf goed bedient (37% van het budget komt ten goede aan het grootbedrijf). 60% van de toegekende S&O-uren is voor rekening van de technologiegebieden computer- en informatiewetenschappen, mechanische techniek en elektrotechniek. Het aantal WBSO-gebruikers is tot 2016 toegenomen, maar sindsdien licht gedaald. Het bereik onder de bedrijven met 10 of meer werkzame personen die bij het CBS bekend staan als bedrijven met R&D-activiteiten is ten minste 69%.

Met de invoering van de RDA in 2012 is de grondslag voor bevordering van S&O bij bedrijven aanzienlijk verbreed omdat deze nu ook, naast de S&O-loonkosten, ziet op kosten en uitgaven ten behoeve van S&O. De integratie van de RDA in de WBSO heeft er aanzienlijk toe bijgedragen dat deze tegemoetkoming ook daadwerkelijk wordt aangevraagd, en de verzilvering daarvan is verbeterd.

Voor de meerderheid van de WBSO-gebruikers sluit de WBSO naar eigen zeggen voldoende aan bij de wijze waarop R&D wordt uitgevoerd (85%). Dialogic doet een aantal specifieke aanbevelingen met betrekking tot het doelgroepbereik. Ik verwijs hiervoor naar bijlage 1.

Doeltreffendheid

Dialogic heeft het effect van de WBSO (en RDA) op de private uitgaven aan S&O zowel kwantitatief als kwalitatief in beeld gebracht. Voor de kwantitatieve analyse konden alleen de effecten op de S&O-loonkosten worden geschat, omdat goed bruikbare data over de S&O-niet-loonkosten onvoldoende beschikbaar waren. Het kwantitatieve effect van de WBSO wordt weergegeven in de zogenaamde 'bang for the buck' (BFTB). Deze geeft aan hoeveel euro bedrijven extra uitgeven aan S&O-loonkosten als zij 1 euro WBSO ontvangen. Dialogic schat een gemiddelde BFTB van 0,9. Dialogic merkt bij deze uitkomst op dat het effect op de totale S&O-uitgaven aanzienlijk hoger kan zijn door complementariteit tussen S&O-loonuitgaven en de overige S&O-uitgaven.

Dit kwantitatieve resultaat moet in samenhang met de resultaten van de kwalitatieve onderzoeksmethoden worden gezien. De evaluatie concludeert mede op basis van de verschillende onderzoeksmethoden dat het aannemelijk is dat de WBSO bijdraagt aan additionele innovatie-output, aan meer omzet gerealiseerd met nieuwe producten en diensten, aan een hogere productiviteit en aan S&O-spillovers. Die uitkomsten van S&O-projecten dragen bij aan de kwaliteit van bestaande innovatienetwerken en innovatiesystemen. Afgaande op de resultaten van de enquête onder gebruikers draagt de WBSO bovendien bij aan een deel van de gebruikers bij aan de professionalisering van het R&D-proces. Op basis van kwantitatieve en kwalitatieve analyse kan geconcludeerd worden dat de WBSO doet wat hij beoogt: het vergroten van de private uitgaven aan S&O.

De BFTB van 0,9 is lager dan berekend in eerdere WBSO-evaluaties: 1,77 (periode 2006 – 2010)¹⁰, 1,27 (periode 2001-2005)¹¹ en 1,02 (1994-2001).¹² Dit komt deels door de gebruikte methodiek en onzekerheid die dit soort econometrisch onderzoek met zich meebrengt. De BFTB kan per subgroep op basis van bijvoorbeeld sector, grootteklasse of leeftijd soms fors verschillen. Dialogic heeft een andere methode gebruikt om de BFTB te berekenen dan in vorige evaluaties, om tot meer accurate resultaten te komen. Om de ontwikkeling in de tijd te analyseren heeft Dialogic de gehanteerde methode ook toegepast op de periode 2008-2017. Deze econometrische schattingen suggereren dat de BFTB over de tijd iets is afgenomen. Over de langere periode 2008-2017 wordt een hogere BFTB geschat (1,26). Over de mogelijke oorzaken van deze eventuele afname kan Dialogic geen harde uitspraken doen. Als mogelijke oorzaken noemt Dialogic de lichte toename van het aantal hele kleine ("micro") WBSO-gebruikers en de verruiming van de WBSO als geheel.

Dialogic geeft aan dat de WBSO voor internationaal opererende bedrijven (een selecte groep van de WBSO-gebruikers) als gevolg van de lagere effectieve belastingdruk een bijdrage levert aan het Nederlandse vestigingsklimaat. Het is niet de enige, maar wel een belangrijke voorwaarde voor een gunstig vestigingsklimaat voor internationaal opererende bedrijven met R&D-activiteiten.

Dialogic concludeert verder dat de WBSO in een relatief genereuze regeling is voor met name het mkb in vergelijking met gelijksoortige regelingen in andere landen. Daarbij moet bedacht worden dat Nederland voor wat betreft de totale R&D-stimulering op bedrijven gemiddeld scoort met een relatief sterk accent op fiscale stimulering.

Doelmatigheid

De uitvoeringskosten voor RVO.nl bedroegen in 2017 € 18,2 miljoen, ongeveer 1,5% van het met de WBSO gemoeide budget. Dialogic geeft aan dat deze voor

¹⁰ J.P.J. de Jong en W.H.J. Verhoeven, 2012, Evaluatie WBSO 2006-2010: effecten, doelgroepbereik en uitvoering, EIM

¹¹ J.P.J. de Jong en W.H.J. Verhoeven, 2007, Evaluatie WBSO 2001-2005: effecten, doelgroepbereik en uitvoering, EIM en UNU-MERIT

¹² E. Brouwer et al., 2002, WBSO nader beschouwd: onderzoek naar de effectiviteit van de WBSO, PwC, Dialogic en TU Delft.

de Belastingdienst – deels vanwege de integratie van WBSO en RDA – aanzienlijk zijn afgenomen. Dialogic noemt de uitvoeringskosten bescheiden. Per euro toegekende WBSO bedragen in de evaluatieperiode de uitvoeringskosten van RVO.nl en Belastingdienst samen gemiddeld circa twee eurocent.

De administratieve lasten zijn daarentegen gestegen, met name doordat bedrijven meer gebruik zijn gaan maken van de diensten van intermediairs en omdat de WBSO is uitgebreid met de S&O-niet-loonkosten tijdens de evaluatieperiode. Dialogic heeft een aantal specifieke aanbevelingen gedaan met betrekking tot de administratieve lasten (zie bijlage 1).

Een meerderheid van de WBSO-gebruikers is tevreden is over de uitvoering door RVO.nl. Deze wordt gewaardeerd met een 7,3.

4. Eerdere toezeggingen aan de Tweede Kamer

Budgetsystematiek WBSO

In mijn brief over de WBSO in 2019 van 18 september 2018¹³ heb ik aangegeven dat ik, gebruikmakend van de evaluatie van de WBSO, zal onderzoeken hoe de budgetsystematiek kan worden verbeterd. Ook heb ik aangegeven dat ik, gebruikmakend van de evaluatie, zal nagaan hoe de onderuitputting van de RDA uit 2015 en de WBSO uit 2017 (die is gereserveerd in een envelop) het beste kan worden ingezet. Met Prinsjesdag 2019 zal ik u hiervoor een voorstel doen. Het streven bij dit voorstel is een goed evenwicht tussen constante parameters over de tijd en budgettaire beheersbaarheid (geen openeinderegeling).

Procesinnovatie in de WBSO

Tijdens de EZK-begrotingsbehandeling over 2019 heb ik toegezegd om op basis van de evaluatie te kijken of de WBSO nog voldoende is toegesneden op procesinnovatie.

De WBSO ondersteunt de ontwikkeling van technisch nieuwe processen en technisch wetenschappelijk onderzoek op het gebied van productieprocessen.¹⁴ Bedrijven komen in aanmerking als zij zelf technische problemen oplossen of een verklaring voor een verschijnsel zoeken. Het is niet voldoende als bedrijven enkel onderzoek doen naar procesinnovaties of bestaande procesinnovaties implementeren. In 2017 is € 134 miljoen van het totale WBSO-budget ten goede gekomen aan procesinnovatie.

Tot 2016 kwam procesgericht technisch onderzoek (PTO) in aanmerking voor de WBSO. Hiermee werd echter niet de kern van R&D werd ondersteund, te weten: onderzoek dat verder van de markt af staat of het daadwerkelijk ontwikkelen van een technisch nieuw product, productieproces of programmatuur. In de praktijk bleek het ook lastig om in de interactie tussen ondernemers en RVO.nl het verschil tussen een wezenlijke aanpassing in het productieproces

¹³ Kamerstuk 32637, nr. 328

¹⁴ Voor voorbeelden is de site van RVO.nl te raadplegen:
https://www.rvo.nl/sites/default/files/2017/09/Procesinnovatie_Belastingvoordeel_voor_innovatieve_ondernemers.pdf

(procesinnovatie) en routinematig onderzoek naar de aanpassing van productieprocessen (reguliere bedrijfsvoering) boven tafel te krijgen. Daarmee was PTO lastig te hanteren. De evaluatie geeft aan dat het gebruik van PTO al vanaf 2011 licht terug liep. Slechts een beperkt deel van het WBSO-budget kwam ten goede aan PTO (€ 16 miljoen in 2015). Het wegvallen van PTO wordt in de enquêtes en interviews van Dialogic slechts incidenteel genoemd als een gemis. De evaluatie lijkt daarom geen aanleiding te geven om PTO te herintroduceren.

In gesprekken met brancheorganisaties als de Metaalunie en FME blijkt dat met name kleine bedrijven het soms moeilijk vinden om al bestaande procesinnovaties te implementeren, zoals het inzetten van robots in of de automatisering van het productieproces. Het is voor deze bedrijven van belang kennis van buiten te vinden en in te kunnen zetten om de eigen bedrijfsprocessen te moderniseren.

Met de WBSO geef ik bedrijven al een stevige steun in de rug om technisch nieuwe processen te ontwikkelen. Ik ben het met de Metaalunie en FME eens dat voor hun leden, veelal kennisintensieve mkb-bedrijven, het benutten van kennis van externen belangrijk is voor hun lange termijn bedrijfsvoering. EZK biedt hiervoor andere innovatie-instrumenten en initiatieven aan, die bedrijven ondersteuning kunnen bieden bij het gebruiken van externe kennis. Voorbeelden zijn de MIT en activiteiten op het gebied van *smart industry*, waar FME zeer nauw bij betrokken is. Het mkb weet de (onderdelen van) deze instrumenten echter nog niet altijd te vinden en in te zetten. In mijn reactie op de motie Van der Lee zal ik schetsen hoe andere instrumenten dan de WBSO procesinnovatie in het Nederlandse bedrijfsleven kunnen ondersteunen. EZK blijft in gesprek met deze en andere brancheorganisaties om de toegang tot de innovatie-instrumenten en de vormgeving ervan zo groot en effectief mogelijk te laten zijn.

CPB-rapport Digitalisering R&D

Het CPB heeft op 7 december 2018 de Policy Brief *Digitalisering R&D* gepubliceerd. Een van de aanbevelingen van het CPB is om technologie- en organisatieneutraal innovatiebeleid te voeren. Naar aanleiding daarvan heeft de heer Veldman om een reactie verzocht.

Het CPB onderschrijft dat bedrijven vanuit maatschappelijk perspectief gezien te weinig investeren in R&D en dat dit overheidsingrijpen rechtvaardigt. Het CPB geeft aan dat subsidies op R&D geschikt kunnen zijn als deze op een doelmatige wijze R&D-investeringen vergroten. Het CPB geeft daarbij aan dat de WBSO en de Innovatiebox in lijn met de doelstelling om private R&D bij alle bedrijven te stimuleren grotendeels technologie- en organisatieneutraal zijn. Het CPB geeft aan dat deze neutraliteit vergroot kan worden door de vormgeving van deze instrumenten aan te passen, zodat deze beter aansluiten bij het open innovatiemodel.

Het CPB suggereert met betrekking tot de WBSO om uitbesteding van R&D toe te laten en te experimenteren met het achteraf aanvragen van WBSO. Ik onderschrijf het belang om de WBSO zo technologie- en organisatieneutraal mogelijk vorm te geven. Zoals ik in paragraaf 2 heb aangegeven vind ik het daarbij echter belangrijk dat bedrijven vooraf zekerheid hebben over het fiscale

voordeel, zodat de kans groter is dat ze het R&D-project ook daadwerkelijk starten. Ik ben daarom niet voornemens te experimenteren met het achteraf aanvragen van WBSO. Wel vind ik het belangrijk dat de WBSO-aanvraagprocedure blijft aansluiten bij de steeds snellere en dynamische wijze waarop bedrijven innoveren. Ik zal daarom onderzoeken of ik toekomstige WBSO-aanvragen sneller kan laten afhandelen.

Het CPB suggereert daarnaast om ook voor uitbestede S&O WBSO toe te kennen. Deze suggestie is interessant vanuit de gedachte om bedrijven te stimuleren gebruik te maken van elkaars kennis, maar heeft als nadeel dat het risico op dubbele subsidiëring toeneemt. Uitgangspunt is dat S&O-werkzaamheden bij slechts één aanvrager in aanmerking kunnen komen voor WBSO. In het geval van samenwerking waarbij S&O-werkzaamheden worden uitbesteed, kan de opdrachtnemer (voor zoverre dit een Nederlands bedrijf is) in aanmerking komen voor de WBSO. Om kennis van andere partijen in te zetten of om R&D-samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen te bevorderen zijn aparte programma's beschikbaar, zoals de MIT en de PPS-toeslag.

Het CPB constateert verder dat het voor toegang tot de Innovatiebox nodig is dat bedrijfswinsten toegerekend kunnen worden aan een immaterieel activum. Dit zou het delen van de kennis waarop het immaterieel activum gebaseerd is met andere bedrijven ontmoedigen. Het immaterieel activum als (additioneel) toegangsticket tot de Innovatiebox is echter nodig om het gebruik van de Innovatiebox af te kunnen bakenen.

Voor mijn volledige reactie op de CPB-brief verwijs ik u naar bijlage 2.

Vervolg

De aanbevelingen uit de evaluatie neem ik ter hand zoals in deze brief geschetst. Met Prinsjesdag zal ik u een brief sturen, waarin ik u nader informeer over de budgetsystematiek van de WBSO, de parameters voor 2020 en eventuele aanpassingen in de regeling die ik naar aanleiding van deze evaluatie zal doorvoeren.

Hoogachtend,

mr. drs. M.C.G. Keijzer
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

Bijlage 1 Aanbevelingen WBSO evaluatie inclusief reactie

Dialogic heeft twaalf aanbevelingen gedaan. In onderstaande tabel geef ik aan hoe ik deze aanbevelingen zal oppakken.

Nr.	Aanbeveling
1	Formuleer de rationale van de WBSO en beschrijf hoe dit relateert aan de doelstellingen.
	De rationale van de WBSO is uitgewerkt in paragraaf 2 van deze brief.
2	Behoud de nadruk op tegemoetkoming S&O-loonkosten en verbeter de databeschikbaarheid van de S&O-niet-loonkosten.
	<p>De WBSO zal de huidige focus, waarbij ondernemers zowel een tegemoetkoming krijgen op de S&O-loonkosten als de S&O-niet-loonkosten, behouden.</p> <p>Ik zal onderzoeken of ik de beschikbaarheid van data over de S&O-niet-loonkosten kan verbeteren voor toekomstige evaluaties. Daarbij zal ik onder meer verkennen of ik hiervoor gebruik kan maken van de data die het CBS in het kader van de zogenoemde R&D-enquête verzamelt.</p>
3	Reflecteer op de ontwerpdimensie 'technisch nieuw' in de WBSO en overweeg vooral radicale vormen van S&O te ondersteunen.
	<p>Dialogic gaat in de aanbevelingen ook in op het nieuweidscriterium voor S&O en geeft aan dat in de beleidsliteratuur de suggestie is gedaan dat radicalere R&D leidt tot meer innovatie en uiteindelijk betere bedrijfsprestaties bij WBSO-gebruikers dan minder radicale vormen van R&D, maar bovenal hogere <i>spillovers</i> voor derden genereert. Nadeel is wel dat dit een toets vergt die zeer waarschijnlijk ingrijpender is dan de huidige toets van de aanvraag zoals die door RVO.nl wordt uitgevoerd. Dialogic geeft daarbij ook aan dat in de studie het eventuele effect van een strikter nieuweidscriterium niet is getoetst. Het is volgens Dialogic aan de politiek om te bepalen of de WBSO vooral een instrument is voor koplopers (met naar verwachting meer radicale R&D) of een instrument dat vooral diffusie van S&O en innovatie faciliteert (gericht op vergroting van de <i>pool</i> van bedrijven met R&D-activiteiten).</p> <p>In paragraaf 2 heb ik aangegeven dat de WBSO gericht is op het stimuleren van zowel radicale als incrementele vormen van R&D, omdat beide tot kennis-spillovers leiden. Het huidige nieuweidscriterium sluit aan bij de doelstelling van de WBSO om de private R&D over de volle breedte van het bedrijfsleven te bevorderen. Er zijn innovatieregelingen die strengere criteria hanteren dan de WBSO. Bij het innovatiekrediet wordt bijvoorbeeld gewerkt met een adviescommissie die in een uitgebreid selectieproces bekijkt in hoeverre een project een bijdrage levert aan de innovatiekracht en een duurzame groei van de Nederlandse economie. Ook in Europese programma's (Horizon 2020) waarin bedrijfsleven en kennisinstellingen samenwerken en projectvoorstellen uitgebreid worden getoetst door specialisten en in een tenderproces worden gerankt wordt naar verwachting gemiddeld radicalere innovatie ondersteund dan over de breedte in de WBSO.</p> <p>In 2017 is er uitgebreid gekeken naar criteria in de WBSO en het aanvraagproces van RVO.nl.¹⁵ De WBSO is zo vormgegeven dat de ondernemer de aanvraag voorafgaand aan de te verrichten R&D-</p>

¹⁵ Kamerstuk 32 637, nr. 282

	<p>werkzaamheden indient en vooraf zekerheid krijgt welke activiteiten wel en niet subsidiabel zijn. Verzwaring van het nieuwheids criterium naar 'nieuw voor de wereld' (een optie die werd destijds werd gesuggereerd) verschuift de beoordeling naar de uitkomst van innovatie-activiteiten en maakt de beoordeling van aanvragen vergelijkbaar met ingewikkelde controles bij het verwerken van octrooiaanvragen. Daarmee betekent een aanpassing langs deze lijnen een zeer sterke verhoging van de uitvoeringskosten en de administratieve lasten, die het innovatieve mkb het sterkst zou treffen.</p> <p>Daarbij wordt er bij de beoordeling van de WBSO wel degelijk verder gekeken dan de activiteiten van de aanvrager zelf. Nieuwheid voor een ondernemer is niet hetzelfde als <i>technische nieuwheid</i>, zoals de WBSO vereist. Om technische risico's en onzekerheden in te schatten wordt er door RVO.nl gekeken naar de stand van de technologie. Als het beoogde eindresultaat kan worden gerealiseerd op basis van gangbare technieken of op basis van algemeen bekende werkingsprincipes, dan is er geen sprake van ontwikkeling in de zin van de WBSO. Ook is reverse-engineering, met als doel producten of processen van anderen te kopiëren, uitgesloten. Duplicatie of imitatie komt niet in aanmerking voor de WBSO omdat daarbij geen technische risico's optreden. Werkzaamheden met betrekking tot in technologische zin niet-significante aanpassingen aan of wijzigingen van bestaande producten of processen zijn expliciet uitgesloten.</p> <p>In 2017 is ook gekeken naar criteria die andere landen hanteren voor fiscale innovatieregelingen. Doordat criteria op dit moment al vergelijkbaar zijn tussen landen, zal een verscherping van de voorwaarden in de WBSO leiden tot een verslechtering van het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven, contrair aan het doel om het vestigingsklimaat voor R&D te verbeteren. Voor bedrijven die hun R&D op internationale schaal organiseren of dit overwegen (een selecte groep WBSO-gebruikers) draagt de WBSO bij aan een verlaging van de effectieve belastingdruk. Zoals eerder in deze brief aangegeven een belangrijke (maar niet de enige) voorwaarde voor een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven met R&D-activiteiten.</p> <p>In lijn met de brief van de Minister van Economische Zaken uit 2017 ben ik van mening dat een 'nieuw voor de wereld' of 'nieuw voor het land' criterium in de WBSO niet in lijn is met het doel van de regeling om alle R&D-uitgaven door bedrijven te verhogen en dat aanscherpen van het criterium in de WBSO zeer lastig uitvoerbaar en sterk drempelverhogend voor met name het kleinbedrijf en het middenbedrijf is en daarmee niet wenselijk. De WBSO is nadrukkelijk gericht op et stimuleren van zowel incrementele als radicale innovatie. Voor het ondersteunen van sec radicalere innovaties kan beter gewerkt worden met subsidies die specifieke thema's ondersteunen waarbij met experts en middels een rankingproces het meest radicale project wordt geselecteerd.</p>
4	Continueer de WBSO als volume-gebaseerd S&O-stimuleringsinstrument.
	Bij deze aanbeveling sluit ik mij aan.
5	Voer vooralsnog geen aanpassing van drempels en plafonds in de WBSO door.
	Bij deze aanbeveling sluit ik mij aan.
6	Heroverweeg -met inachtneming van additionaliteit en spillovers – hoe S&O in ICT en softwareontwikkeling het beste binnen en / of buiten de WBSO kan worden gestimuleerd.

	<p>Dialogic constateert dat de verduidelijking van de definitie van programmatuur in de WBSO¹⁶ in 2016 voor een deel van het veld niet heeft geleid tot de gewenste duidelijkheid en er onbegrip is waarom bepaalde vormen van ICT-ontwikkeling niet voor de WBSO kwalificeren.</p> <p>De WBSO is gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van <i>technisch</i> nieuwe programmatuur. Daarmee komt per definitie niet elk project waarin nieuwe programmatuur wordt gerealiseerd in aanmerking. Immers, activiteiten in projecten die enkel gericht zijn op bijvoorbeeld architectuurontwerp, configuratie, het inrichten en bouwen van systemen met behulp van (low-coding) platformen van derden, komen niet in aanmerking. Bij deze projecten staan veelal de knelpunten centraal op het gebied van de gewenste functionaliteit in plaats van de technische knelpunten en daaruit voortvloeiende technisch nieuwe werkingsprincipes. De wijze waarop programmatuurontwikkeling in aanmerking komt is voor gebruikers uiteengezet in de WBSO Handleiding.¹⁷</p> <p>Gelet op de blijvende discussie met het veld of de definitie van programmatuur in de WBSO niet te strikt is en welke activiteiten als ontwikkeling van technisch nieuwe programmatuur in aanmerking zouden moeten komen, ben ik voornemens om enkele onafhankelijke experts te vragen om deze definitie te beoordelen en zo nodig aanbevelingen te doen. Uitgangspunt is dat de WBSO gericht blijft op de ontwikkeling van <i>technisch</i> nieuwe programmatuur en dat bedrijven zelf programmeertechnische knelpunten oplossen. Ik hoop uw Kamer met Prinsjesdag over de uitkomsten van dit onafhankelijk onderzoek te kunnen informeren.</p> <p>De digitalisering van R&D is ook onderwerp van de CPB-policybrief <i>Digitalisering R&D</i>. Voor mijn reactie op deze brief verwijs ik naar paragraaf 4.</p>
7	Stel budget beschikbaar voor het uitvoeren van kleinschalige beleidsexperimenten binnen de WBSO, bijvoorbeeld om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de grondslag van de S&O-niet-loonkosten.
	<p>Ik ben het met Dialogic eens dat het raadzaam kan zijn om voorgenomen beleid eerst kleinschalig te testen. Bij de WBSO worden aanpassingen soms al op kleine schaal getest, zoals de verbetering van het aanvraagformulier. Mede naar aanleiding van deze evaluatie zal ik nagaan of de administratie van de kosten en uitgaven kan worden vereenvoudigd. Ik zal nagaan of een dergelijke wijziging zich leent om eerst op kleine schaal te testen. Vooralsnog voorzie ik geen wijzigingen in de inhoudelijke voorwaarden van de WBSO, die ik eerst kleinschalig zou willen testen, en waarvoor ik budget apart zou willen houden.</p>
8	Ga na of geacteerd moet worden op de grootschalige inzet van intermediairs, maar breng in ieder geval de administratieve lasten bij bedrijven terug.

¹⁶ Programmatuur is in de Wet Vermindering Afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA) gedefinieerd als *het niet-fysieke, logische deelsysteem van een informatiesysteem dat de structuur van de gegevens en van de verwerkingsprocessen bepaalt voor zover dat deelsysteem is vastgelegd in een formele programmeertaal*

¹⁷ <https://www.rvo.nl/file/handleiding-wbso-2019>

	<p>De administratieve lasten van de WBSO hebben mijn continue aandacht. Waar mogelijk zal ik voorstellen doen om deze te beperken. Ik deel de insteek van Dialogic om de voorwaarden van de regeling zo stabiel, transparant en eenvoudig mogelijk te maken en ook het aantal wijzigingen te doseren. Ieder bedrijf zou zijn WBSO-aanvraag gemakkelijk zelf moeten kunnen indienen. De keuze is echter aan bedrijven zelf of zij gebruik willen maken van de diensten van een intermediair.</p>
9	Bekijk op welke wijze de administratie van de kosten en uitgaven kan worden vereenvoudigd en treed in overleg met de doelgroep om de administratieve lasten bij gebruikers te verlagen.
	<p>Ik zal nagaan of en op welke wijze de administratieve lasten kunnen worden verlaagd. De administratie van kosten en uitgaven wordt door gebruikers inderdaad soms als bewerkelijk ervaren. Ik zal hierover in overleg treden met RVO.nl en over mogelijke aanpassingen gebruikers raadplegen.</p>
10	Vereenvoudig en verkort zo mogelijk de systematiek van indienen en toekennen van een WBSO-aanvraag zodat niet op voorhand S&O-projecten worden uitgesloten vanwege de doorlooptijd die de huidige systematiek van indienen en toekennen kent.
	<p>Ik zal in overleg met RVO.nl inventariseren of er mogelijkheden zijn om de systematiek te vereenvoudigen en te verkorten, waarbij ik deze systematiek overigens in de basis niet veranderen zal. Zo zal het vooraf beoordelen van aanvragen het uitgangspunt blijven en zullen bedrijven duidelijk moeten blijven beargumenteren welke werkzaamheden zij uitvoeren en welke technische knelpunten zij voornemens zijn op te lossen of voor welk verschijnsel zij een verklaring zoeken. Of aanpassingen in de systematiek mogelijk zijn, zal mede afhankelijk zijn van de uitvoerbaarheid en de kosten daarvan voor RVO.nl en de Belastingdienst.</p>
11	Ga preciezer na hoe de teruggang in het aantal WBSO-gebruikers is te verklaren.
	<p>Ik zal RVO.nl vragen de terugloop van het aantal gebruikers vanaf 2015 nader in kaart te brengen. Mijn streven is u hierover met Prinsjesdag te informeren. Het is belangrijk om te benadrukken dat de hoeveelheid S&O (de uren) in deze periode wel stabiel is gebleven.</p>
12	Neem actief deel aan internationaal vergelijkend onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van R&D tax credit regelingen.
	<p>Deze aanbeveling zal ik opvolgen.</p>

Bijlage 2 Reactie op CPB-rapport Digitalisering en R&D

Het CPB doet in het rapport *Digitalisering R&D* op drie terreinen aanbevelingen:

1. Faciliteer het voortbouwen op bestaande kennis en innovaties (recombinatie) om zo informatie beter te benutten. Stimuleer datadeling en geef als overheid het goede voorbeeld door zelf eigen data zoveel mogelijk toegankelijk te maken. Stimuleer opensourcesoftware.
2. Zorg voor technologie- en organisatieneutraal innovatiebeleid en zorg dat de vormgeving van het instrumentarium (met name WBSO en Innovatiebox) daarop aansluit.
3. Zorg voor dynamische concurrentie. Zorg dat bedrijven om markten kunnen blijven concurreren en dat het mededingingsbeleid hierop aansluit. Vermijd bevoordeling van bestaande bedrijven (ten koste van uitdagers) via het innovatie-instrumentarium.

Op aanbeveling 2 ben ik in paragraaf 4 van deze brief ingegaan.

Op het gebied van datadeling (aanbeveling 1) zijn onlangs twee brieven naar uw Kamer gestuurd: op 20 februari jl. stuurde ik de brief *De Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven*¹⁸ en op 15 maart jl. stuurde de staatssecretaris van BZK de *Data Agenda Overheid*¹⁹. Beide brieven promoten het delen van data en geven kaders aan waarbinnen dit zo goed mogelijk kan gebeuren.

Naar aanleiding van de consultatie over de toekomstbestendigheid van het mededingingsbeleid in relatie tot online platforms²⁰ zal ik voor de zomer een brief naar uw Kamer sturen over mededinging (aanbeveling 3).

Het CPB geeft als onderdeel van aanbeveling 3 ook aan dat de Innovatiebox de concurrentiepositie van uitdagers verslechtert omdat het grootste deel van de belastingkorting via de Innovatiebox terecht komt bij grote winstgevende bedrijven. Om de positie van uitdagers en het mkb te verbeteren is de Innovatiebox de afgelopen jaren aangepast. Sinds 2013 kunnen mkb-bedrijven gebruik maken van het forfait waarbij bedrijven die voor de WBSO een S&O-verklaring hebben ontvangen automatisch 25% van de winst (tot € 25.000) onder de Innovatiebox mogen brengen. Daarnaast moeten grote bedrijven sinds 2017 om voor de Innovatiebox in aanmerking te komen zowel over een S&O-verklaring als een octrooi of kwekersrecht beschikken. Voor kleine bedrijven volstaat een S&O-verklaring. Om de positie van uitdagers te bezien moet daarbij ook de WBSO meegenomen worden. Starters krijgen onder deze regeling voor het grootste deel van hun S&O-kosten (tot € 350.000) 40% ondersteuning, terwijl grotere bedrijven voor veruit het grootste deel van hun S&O-kosten (boven de € 350.000) 16% ondersteuning krijgen. Op deze wijze wordt rekening gehouden met de positie van uitdagers.

¹⁸ Kamerstuk 26643 nr. 594

¹⁹ Kamerstuk 26643 nr. 597

²⁰ 24036-429 Verzamelbrief op het terrein van marktwerking en mededinging