

Vergaderjaar 2021–2022

32 637

Bedrijfslevenbeleid

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 472

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2021

Elk jaar met Prinsjesdag informeer ik uw Kamer over de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO). In deze brief ga ik in op de parameters voor 2022. Daarnaast licht ik enkele voorgestelde wijzigingen in de WBSO toe die onderdeel uitmaken van het Belastingplanpakket 2022. Ook informeer ik u over de voortgang op onderzoeken met betrekking tot twee technische aspecten van de regeling. Tot slot blik ik nog kort terug op wat we bereikt hebben met de WBSO in de afgelopen jaren. Deze brief stuur ik u mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

De maatschappij is gebaat bij onderzoek en ontwikkeling (speur- en ontwikkelingswerk, hierna S&O). De baten van S&O komen niet alleen ten goede aan individuele bedrijven, maar aan de maatschappij in den brede. Omdat bedrijven maar een deel van de (mogelijke) opbrengsten van hun S&O naar zich toe kunnen trekken omdat ook andere bedrijven voordeel kunnen trekken uit de met S&O gegenereerde kennis (spillovers), zullen bedrijven geneigd zijn minder in S&O te investeren dan maatschappelijk wenselijk is. Daarom stimuleert het kabinet met de WBSO bedrijven al ruim 25 jaar om (extra) uitgaven aan S&O te doen. Met de WBSO worden bedrijven ook tegemoet gekomen in het risico dat deze S&O-werkzaamheden geen of onvoldoende bruikbare resultaten opleveren. De WBSO vormt daarmee de basis van het innovatie-instrumentarium voor het bedrijfsleven. Het doel is een zo groot mogelijk aantal bedrijven te krijgen dat aan S&O doet. Daarnaast levert de WBSO een bijdrage aan het vestigingsklimaat.

De WBSO kent een tweeschijvenstelsel, waarbij de stimulering van relatief kleine uitgaven aan S&O sterker is door een hoger tarief in de eerste schijf dan in de tweede schijf. Daarnaast worden starters nog extra gestimuleerd met een hoger tarief in de eerste schijf. Daar het mkb over het algemeen kleinere uitgaven aan S&O doet dan het grootbedrijf, profiteert

het mkb dan ook het meest van deze vormgeving. Dit blijkt een effectieve vormgeving zoals ik uw Kamer eerder dit jaar meldde.¹

Parameters WBSO 2022

Voor 2021 heeft het kabinet het reguliere en het starterstarief in de eerste schijf van de WBSO verhoogd, met als doel de hoeveelheid S&O op peil te houden gedurende de COVID-19 crisis. Voor verlenging van deze crisismaatregel ziet het kabinet geen aanleiding, want de hoeveelheid uitgevoerd S&O lijkt ondanks de crisis over het geheel genomen op peil te blijven. Dit blijkt zowel uit de hoogte van de door de bedrijven bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) gemelde gerealiseerde uren, kosten en uitgaven aan S&O in 2020, als uit de aanvragen en toekenningen daarvan in 2021. Anders dan verwacht is het zogenoemde verzilveringspercentage in 2020 gestegen. Dit percentage geeft aan welk deel van het bedrag aan S&O-afdrachtvermindering dat vooraf door RVO op basis van de aangevraagde uren, kosten en uitgaven ten behoeve van S&O is toegekend, in de loop van het jaar daadwerkelijk door bedrijven in mindering is gebracht op hun loonheffingen. Dit percentage wordt jaarlijks achteraf berekend. Op dit moment kunnen nog geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van de tijdelijke verhoging. Mogelijk kan volgend jaar als bekend is hoeveel S&O in 2021 is uitgevoerd hier meer over worden gezegd.

Omdat de gevolgen van de huidige crisis verschillen per bedrijf of sector, ligt een generieke crisismaatregel zoals die via de WBSO ook niet langer voor de hand. Wel heeft het kabinet de regeling R&D Mobiliteitssectoren geïntroduceerd voor bedrijven in de automotive, luchtvaart en maritieme sectoren waarbij de S&O-investeringen door de coronacrisis zwaar onder druk zijn komen te staan.

In lijn met het eerdere kabinetsbeleid om te streven naar stabiele parameters op de middellange termijn, wordt daarom voorgesteld de parameters weer vast te stellen op het niveau van vóór de crisismaatregel. Het algehele economische herstel geeft daar ook aanleiding toe. De betreffende parameters zijn weergegeven in onderstaande tabel.

WBSO 2022

Tarief eerste schijf	32%
Tarief eerste schijf starters	40%
Grens eerste schijf	€ 350.000 R&D-(loon)kosten
Tarief tweede schijf	16%

In 2020 heeft zich een onderuitputting van het budget met € 55 mln. voorgedaan. Met een omvang van € 1.226 mln. aan door bedrijven gerealiseerde verminderingen op hun loonheffingen, was de stimulering via de WBSO in 2020 nog nooit zo groot qua financiële omvang. Dat desondanks nog sprake was van een onderuitputting is het gevolg van de structurele verhoging van het WBSO-budget met € 76 mln. per 2019. Conform de bestaande budgetsystematiek van de WBSO is dit bedrag aan onderuitputting in 2022 beschikbaar bovenop het basisbudget van € 1.281 mln., zodat het beschikbare budget in 2022 € 1.336 mln. bedraagt. Op basis van de ramingen van RVO is de verwachting dat met de voor 2022 voorgestelde parameters binnen dit budget gebleven kan worden. Er hoeft daarom naar verwachting in 2022 geen beroep te worden gedaan op de € 62 mln. aan reserve die nog beschikbaar is als gevolg van niet benutte onderuitputtingen van het WBSO-budget in eerdere jaren.

¹ Kamerstuk 32 637, nr. 467.

Op basis van de ramingen van RVO is de verwachting dat vanaf 2023 het beschikbare budget niet meer toereikend zal zijn bij gelijkblijvende parameters, ook met een beroep op de nog beschikbare reserve. De volgens RVO te verwachten stijgende kosten van S&O, zijn het gevolg van onder andere loon- en prijsstijgingen. Op basis van de huidige inzichten is het beeld dat deze kosten dan zullen leiden tot een overschrijding van het beschikbare budget. In 2022 wordt een nieuwe inschatting gemaakt van de verwachte en gerealiseerde S&O uitgaven.

Belastingplanpakket 2022

In het Belastingplanpakket 2022 (wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen) (Kamerstuk 35 928) zijn verschillende wijzigingen in de wetgeving rond de WBSO opgenomen die in twee delen uiteen vallen. Ten eerste betreft het wijzigingen in de aanvraag- en verrekensystematiek, met het doel deze verder te vereenvoudigen en flexibiliseren. Dankzij deze wijzigingen wordt het vanaf 2022 mogelijk dat bedrijven ook een S&O-verklaring kunnen aanvragen die betrekking heeft op een periode die al (deels) betrokken is in een eerdere S&O-verklaring. Met deze mogelijkheid tot overlappende S&O-verklaringen wordt de WBSO meer flexibel, doordat bedrijven altijd direct een aanvraag kunnen doen met de eerste dag van de eerstvolgende maand als startmaand als ze een idee hebben voor een nieuw S&O-project. In de huidige systematiek kunnen nieuwe projecten pas worden aangevraagd voor een periode die start als de periode van de eerdere S&O-verklaring is verstreken. Daarnaast wordt geregeld dat deze aanvragen altijd betrekking hebben op de rest van het kalenderjaar. Met de voorgestelde wijzigingen wordt het voor bedrijven eenvoudiger de mededeling na afloop van het kalenderjaar te doen. Met de mededeling laten bedrijven aan RVO weten hoeveel uren, kosten en uitgaven aan S&O zij daadwerkelijk in het voorgaande jaar hebben gerealiseerd. De voorgestelde wijziging in de verrekensystematiek houdt in dat bedrijven voortaan na afgifte van de S&O-verklaring zelf kunnen bepalen in welk tijdvak zij hun WBSO-voordeel wensen te verrekenen. Hierdoor kan het aantal verrekenmomenten en daarmee samenhangende administratieve lasten omlaag worden gebracht.

Het tweede type wijzigingen in het Belastingplanpakket 2022 is van technische aard. Het betreft een verduidelijking in de wettekst dat alleen de soorten kosten en uitgaven die vooraf aangevraagd zijn en waarvoor een S&O-verklaring toegekend is, voor S&O-afdrachtsvermindering in aanmerking komen.

Overige onderwerpen

De WBSO bestaat al meer dan 25 jaar. Het is van belang te blijven zorgen dat de regeling goed aansluit bij de wijze waarop S&O wordt uitgevoerd. In dat kader zijn er twee onderwerpen die ik verder aan het verkennen ben. Het betreft ten eerste het toekomstbestendig houden van de wet- en regelgeving van de WBSO op het gebied van programmatuurontwikkeling. Het tweede onderwerp betreft het zorg dragen voor voldoende beschikbaarheid van data over de niet-loonkosten die in aanmerking komen voor WBSO ten behoeve van de volgende evaluatie. Hieronder schets ik de stand van zaken.

Programmatuورontwikkeling

Vorig jaar heb ik u op Prinsjesdag het rapport van twee onafhankelijke experts toegestuurd en daarop een eerste reactie gegeven². Over de daarin beschreven eventuele wijzigingen ben ik in overleg met het bedrijfsleven. Bij het voorstellen van wijzigingen hecht ik eraan dat daarvoor breed draagvlak vanuit het bedrijfsleven bestaat, zowel bij het grootbedrijf als bij het mkb. Aanleiding voor het onderzoek van de experts was immers dat een deel van het bedrijfsleven van mening was dat de huidige WBSO onvoldoende aansluit bij de wijze waarop zij programmatuur ontwikkelen.

De gesprekken met het bedrijfsleven zijn nog in volle gang. Op hoofdlijnen kan het bedrijfsleven zich vinden in mijn reactie op het rapport. Onderkend wordt dat het ingewikkelde materie betreft. Samen met het bedrijfsleven verken ik welke wijzigingen mogelijk en wenselijk zijn. Hierbij neem ik de geschetste afwegingen in mijn reactie van vorig jaar in acht; een aanpassing van de voorwaarden voor programmatuورontwikkeling dient te passen binnen het generieke karakter van de regeling. Gelet op de doelstelling van de WBSO (stimuleren private R&D), dient een aanpassing ook in lijn te zijn met de internationale definities van R&D (Frascati Manual). Ik houd de uitvoerbaarheid en de administratieve lasten die samenhangen met een wijziging in ogenschouw. Daarnaast zal ik kijken naar de budgettaire consequenties van een dergelijk programmatuورvoorstel, die moeten worden ingepast in het beschikbare budget, waarbij stabiele parameters uiteraard de voorkeur hebben. Het is aan het volgende kabinet om hierover een beslissing te nemen.

Beschikbaarheid van data over niet-loonkosten voor volgende evaluaties

Bij de laatste evaluatie van de WBSO is geconstateerd dat geen uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van de stimulering door de WBSO op de niet-loonkosten en uitgaven (aanschaf van bijvoorbeeld reageerbuisjes of machines) binnen de S&O-uitgaven van bedrijven als gevolg van het gebrek aan data. Ik constateer dat deze problematiek alleen geldt met betrekking tot de groep bedrijven waarbij de hoogte van de tegemoetkoming in hun niet-loonkosten gebaseerd is op een forfaitaire toeslag bovenop de door hen uitgevoerde S&O-uren. Hierdoor bestaat geen inzicht in hun werkelijke niet-loonkosten en uitgaven. Deze groep gebruikers ontvangt slechts een beperkt deel van de tegemoetkoming vanuit de WBSO die samenhangt met gemaakte niet-loonkosten en uitgaven. Er zijn op mijn ministerie ondertussen verschillende opties verkend hoe we hier beter inzicht kunnen krijgen. Uitgangspunt daarbij is dat de administratieve lasten van het bedrijfsleven niet toenemen. Ik heb er alle vertrouwen in dat er voorafgaand aan een volgende evaluatie voldoende inzichten beschikbaar zijn om de effecten van de WBSO op de niet-loonkosten en uitgaven te meten en daarmee ook de effecten op de totale R&D-uitgaven van bedrijven te kunnen kwantificeren.

Terugblik op deze kabinetsperiode

Terugkijkend op deze kabinetsperiode constateer ik dat het gelukt is om voldoende budget voor de WBSO vrij te maken om deze stabiel te kunnen houden. De WBSO werkt en draagt aantoonbaar bij aan de stabiele en zelfs licht toenemende hoeveelheid S&O die door bedrijven wordt uitgevoerd. De laatste evaluatie concludeerde dat de WBSO een kostenefficiënte regeling is die een aantoonbaar positief effect heeft op de S&O-loonsom van bedrijven. Dat levert ieder jaar weer prachtige

² Bijlage bij Kamerstuk 32 637, nr. 432

innovaties op met soms grote economische, maar vooral ook maatschappelijke, relevantie. In het jaarverslag van de WBSO dat ik u afgelopen juni toestuurde, staan mooie voorbeelden hiervan.³ [Zie kader Twee praktijkvoorbeelden uit 2020.]

Twee praktijkvoorbeelden uit 2020

1. Hergebruik van drinkwater. Hydraloop ontwikkelde met veel doorzettingsvermogen en hulp van de WBSO een baanbrekend en bekroond systeem voor hergebruik van water in huis. De Hydraloop kan tot 95% bad- en douchewater en zo'n 50% wasmachinewater hergebruiken, bijvoorbeeld voor toilet, wasmachine en tuin. Het apparaat is compact en betaalbaar en ziet eruit als een klein soort designkoelkast. Het ontwikkelen van een onderhoudsvrij zelfreinigend systeem zonder filters kostte veel tijd maar de productinnovatie van Hydraloop is een succes: het bedrijf won begin januari 2020 3 awards op de internationale techbeurs Consumer Electronics Show (CES) in Las Vegas. Met ondersteuning van het programma Partners voor Water maakt Hydraloop nu ook een variant voor de Amerikaanse markt.
2. Zwemmende drone die plastic eet. Steeds meer plastic afval komt in de oceaan terecht. RanMarine werkt met steun van de WBSO aan een oplossing. Het bedrijf ontwikkelt de WasteShark, een zwemmende drone die als een soort stofzuiger afval verzamelt in havens voordat het naar de oceaan afdrijft. Het bedrijf gebruikt voor de WasteShark voor een deel dezelfde technologie als in zelfrijdende auto's en loopt voorop in de ontwikkeling van zelfstandig zwemmende drones. Een uitdaging bij de ontwikkeling is dat het water waarin de drones moeten zwemmen constant in beweging is.

Ik heb de afgelopen jaren de nadruk gelegd op stabiele parameters, zodat het bedrijfsleven weet waar het aan toe is. Met de tijdelijk verhoging in 2021 kon relatief snel voor een grote groep bedrijven worden ingespeeld op de gevolgen van de coronacrisis, waarmee de WBSO ook zijn bruikbaarheid als crisismaatregel heeft getoond. Gelijktijdig heb ik eraan gewerkt de WBSO voor bedrijven aantrekkelijker te maken door de aanvraagssystematiek te flexibiliseren en het maximaal aantal aanvragen per jaar te vergroten. Met de in het Belastingplanpakket 2022 opgenomen wijzigingsvoorstellen zet ik een volgende stap in de flexibilisering van de WBSO. Tevens ben ik blij om te constateren dat bedrijven en intermediairs de dienstverlening rond de WBSO door RVO in de loop van mijn kabinetsperiode meer zijn gaan waarderen, met een klanttevredenheidscijfer van 7,8 in 2021, waar dit in 2018 nog een 7,1 was.

De WBSO is een mooie en effectieve regeling, waarvan ik verwacht dat deze ook in 2022 weer vele duizenden ondernemers en hun projecten gaat ondersteunen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

³ Bijlage bij Kamerstuk 32 637, nr. 454.