

Vergaderjaar 2016–2017

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 282

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2017

Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling Economische Zaken en de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2017, informeer ik u over de prognose van het gebruik van de S&O-afrachtvermindering (WBSO) in 2016.

De WBSO is gericht op het stimuleren van de private Research & Development (R&D) in Nederland. Met behulp van de WBSO kunnen ondernemers hun loonkosten en andere kosten en uitgaven voor R&D, bijvoorbeeld voor prototypes of onderzoeksapparatuur, verlagen. De verrekening hiervan gebeurt fiscaal: bedrijven dragen minder loonheffing af en zelfstandigen krijgen een vaste aftrek. De R&D-niet-loonkosten komen pas sinds 2016 in aanmerking voor de WBSO. Voorheen werden deze ondersteund door de Research- en Development Aftrek (RDA), in de vorm van een aftrekpost in de winstbelasting.

Tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 22, item 17; Handelingen II 2015/16, nr. 23, item 8 en Handelingen II 2015/16, nr. 25, items 18 en 20) heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor het effect van de integratie van de RDA in de WBSO op de verdeling van het WBSO-budget tussen mkb en grootbedrijf. Eind 2015 heb ik u een raming toegestuurd, die voorzag dat de budgetverdeling na integratie in grote lijnen gelijk zou blijven¹. Deze raming was gebaseerd op uitvoeringsgegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Op Prinsjesdag vorig jaar heb ik u een tussenstand gegeven, op basis van de tot dan toe toegekende WBSO in 2016². Tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2017 heeft de Staatssecretaris van Financiën u toegezegd dat ik dit voorjaar een prognose met u zal delen op basis van alle toegekende WBSO in 2016, en met Prinsjesdag de definitieve cijfers. Graag maak ik in deze brief ook van

¹ Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 69.

² Kamerstuk 32 637, nr. 253.

de gelegenheid gebruik om u te informeren over de criteria die binnen de WBSO worden gebruikt om te bepalen of er sprake is van R&D.

Gebruik in 2016

In 2016 hebben 22.330 bedrijven WBSO toegekend gekregen, waarvan ruim 97% mkb. Het bereik van de WBSO was daarmee opnieuw groot. Het aantal gebruikers is echter wel licht gedaald ten opzichte van 2015 (-2,8%). Deze daling laat zich deels verklaren doordat de definitie van R&D in de WBSO per 2016 is ingeperkt³. De WBSO is sindsdien sterker gericht op activiteiten die de kern van R&D vormen: technisch-wetenschappelijk onderzoek en de ontwikkeling van technisch nieuwe producten, productieprocessen en programmatuur. Het uitvoeren van een analyse van de technische haalbaarheid voor het zelf verrichten van R&D en het uitvoeren van procesgericht technisch onderzoek komen niet meer in aanmerking. Ondanks de daling van het aantal aanvragers is de totale hoeveelheid R&D-arbeidsjaren in 2016 wel toegenomen. Bedrijven hebben gemiddeld dus meer aan R&D gedaan.

De budgetuitputting van de WBSO zal in 2016 naar verwachting hoger zijn dan eind 2015 geraamd (+5%). Dit komt met name omdat de R&D van bedrijven (aantal R&D-arbeidsjaren) sterker is gestegen dan vooraf voorzien, en bedrijven de WBSO-ondersteuning voor de R&D-niet-loonkosten beter (kunnen) verzilveren dan in voorgaande jaren.

Het mkb ontvangt in 2016 naar verwachting 63,5% van het budget. Het aandeel mkb ontwikkelt zich daarmee, conform verwachting, stabiel ten opzichte van de situatie voor de integratie van de RDA in de WBSO. De raming van eind 2015 ging uit van 65,9%. Het verschil in de huidige raming en de oorspronkelijke raming komt doordat in de oorspronkelijke raming een klein aantal bedrijven op basis van gegevens van de Belastingdienst, Kamer van Koophandel en RVO.nl, geclassificeerd was als mkb, terwijl het in feite grote bedrijven betrof. Als deze bedrijven in de oorspronkelijke prognose als grootbedrijf geclassificeerd waren, zou het aandeel mkb niet op 65,9% maar op 63,2% zijn geraamd.

In tabel 1 treft u de oorspronkelijke prognose van eind 2015 aan (inclusief de destijds gepresenteerde nulsituatie). In tabel 2 treft u de correctie op deze prognose en nulsituatie aan -waarbij een klein aantal bedrijven alsnog bij het grootbedrijf is ingedeeld- en de nieuwe prognose op basis van alle toekenningen 2016. Het aandeel mkb in de WBSO is relatief hoog, gezien het mkb verantwoordelijk is voor circa 40% van de in Nederland uitgevoerde R&D⁴.

Het is belangrijk om te benadrukken dat ook deze nieuwe raming nog niet definitief is, omdat het uiteindelijke gebruik en de verdeling van het budget afhankelijk zijn van de werkelijk gerealiseerde R&D door bedrijven. De definitieve cijfers zullen halverwege 2017 bekend zijn en met Prinsjesdag met u worden gedeeld.

³ Belastingplan 2016 (Kamerstuk 34 302).

⁴ CBS, ICT, Kennis en Economie 2016.

Tabel 1: Verdeling WBSO-budget tussen grootteklassen van bedrijven, zoals gemeld voorafgaand aan integratie (28 oktober 2015)

	Klein (< 50 werkzame personen)	Middelgroot (50–249 werkzame personen)	Groot (≥ 250 personen)	Totaal
Nulsituatie: budgetverdeling vastgestelde WBSO 2014	45,6%	21,3%	33,1%	100%
Oorspronkelijke prognose 2016, op basis van analyses voorafgaand aan integratie	44,7%	21,2%	34,1%	100%

Tabel 2: Verdeling WBSO-budget tussen grootteklassen van bedrijven: correctie op prognoses 28 oktober 2015 en nieuwe prognose op basis van toegekende WBSO 2016

	Klein (< 50 werkzame personen)	Middelgroot (50–249 werkzame personen)	Groot (≥ 250 personen)	Totaal
Nulsituatie: budgetverdeling vastgestelde WBSO 2014	44,2%	20,0%	35,8%	100%
Bijstelling oorspronkelijke prognose 2016	43,3%	19,9%	36,8%	100%
Nieuwe prognose, op basis van toegekende WBSO 2016	42,4%	21,1%	36,5%	100%

Criteria aan innovatie in de WBSO

In Kansrijk Innovatiebeleid en de recent verschenen policy-brief over integraal onderzoeksbeleid gaat het CPB in op criteria voor de «nieuwheid» van innovaties in de WBSO.⁵ Er wordt gesuggereerd om strengere criteria te hanteren, bijvoorbeeld door te vragen naar kennis die «nieuw is voor de wereld» of «nieuw voor het land». Ook wordt aangegeven dat een aantal andere landen dit al zou doen. Daarbij wordt gesteld dat het invoeren van strengere WBSO-criteria een positief effect op de welvaart zou hebben. Dit omdat er hiermee minder sprake zou zijn van duplicatie van onderzoek. Omdat de criteria voor innovatie in de WBSO van belang zijn voor de toegankelijkheid van de regeling voor het mkb, wordt in deze brief nader op de suggestie van het CPB om de WBSO-criteria aan te scherpen in gegaan.

Mijn ministerie heeft naar aanleiding van de suggestie in Kansrijk Innovatiebeleid gekeken naar criteria van fiscale innovatieregelingen in andere landen. Het blijkt internationaal gebruikelijk om, net als de WBSO, de Frascati-definitie voor R&D als uitgangspunt te nemen voor de grondslag voor fiscale innovatieregelingen⁶. Deze Frascati-definitie is opgesteld in OESO-verband om OESO-lidstaten te helpen R&D-statistieken bij te houden van alle uitgaven aan R&D. De definitie hanteert voor R&D door bedrijven geen criteria als «nieuw voor het land» of «nieuw voor de wereld». Onder de Frascati-definitie moet een R&D-activiteit: *novel, creative, uncertain, systematic, transferable and/or*

⁵ <https://www.cpb.nl/publicatie/kansrijk-innovatiebeleid> en <https://www.cpb.nl/publicatie/integraal-onderzoeksbeleid-doelen-en-instrumenten>.

⁶ European Commission, 2017, *Mutual Learning Exercise Administration and Monitoring of R&D tax incentives*, annex 1: Main R&D tax credit schemes in participant countries; <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/mle-administration-and-monitoring-rd-tax-incentives>

reproducible zijn.⁷ Deze vijf criteria voor R&D door bedrijven uit de Frascati-definitie komen terug in de wet- en regelgeving van de WBSO en de wijze waarop RVO.nl de WBSO-aanvragen van bedrijven beoordeelt. Zie ook bijlage 1 voor nadere uitleg over het Frascati-criterium nieuwheid in de WBSO.

De WBSO is zo vormgegeven dat de ondernemer de aanvraag voorafgaand aan de te verrichten R&D-werkzaamheden indient en vooraf zekerheid krijgt welke activiteiten wel en niet subsidiabel zijn. Verzwaring van het nieuwheidscriterium naar «nieuw voor de wereld» 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. Doordat criteria voor fiscale innovatieregelingen 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. Daarnaast is een «nieuw voor de wereld» of «nieuw voor het land» criterium in de WBSO niet in lijn met het doel van de regeling om alle R&D-uitgaven door bedrijven te verhogen en werkt deze sterk drempelverhogend voor met name het kleinbedrijf (19.122 bedrijven, 84,5% van het WBSO-totaal) en het middenbedrijf (2.628 bedrijven, 12,7% van het WBSO-totaal).

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

⁷ OECD, 2015, *Frascati Manual 2015. Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*, p. 46; <http://www.oecd.org/publications/frascati-manual-2015-9789264239012-en.htm>

Voorwaarden in de WBSO voor nieuwheid zijn in lijn met de Frascati-definitie

- Over de voorwaarde nieuwheid (novel) zegt de Frascati-definitie: *In the Business enterprise sector the potential novelty of R&D projects has to be assessed by comparison with the existing stock of knowledge in the industry. The R&D activity within the project must result in findings that are new to the business and not already in use in the industry. Excluded from R&D are activities undertaken to copy, imitate or reverse engineer as a means of gaining knowledge, as this knowledge is not novel*⁸. In de WBSO komt dit op de volgende manieren terug.
- Er moet bij een WBSO-project sprake zijn van technische risico's of onzekerheden of het beoogde eindresultaat kan worden behaald. Zijn die er niet, dan is er geen sprake van R&D. Nieuwheid voor een ondernemer is niet hetzelfde als *technische nieuwheid*, 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 (Frascati: *The R&D activity within the project must result in findings that are new to the business and not already in use in the industry*).
- Daarbij 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 (Frascati: *excluded from R&D are activities undertaken to copy, imitate or reverse engineer as a means of gaining knowledge, as this knowledge is not novel*).
- Er kan, in lijn met de suggestie van het CPB in Kansrijk Innovatiebeleid, dan ook geen positief effect op welvaart worden behaald door duplicatie van innovatie te verbieden, omdat dit nu ook niet onder de regeling valt. Ten slotte zet RVO.nl bij het beoordelingsproces uitvoeringsexperts in met een technische achtergrond die in thematische teams werken en grote kennis hebben van innovatie en R&D binnen het bedrijfsleven. *The existing stock of knowledge in the industry* is dus, net als in de Frascati-definitie, het referentiekader voor de beoordeling van projecten.

⁸ OECD, 2015, *Frascati Manual 2015. Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*, p. 46; <http://www.oecd.org/publications/frascati-manual-2015-9789264239012-en.htm>.