

BIJLAGE 5: Reactie Evaluatie WBSO 2006-2010

In de periode medio 2011 – begin 2012 heeft het onderzoeksbureau Panteia/ EIM onderzoek uitgevoerd naar effectiviteit, doelgroepbereik en uitvoering van de WBSO (de S&O-afdrachtvermindering en de aftrek speur- en ontwikkelingswerk voor de inkomstenbelasting) over de periode 2006–2010 (zie bijlage 5b en 5c). Deze evaluatie volgt op eerdere evaluaties van de WBSO uit 2002 en 2007. In deze bijlage wordt kort ingegaan op doel en vormgeving van de WBSO en de belangrijkste bevindingen van deze evaluatie met betrekking tot de effecten van de WBSO, doelgroepbereik, uitvoering en administratieve lasten. Daarnaast wordt ingegaan op de door de onderzoekers genoteerde aandachtspunten en de beleidsmaatregelen die het Kabinet naar aanleiding van deze evaluatie wil nemen.

1. De WBSO

De WBSO is sinds 1994 een van de centrale pijlers onder het Nederlandse innovatiebeleid. Deze generieke fiscale regeling drukt de loonkosten van personeel die speur en ontwikkelingswerk (S&O) verrichten met als doel de private uitgaven aan R&D te vergroten en het vestigingsklimaat te verbeteren.¹ De WBSO is voor ondernemers met personeel vormgegeven als een faciliteit afdrachtvermindering S&O in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Voor zelfstandigen is er een aftrek S&O in de Wet inkomstenbelasting.

De afdrachtvermindering bestaat uit een tweedelig schijvensysteem. In 2012 bedraagt de afdrachtvermindering 42% (60% voor starters) van de eerste € 110.000 aan gerealiseerde loonkosten van onderzoekend personeel en 14% van het restant van het S&O-loon tot een maximum afdrachtvermindering van € 14 mln. Voor zelfstandigen geldt in 2012 een vaste aftrek van € 12.310 (en een aanvullende aftrek van € 6.157 voor starters) op de inkomstenbelasting wanneer zij minimaal 500 S&O-uren maken op jaarbasis.

Het budget van de WBSO is de afgelopen jaren geïntensiveerd en de grondslag verbreed. De WBSO heeft dit jaar nog een budget van € 872 mln en in 2013 een budget van € 723 mln. Het aantal gebruikers is toegenomen van 12.000 in 2006 tot ruim 15.000 bedrijven in 2010.² In 2010 vormde het midden- en kleinbedrijf (tot 250 werkzame personen) 96% van de gebruikers en kwam ruim 70% van het WBSO-budget bij het MKB terecht. Binnen de machine-industrie en de ICT (computerservicebureaus) bevinden zich de grootste groep WBSO-bedrijven.

2. Uitkomsten evaluatie

Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen van de evaluatie samengevat.

Effecten van de WBSO op de private S&O-loonuitgaven (eerste orde-effect)

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de WBSO doet wat hij beoogt: de private loonuitgaven aan speur- en ontwikkelingswerk bevorderen. Net als bij de vorige evaluatie uit 2007³ is via geavanceerde econometrische modellen getracht dit effect te kwantificeren. Het in deze evaluatie gehanteerde model is vernieuwd ten opzichte van de vorige evaluatie en ook de database is sterk verbeterd. Zo zijn bijvoorbeeld voor het eerst bedrijven met minder dan 10 werknemers in de analyses betrokken. Het soort econometrisch onderzoek dat in deze evaluatie is toegepast kent echter in algemene zin onzekerheden. Econometrische modelschattingen van verschillende modelspecificaties leveren geen eenduidige uitkomsten op, zodat de nodige voorzichtigheid geboden is bij het kwantificeren van de resultaten. Het effect van de regeling wordt door de onderzoekers gepresenteerd in een synthese waarin de kwantitatieve resultaten in samenhang met de kwalitatieve onderzoeksresultaten worden neergezet.

¹ De verruiming van de WBSO in het kader van het crisispakket (2009, 2010, 2011) had daarnaast als doel liquiditeit bij bedrijven te vergroten en bedrijven in staat te stellen R&D-personeel vast te houden.

² Het betreft in de evaluatie bedrijven die gekoppeld zijn aan het bedrijvenregister van het CBS. AgNL registreerde meer aanvragers. Voor 2010 komen zij uit op 18.960.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 XIII, nr. 51, alsmede het rapport "Evaluatie WBSO 2001–2005."

Bij de kwantitatieve effectmeting stellen de onderzoekers het extra S&O-loon per euro WBSO als gevolg van de WBSO-regeling als geheel centraal (de zogenaamde gemiddelde *Bang for the buck* (BFTB)). Dit gemiddelde effect van de WBSO op de S&O-loonuitgaven bevindt zich volgens de onderzoekers tussen de € 1,55 en € 1,99. Dat betekent dat bedrijven niet alleen de ontvangen WBSO besteden aan loonuitgaven voor speur- en ontwikkelingswerk (S&O) maar daar gemiddeld per euro ontvangen WBSO tussen de 55 en 99 eurocent extra aan spenderen. Met de nieuwe berekeningsmethode en de verbeterde data hebben de onderzoekers ook het effect in de voorgaande evaluatieperiode (2001-2005) opnieuw berekend. De gemiddelde BFTB is met 0,22 afgenomen vergeleken met de vorige periode. Deze daling wordt voor de helft veroorzaakt door samenstellingseffecten zoals de grotere deelname van kleinere WBSO-gebruikers en de doorgevoerde parameterwijzigingen (met name verhoging kortingspercentages in eerste en tweede schijf) ten gevolge van de crisismaatregelen. De andere helft van de daling kan volgens de onderzoekers gezien worden als een intrinsiek effect, dit betreft vooral de verruiming van de WBSO-regeling, zoals extra activiteiten die in aanmerking komen voor WBSO (uitbreiding WBSO-definitie). Bij het interpreteren van de daling is het belangrijk op te merken dat de daling statistisch niet-significant is.

Uit de analyses komt verder naar voren dat er sprake is van afnemende meeropbrengsten in het gemiddelde kortingspercentage; de BFTB neemt namelijk af naarmate het gemiddelde kortingspercentage toeneemt. Gezien de vormgeving van de WBSO (grotere bedrijven ontvangen door het schijvensysteem een lager gemiddeld percentage WBSO-voordeel) betekent dit ook dat de BFTB voor grote bedrijven hoger uitvalt. Als men echter kijkt naar de extra S&O in relatieve termen (procentuele stijging) blijkt dat de impact van een euro WBSO op het MKB juist groter is. De onderzoekers concluderen daarom dat de WBSO grotere bedrijven aanzet tot meer S&O, terwijl de WBSO bij kleinere bedrijven er juist voor zorgt dat de drempel wordt verlaagd om aan S&O te doen.

Uit de gehouden enquêtes blijkt dat de intensiveringen van de WBSO in de jaren 2009-2010 ten gevolge van de crisismaatregelen een positief effect gehad hebben op de werkgelegenheid en de liquiditeit bij het bedrijfsleven. In het geval van de verlenging van de eerste schijf hebben de onderzoekers op basis van econometrische berekeningen ook sterke aanwijzingen gevonden dat deze heeft bijgedragen aan hogere S&O-inspanningen.

Naast de gemiddelde BFTB hebben de onderzoekers ook gekeken naar het marginale effect op de S&O-loonuitgaven, oftewel het extra S&O-loon per (extra) euro WBSO als gevolg van een kleine toename in het WBSO-bedrag dat een bedrijf ontvangt. De gemiddelde marginale BFTB ligt voor de periode 2006-2010 rond de € 1,47. Net als de gemiddelde BFTB is de gemiddelde marginale BFTB licht gedaald ten opzichte van de periode 2001-2005.

Naast de BFTB is de *dead weight loss* een belangrijke indicator. Dit is een maatstaf die in deze evaluatie weergeeft welk deel van de door WBSO ondersteunde S&O-loonuitgaven ook zonder het bestaan van de WBSO zou zijn verricht, uitgedrukt als percentage van de werkelijke door WBSO ondersteunde S&O-loonuitgaven. Uit de econometrische analyses komt naar voren dat deze voor de periode 2006-2010 gemiddeld 55% bedraagt. De onderzoekers geven aan dat dit percentage niet ongebruikelijk is voor een dergelijke regeling.

In deze evaluatie zijn aanwijzingen voor substitutie-effecten gevonden. Door de WBSO wordt arbeid relatief goedkoper, waardoor er als gevolg van de WBSO substitutie plaats vindt van overige S&O-uitgaven naar S&O-loonuitgaven. De berekeningen zijn echter met teveel onzekerheid omgeven om de exacte omvang van dit effect vast te stellen. Met de Research & Development Aftrek (RDA) beoogt het Kabinet balans aan te brengen tussen de stimulering van S&O-loonuitgaven en overige S&O-uitgaven.

Volgens de onderzoekers is goed gebruik gemaakt van de uitbreidingen van de S&O-definitie in 2006 (technisch onderzoek) en 2009 (ontwikkeling van nieuwe programmatuur). Van de bedrijven die gebruik maken van de laatstgenoemde verruiming geeft 61% aan dat er meer S&O wordt uitgevoerd als gevolg van deze wijziging.

Effecten op innovatie en bedrijfsprestaties (tweede en derde orde-effect)

Naast effecten op de S&O-loonuitgaven zijn er positieve effecten gevonden op innovatie en bedrijfsprestaties.

Als maatstaf voor innovatie gebruiken de onderzoekers het omzetaandeel van nieuwe producten en diensten. Uit de econometrische analyses volgt dat 1% toename WBSO het omzetaandeel van nieuwe producten en diensten doet stijgen met 0,19-0,26%.

Als maatstaf voor bedrijfsprestaties gebruiken de onderzoekers de nominale toegevoegde waarde per werkende. Hieruit volgt dat de nominale toegevoegde waarde per werkende met 0,13-0,17% toeneemt per 1% toename van de WBSO. Voor deze kwantitatieve resultaten geldt net als bij de BFTB dat ze met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Tevens zijn substantiële kennis-spillovers tussen bedrijven binnen de eigen sector als uit de andere sectoren (externe effecten) vastgesteld.

Overige effecten

Verder zijn positieve effecten gevonden op het vestigingsklimaat en de kwaliteit van S&O in Nederland.

Voor wat betreft het vestigingsklimaat geeft een meerderheid van de bedrijven aan dat de WBSO Nederland een voorsprong geeft ten opzichte van andere landen.

Uit de evaluatie volgt dat de WBSO er voor zorgt dat de kwaliteit van S&O in Nederland is toegenomen. WBSO-gebruikers:

- durven meer risico te nemen
- doen zelf meer S&O in plaats van uitbesteden
- werken beter samen
- zijn S&O-werk beter gaan plannen
- zijn beter in staat externe kennis te absorberen (m.n. zelfstandigen en MKB)

Doelgroepbereik

De onderzoekers concluderen dat de bedrijven die aan S&O doen goed gebruik maken van de regeling. Het doelgroepbereik van de WBSO is voor bedrijven met tien of meer werkzame personen, die aan speur- en ontwikkelingswerk doen, ongeveer 85%. Dat is 5 procentpunt meer dan in de vorige evaluatie. Voor de groep bedrijven tot 10 werkzame personen ligt het bereik in de evaluatieperiode gemiddeld rond de 42% (51% in 2010). Dit is een toename vergeleken met de vorige meting in 2004 (37%). De onderzoekers geven hierbij als verklaring van het lagere doelgroepbereik aan dat deze kleinere bedrijven minder op structurele basis aan S&O doen. 28% van de WBSO-gebruikers zijn nieuwe gebruikers. Deze nieuwe, veelal jonge bedrijven zijn volgens de onderzoekers voor een aanzienlijk deel verantwoordelijk voor de toename van het aantal bedrijven dat gebruik maakt van de WBSO.

Uitvoering, administratieve lasten

Een belangrijke indicator voor de kwaliteit van de uitvoering van de WBSO is het rapportcijfer dat gebruikers aan Agentschap NL als uitvoeringsorganisatie voor de WBSO toekennen. Dat cijfer is 7,6 ten opzichte van 7,4 in de evaluatie uit 2007. Bovendien zijn de uitvoeringskosten van de regeling gelijk gebleven ten opzichte van de vorige evaluatie: 2 cent per euro WBSO.

De administratieve lasten zijn berekend op 8 cent per euro WBSO. In 2005 was dit 7 cent. De onderzoekers noemen een aantal redenen voor deze stijging:

- De toename van het aantal kleinere bedrijven waarvoor de administratieve lasten iets hoger liggen dan voor grote bedrijven (samenstellingseffect)
- Het grotere aantal aanvragen (62% van de bedrijven maakt gebruik van de in 2006 ingevoerde mogelijkheid dat bedrijven drie keer per jaar WBSO kunnen aanvragen in plaats van voorheen een keer per jaar)
- De toename van het aandeel uitbestede aanvragen

De administratieve lasten per aanvraag zijn overigens gedaald. De onderzoekers geven aan dat voor aanvragen waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een intermediair de administratieve lasten gedaald zijn met 20% en voor aanvragen met gebruik van een intermediair is de daling 10%.

Opvallend is dat het aandeel bedrijven en zelfstandigen dat gebruik maakt van een intermediair (77%) sterk is gestegen ten opzichte van de vorige evaluatieperiode (66%). De administratieve lasten zijn voor bedrijven die gebruik maken van een intermediair € 1.000 hoger dan voor bedrijven die de aanvraag zelf verzorgen. Bovendien blijkt uit de enquête dat de aanvragers die geen intermediair inschakelen, de aanvraag eenvoudig vinden.

Aandachtspunten van de onderzoekers

De onderzoekers benoemen een aantal aandachtspunten die volgen uit de evaluatie:

- Werking van de kortingspercentages in de eerste en tweede schijf. Verlenging van de eerste schijf wordt aangereikt als een effectieve maatregel met het oog op de sterke impact van deze maatregel op het S&O-niveau bij bedrijven
- 68% van de gebruikers wenst stabiliteit in de regeling
- Voor de uitvoering zijn de meest genoemde suggesties van gebruikers verbeteringen in het aanvraagprogramma en het vereenvoudigen van de aanvraag
- Het doelgroepbereik bij kleine bedrijven (met minder dan 10 werkzame personen) en zelfstandigen blijft nog achter bij de bedrijven met meer dan 10 werkzame personen.
- Nog niet optimaal functioneren van de regeling voor contractonderzoek (hoewel er grote stappen voorwaarts zijn gezet vergeleken met de vorige evaluatie.)

3. Beleidsmatig vervolg

De evaluatie en met name de genoemde aandachtspunten geeft handvatten die gebruikt kunnen worden bij eventuele herschikking binnen de WBSO. Het Kabinet is voornemens om op basis van de evaluatie:

- De beoogde verlaging van het plafond in de WBSO, nu 14 mln. euro, te beperken en het plafond vanaf 2013 vast te stellen op 12 mln. euro met het oog op de WBSO als vestigingsplaatsfactor voor R&D-bedrijven.
- De eerste schijf vanaf 2013 te verlengen naar ten minste 150.000 euro, met het oog op de sterke impact van deze maatregel op het S&O-niveau bij bedrijven, met name MKB.
- Ter dekking van deze verruiming een aantal technische aanpassingen door te voeren. Daarnaast wordt voor zover dat nodig is om de herschikking budgettair neutraal te houden, het effectieve WBSO-percentages gemaximeerd op 42% omdat de evaluatie uitwijst dat de effectiviteit van hogere percentages beperkter is.

Deze maatregelen worden ingevuld bij de besluitvorming over Belastingplan 2013, met inachtneming van de in het Belastingplan 2012 beschreven budgetsystematiek.

Voorts zal worden bezien of de aanvraagssystematiek verder verbeterd kan worden en de aanvragen verder vereenvoudigd. Daarbij dient er rekening mee te worden gehouden dat de WBSO-uitvoering met ingang van dit jaar ook ziet op de uitvoering van de Research & Development Aftrek. In de communicatie over de WBSO zal worden bezien hoe meer aandacht gegeven kan worden aan de mogelijkheden voor bedrijven om WBSO-aanvragen zelf in te dienen en aan het bereiken van bedrijven met minder dan 10 werknemers.

Ten slotte wil het Kabinet de komende tijd extra aandacht besteden aan kennis over de kansen en mogelijkheden die de WBSO biedt voor bedrijven die vooral activiteiten ontplooiën in de hoek van niet-technologische innovatie. De S&O-definitie is in 2009 uitgebreid naar programmatuur gericht op innovatieve diensten. Het Kabinet is niet voornemens om de S&O-definitie verder uit te breiden richting niet-technologische innovatie o.a. omdat een dergelijke uitbreiding niet voldoende is af te bakenen en rekening moet worden gehouden met het generieke karakter van de regeling.