

Vergaderjaar 2024–2025

32 637

Bedrijfslevenbeleid

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 670

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, over de uitkomsten van de evaluatie van de Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk (WBSO) en de S&O-af trek voor ondernemers die niet onder de loonheffingen vallen.

Met dit rapport wordt invulling gegeven aan de verplichting fiscale regelingen periodiek te evalueren conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Met het evaluatieonderzoek wordt inzicht verkregen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling, alsook in de vraag of en waar verbeteringen nodig zijn. De voorgaande evaluatie werd in 2019 afgerond en ging over de periode 2011–2017.¹ Dit evaluatieonderzoek kijkt naar 2018–2022. In deze brief reflecteer ik op de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie. Ook schets ik acties die ondernomen zullen worden ten aanzien van de aanbevelingen die daaraan gekoppeld zijn.

Doelstelling

De WBSO heeft als doel om een deel van de R&D-werkzaamheden bij bedrijven te stimuleren en een bijdrage te leveren aan een goed vestigingsklimaat voor R&D- bedrijven in Nederland. De WBSO is een generiek innovatie-instrument met in 2022 een budget van € 1.336 miljoen (0,14% van BBP) gericht op het stimuleren van research & development (R&D) in den brede. Daarmee is het een belangrijk instrument in het kader van de doelstelling om 3% van het BBP aan R&D uit te geven in Nederland. De WBSO stimuleert een deel van R&D-werkzaamheden, aangeduid als speur- en ontwikkelingswerk (S&O). Criteria hierbij zijn dat het gaat om projecten van technisch nieuwe innovaties, die zien op de ontwikkeling van eigen producten, processen of programmatuur, of technisch-

¹ Zie voor het rapport en de kabinetsreactie op de voorgaande evaluatie: Evaluatie WBSO 2011-2017 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

wetenschappelijk onderzoek. Bedrijven kunnen de kosten van S&O verlagen doordat zij een deel van die kosten in mindering mogen brengen op de af te dragen (loon)belasting. Dit betreft loonkosten en kosten of investeringen die nodig zijn voor het verrichten van de werkzaamheden binnen S&O-projecten.

De WBSO beoogt R&D te stimuleren omdat innovaties een breder effect hebben in de economie en maatschappij (kennisspillovers). Meer R&D-activiteiten zouden hiernaast ook moeten leiden tot betere economische prestaties bij bedrijven. Daarnaast is een belangrijk doel van de WBSO om het vestigingsklimaat² te bevorderen voor R&D bedrijven in Nederland. De WBSO, maar ook de innovatiebox, zijn hierin van belang omdat andere landen ook in grote mate vergelijkbare instrumenten hebben.

Doelgroepbereik

Het overgrote deel, zo'n 97%, van de WBSO-gebruikers is mkb'er. De helft daarvan zijn micro-bedrijven met 1–9 werknemers. Het aandeel grootbedrijf is zo'n 3%. Het grootbedrijf is goed voor 37% (€ 513 miljoen) van de totale afdrachtvermindering op basis van de WBSO, het mkb dus voor 63%. Een aandachtspunt dat uit de evaluatie naar voren komt, is een afname in doelgroepbereik wanneer de WBSO-gebruikers afgezet worden tegen R&D-bedrijven in Nederland, zoals gemeten met de CBS R&D-enquête. In 2021 maakte 64% van bedrijven die naar eigen zeggen R&D-activiteiten uitvoeren in Nederland, ook gebruik van de WBSO. In 2013 was dit nog 73%. De daling in deze periode vond met name plaats tegen het einde van de vorige evaluatieperiode (2011–2017), maar het gemeten doelgroepbereik is niet gestegen tijdens de huidige evaluatieperiode.

Aanbeveling doelgroepbereik

De ogenschijnlijk groeiende discrepantie tussen uitgevoerde R&D door bedrijven en uitgevoerde S&O binnen de WBSO, heeft mijn aandacht en vereist nader onderzoek. In overleg met het CBS wordt dan ook een onderzoek gestart naar het verschil tussen deze groepen, zoals aangeraden in de evaluatie. Op basis hiervan zal de afweging gemaakt worden of de criteria voor WBSO nog voldoende aansluiten op de uitvoering van R&D zoals we die willen stimuleren in Nederland. Tussentijds zal ook verder verkend worden of er in de communicatie over de WBSO nog verbeteringen aangebracht kunnen worden, voor het geval er nog altijd misverstanden bestaan over de activiteiten die onder de WBSO vallen. In beide benaderingen is het van belang om in gesprek te gaan met bedrijven, zowel die WBSO gebruiken, als die dat niet doen. De voortgang op of resultaten van deze verkenningen zullen deel uitmaken van de brief over de WBSO die jaarlijks op Prinsjesdag verstuurd wordt.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van de WBSO

Bevindingen doeltreffendheid

De onderzoekers beoordelen de WBSO als overwegend doeltreffend. De WBSO stimuleert S&O- en R&D-investeringen bij bedrijven, zorgt ervoor dat meer bedrijven S&O-activiteiten doen en creëert met door haar gestimuleerde R&D-investeringen additionele kennisspillovers. Naast het

² Met vestigingsklimaat wordt het klimaat bedoeld voor zowel buitenlandse bedrijven om zich in Nederland te vestigen (aan te trekken) als voor binnenlandse bedrijven om in Nederland vervolginvesteringen te (blijven) doen (behouden).

effect op R&D wordt de WBSO ook als een doeltreffend vestigingsklimaat-instrument gezien.

De mate waarin bedrijven extra S&O- en R&D-investeringen doen, wordt inzichtelijk gemaakt door een *bang-for-the-buck* te berekenen. Dit geeft aan hoeveel euro extra S&O- of R&D-investeringen gedaan worden per extra euro minder loonheffing (hierna: belastingkorting). Uit de evaluatie blijkt dat een extra euro belastingkorting door de WBSO leidt tot een additionele investering van € 0,41 in termen van S&O-uitgaven, wat overeenkomt met € 0,52 miljard extra S&O-uitgaven. In termen van R&D leidt de WBSO voor iedere euro belastingkorting tot € 0,81 extra R&D-uitgaven, wat overeenkomt met € 1,02 miljard extra R&D-uitgaven in 2022. Verder blijkt dat door de WBSO meer bedrijven S&O-activiteiten ondernemen. Zo zorgt 1% verlaging van de netto-kosten van S&O door de WBSO bij een onderneming ervoor dat dit type onderneming aan circa 0,46% extra S&O-activiteiten gaat doen.

Deze extra R&D-activiteiten zorgen naar schatting voor een publiek economisch rendement van jaarlijks € 2,6 tot € 3,1 miljard op de langere termijn. Een groot deel hiervan is te danken aan de kennisspillovers gegenereerd door de WBSO: tussen de 23% en 64% van het totale economische rendement.

Hoewel de WBSO dus S&O- en R&D-investeringen aanjaagt, is een aandachtspunt dat de effectiviteit van de WBSO is teruggelopen ten opzichte van de voorgaande evaluatieperiode. Het rapport benoemt enkele mogelijke oorzaken voor deze daling. Eén daarvan is de krapte op de arbeidsmarkt die R&D-intensieve bedrijven ondervinden. Dit kan bedrijven ervan weerhouden nog meer in R&D te investeren omdat zij simpelweg niet het extra personeel kunnen vinden, ondanks de prikkel om uit te breiden die uitgaat van de WBSO. Daarnaast valt de kanttekening te maken dat specifiek micro-ondernemingen door de WBSO gemiddeld niet meer S&O-investeringen doen.

Op basis van de enquête, ingevuld door ca. 5.000 WBSO-gebruikers, wordt de regeling ook doeltreffend bevonden voor het stimuleren van innovatieve en economische prestaties van bedrijven. De WBSO wordt gezien als belangrijk voor het vestigingsklimaat, zeker voor R&D-intensieve bedrijven. Wel blijkt uit de enquête dat bij de keuze om al dan niet in Nederland te investeren diverse factoren, waar de WBSO er één van is, vooral in samenhang worden gezien. Niet bij alle WBSO-gebruikers is vestigingsklimaat een belangrijk thema. Circa 84% van de gebruikers heeft geen vestiging in het buitenland en overweegt dat ook niet.

Bevindingen doelmatigheid

Het vaststellen van de doelmatigheid van een generieke, fiscale regeling als de WBSO, die ook een dubbele doelstelling kent, vormt een uitdaging. Wanneer de opbrengsten, kosten en alternatieven worden afgewogen, concluderen de onderzoekers desondanks dat de WBSO overwegend macrodoelmatig is. Wel blijkt dat voor microbedrijven minder effecten gevonden worden. Desalniettemin lijkt de WBSO nog altijd het meest geschikte instrument te zijn om op grote schaal additionele S&O/R&D bij bedrijven te stimuleren. De evaluatie beoordeelt ook de uitvoering van de WBSO als microdoelmatig: de uitvoeringskosten zijn een bescheiden 1,4% van het totale WBSO-budget en de administratieve lasten zijn proportioneel tot de baat die ondernemingen ervaren van de WBSO.

Er worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van de doelstelling van de WBSO, mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling te verbeteren en voor vervolgonderzoek. De eerste aanbeveling ziet overkoepelend op de doelstelling van de WBSO. Aangeraden wordt om deze aan te scherpen en te expliciteren. Concreet vereist dit een afweging over de insteek van de WBSO: wordt met name beoogd zo breed en generiek mogelijk bedrijven te stimuleren aan R&D te doen, of wordt met name beoogd zo groot mogelijke kennisspillovers te genereren en daarmee een focus aan te brengen op de meest R&D-intensieve bedrijven? Het is van belang dit scherp te hebben, wil er gericht gewerkt kunnen worden aan het verhogen van de doeltreffendheid van de regeling.

Op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid wordt vervolgens aanbevolen:

- te onderzoeken of een incrementeel element³ de doeltreffendheid van de WBSO kan verhogen;
- te onderzoeken of een *carry-forward* optie van belastingkorting naar een volgend jaar een uitkomst kan bieden voor de verzilveringsuitdagingen;
- te onderzoeken waarom het doelgroepbereik af lijkt te nemen (zie bovenstaand voor opvolging hiervan), en mocht dit relevant worden na een toename in WBSO-gebruik
- eventueel de WBSO in grotere mate te richten op radicale R&D om kennisspillovers te vergroten en zo de doeltreffendheid te verbeteren.

Belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve WBSO die hierbij genoemd worden, zijn voldoende beschikbaarheid van R&D-talent en voorspelbaarheid van het instrument zelf. Bij doorontwikkeling van de WBSO gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid, moeten beide aspecten dan ook in ogenschouw worden genomen. Aan het de beschikbaarheid van voldoende (R&D-)talent wordt momenteel in diverse EZ-trajecten aandacht besteed, zoals het 3%-actieplan, het Ondernemerspact en het Actieplan Groene en Digitale Banen. Signalen uit deze trajecten en verdere gesprekken met bedrijven neem ik mee in de opvolging van deze evaluatie, om een beeld te krijgen van het effect van dit knelpunt op de doeltreffendheid van de WBSO.

Grote aanpassingen zoals een incrementeel deel, focus op radicale innovatie of een *carry-forward* optie, zijn aanbevelingen die goed onderzocht moeten worden op effectiviteit, maar ook op gevolgen voor het doelgroepbereik en de uitvoering. Ook moeten eventuele aanpassingen in lijn zijn met de doelstelling van de WBSO. Over het aanscherpen van de doelstelling zal het kabinet dan ook eerst een besluit moeten nemen. Daarna is het belangrijk om het effect van de mogelijke aanpassingen aan de WBSO te wegen in relatie tot het effect dat deze krapte op de arbeidsmarkt heeft op de investeringsbeslissing van bedrijven. Parallel hieraan zal gestart worden met een interne inventarisatie van de genoemde beleidsopties, gericht op hun vormgeving en effectiviteit in andere landen. In de WBSO Prinsjesdagbrief zal ik uw Kamer nader informeren over de doelstelling van de WBSO, of als dit eerder is en kan in het 3%-actieplan dat ik naar uw Kamer zal sturen. Ook zal ik u in de Prinsjesdagbrief informeren over de voortgang van de inventarisatie van beleidsopties en eventuele bevindingen op het gebied van uitvoerbaarheid en haalbaarheid.

³ Een incrementeel aspect betekent dat *extra* investeringen ten opzichte van het voorgaande jaar (extra) gestimuleerd worden of mede bepalen hoe groot de belastingkorting wordt.

De farmaciebrief betreft een specificatie binnen de WBSO, die ziet op geneesmiddelenonderzoek en hoe aspecten hiervan al dan niet als S&O aangemerkt kunnen worden. Uit de evaluatie blijkt dat de farmaciebrief van zeer beperkte meerwaarde is. De brief vergroot de toegang tot de WBSO voor slechts 3,5% van het totaal aan klinisch onderzoek en geneesmiddelenontwikkeling dat plaatsvindt binnen de WBSO. Zonder de farmaciebrief kunnen opdrachtgevers van klinisch onderzoek een deel van deze werkzaamheden alsnog onder de WBSO brengen, waardoor deze verschuiven maar niet buiten de scope van de WBSO komen te vallen. Er zijn aandachtspunten bij het vestigingsklimaat voor de farmaceutische sector in Nederland, maar deze worden niet geadresseerd met de farmaciebrief. De farmaciebrief komt gezien de bevindingen van de eerdere verkenning⁴ en deze evaluatie dan ook te vervallen vanaf 2027.

Dit betekent niet dat mijn aandacht voor de innovatieve farmaceutische sector in Nederland afneemt. RVO zal het komende jaar via verschillende kanalen extra informatie beschikbaar stellen, o.a. met een gerichte online sessie, om de sector goed te informeren over deze wijziging. Hierin zullen niet alleen de mogelijkheden voor de farmaceutische sector binnen de WBSO centraal staan, maar ook het bredere instrumentarium aan subsidies en bedrijfsfinanciering dat bij RVO is ondergebracht, zoals bijvoorbeeld het Innovatiekrediet. Daarnaast ondersteun ik de activiteiten van *Centre for Future Affordable Sustainable Therapy development* (FAST) om therapieontwikkeling te versterken. FAST zal daarbij ook aandacht hebben voor het versterken van klinisch onderzoek in Nederland door bij te dragen aan het Nationaal Actieplan Klinisch Onderzoek dat door de *Dutch Clinical Research Foundation* (DCRF) is geïnitieerd.

Aanbevelingen voor het meten van doeltreffendheid en doelmatigheid

In het evaluatierapport worden verschillende aanbevelingen gedaan voor de doorontwikkeling van de gebruikte onderzoeksmethoden. Ik onderschrijf het belang hiervan om beter inzicht te krijgen in de werking van de WBSO, ook in samenhang met andere (fiscale) innovatie-instrumenten. In dit kader wordt er momenteel gewerkt aan de periodieke rapportage van het hele innovatie- en ondernemerschapbeleid. Dit onderzoek zal in de zomer uitkomen. Ik zal onderzoeken in hoeverre opvolging gegeven kan worden aan de aanbevelingen voor vervolgonderzoek uit de WBSO-evaluatie, zodat zo veel mogelijk van deze inzichten beschikbaar zijn bij aanvang van de volgende evaluatie van de WBSO (in samenhang met bijvoorbeeld de innovatiebox).

Uitvoeringspraktijk en administratieve lasten

Sinds de vorige evaluatie zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd die aantoonbaar hebben geleid tot meer flexibiliteit en een verlaging van de administratieve lasten bij het aanvragen van WBSO. 82% van de respondenten van de enquête geeft aan van mening te zijn dat de baten van de WBSO opwegen tegen de inspanning die daarvoor nodig is. Ook dit is een positiever beeld dan in de voorgaande evaluatie. De klanttevredenheidsonderzoeken van RVO laten eveneens een positief beeld zien, met een stijging in beoordeling van 7,1 tot een 7,9 in de evaluatieperiode. Verbeterpunten die de evaluatie benoemt relateren met name aan de administratieve lasten die bedrijven ondervinden in het bijhouden en verantwoorden van uren en kosten. Dit hangt samen met het gevoel van

⁴ Technopolis (2024), Verkenning farmaceutische sector: WBSO, farmaciebrief en vestigingsklimaat.

gebruikers dat de eisen aan deze registratie strenger geworden zijn, waardoor bedrijven een steeds uitgebreidere administratie moeten bijhouden.

Aanbeveling administratieve lasten

Er wordt aangeraden om verder te verkennen hoe de administratie van uren en werkelijke kosten en uitgaven versimpeld kan worden. Dit zal ik dan ook onderzoeken en hier zal ik over rapporteren in de komende WBSO Prinsjesdagbrief. De verantwoording moet in verhouding blijven staan tot het verkregen voordeel uit de WBSO, maar moet ook werkbaar zijn voor bedrijven en uitvoeringsorganisaties RVO en de Belastingdienst. Deze balans moet zorgvuldig afgewogen worden, ook gezien het feit dat de afdrachtvermindering om grote bedragen kan gaan.

Hiernaast wordt de aanbeveling gedaan om het forfaitair uurloon te verhogen. Dit uurloon wordt gebruikt voor nieuwe bedrijven die nog geen geschiedenis aan loonkosten hebben waarmee een gemiddeld uurtarief berekend kan worden. Voor de eerste twee jaar wordt voor deze bedrijven het forfaitair uurloon van 29 euro gebruikt om hun afdrachtvermindering te berekenen. De evaluatie stelt dat dit voor sommige bedrijven en sectoren te laag is en weg begint te lopen bij de daadwerkelijke loonkosten. Het forfaitaire uurloon zal dan ook opgehoogd worden naar 33 euro per 2027. Daarmee valt het forfaitaire uurloon nog net onder de mediaan van de daadwerkelijke uurlonen. Deze verhoging zal structureel gefinancierd worden binnen het reeds beschikbare budget van de WBSO.

Afrondend

Het kabinet staat voor stabiel en voorspelbaar fiscaal beleid, ook ten aanzien van de WBSO. De voorspelbaarheid van de regeling is een randvoorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige WBSO. Daarom is een horizonbepaling niet aan de orde. De uitkomsten van deze evaluatie geven ook geen aanleiding tot het opnemen van een horizonbepaling. Het kabinet informeert u nader over de opvolgingen van de in deze brief aangekondigde verkenningen in de WBSO Prinsjesdagbrief.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts