

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

Datum 15 september 2020
Betreft De WBSO in 2021

Geachte Voorzitter,

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst, over de ondersteuningspercentages van de WBSO (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelswerk) in 2021. Daarnaast ga ik in op de opvolging van enkele aanbevelingen uit de WBSO-evaluatie 2011-2017¹.

Parameters WBSO 2021

De coronacrisis heeft grote gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Ook investeringen in Research & Development (R&D) kunnen onder druk komen te staan als gevolg hiervan, terwijl de ontwikkeling van technisch nieuwe producten, processen en programmatuur juist nodig is om uit de crisis te komen.

Uit meerdere evaluaties blijkt dat de WBSO een belangrijke stimulans is voor de private investeringen in R&D en bijdraagt aan een goed vestigingsklimaat voor R&D-intensieve bedrijven.²

Om ervoor te zorgen dat de private investeringen in R&D tijdens deze crisis zoveel mogelijk op peil blijven, heeft het kabinet besloten om extra budget beschikbaar te stellen voor de WBSO in 2021³. Dit budget zal gericht worden ingezet voor de verhoging van het tarief in de eerste schijf (van 32% naar 40%) en het

¹ Dialogic, APE en UNU-MERIT, Evaluatie WBSO 2011 - 2017, februari 2019, bijlage bij Kamerstuk 32 637, nr. 358

² Evaluatie WBSO 2011-2017, Dialogic, APE en UNU Merit, februari 2019; Evaluatie WBSO 2006 - 2010, EIM, februari 2012

³ Kamerstuk 35 420, nr. M

starterstarief (van 40% naar 50%). Deze verhoging komt ten goede aan alle WBSO-gebruikers, waarbij met name het innovatieve mkb en starters een extra stimulans krijgen om te investeren in R&D.

In 2021 zullen de volgende tarieven van toepassing zijn op de WBSO:

WBSO 2021	
Tarief eerste schijf	40%
Tarief eerste schijf starters	50%
Grens eerste schijf	€ 350.000 S&O-(loon)kosten
Tarief tweede schijf	16%

De extra kosten van deze incidentele ophoging van het tarief in de eerste schijf en het starterstarief zijn geraamd op € 157 miljoen.

Tijdens het wetgevingsoverleg van 18 mei jl. heb ik uw Kamer toegezegd om te onderzoeken of de verwachte onderuitputting van de WBSO in 2020 kan worden gebruikt om de parameters per 2021 te verhogen.⁴ Op dit moment is het nog onzeker welke invloed de coronacrisis heeft op de realisatie van de R&D-projecten van bedrijven in 2020. Op basis van voorlopige signalen van bedrijven en een eerste inschatting van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) is dat de R&D ten gevolge van de crisis dit jaar nog niet heel sterk terugloopt. Vooralsnog schat RVO.nl in dat de WBSO-onderuitputting dit jaar zo'n € 50 miljoen zal bedragen. Dit cijfer is echter onzeker. Pas na afloop van dit jaar zullen bedrijven de daadwerkelijke gerealiseerde R&D aan RVO.nl mededelen, en is er een duidelijk beeld van de WBSO-budgetuitputting in 2020.

Om het tarief in de eerste schijf en het starterstarief per 2021 te verruimen, zal daarom gebruik worden gemaakt van de onderuitputting van de WBSO in 2019 (€ 55 miljoen) en een deel van de reserves uit eerdere jaren (€ 102 miljoen van de totale reserve van € 164 miljoen). Het totale beschikbare budget voor de WBSO in 2021 bedraagt daarmee € 1.438 miljoen in plaats van € 1.281 miljoen. De eventuele onderuitputting 2020 zal, conform de WBSO-budgetsystematiek, toegevoegd worden aan het WBSO-budget 2022 en daarmee beschikbaar blijven voor het R&D-intensieve bedrijfsleven.

Aanbevelingen WBSO-evaluatie

In de WBSO-evaluatie 2011-2017⁵ is geconcludeerd dat de WBSO een kostenefficiënte regeling is, die door het merendeel van de gebruikers wordt gewaardeerd en die een aantoonbaar positief effect heeft op de R&D-inspanningen van bedrijven. Ook is geconcludeerd dat het aannemelijk dat de WBSO – naast andere factoren – bijdraagt aan het vestigingsklimaat voor die bedrijven die hun R&D-activiteiten op internationale schaal organiseren.

Hierbij ga ik in op de nog openstaande aanbevelingen uit de evaluatie die zien op de wijze waarop de WBSO programmatuurontwikkeling ondersteunt, het verminderen van de administratieve lasten, het doelgroepbereik van de WBSO en het verbeteren van de beschikbaarheid van data ten behoeve van volgende

⁴ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A01836

⁵ Evaluatie WBSO 2011-2017, Dialogic, APE en UNU Merit, februari 2019

evaluaties. In mijn brief van Prinsjesdag 2019 heb ik u voor het laatst geïnformeerd over deze aanbevelingen⁶.

Programmatuurontwikkeling

Eén van de aanbevelingen uit de WBSO-evaluatie is om, met inachtneming van additionaliteit en spillovers, te heroverwegen hoe speur- en ontwikkelingswerk (S&O) in ICT en softwareontwikkeling het beste binnen en/of buiten de WBSO kan worden gestimuleerd.

Naar aanleiding van deze aanbeveling heb ik twee onafhankelijke experts op het gebied van programmatuurontwikkeling, de heer professor dr. Groote van de Technische Universiteit Eindhoven en mevrouw professor dr. Stoelinga van de Universiteit Twente, gevraagd om de definitie van het begrip programmatuur in de WBSO te beoordelen en zo nodig aanbevelingen te doen. Daarbij is het uitgangspunt dat de WBSO gericht blijft op de ontwikkeling van technisch nieuwe programmatuur en dat bedrijven zelf programmeertechnische knelpunten oplossen. In de bijlage bij deze brief treft u het recent opgeleverde rapport van de experts aan. Hierin schetsen zij een aantal trends op het gebied van softwareontwikkeling, zoals de toenemende complexiteit van software waardoor software steeds moeilijker te begrijpen en te onderhouden is en het toenemende belang van Artificial Intelligence (AI), Machine Learning (ML), big data en Model Driven Engineering (MDE) bij softwareontwikkeling.

De experts doen een voorstel voor een alternatieve formulering van het begrip programmatuur in de WBSO, namelijk: *Programmatuur is een precieze beschrijving van waaruit het gedrag van een computergestuurd systeem eenduidig kan worden afgeleid, op zodanige wijze opgesteld dat het door mensen navolgbaar is en waarbij het technisch of mathematisch verifieerbaar is dat het beoogde doel ermee wordt bereikt* (zie pagina 4 van het rapport). Daarmee stellen zij voor om bepaalde vernieuwende vormen van toepassing van programmatuur ook voor de WBSO in aanmerking te laten komen.

Ik herken de door de experts geschetste trends. Het belang van ICT voor onze maatschappij en voor innovatie neemt steeds verder toe. Dit is ook terug te zien in de WBSO-aanvragen: zowel de WBSO-evaluatie als de jaarlijkse publicatie van de WBSO-kentallen, de zogenoemde *Focus op R&D*⁷, laten zien dat het aantal ICT-projecten de afgelopen jaren gegroeid is. Onder andere het aantal projecten op het gebied van ML en AI is sterk toegenomen. Zo'n 20% van het WBSO-budget in 2019 kwam ten goede aan ICT-projecten. Het is van groot belang dat de WBSO goed blijft aansluiten bij de ontwikkelingen op ICT-gebied.

Op basis van het rapport van de experts, zal ik een aantal aanpassingen nader verkennen. Zo zal ik onderzoeken of het mogelijk is om, naast ontwikkelingsprojecten op het gebied van AI en ML, ook (hoogstaande) toepassingen van AI en ML te ondersteunen. Ook zal ik onderzoeken of ik meer mogelijkheden kan bieden voor het ondersteunen van modellering en simulatie

⁶ Kamerstuk 32 637, Kamerstuk 33 009, nr. 380

⁷ https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/06/Focus_op_research_en_development_de_WBSO_in_2019.pdf

door middel van ICT-tools, bijvoorbeeld op voorwaarde dat de modellering of simulatie is gekoppeld aan een eigen ontwikkeltraject.

In de besluitvorming over het rapport zal ik verschillende afwegingen meenemen. De WBSO is een generieke regeling, die gelijke voorwaarden kent voor de ondersteuning van producten, processen en programmatuur. Een aanpassing van de voorwaarden voor programmatuurontwikkeling dient te passen binnen het generieke karakter van de regeling. Gelet op de doelstelling van de WBSO (stimuleren private R&D), dient een aanpassing in lijn te zijn met de internationale definities van R&D (Frascati Manual⁸). Ook zal ik nader kijken naar de uitvoerbaarheid en de administratieve lasten die samenhangen met een wijziging. Daarnaast zal ik kijken naar de budgettaire consequenties van het voorstel. Een aanpassing moet binnen het beschikbare budget voor de WBSO (€ 1.281 miljoen per jaar vanaf 2022) worden ingepast.

Administratieve lasten WBSO

De WBSO-evaluatie stelt ook voor om de administratieve lasten voor gebruikers te verlagen. Specifiek is het advies om de administratie van de zogenaamde S&O-niet-loonkosten (kosten en uitgaven ten behoeve van S&O-werkzaamheden) te vereenvoudigen en daarover in overleg te treden met gebruikers. Over deze aanbeveling heb ik de afgelopen maanden overleg gevoerd met VNO-NCW/MKB-Nederland, brancheorganisaties en bedrijven. Daarbij heb ik met hen geïnventariseerd of er mogelijkheden tot vereenvoudiging zijn die binnen het budget voor de WBSO te realiseren zijn, breed draagvlak hebben binnen het bedrijfsleven en waardoor de mogelijkheden van oneigenlijk gebruik of misbruik niet toenemen. Uit dit overleg volgt dat bedrijven op dit moment geen grote knelpunten ervaren. Tegelijkertijd geven bedrijven wel aan ruimte zien voor verbetering. Bijvoorbeeld als het gaat om het aantonen dat kosten uitsluitend zien op S&O-werkzaamheden. In overleg met de belanghebbenden is besproken dat bedrijven de administratieve lasten kunnen verminderen door tijdig in overleg te treden met RVO.nl over de kosten en uitgaven waarvoor zij WBSO willen aanvragen. Zo kunnen ze voorafgaand aan de aanvraag meer duidelijkheid krijgen welke kosten en uitgaven in aanmerking komen en hoe zij hier hun administratie voor kunnen inrichten. Zowel bedrijven als RVO.nl geven aan positieve ervaringen te hebben met dit vooroverleg. Het helpt om vooraf helderheid te krijgen onder welke (administratieve) voorwaarden kosten en uitgaven in aanmerking komen. Ik zal bedrijven op deze mogelijkheid tot vooroverleg met RVO.nl blijven wijzen. RVO.nl zal daarnaast op zijn website en in de WBSO-handleiding⁹ duidelijk blijven communiceren welke kosten en uitgaven in aanmerking komen voor de WBSO en welke (administratieve) voorwaarden daarop van toepassing zijn. Daarmee rond ik deze aanbeveling definitief af.

Onderzoek naar doelgroepbereik en teruglopend aantal WBSO-gebruikers

De WBSO-evaluatie stelde ook voor om nader onderzoek te doen naar het teruglopend aantal WBSO-gebruikers sinds 2015. Vorig jaar informeerde ik u al

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

⁹ https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/10/Handleiding_WBSO_2020.pdf

over de eerste bevindingen van RVO.nl op dit punt¹⁰. Ik heb aangegeven dat het dalende aantal WBSO-gebruikers sinds 2015 het gevolg is van een jaarlijks dalend aantal nieuwe gebruikers ten opzichte van de periode 2009-2015, maar het totaal aantal S&O-uren sinds 2015 echter wel gelijk is gebleven. RVO.nl heeft hier samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nader onderzoek naar gedaan. Een belangrijk deel van het onderzoek richt zich op het doelgroepbereik van de WBSO. Het CBS en RVO.nl zijn nagegaan of ook dit is gedaald de afgelopen jaren. Uit dit onderzoek volgt dat:

- Het afnemende aantal WBSO-gebruikers niet direct betekent dat het bereik van de regeling onder R&D-bedrijven in Nederland afneemt.
- Het doelgroepbereik onder bedrijven met 10 of meer werknemers (40% van de WBSO-gebruikers) over de periode 2013-2017 geen significante daling laat zien en wordt geschat tussen de 65% en 78%. Eén exact getal om het doelgroepbereik mee aan te duiden is niet vast te stellen omdat het aantal R&D-bedrijven in Nederland zoals gemeten door het CBS een schatting betreft.
- Onder de grotere R&D-bedrijven (100 of meer werknemers) het doelgroepbereik hoger ligt, tussen de 76% en 85%. Alleen onder deze specifieke groep bedrijven is een statistisch significante daling van het doelgroepbereik gemeten tussen 2015 en 2017. Dit betreft een daling van 7%.
- Voor R&D-bedrijven met minder dan 10 werknemers (60% van de WBSO-gebruikers) geen doelgroepbereik kan worden bepaald omdat het CBS over deze groep geen R&D-gegevens verzamelt.

Op dit moment zie ik geen reden tot zorg voor de daling van het aantal WBSO-gebruikers, omdat het S&O zelf op peil blijft. Bovendien blijven bedrijven die jaar in jaar uit aan S&O doen massaal van de WBSO gebruik maken. Niettemin wil ik met de WBSO ook graag bedrijven ondersteunen die slechts incidenteel aan R&D doen. Ik blijf mij dan ook inzetten om de bekendheid van de WBSO te vergroten en de regeling zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor het R&D-intensieve bedrijfsleven.

Het volledige onderzoek van RVO.nl en het CBS is terug te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Beschikbaarheid van data ten behoeve van volgende evaluaties

Tot slot informeer ik uw Kamer dat het onderzoek naar het verbeteren van de databeschikbaarheid van de S&O-niet-loonkosten, dat is gestart naar aanleiding van de evaluatie, nog loopt. Het doel is uiteraard om de uitkomsten ruimschoots voor de volgende evaluatie (die naar verwachting plaatsvindt in 2023) beschikbaar te hebben, zodat bij deze volgende evaluatie een meer kwantitatief oordeel over de effectiviteit van de stimulering van de S&O-niet-loonkosten kan worden gegeven. Ik verwacht u hier in de loop van volgend jaar nader over te informeren.

Hoogachtend,

¹⁰ Kamerstuk 32 637, Kamerstuk 33 009, nr. 380

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

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

Ons kenmerk
DGBI-I&K / 20216926