

Vergaderjaar 2022–2023

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 510

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 november 2022

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd over de brief van 20 september 2022 inzake de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) in 2023 (Kamerstuk 32 637, nr. 505).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 oktober 2022 aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd. Bij brief van 31 oktober 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijke

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
II Antwoord / Reactie van de Minister	6

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van onderhavige brief. Voor onze toekomstige banen en boterhammen en om de grote uitdagingen van morgen aan te gaan zijn innovatieve bedrijven hard nodig. De Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) ondersteunt het Nederlandse bedrijfsleven om vernieuwende producten en diensten te blijven ontwikkelen en draagt effectief bij ons investeringsklimaat. Vanuit die grondhouding hebben deze leden enkele vragen over deze brief.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er in 2021 meer dan 20.000 bedrijven gebruik hebben gemaakt van de WBSO. Kan de Minister meer informatie geven over de sectoren waar deze bedrijven in opereren? Kan de Minister hierin een nadere uitsplitsing maken?

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister hoeveel bedrijven er in totaal een WBSO-aanvraag hebben ingediend. Hoe hoog is dit aantal? Hoeveel bedrijven hebben geen WBSO-middelen gekregen? Wat zijn de belangrijkste redenen om een WBSO-aanvraag af te keuren? Hoe wordt hierover met aanvragers van de WBSO gecommuniceerd?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet heeft besloten tot het niet toepassen van een parameteraanpassing in 2023, wat mogelijk leidt tot een fors tekort in budget. Deze leden vragen de Minister hoe zij tot deze afweging is gekomen, mede vanwege het feit dat deze regeling tot bewezen successen leidt.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister of zij verwacht dat een aanpassing in 2024 wel noodzakelijk en mogelijk is. Zo ja, hoe kan deze aanpassing eruit komen te zien? Wat merken bedrijven hier concreet van? Wanneer zal hier uitsluitel over zijn?

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister wanneer zij verwacht met een structurele oplossing te komen om de tekorten op te vangen die ontstaan met betrekking tot de WBSO. Zijn er al denkrichtingen om te komen tot een structurele oplossing? Kan de Minister een aanzet van deze denkrichtingen delen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij zijn teleurgesteld dat het budget van de WBSO de komende jaren niet toereikend zal zijn, maar zijn hoopvol dat de Minister nog met oplossingen komt om dit tekort op te lossen. Deze leden willen de Minister nog enkele verdiepende vragen voorleggen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister aangeeft dat continuïteit van de WBSO belangrijk is omdat innovatie vaak vraagt om investeringen met een lange looptijd. Zij onderschrijven net als de Minister de continuïteit van de WBSO. Toch nemen zij ook kennis van de voorspelling dat de WBSO vanaf 2023 met tekorten te maken zal hebben. De leden zijn

huiverig voor de gevolgen van de krapte van het budget. Is het voor de Minister inzichtelijk wat het gevolg zal zijn van de tekorten in de WBSO? Kunnen de gevolgen van de krapte van het WBSO-budget vanuit een andere financiering worden geminimaliseerd? Zo ja, welke financieringen sluiten het best aan om ondernemers bij te staan in hun ontwikkelwerkdoelgroep? Kan de Minister concretiseren hoeveel ondernemers en projecten hierdoor niet worden gestimuleerd in hun innoverende ontwikkelingen?

De leden van de D66-fractie lezen dat de stimulering van innovatie vanuit de WBSO in reële termen steeds kleiner wordt. Onderuitputting lijkt daarnaast onwaarschijnlijk door de hoge inflatie. Deze leden vinden dat er moet worden voorkomen dat het tekort in 2024 en de jaren erna fors oploopt. Het moet daarnaast te allen tijde voorkomen worden dat dit in 2024 en de jaren erna leidt tot neerwaartse parameteraanpassingen. Het is goed om te lezen dat de Minister in gesprek is om tot een meer structurele oplossing te komen. Deze leden vragen de Minister wat daarbij haar inzet is. Is zij voornemens om voldoende gelden beschikbaar te maken zodat de parameters nu (tijdelijk) omhoog kunnen en in en na 2024 minstens stabiel blijven? Wat zouden de gevolgen van een dergelijke uitwerking zijn op het budget? Deze leden verzoeken de Minister bij de beantwoording een update van deze gesprekken te voegen. Is de Minister hiertoe bereid?

De leden van de D66-fractie nemen kennis van de beslisnota waarin uiteen wordt gezet dat een meer structurele oplossing zou kunnen betekenen dat de regeling geïndexeerd wordt, dat grondslagversmalling plaatsvindt, dat parameters worden aangepast of dat incidenteel extra geld kan worden ingezet. Wat zijn de uitkomsten van deze diverse oplossingen? Welke oplossing geniet bij de Minister de voorkeur? Welke oplossing leidt tot de meeste continuïteit van de WBSO? Overweegt de Minister bijvoorbeeld een structurele budgetverhoging? Welke opties worden verkend in het geval van grondversmalling?

De leden van de D66-fractie zijn verontrust over de berichten over de gevolgen van de inflatie voor de WBSO. De WBSO blijkt niet geïndexeerd te worden. Voor deze leden is de WBSO een onmisbaar onderdeel van het innovatiebeleid. Wat gaat de Minister doen voor ondernemers en bedrijven die gerekend hebben op ondersteuning uit de WBSO voor hun toekomstige ontwikkelingen? De Minister geeft aan dat voor de lange termijn kwantitatief nog geen inschatting kan worden gemaakt van het effect van inflatie. Verwacht wordt dat dit met de huidige tendens zal leiden tot een soberdere regeling en dat hierdoor investeringen uitblijven of worden uitgesteld. Wat is hiervan het effect op de 20.000 ondernemingen die jaarlijks gebruik maken van de WBSO om te innoveren of te onderzoeken?

De leden van de D66-fractie vinden het tot slot belangrijk om vooruit te kijken. Indien er tekorten blijven bestaan in de WBSO-regeling, overweegt de Minister dan het uitsluiten van bepaalde WBSO-activiteiten? Zo ja, welke opties worden hierin verkend? Kan (een deel van) het WBSO-budget bijvoorbeeld worden gereserveerd voor innovatieve ontwikkelingen die tot verduurzaming leiden? Is de Minister voornemens om deze optie te verkennen? In het beste geval wordt de WBSO op volle kracht doorgezet met voldoende budget. Is de Minister in dat geval bereid om te onderzoeken of er een groene tak van de WBSO kan worden opgezet, waarbij het budget wordt gereserveerd voor specifiek duurzame doeleinden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer kan de Kamer een dergelijke uitwerking tegemoet zien?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brief. De leden van de CDA-fractie hechten groot belang aan het stimuleren van research and development (R&D) en innovatie en zijn dan ook blij dat de regeling zo in trek is. De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister het belang van de WBSO als stimulant van innovatie van het Nederlandse bedrijfsleven erkent en of de Minister het met de leden van de CDA-fractie eens is dat de regeling goed functioneert en ook doelmatig is.

De leden van de CDA-fractie hebben enkele zorgen over de in de brief genoemde opmerkingen over het budget voor de WBSO. Deze leden lezen dat er voor 2023 een geschat tekort is van 13 miljoen euro. Zij vragen of de Minister kan toelichten waarom is besloten dit tekort niet te dekken volgens de budgetsystematiek. Deze leden vragen ook of dit betekent dat er voor ondernemers in de praktijk minder budget overblijft voor de WBSO en, zo ja, of de Minister de mening deelt dat dit onwenselijk is.

De leden van de CDA-fractie lezen ook dat het tekort voor de WBSO bij ongewijzigd beleid in 2024 en daarna fors op kan lopen en dat dit zal nopen tot ofwel neerwaartse parameteraanpassingen of het anderszins minder aantrekkelijk maken van de regeling. De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister kan toelichten wat hier precies mee wordt bedoeld. Deze leden vragen ook hoe deze zinsnede in lijn is met het standpunt van het kabinet dat een stabiel investerings- en innovatieklimaat van belang is. De leden van de CDA-fractie vragen verder hoe de Minister het tekort en het geschetste perspectief voor de WBSO voor de komende jaren rijmt met behalen van de Lissabondoelstelling, zoals ook vastgelegd in het coalitieakkoord. De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister zich ten volle inspant, ook binnen het kabinet, om ervoor te zorgen dat het budget voor de WBSO niet wordt uitgehold.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of nieuwe, startende ondernemers en onderzoekers aanspraak maken op de WBSO of dat het vooral gevestigde partijen betreft. Deze leden vragen daarom of het mogelijk is om een overzicht te krijgen van de hoeveelheid projecten die aanspraak maken op de WBSO, uitgesplitst naar het aantal personeelsleden.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom het meeste geld van de WBSO toegekend wordt aan «mechanische techniek», waaronder lucht- en ruimtevaart valt. In hoeverre betreft dit onderzoek, verricht door kleine onderzoekers waarvan de uitkomsten vooral ten goede komen aan grote bedrijven. Deze leden vragen of deze publieke investering via de WBSO derhalve niet leidt tot private winsten bij grote bedrijven.

De leden van de SP-fractie constateren dat veel geld van de WBSO toegekend wordt aan computer- en informatiewetenschappen. Deze leden onderschrijven het belang van de ontwikkeling van technologie op dit gebied, maar vragen de Minister in hoeverre dit onderzoek wordt verricht door kleine onderzoekers, waarvan de uitkomsten vooral ten goede komen aan grote bedrijven. Deze leden vragen de Minister of deze publieke investering via de WBSO derhalve niet leidt tot private winsten bij grote bedrijven.

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier projecten met een WBSO-aanvraag onderzoek verrichten, waarvan de uitkomsten van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende winsten toekomen aan buitenlandse ondernemingen.

De leden van de SP-fractie vragen of er projecten zijn die al meerdere jaren (op rij) een WBSO-aanvraag doen en of dit in lijn is met de doelstellingen van de WBSO.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brief. Deze leden hebben een aantal vragen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling.

De leden van de GroenLinks-fractie weten dat er in 2021 sprake was van onderuitputting. Kan de Minister een inschatting geven in hoeverre sprake zal zijn van onderuitputting in 2022? De leden lezen in de brief dat het tekort vanaf 2024 fors kan oplopen. Kan de Minister een raming geven van wat dit betekent voor de doelstelling om 2,5% van het bruto binnenlands product (bbp) te investeren in speur- en ontwikkelingswerk?

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag voorkomen dat met de WBSO-projecten worden gefinancierd die ook zonder de regeling uitgevoerd waren. Kan de Minister aangeven hoe zij dit voorkomt? Deze leden hebben uit de brief vernomen dat er in de eerste schijf een hoger tarief geldt, waardoor het midden- en kleinbedrijf (mkb) relatief veel profiteert van de regeling. Specifiek is in 2021 97% van de gebruikers mkb'er. Kan de Minister ook inzichtelijk maken hoe het budget in 2021 verdeeld is over kleine start-ups, het mkb en grootbedrijven? Het Centraal Planbureau concludeerde in 2018 dat het voor kleine startende bedrijven moeilijk is om aanspraak te maken op de regeling, waardoor ze beginnen met een extra concurrentienadeel. Kan de Minister inzichtelijk maken wat er sindsdien is veranderd en in hoeverre kleine startende bedrijven nu wel gebruik kunnen maken van de regeling?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben begrepen dat de actualisatie van de CO₂-prijs uit de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving vertraagd is. Kan de Minister aangeven of dit van invloed is voor het beoordelen van de projecten uit de WBSO? Indien in de beoordeling van de projecten niet met een CO₂-prijs gerekend wordt, kan de Minister dan aangeven hoe wordt geborgd dat projecten die subsidies ontvangen in lijn zijn met de transitie naar een 1,5 gradeneconomie?

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen tot slot dat er sprake is van een grens tot waar gebruikers aanspraak op de WBSO kunnen maken. Deze leden vragen wat die grens is en wat er gebeurt indien gebruikers de grens overschrijden. Hoe worden gebruikers van de regeling hierover geïnformeerd? Hoe vaak komt dit voor en hoe vaak dienen gebruikers de subsidie achteraf terug te betalen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben de onderhavige brief met belangstelling gelezen. Deze leden hebben enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie brengen in herinnering dat in november 2020 door de leden Bruins en Amhaouch een motie werd ingediend over de effectiviteit van verschillende parameteraanpassingen binnen de WBSO (Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 46). Deze motie verzocht om

op een rij te zetten wat er bekend is over de effectiviteit van verschillende parameteraanpassingen en daarbij in te gaan op de voor- en nadelen van een schijfverlenging en op de introductie van een extra schijf tussen de eerste en tweede schijf. Op 1 juli 2021 werd deze motie afgedaan met een brief van de voormalig Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. Zij schreef dat het aan haar opvolger is om op basis van die brief te bezien of er aanleiding is voor een parameteraanpassing. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de Minister of zij op basis van de brief aanleiding ziet voor wijzigingen in de schijvenstructuur en/of in de tarieven. Voorts vragen de leden of de Minister expliciet kan ingaan op de toevoeging van een extra schijf tussen de huidige eerste en tweede schijf om bedrijven ook te prikkelen meer aan innovatie te gaan doen. Is de Minister bereid om extra onderzoek te doen naar een eventuele toevoeging?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de stand van zaken dat er een verwacht tekort is van circa 13 miljoen euro in 2023, dat verder kan oplopen vanaf 2024 in verband met stijgende lonen en prijzen en het wegvallen van de onderuitputtingsenveloppe uit 2021. Deze leden lezen dat de Minister zoekt naar een structurele oplossing voor de budgetproblematiek. De leden vragen de Minister of zij naast een financiële oplossing ook een oplossing ziet in parameteraanpassingen?

Vragen en opmerkingen van het lid van de BBB-fractie

Het lid van de BBB-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief.

Het lid van de BBB-fractie is blij dat de regeling vooral benut wordt door mkb'ers. Het lid van de BBB-fractie is teleurgesteld dat de Minister ervoor kiest om het geschatte budgettekort niet te dekken. Zeker in een tijd waarin we voor grote uitdagingen staan op bijvoorbeeld het gebied van klimaat en voedselzekerheid, waarvoor innovatie belangrijke oplossingen kan bieden. Is de Minister bereid om een voorstel te steunen waarin we vragen het tekort van 13 miljoen euro uit het Klimaat- of Groiefonds te betalen en, zo ja, welk fonds heeft dan haar voorkeur?

II Antwoord / Reactie van de Minister

In de beantwoording heb ik de vragen opgedeeld in drie categorieën, te weten: vragen over het budget en oplossingen voor een budgettaire tekort, vragen over de gebruikers van de regeling en overige vragen.

Vragen over het budget en oplossingen voor een budgettaire tekort

De leden van de VVD-fractie en D66-fractie hebben verschillende vragen gesteld over welke oplossingen ik zie voor het dreigende budgettaire tekort en wanneer ik hier duidelijkheid over kan bieden. De leden van de CDA-fractie vragen naar een nadere duiding van de betekenis van neerwaartse parameteraanpassingen of het anderszins minder aantrekkelijk maken van de regeling als oplossingen voor het budgettaire tekort. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarbij naar de mogelijkheid van parameteraanpassingen en meer specifiek naar de mogelijkheid van het toevoegen van een extra schijf tussen de huidige eerste en tweede schijf. De leden van de VVD-fractie vragen hierbij tevens of eventuele aanpassingen wel mogelijk en noodzakelijk zijn per 2024 en naar de gevolgen voor bedrijven. De leden van de D66-fractie vragen mij om uw commissie op de hoogte te houden van de gesprekken die ik over de budgettaire problematiek voer met de Minister van Financiën.

Uiteraard span ik mij in voor een zo stabiel mogelijke regeling, mede gezien het belang voor het vestigingsklimaat¹ daarvan. Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat bedrijven moeten weten hoe hun toekomstige innovaties ondersteund worden via de WBSO.

De WBSO kent een budgetsystematiek die vaststelt hoe om te gaan met over- of onderuitputting van het jaarlijks beschikbare budget. Conform deze bestaande budgetsystematiek is het mijn verantwoordelijkheid om de regeling jaarlijks zo in te richten dat daarmee naar verwachting binnen het daarvoor beschikbare budget wordt gebleven. De verwachting over de kosten van de WBSO is gebaseerd op de ramingen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die de WBSO uitvoert. De verwachting van RVO is dat met het huidige budget en de huidige regeling het budget in 2024 en de jaren daarop het WBSO budget niet toereikend zal zijn. De budgetsystematiek leidt ertoe dat ten tijde van augustusbesluitvorming 2023 vastgesteld moet worden welke aanpassing van grondslag en/of parameters wordt toegepast om in 2024 binnen het beschikbare budget te blijven. Dit leidt mogelijk tot een versoering van de WBSO, waardoor het voordeel dat gebruikers van de WBSO ontvangen lager wordt als percentage van de kosten en uitgaven die zij doen voor hun speur- en ontwikkelwerkzaamheden. Of dit alle gebruikers of slechts een deel van hen treft is afhankelijk van de precieze invulling. Binnen deze hoofdlijnen is namelijk een groot aantal mogelijkheden die ik momenteel verken, waaronder ook het eventueel toevoegen van een extra schijf. Op basis hiervan ga ik verder in gesprek met de Minister van Financiën.

Een alternatieve oplossing voor de dreigende budgetproblematiek is om het budget van de regeling te indexeren of anderszins te verhogen. Dit levert een budgettaire derving op die integraal gewogen moeten worden en conform de begrotingsregels gedekt dient te worden.

Het kabinet zal de Kamer informeren op het moment dat er binnen het kabinet overeenstemming is over hoe om te gaan met de budgetproblematiek. Dat zal uiterlijk op Prinsjesdag volgend jaar zijn. Uiteraard zal ik ook inzichtelijk maken wat de gevolgen voor bedrijven zijn, afhankelijk van de te kiezen oplossing. Ik heb daarbij ook oog voor de verwachtingen die bedrijven hebben op ondersteuning uit de WBSO voor hun toekomstige ontwikkelingen.

De leden van de D66-fractie vragen of het uitsluiten van bepaalde activiteiten of het reserveren van (een deel van) het WBSO-budget voor innovatieve ontwikkelingen die tot verduurzaming leiden ook opties zijn als oplossing voor de budgetproblematiek binnen de WBSO. Ook in meer algemene zin vragen zij naar het opzetten een groene tak van de WBSO. De WBSO is een generieke innovatieregeling. Er zijn in 2021 ruim 139.000 verschillende ontwikkelings- en onderzoeksprojecten toegekend voor de WBSO. Zoals in het jaarverslag 2021 (Focus) valt te lezen, zijn dit projecten in verschillende sectoren en met verschillende doelen, waaronder duurzaamheid. Genoemde voorbeelden zijn o.a. een duurzaam middel tegen algengroei op bijv. schepen, maar ook een monitor tegen voedselverspilling of betere zorg met een patiëntbewakingssysteem. De WBSO levert dus ook een belangrijke bijdrage aan andere maatschappelijke opgaven, zoals gezondheid en zorg. En ook zonder nadere sturing daarop richten veel bedrijven zich met hun speur- en ontwikkelprojecten dus op duurzaamheid.

¹ Toegelicht in brief «Strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland», van 14 oktober 2022.

Binnen de mix aan innovatie-instrumenten is er daarnaast reeds een groot aantal instrumenten waarmee wel gestuurd kan worden op specifieke doelen zoals verduurzaming.

Door het generieke karakter van de WBSO, kunnen alle bedrijven er een beroep op doen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen waar de innovatie betrekking op heeft. Omdat er hierdoor geen sprake is van een zogenoemd selectief voordeel, wordt de WBSO niet als staatssteun aangemerkt. Door bepaalde activiteiten uit te sluiten of alleen nog bij te dragen aan ontwikkelingen die leiden tot verduurzaming, dan wel groene projecten extra of anders te stimuleren, wordt inbreuk gemaakt op dit generieke karakter. Daardoor zal de regeling wel worden aangemerkt als staatssteun. Dat acht ik vanwege de aanzienlijke verplichtingen die dat met zich meebrengt, zowel aan de kant van de uitvoering als die van bedrijven, zeer onwenselijk. Het zou de toegankelijkheid van de regeling verminderen.

Tot slot is een belangrijke reden voor regelingen als de WBSO dat dit tot innovaties leidt die ook maatschappelijke en economische voordelen met zich meebrengen die de ontwikkelaar van die innovatie niet geheel naar zich toe kan trekken. Deze zogenoemde spillovereffecten van innovaties zijn moeilijk voorspelbaar. Zo kunnen innovaties die oorspronkelijk helemaal niet gericht zijn op verduurzaming, hier door middel van een andere toepassing wel een belangrijke bijdrage aan leveren.

De leden van de VVD-fractie en CDA-fractie vragen zich af waarom de Minister heeft besloten om niet de budgetsystematiek toe te passen en geen parameterwijziging te doen in 2023 en hoe dit zich verhoudt tot een fors budgettair tekort. De leden van de CDA-fractie vragen tevens of dit betekent dat er minder budget overblijft voor ondernemers.

Zoals in het voorgaande aangegeven zet ik mij in voor een zo stabiel mogelijke regeling. Voor 2023 is dat gerealiseerd; in 2023 blijven de parameters stabiel. Met deze stabiele parameters is er voor 2023 mogelijk een klein gat tussen het beschikbare budget (inclusief nog beschikbare reserves als gevolg van onderuitputting van het budget in het verleden van € 89 mln.) en de verwachte benutting van het budget. Het tekort wordt momenteel geraamd op ca € 13 mln. Ik ben dan ook blij dat het kabinet besloten heeft dat dit geraamde tekort geen gevolgen heeft voor de parameters en dus voor ondernemers. Dit tekort wordt nu opgevangen in het inkomstenkader van de miljoenennota. Volgens de budgetsystematiek, zouden met een dergelijk verwacht tekort de parameters beperkt naar beneden bijgesteld moeten worden, waardoor de tegemoetkoming voor ondernemers lager zou worden.

Het forse verwachte tekort in 2024 bij stabiele parameters komt door een groter gat tussen het beschikbare budget en de verwachte benutting. Dit gat is groter doordat in 2024 geen reserves vanwege onderuitputting in voorgaande jaren meer beschikbaar zal zijn. Hierdoor is het beschikbare budget in 2024 vooralsnog aanzienlijk lager dan in 2023. Ook als de parameters voor de regeling in 2023 wel zouden zijn verlaagd, is de verwachting dat het budget in 2024 niet toereikend zal zijn. Dit komt mede omdat als gevolg van inflatie de kosten van bedrijven voor speur- en ontwikkelingswerkzaamheden naar verwachting verder zullen stijgen, waardoor zonder nadere maatregelen de kosten van de WBSO verder oplopen. Als bij definitieve raming van WBSO benutting van 2024 blijkt dat er sprake is van overschrijding van het dan beschikbare budget, zal conform de budgetsystematiek de grondslag of de parameters worden aangepast. Als een verlaging van de parameters of een versobering van de regeling anderszins nodig is, betekent dit dat alle of een deel van de WBSO-gebruikende ondernemers minder tegemoetkoming vanuit de WBSO zullen ontvangen. Dat doe ik bij voorkeur eenmalig om de voorspelbaarheid en stabiliteit van de WBSO voor bedrijven niet meer te schaden dan nodig.

De leden van de D66-fractie vragen of er bij een krappere WBSO-budget minder ondernemers kunnen worden ondersteund en naar de gevolgen voor de circa 20.000 bedrijven die jaarlijks gebruik maken van de WBSO. Zij vragen of er vanuit andere bronnen geld beschikbaar kan komen om de parameters tijdelijk te verhogen of minstens stabiel te houden. Ook de BBB-fractie vraagt in dit verband of er geld uit het Klimaat- of Groeifonds kan komen.

Bij een krappere WBSO-budget zal de regeling versoepeld moeten worden. De inzet is om dit natuurlijk te minimaliseren. Versoepeling kan door de parameters neerwaarts bij te stellen of door de grondslag van de regeling te beperken, zodat bepaalde kosten en uitgaven niet meer in aanmerking komen. Bij het neerwaarts bijstellen van de parameters zullen nog evenveel bedrijven en projecten gebruik kunnen maken van de WBSO, maar het effect op de gebruikers van de WBSO is dat zij per uitgegeven euro aan een innovatieproject minder WBSO ontvangen. Bij een grondslagversmalling zullen bepaalde kosten en uitgaven worden uitgesloten van de WBSO. Het effect daarvan is nu niet te concretiseren. Dit hangt af van op welke wijze de grondslag wordt versmald. Versoepeling heeft dus effect op het niveau van de ondernemer, maar ook op macroniveau voor het vestigings- en investeringsklimaat. Mijn inzet is dan ook om de parameters stabiel te houden.

Omdat de WBSO een fiscale regeling is, is deze onderdeel van het inkomstenkader van de begroting. Hierdoor kan binnen de geldende begrotingsregels geen dekking plaatsvinden vanuit andere middelen op de EZK-begroting of elders vanuit het uitgavenkader, zoals vanuit het Groeifonds. Gezien de structurele extra kosten die het stabiel houden van de regeling al met zich meebrengt, is een tijdelijke verhoging van de parameters in 2023 niet aan de orde. Dat zou ook in strijd zijn met mijn streven naar stabiele parameters.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar of er in 2022 eventueel sprake zal zijn van onderuitputting van het WBSO-budget. Op dit moment wordt voor 2022 een uitputting verwacht van € 1.344 miljoen. Met een beschikbaar budget in 2022 van € 1.336 miljoen komt dat neer op een tekort van € 8 miljoen (<1% overschrijding). De genoemde uitputting betreft een voorlopige schatting. De werkelijke uitputting kan pas in juli 2023 worden vastgesteld.

Vragen over de gebruikers van de regeling

De leden van de VVD-fractie vragen meer informatie te geven over de sectoren waar WBSO-gebruikers in opereren. Hiervoor verwijs ik naar de recent uitgebrachte jaarverslag 2021 (Focus) die ik als bijlage mee heb gestuurd met de brief die aanleiding voor dit schriftelijk overleg vormt.² Hierin staat zowel genoemd wat voor bedrijven gebruik hebben gemaakt van de WBSO in 2021 (blz. 3) als het technologiegebied waarin deze bedrijven werkzaam zijn (blz. 20).

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens hoeveel bedrijven er in totaal een WBSO-aanvraag hebben ingediend en hoeveel bedrijven geen WBSO-middelen hebben gekregen. In 2021 zijn er in totaal door 21.027 bedrijven en zelfstandigen een of meer WBSO aanvragen ingediend. Hiervan zijn er 20.339 geheel of gedeeltelijk toegekend. Dat betekent dus dat er voor 688 bedrijven en zelfstandigen de volledige aanvraag is afgewezen.

² Focus op Speur- en ontwikkelingswerk. De WBSO in 2021. RVO, 2022.

De leden van de VVD-fractie vragen mij vervolgens wat de belangrijkste redenen zijn om een WBSO-aanvraag af te keuren en hoe hierover met aanvragers van de WBSO wordt gecommuniceerd.

De belangrijkste reden dat projecten worden afgewezen is dat de aangevraagde projecten of specifieke werkzaamheden daarbinnen niet passen binnen de voorwaarden. De meest voorkomende grond voor afwijzing is dat een aanvrager een fysiek product, productieproces of programmatuur wil gaan ontwikkelen waarvan de technische nieuwheid onvoldoende is. Andere redenen voor het afwijzen van (delen van) projecten zijn dat hierin werkzaamheden zijn voorzien die zijn uitgesloten voor de WBSO. Voorbeelden hiervan zijn het niet zelf ontwikkelen van technologie maar het aankopen en implementeren daarvan, of werkzaamheden die worden beschouwd als het voorbereiden of uitvoeren van productie.

RVO beoordeelt per aanvraag of er binnen de aangevraagde projecten sprake is van S&O. Is of lijkt dit niet het geval dan neemt de beoordelaar van RVO contact op met de ondernemer of diens tussenpersoon om vragen te stellen. Als op grond van de aanvullende informatie van de ondernemer blijkt dat een of meer projecten uit de aanvraag niet passen binnen de kaders van de regeling dan wijst RVO de projecten die niet voldoen af. Als RVO besluit een aanvraag niet of niet geheel goed te keuren dan licht de beoordelaar van RVO dit besluit eerst telefonisch toe aan de aanvrager of diens tussenpersoon. In de formele beschikking op de aanvraag wordt gemotiveerd op welke gronden het besluit is gebaseerd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen meer inzicht over de verdeling van het budget in 2021 over kleine start-ups, het mkb en grootbedrijven. De leden van de SP-fractie vragen of nieuwe, startende ondernemers en onderzoekers aanspraak maken op de WBSO of dat het vooral gevestigde partijen betreft. Deze leden vragen daarom of het mogelijk is om een overzicht te krijgen van de hoeveelheid projecten die aanspraak maken op de WBSO, uitgesplitst naar het aantal personeelsleden.

Uit de het jaarverslag 2021 (Focus) valt op te maken dat ongeveer 66% van de totale toegekende S&O-afrachtvermindering aan het mkb en ongeveer 34% aan het grootbedrijf toekomt. Bijna alle (97%) starters vallen onder het mkb. Dit betreft bedrijven waarvan het jaar van aanvraag maximaal het vijfde is waarin zij personeel in dienst hebben of voor zelfstandige ondernemers maximaal het vijfde jaar waarin zij ondernemer zijn en zij in de vier voorafgaande jaren maximaal twee keer gebruik van de WBSO hebben gemaakt. In 2021 hebben de 2.770 starters die onder deze definitie vallen, 13% van het totale aantal WBSO-gebruikers, in totaal 6.030 projecten toegekend gekregen, voor een totaal van 3.598 arbeidsjaren aan uren. Daarmee is ongeveer 6% van de totale WBSO-afrachtvermindering toegekend aan deze bedrijven. De overige 17.569 bedrijven die van de WBSO gebruik gemaakt hebben, doen dat in 132.911 projecten en 88.457 arbeidsjaren aan uren. Een uitsplitsing naar het aantal personeelsleden is niet betrouwbaar te maken, omdat dit niet nauwkeurig te bepalen is. Binnen de WBSO wordt op het aantal personeelsleden gelet die daadwerkelijke S&O werkzaamheden uitvoeren. Het mkb ontvangt relatief meer voordeel dan het grootbedrijf dankzij het schijvensysteem: het mkb voert ongeveer 49% van de toegekende S&O-werkzaamheden uit, maar ontving in 2021 dus bijna tweederde van de totale genoten afdrachtvermindering. Starters in de WBSO profiteren relatief nog meer omdat voor hen een voordeelperscentage van 40% geldt over de eerste € 350.000 aan S&O-loonkosten en overige uitgaven voor hun speur- en ontwikkelingswerkzaamheden ten opzichte van 32% voor niet-starters.

De leden van de SP-fractie vragen mij waarom een groot deel van het WBSO-budget ten goede komt aan de technologiegebieden mechanische techniek en computer- en informatiewetenschappen. De mate waarin middelen ten goede komen aan een bepaald technologiegebied is van twee factoren afhankelijk, namelijk de omvang van de kosten die met de speur- en ontwikkelwerkzaamheden op een bepaald technologiegebied samenhangen en het tarief dat volgens de betreffende schijf op die kosten van toepassing is. Eerstgenoemde factor is uiteraard ook in hoge mate afhankelijk van het aantal bedrijven dat op het betreffende technologiegebied speur- en ontwikkelwerkzaamheden verricht. Uit het jaarverslag 2021 (Focus, pagina 20) blijkt dat binnen de twee genoemde technologiegebieden verreweg de meeste bedrijven actief zijn die WBSO krijgen toegekend, samen ruim de helft van alle gebruikers. Van het totale toegekende voordeel ontvangen zij echter ruim minder dan de helft. Bedrijven die actief zijn op deze technologiegebieden krijgen gemiddeld dus minder WBSO-voordeel toegekend dan bedrijven die actief zijn op andere technologiegebieden gemiddeld krijgen.

Overige vragen

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister het belang van de WBSO als stimulans van innovatie van het Nederlandse bedrijfsleven erkent en of de Minister het met de leden van de CDA-fractie eens is dat de regeling goed functioneert en ook doelmatig is. Dit kan ik bevestigen. De WBSO is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse innovatie-instrumentarium en van het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven. De evaluatie beoordeelt de WBSO als doelmatig en kosten-efficiënt met lage uitvoeringskosten, en schat ook dat iedere euro gederfde belasting-opbrengst door de WBSO op de lange termijn leidt tot bijna een euro extra uitgaven door bedrijven aan speur- en ontwikkelingswerk.³

De leden van de CDA-fractie en GroenLinks-fractie vragen hoe neerwaartse parameteraanpassingen of het anderszins versoberen van de WBSO in de toekomst zich verhoudt tot het behalen van de Lissabon doelstelling of het doel om minimaal 2,5% van het BBP te investeren in speur- en ontwikkelingswerk. Regelingen als het Nationaal Groeifonds en de WBSO dragen in belangrijke mate bij aan het realiseren van die doelstelling. De WBSO is zelfs de grootste generieke innovatieregeling en ondersteunde in 2021 voor maar liefst € 7,8 mld aan uitgaven door bedrijven aan speur- en ontwikkelingswerk. Het generieke karakter geeft een belangrijke stimulans voor onderzoek en ontwikkeling. Ik onderschrijf dan ook het belang van de WBSO voor het halen van de Lissabondoelstelling. Het is dan ook van groot belang dat ik me blijf inzetten om de WBSO minstens op peil te houden. In lijn met het verzoek van de leden van de CDA-fractie zal ik mij tot het uiterste inspannen om uitholling van de WBSO te voorkomen.

De leden van de SP-fractie vragen tevens in hoeverre de resultaten van de speur-ontwikkelingswerkzaamheden binnen de technologiegebieden mechanische techniek en computer- en informatiewetenschappen vooral ten goede komen aan grote bedrijven, ook als deze niet door hen zelf zijn gedaan en of de WBSO dan niet vooral private winsten bij grote bedrijven stimuleert.

De resultaten van speur- en ontwikkelingswerkzaamheden komen in de eerste plaats ten goede aan het bedrijf dat deze uitvoert, onafhankelijk van de omvang van het bedrijf. Van de WBSO gebruikers is 97% mkb en 3% grootbedrijf. Van de toegekende WBSO afdrachtsvermindering gaat 66% naar het mkb. Daarnaast profiteert de maatschappij van deze innovaties

³ Evaluatie WBSO 2011–2017. Dialogic, (2019), bijlage bij Kamerstukken 32 637 en 33 009, nr. 358.

omdat deze veelal een bijdrage leveren aan maatschappelijke vraagstukken. In het jaarverslag zijn hier enkele mooie voorbeelden van opgenomen.

Uiteraard kunnen ook andere bedrijven profiteren van innovaties die door anderen zijn ontwikkeld, bijvoorbeeld door ze toe te passen of op basis hiervan nieuwe speur- en ontwikkelactiviteiten te ontplooien. Innovaties vanuit het mkb zijn vaker incrementeel van aard en met name toepasbaar binnen het eigen bedrijf. De gebruiksmogelijkheden daarvan buiten het bedrijf van de ontwikkelaar zijn vaak beperkt. En juist innovaties vanuit het mkb die meer radicaal van aard zijn, kunnen een bedreiging vormen voor de private winsten van grote bedrijven. Mede in het licht dat juist kleinere uitgaven aan speur- en ontwikkelingswerk binnen de WBSO het sterkst worden gestimuleerd, leidt de WBSO er in mijn ogen dan ook toe dat dit met name ten goede komt aan het mkb.

De leden van de SP-fractie vragen tevens in hoeverre de uitkomsten van met WBSO ondersteund onderzoek en de daaruit voortvloeiende winsten toekomen aan buitenlandse ondernemingen. Om gebruik te kunnen maken van de WBSO moet een bedrijf in Nederland loonheffingen verschuldigd zijn. In zoverre is dus per definitie sprake van een in Nederland gedreven onderneming, al dan niet met een buitenlandse moedermaatschappij.

De leden van de SP-fractie vragen tot slot of er projecten zijn die al meerdere jaren (op rij) een WBSO-aanvraag doen en of dit in lijn is met de doelstellingen van de WBSO. Dit kan ik bevestigen. Sommige innovatieprojecten kennen een grote omvang en beslaan daardoor meerdere kalenderjaren. De regeling omschrijft welke kosten voor WBSO in aanmerking komen. Dat is niet anders voor grote dan voor kleine projecten. Dat is in lijn met het generieke karakter van de WBSO en de doelstelling om alle kosten die gemaakt worden om een technisch knelpunt op te lossen te subsidiëren.

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag voorkomen dat met de WBSO-projecten worden gefinancierd die ook zonder de regeling uitgevoerd waren. Kan de Minister aangeven hoe zij dit voorkomt? Voor de WBSO komen slechts kosten en uitgaven in aanmerking die gemaakt worden nadat een WBSO-aanvraag is ingediend. Door vooraf zekerheid te verschaffen over het recht op WBSO is de kans groter dat bedrijven die zonder WBSO het project niet zouden starten dat wel doen. Overigens valt niet te voorkomen dat er projecten WBSO krijgen die ook zonder WBSO gerealiseerd waren. De overheid kan immers niet in het hoofd van de ondernemer kijken en bepalen of hij het project zonder toekenning van een WBSO-voordeel ook (op dezelfde wijze) door zou laten gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de verschillende grenzen en schijven in de WBSO, en wat er gebeurt indien bedrijven de grenzen overschrijden. Bij de WBSO is sprake van een schijvensysteem, waarin de voordeelpercentages over de eerste € 350.000 aan S&O-loonkosten en overige uitgaven voor speur- en ontwikkelingswerkzaamheden hoger zijn dan daarboven. Wanneer bedrijven méér kosten en uitgaven voor de WBSO opvoeren, valt het meerdere onder de tweede schijf en geldt een lager voordeelpercentage. Er is geen maximum WBSO-afdrachtvermindering die bedrijven kunnen ontvangen. Alle informatie hierover is ook terug te vinden op de website van de RVO: www.rvo.nl/wbso.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op een publicatie van het Centraal Planbureau waarin staat dat het voor kleine startende bedrijven moeilijk is om aanspraak te maken op de regeling, waardoor ze beginnen

met een extra concurrentienadeel. De betreffende passage heeft geen betrekking op de WBSO maar op de innovatiebox, die overigens per 2013 en 2017 op dit punt is aangepast. De innovatiebox wordt komend jaar geëvalueerd. Binnen de WBSO krijgen starters juist een hogere tegemoetkoming. Hier maakten in 2021 2.770 bedrijven gebruik van, waaruit blijkt dat de WBSO juist heel toegankelijk is voor startende bedrijven.

De leden van de GL-fractie vragen mij of de vertraging van de actualisatie van de CO₂-prijs uit de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving van invloed is voor het beoordelen van de projecten uit de WBSO en zo nee, in hoeverre dan wordt geborgd dat projecten die subsidies ontvangen in lijn zijn met de transitie naar een 1,5 gradeneconomie. Bij de beoordeling van WBSO-projecten speelt de CO₂-prijs geen rol. Zoals hiervoor toegelicht is de WBSO een generieke innovatieregeling. De WBSO ondersteunt de totstandkoming van diverse innovaties door Nederlandse bedrijven. Veel projecten dragen bij aan het vinden van technische oplossingen om CO₂-uitstoot te verminderen. In de jaarverslagen van de afgelopen jaren vindt u diverse voorbeelden van dergelijke innovaties.