Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1993–1994

23 477 Vermindering van af te dragen loonbelasting bij loon voor speur- en ontwikkelingswerk (Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk)

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 januari 1994

Na ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag bestond in de vaste Commissie voor Financiën[1] de behoefte aan nader schriftelijk overleg met de regering. De Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Economische Zaken hebben de vragen van de commissie beantwoord bij brief van 19 januari 1994. Van het gevoerde overleg brengt de commissie hieronder als volgt verslag uit.

De voorzitter van de commissie,
Linschoten

De griffier van de commissie,
Hommes

[1] Samenstelling:
Leden: Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), voorzitter, Paulis (CDA), Van Rey (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), ondervoorzitter,
Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), A. de Jong (PvdA), Kersten (PvdA), Van Heemst (PvdA) en R. van Middelkoop (PvdA).
Plv. leden: Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Van Hoof (VVD), Schoots (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Ramlal (CDA),
Van der Hoeven (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Van Otterloo (PvdA), Leerling (RPF) en Van Nieuwenhoven (PvdA).

411654F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1994

VRAGEN EN OPMERKINGEN UIT DE COMMISSIE

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie onderschreven nogmaals de totstandkoming van een regeling die het eerste spoor uit de nota «Concurreren met kennis, beleidsvisie Technologie», nl. het verhogen van bedrijfsgebonden speur- en ontwikkelingswerk, bevordert. Na lezing van de nota naar aanleiding van het verslag waren zij er echter niet van overtuigd dat de regeling zoals nu wordt voorgesteld inderdaad in optimale zin hiertoe leidt.

Deze leden hadden kennis genomen van de beantwoording van de in het verslag gestelde vragen. Zij waren van mening dat op een paar cruciale punten een nadere toelichting noodzakelijk is. Deze leden bleven overigens bezorgd over de stellingname van de Europese Commissie. Zij vroegen in hoeverre de vormgeving van de regeling: verrekening via een korting op de af te dragen loonbelasting, bezwaren opleverde.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Zij waren van oordeel dat de bezwaren die zijn geopperd tegen de voorgestelde opzet nog onvoldoende waren weerlegd.

Ten overvloede merkten deze leden op dat zij gaarne bereid waren mee te werken aan een zo spoedig mogelijke invoering van een doelmatige en doeltreffende faciliteit ter bevordering van S&O. Daarmee onderstreepten zij dat de uiteindelijke keuze voor de opzet van het instrument bepaald moet worden op basis van deze criteria alsmede eenvoud van uitvoering en toepassing met het oog op het vermijden van een verzwaring van de administratieve lastendruk.

Deze leden vroegen ook naar de opstelling van de EU met betrekking tot de door de regering gekozen opzet van de faciliteit.

Na lezing van de antwoorden op de indringende vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD, voelden de leden van de VVD-fractie zich gesterkt in hun mening dat de opzet van de voorliggende regeling verkeerd is. Er moet volgens deze leden aangestuurd worden op een andere en betere opzet, die aansluit op de fiscale S&O-faciliteiten in vele andere lidstaten van de Europese Unie resp. de OESO. De nota naar aanleiding van het verslag geeft daarvan, op verzoek van de leden van de VVD-fractie, een helder overzicht. Daaruit dient lering te worden getrokken. Het is verspilling van moeite om opnieuw het wiel te willen uitvinden in Nederland. Het getuigt bovendien van gebrek aan politieke innovatiekracht om vervolgens met een vierkant wiel aan te komen zetten.

De leden van de VVD-fractie vonden het veelzeggend dat de Europese Commissie het standpunt heeft betrokken dat de voorgestelde maatregel niet-algemeen doch specifiek is en uit staatsmiddelen wordt bekostigd. De opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de regering heeft gekozen voor een subsidie-vormgeving in plaats van fiscale-vormgeving wordt blijkbaar door de Commissie gedeeld. Nu de onderhavige maatregel in strijd lijkt met artikel 93 van het EEG-verdrag is er dus werk aan de winkel voor regering en parlement. De leden van de VVD-fractie vroegen in dit licht hoe de bewindslieden konden denken dat bij deze opzet hun maatregel vóór 1 januari in het Staatsblad zou staan. De Tweede Kamer kan toch niet instemmen met een wet, waaraan de EG-Commissie ten zeerste twijfelt en waarover op dat punt vóór 1 januari geen enkele zekerheid valt te verkrijgen?

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering na de overwegende kritiek van de Europese Commissie, die de onderhavige maatregel als een subsidie-instrument ziet, nog overeind kan houden dat de onderhavige

maatregel door ondernemers en buitenlandse investeerders als een fiscale maatregel gezien zal worden en daarmee als een belangrijk onderdeel van het structurele vestigingsklimaat mag worden beschouwd.

De leden van de VVD-fractie vatten na lezing van de antwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag hun bezwaren in de volgende punten samen:

1. strijdigheid met Europese regelgeving (artikel 93 EEG-verdrag);
2. discriminatoire benadeling van winstgevende ondernemingen;
3. afwijkende opzet ten opzichte van de vigerende fiscale S&O-faciliteiten in andere EG- en OESO-landen;
4. onvoldoende profijt voor MKB;
5. grote administratieve rompslomp bij zowel de uitdelende overheid als de ontvangende bedrijven;
6. vier keer per jaar wisselende – en daarmee onzekere – tegemoetkomingspercentages;
7. veel te lange beslistermijnen ten aanzien van de af te geven beschikkingen;
8. ondoordachte dubbele S&O-subsidiëring via reeds bestaande faciliteiten (zoals PBTS) en de onderhavige faciliteit;
9. het rondpompen van geld door het eerst «te geven» middels een aftrek vóóraf op te betalen loonbelasting en het vervolgens achteraf weer gedeeltelijk «terug te nemen» middels de winstbelasting;
10. het slechts voor tweederde (nl. voor f 235 miljoen) waarmaken van de belofte dat er een structureel bedrag van f 350 miljoen ter beschikking wordt gesteld.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de zienswijze van de regering bij elk van deze tien bezwaren.

Deze leden vroegen wanneer – na 1 januari – het standpunt van de Europese Commissie naar verwachting bekend zal kunnen zijn? Welke procedure moet de regering in dat kader nog verder bewandelen? Zou de mede door de leden van de VVD-fractie aangereikte andere opzet geen duidelijke verbetering van de Nederlandse positie tegenover Brussel kunnen bewerkstelligen?

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling van de nota naar aanleiding van het verslag kennis genomen.

Het is thans nog niet bekend of de Europese Commissie zich op het standpunt zal stellen of het onderhavige wetsvoorstel als een verboden steunmaatregel moet worden aangemerkt.

Mocht dit inderdaad het geval zijn, welke alternatieve regelingen heeft de regering dan achter de hand?

De regering streeft er naar de faciliteit van toepassing te laten zijn op S&O-loon dat vanaf 1 januari 1994 wordt toegekend en stelt voor om met een nota van wijziging te komen die dit mogelijk zal maken. Kan inmiddels worden aangegeven hoe dit wettelijk moet worden vorm gegeven?

Kunnen bedrijven vooruitlopend op de inwerkingtreding van de regeling inmiddels al wel een aanvraag indienen bij SENTER om voor de faciliteit in aanmerking te komen?

2. Opzet van de regeling

De leden van de CDA-fractie vroegen of de mogelijkheid voor verrekening van de stimuleringsmaatregel via de Vpb een reële optie was. Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat elders in en buiten Europa gekozen is voor een vorm van fiscale stimulering van S&O vergelijkbaar met de Vpb-variant en dat dit goed functioneert. Waarom, zo vroegen deze leden, wordt dan toch een regeling voorgesteld op basis van de loonbelastingvariant.

Voor de goede orde vroegen deze leden of nog eens helder zou kunnen

worden aangegeven wat de voor- en nadelen zijn van beide mogelijkheden. Hierbij zouden ook de elementen van effectiviteit van de beide opties en fraudegevoeligheid aan bod moeten komen. Indien voor Vpb-variant wordt gekozen zijn er wel een aantal vragen die huns inziens beantwoord zou moeten worden:

* Op welke wijze zou voorkomen kunnen worden dat er weglekeffecten optreden naar het buitenland?

* Hoeveel bedrijven van welke omvang zouden geen voordeel van de regeling hebben omdat zij in een fiscaal verliesgevende positie verkeren?

* Wat wordt de positie van de Amerikaanse c.q. Japanse dochtermaatschappijen als gekozen wordt voor een verrekening via de Vpb?

Ook een omzetting van de faciliteit in een reductie op de te betalen Vpb biedt geen oplossing voor zelfstandige ondernemers innovators die IB-plichtig zijn. Ziet de regering een oplossing voor dit probleem?

Het uitbesteden van S&O zou kunnen worden geregeld door in de beschikking van SENTER te laten opnemen welk deel betrekking heeft op eigen S&O-werk en welk deel op uitbesteed werk op contractbasis. Verrekening via Vpb leidt er ook toe dat het gehele beschikbare bedrag ad 350 miljoen gulden benut kan worden, aangezien immers geen verrekening achteraf meer plaatsvindt. Stel dat gekozen wordt voor een verrekening via de Vpb dan hadden de leden van de CDA-fractie wel een voorkeur voor het invoeren van een tweeschijvensysteem. Dit zou dan zodanig vorm moeten krijgen dat het bereikte effect gelijk is aan het beoogde effect van het tweeschijvensysteem zoals hierna vermeld in de inbreng van deze leden.

In de bovengenoemde opzet blijft de positie van SENTER overeind. De positie van SENTER zou volgens de leden van de CDA-fractie beperkt moeten blijven tot het beoordelen van de inhoudelijke kant van de aanvrage en tot het afgeven van de beschikking over de in aanmerking komende loonsom. De aan het woord zijnde leden gaven voorts in overweging om de criteria volgens welke SENTER de aanvragen beoordeelt in de wet vast te leggen. Overigens waren deze leden ook van mening dat de in artikel 1, tweede lid, onder c, opgenomen formulering waarbij de Minister van Economische Zaken bij ministeriële regeling andere werkzaamheden kan aanwijzen die niet onder de regeling vallen ook een positieve opzet zou kunnen krijgen door op basis van praktijkervaring aan te geven wat er wel onder valt.

Mocht de regeling uiteindelijk toch blijven zoals in eerste instantie voorgesteld dan dienen volgens de leden van de CDA-fractie een aantal problemen te worden opgepakt. Uit de nota naar aanleiding van het verslag bleek dat het op problemen stuitte om in de huidige opzet de financiële voordelen die de contractinstellingen genieten ten gevolge van deze regeling direct ten goede te laten komen van het bedrijfsleven. Deze leden wilden de reactie van de regering op de volgende suggestie. Aanvragen worden door de bedrijven ingediend bij SENTER. In deze aanvragen wordt aangegeven welk deel van de loonsom betrekking heeft op het eigen personeel en welk deel op uitbesteed loon. Tevens wordt aangegeven bij welke contractinstelling dit plaatsvindt. Wat dit laatste betreft verdient het aanbeveling om aan te geven dat het een in Nederland gevestigde instelling of organisatie moet betreffen. Dit houdt zowel de positie van SENTER als van het bedrijfsleven overeind. Tevens doet het recht aan het uitgangspunt dat met name het eerste spoor: bedrijfsgebonden S&O in deze regeling centraal staat door de uiteindelijke aanvraag- en afwikkelingsverantwoordelijkheid bij het bedrijf te laten. Een tweede punt betrof het eigen S&O werk van de ondernemer zelf. De aan het woord zijnde leden pleitten ervoor om ook hier alsnog een voorziening voor te treffen.

Een derde punt betrof de mogelijk invoering van een tweeschijvensysteem. Deze leden vonden de in de Nota gedane suggestie wat min en

gaven de voorkeur aan een eerste schijf van f 250 000 met 20%. Al hetgeen daarboven valt zou dan onder het 12,5% blijven vallen. Het was deze leden overigens niet duidelijk waarom de Minister in de Nota kiest voor een schijf van f 100 000, Een vierde punt vormde de vraag hoe ook in deze variant bereikt kan worden dat de beschikbare 350 miljoen netto ten goede van het bedrijfsleven komen.

Uit het internationale overzicht van de wijze waarop in andere landen S&O wordt gestimuleerd blijkt, dat de voorgestelde Nederlandse opzet een uitzondering is, aldus de leden van de PvdA-fractie.

Deze andere landen hebben een stimulans die werkt via de winstbelasting. Om geen misverstanden te wekken, herhaalden deze leden dat zij voorstander zijn van een doelmatige en doeltreffende fiscale stimulans van S&O.

De voorgestelde regeling is ingewikkeld, administratief bewerkelijk en werkt in een aantal opzichten onevenwichtig uit. Daarnaast roept de koppeling aan de loonbelasting vraagtekens op. Zo rijst de vraag waarom via deze regeling bij voorbeeld (indirect) de non-profitsector zou moeten worden gestimuleerd. In dit verband achtten zij het van belang in de regeling duidelijker vast te leggen dat de faciliteit uitsluitend toepassing vindt als het gaat om een contractueel vastgelegde opdracht met betrekking tot S&O conform de wet. Ook rijst de vraag naar het nut de faciliteit van toepassing te laten zijn op structureel verliesgevende bedrijven. Bezwaren hadden deze leden ook tegen de mogelijkheid het percentage in de loop van het jaar te verlagen. Een dergelijke opzet gaat ten koste van de effectiviteit. Eveneens hadden deze leden bezwaren tegen de vaststelling en termijnen die gehanteerd worden bij de bepaling van S&O. Een globalere benadering zou een aanmerkelijke vereenvoudiging met zich mee kunnen brengen, zo stelden deze leden. Denkbaar achtten zij de volgende opzet:

Jaarlijks wordt bij beschikking vastgesteld welk deel van de loonkosten (inclusief de loonkosten voor uitbesteed S&O) valt aan te merken als S&O. Deze definitieve beschikking wordt na afloop van het betreffende jaar verstrekt. Het is evenwel mogelijk om voor een voorlopige beschikking in aanmerking te komen, waardoor op een eerder tijdstip van de faciliteit kan worden gebruik gemaakt.

Bij de vraag welk deel van de loonkosten (en uitbestede loonkosten) kan worden aangemerkt kan SENTER een rol spelen, in die zin dat SENTER de bovenbedoelde beschikking afgeeft die bindend is voor de belastingdienst.

Met betrekking tot een andere opzet die in lijn is met wat andere landen op dit terrein doen kan, zoals deze leden eerder naar voren hebben gebracht, gedacht worden aan een faciliteit in de vorm van een extra aftrek in de sfeer van de winst als volgt:

150% à 160/% over een bedrag van f 100 000 S&O en 130% à 140% over het meerdere.

De aldus beoogde faciliteit kan ook vorm worden gegeven in de vorm van een investeringsaftrek ter zake van S&O- loonkosten (van 50% à 60% over de eerste f 100 000 S&O en 30% à 40% over het meerdere). Deze opzet heeft als voordeel dat ze aansluit op wat internationaal gebruikelijk is, eenvoudig van opzet is, beter inspeelt op de internationale concurrentie ter zake en tot de autonome fiscale bevoegdheid behoort.

De leden van de VVD-fractie waren de regering erkentelijk voor de verschafte beschrijving van de fiscale S&O-faciliteiten in andere EG- en OESO-landen. Deze leden troffen daarbij geen enkel land aan met een faciliteit, die een aftrek vóóraf op de loonbelasting inhoudt waarna achteraf een deel van die aftrek door de winstbelasting weer ongedaan maakt. Is die conclusie juist? Zo ja, wat bracht de regering op het idee om

een geheel afwijkende (niet op de winstbelasting berustende) constructie in het leven te roepen? De leden van de VVD-fractie vonden het een zwaktebod van de kant van de regering, dat de door hen gevraagde varianten vanwege het argument van een beperkt tijdsbestek niet doorgerekend konden worden. Deze varianten waren met name bedoeld om de achterstelling van het MKB langs de weg van de «contingentering» te compenseren.

De leden van de VVD-fractie voerden daarbij de INSTIR aan, die onder druk van bezuinigingen in de Tussenbalansoperatie – naar nu is gebleken – ten onrechte is afgeschaft. Op verzoek van de leden van de VVD-fractie heeft de regering de realisatie-cijfers in de jaren 1984 t/m 1993 verschaft. Zij wilden in vervolg op dit antwoord weten welk deel van die realisatie-cijfers betrekking had op de MKB-bedrijven d.w.z. op bedrijven met minder dan 100 werknemers? Kan nog eens een overzicht worden verschaft van de nadere inperking van de INSTIR resp. toespitsing van deze regeling op de kleinere bedrijven in de loop van de periode 1983 t/m 1993? Kan ook de redengeving voor die nadere toespitsing worden gegeven? Wellicht valt daar, zo meenden deze leden, lering uit te trekken ten aanzien van de door hen gewenste «contingentering» ter zekerstelling van hun wens dat het MKB aan zijn trekken komt. Hoe stond de Europese Commissie indertijd tegenover de INSTIR?

Ten aanzien van de door de leden van de VVD-fractie gewenste opzet legden ze een direct verband met de door hen, maar evenzeer door de leden van de CDA- en PvdA-fractie, in het verslag geuite verlangens op dit essentiële onderdeel. De leden van de VVD-fractie ontwaarden een kamerbreed geuite mening, dat de opzet wezenlijke verandering behoeft. Daarbij wezen deze leden op de volgende contouren voor een andere en betere opzet van de onderhavige maatregel:

1. de regeling wordt, net als bij de INSTIR, gebaseerd op de loonkosten van S&O-personeel als belangrijkste knelpunt voor intensivering van S&O;
2. de tegemoetkoming wordt gezocht in de sfeer van de winstbelasting;
3. vooraf wordt de loonsom bepaald, die voor de aanvragende onderneming betrekking heeft op S&O-personeel (in eigen dienst resp. via uitbesteding in Nederland) aan de hand van het gemiddelde van de S&O-uitgaven van de afgelopen twee jaar;
4. op de aldus gedefinieerde S&O-loonsom wordt een verhoogde factor – van 125 à 130% – toegepast, die vervolgens bij de bepaling van de fiscale winst in aftrek genomen mag worden;
5. er wordt ter zekerstelling van de S&O-belangen van het MKB een twee-schijventarief ingevoerd, waarbij over de eerste f 100 000 à f 250 000 S&O-loonsom een extra verhoogde factor – van 150 à 160% – mag worden toegepast;
6. de modaliteiten van het voorstel tot een twee-schijventarief worden zodanig berekend en vastgesteld, dat:
   a. de structurele ruimte van f 350 miljoen in netto termen wordt benut;
   b. het MKB geacht mag worden voor ca. een derde van het totaal bedrag in aanmerking te kunnen komen;
7. niet-commerciële instellingen komen niet in aanmerking voor de onderhavige regeling. Deze instellingen worden immers reeds via subsidiebudgetten door de overheid geprivilegieerd;
8. er komen overzichtelijke – in de wet verankerde – criteria op grond waarvan het S&O-loonsomdeel kan worden berekend. Bij een aanvraag door een bedrijf, dat in aanmerking wenst te komen voor deze fiscale faciliteit, toetst SENTER vooraf of een juiste berekening is gemaakt. Op basis daarvan wordt een beschikking afgegeven, die voor de Belastingdienst een gegeven is bij de bepaling van de fiscale winst;
9. de termijnen, waarbinnen SENTER een positieve beslissing neemt wordt bekort tot 4 (in plaats van 9) weken;

10. de tegemoetkomingsfactoren worden éénmaal per jaar (en niet vier maal per jaar) opnieuw vastgesteld;

11. ter tegemoetkoming van de S&O-intensieve ondernemingen, die in een tijdelijke verliessituatie verkeren, wordt de mogelijkheid van een negatieve aanslag geïntroduceerd. Dit onderdeel krijgt een horizonbepaling van 3 jaar om de tijdelijkheid te benadrukken;

12. de wet wordt iedere drie jaar geëvalueerd op efficiency en effectiviteit;

13. de regeling wordt met terugwerkende kracht tot 1-1-1994 ingevoerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering een dergelijke, aangepaste opzet voor hun rekening zouden willen nemen? Indien het antwoord ontkennend zou zijn – hetgeen zij niet hoopten – zouden zij de reden daarvan willen weten. Het kan toch niet ontkend worden dat de eerder door hen genoemde tien bezwaren langs deze weg grotendeels ondervangen worden?

De regering merkt op dat met het wetsvoorstel op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de verschillende groepen bedrijven, aldus de leden van de D66-fractie. Aan de faciliteit is een maximum gebonden van f 10 000 000 per inhoudingsplichtige. Gegeven het beperkte budget van f 350 miljoen structureel is het mogelijk dat een groot deel van het budget aan de grote ondernemingen zal toevloeien. Kan de regering bij benadering aangeven welk deel van het budget naar verwachting zal toevloeien aan het MKB? Heeft de regering in dit verband ook overwogen om een segmentering in de regeling aan te brengen in die zin dat een deel van het beschikbare budget ter beschikking zal worden gesteld aan het MKB en een deel aan de grotere ondernemingen?

De faciliteit wordt in het wetsvoorstel toegekend aan de inhoudingsplichtige. Dit zal in het algemeen een BV of NV zijn. Hoe dient nu te worden gehandeld indien gebruik wordt gemaakt van een sterfhuisconstructie waarbij een lege huls achterblijft en het personeel wordt ondergebracht in een andere vennootschap. Indien bijvoorbeeld gedurende een groot deel van het jaar een te hoge S&O-beschikking aan BV X is afgegeven en op het eind van het jaar wordt (om welke reden dan ook) het personeel en de onderneming van BV X overgedragen aan BV Y, dan heeft BV X te weinig loonbelasting afgedragen en op de vennootschap valt niets meer te verhalen. Ziet de regering mogelijkheden om deze claim veilig te stellen?

3. Reikwijdte van de regeling

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre vanuit de land- en tuinbouwsector reeds een financieel beslag op de regeling was gelegd. De beantwoording op de hieromtrent handelende vraag leidde volgens deze leden niet tot de gewenste duidelijkheid. Deze leden verwezen naar brief VEB/931962 d.d. 21 oktober 1993 waarbij in de bijlage staat aangegeven hoe de voorgestelde extra maatregelen ten behoeve van landbouw en natuur worden uitgewerkt. Onder het punt B (Kennis-)infrastructuur wordt voor de periode 94–99 uitgegaan van een beslag op de fiscale regeling Research en Development van in totaal 200 miljoen gulden. Tevens staat vermeld dat het hier betreft «voorstellen van het Landbouwschap waaraan wordt tegemoet gekomen door recent reeds ingezet instrumentarium.» Wat is de status van deze afspraak, zo vroegen deze leden.

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van een tegemoetkoming voor loonkosten die zijn verbonden aan speur- en ontwikkelingswerk dat «door bedrijven of in opdracht van bedrijven» wordt verricht. De faciliteit is dus gericht op loon voor S&O door of ten behoeve van de marktsector. Kan de regering aangeven of het dus expliciet is uitgesloten dat de faciliteit niet

van toepassing is indien bijvoorbeeld door een (semi) overheidsinstelling speur- en ontwikkelingswerk wordt verricht of indien dit in opdracht van een (semi-)overheidsinstelling geschiedt, zo vroegen de leden van de D66-fractie.

4. Aanvraagprocedure

In het verslag hadden de leden van de CDA-fractie aangegeven dat het hun voorkeur had om de uitvoering onder te brengen bij één ministerie. Het onderbrengen van steunmaatregelen bij de fiscus met inschakeling van andere ministeries moet volgens deze leden een uitzondering blijven en geen regel worden. Gelet op de beantwoording konden zij echter inzien dat voor wat betreft de inhoudelijke toetsing de kennis van SENTER nodig was. Over de positie en werkzaamheden van SENTER hadden de leden van de CDA-fractie al aangegeven dat dit huns inziens beperkt moest blijven tot de beoordelingsfase. Deze leden zagen geen heil in het steekproefsgewijs controleren door SENTER nadat de beschikking eenmaal was afgegeven. De verdere uitvoering van de regeling lag huns inziens op het terrein van de belastingen. Het eventueel wijzigen van de door SENTER afgegeven verklaring had volgens deze leden wel zin, zij het dan op het moment dat bij de afwikkeling door de belastingdienst geconstateerd zou worden dat inhoud van aanvrage en beschikking afwijken van de feitelijke situatie. Een andere wijzigingsgrond zou uiteraard kunnen blijven liggen in een daartoe strekkende aanvraag vanuit het bedrijf.

Deze leden bleven van mening dat de tijdspanne van negen weken waarbinnen SENTER een beschikking afgeeft bekort moest worden tot vier weken, los van de vormgeving van de regeling. Deze suggesties konden er wellicht toe bijdragen dat de procedure in ieder geval voor een deel zou worden vereenvoudigd, zo stelden zij.

5. Hoogte van het tegemoetkomingspercentage

Los van de vormgeving van de regeling bleven de leden van de CDA-fractie bij hun voorkeur om het in aanmerking komende percentage eenmaal per jaar vast te stellen. Dit kwam huns inziens de rechtszekerheid en ook de aanwending van de beschikbare middelen meer ten goede dan het huidige voorstel. S&O is geen gelegenheidsactiviteit van een bedrijf, het zal altijd ingebed zijn in de totale bedrijfsvoering en dus ook van de jaarplanning. Hiermee ware rekening te houden.

De netto tegemoetkomingspercentages in het regeringsvoorstel blijken volgens de leden van de VVD-fractie conform de antwoorden van de regering te zijn:

- 0% voor een zelf-innoverende IB-plichtige ondernemer (geen loonbelasting);
- 5% voor een IB-plichtig bedrijf (60%-tarief);
- 7,5% voor een Vpb-plichtig bedrijf (40% tarief);
- 8,1% voor een Vpb-plichtig bedrijf (35% tarief);
- 12,5% voor een verlieslijdend bedrijf (bij verlies gedurende de gehele termijn van de voorwaartse verliescompensatie);
- 12,5% voor een niet-commerciële instelling (niet winstbelastingplichtig).

Is de regering het ermee eens, dat dit bij nader inzien een discriminatoire benadeling van de winstgevende kleine ondernemingen inhoudt? Zijn de in deze reeks minst geprivilegeerde ondernemingen niet juist het meest in staat om zich tot meer S&O-uitgaven (als ultiem doel van deze faciliteit) te laten prikkelen? Is dit geen zwaarwegend argument om de faciliteit aan de winstbelasting te koppelen? En wordt daarmee de onjuiste

uitsluiting van de IB-plichtige ondernemer, die zelf S&O-werkzaamheden verricht, niet op eenvoudige wijze ondervangen?

Vervolgens vroegen de leden van de VVD-fractie of de regering bereid is de tegemoetkomingspercentages van 25 resp. 12,5% met een derde te verhogen, zodat de overheid structureel netto f 350 miljoen aan de regeling besteedt? Zo neen, waarom niet?

6. Budgettaire en personele aspecten

De leden van de CDA-fractie hadden met instemming kennis genomen van het gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag om bij de uitvoering zoveel mogelijk uit te gaan van reeds bestaande administratieve praktijk. Ook waren zij blij met de toezegging dat de uitwerking van de administratieve voorschriften, dus in feite het opstellen van de in artikel 6, wijziging artikel 31, elfde lid, bedoelde ministeriële regeling, zal gebeuren in samenspraak met het georganiseerde bedrijfsleven, dus met zowel VNO/NCW als KNOV/NCOV.

De leden van de CDA-fractie hielden ook na beantwoording van de terzake doende vragen vast aan hun voorkeur om de beoogde evaluatie na drie jaar in de wet vast te leggen. Naast kwantitatieve criteria ten aanzien van de omvang van het gebruik van de regeling, de soort bedrijven en de aard van de S&O zouden hierin ook aan bod moeten komen het functioneren van de uitvoeringsorganisatie, de uitvoeringskosten, de inschakeling van grote instituten en contractinstellingen.

Uit de toelichting blijkt dat terzake van de faciliteit f 350 mln. wordt ingezet. Als gevolg van de belastingheffing ter zake resteert netto ca. een inzet van f 230 mln. De leden van de PvdA-fractie namen aan dat er feitelijk sprake zou moeten zijn van de inzet van f 350 mln.

Voor zover hun bekend is in de meerjaren ramingen geen opbrengst ingeboekt met betrekking tot de belastingheffing over bovenbedoelde f 350 mln. Kan de regering toezeggen dat in het kader van deze faciliteit er per saldo feitelijk sprake is van een netto inzet van f 350 mln.

In dit verband vroegen deze leden of de in het kader van de reductie op de loonheffing ontvangen bedragen zouden kunnen worden behandeld als een negatieve onttrekking voor de winstbepaling van de vennootschapsbelasting. Bij de winstbepaling via de vermogensvergelijking in de Vpb zouden de S&O-bedragen dan de winst niet positief beïnvloeden.

De leden van de VVD-fractie vroegen om de ontwikkeling van de S&O-uitgavenbedrijven in % BBP in de jaren 1983 t/m 1993 exclusief het aandeel van de Philips-uitgaven. Zij meenden dat met name de overheersende invloed van de S&O-bedrijfsuitgaven bij één concern, nl. Philips, het beeld voor alle overige bedrijven kan vertekenen.

Uit de antwoorden van de regering valt te halen dat de bedrijfs-S&O-uitgaven in 1993 eigenlijk f 2 miljard hoger dienden te zijn om in lijn te komen met het «meer bevredigende» uitgavenniveau uit de jaren 1985 t/m 1989. Welke budgettaire omvang zou de voorgestelde faciliteit dienen te hebben om een dergelijke extra uitgavenimpuls van f 2 miljard op jaarbasis uit te kunnen lokken?

De leden van de VVD-fractie wilden weten wat de structurele kosten voor de schatkist van de volgende varianten zijn:

1. op de S&O-loonsom (op basis van de afgelopen twee jaar) wordt tot de eerste f 250 000 een verhoogde factor van 150% toegepast en op de daarop volgende S&O-loonsomuitgaven wordt een verhoogde factor van 125% toegepast, die vervolgens bij de bepaling van de fiscale winst in aftrek mogen worden genomen;

2. op de S&O-loonsom wordt tot de eerste f 100 000, een verhoogde factor van 160% toegepast en op de daarop volgende

S&O-loonsomuitgaven wordt een verhoogde factor van 130% toegepast. Tevens vroegen de leden van de VVD-fractie, in het geval van deze twee varianten, naar het beslag van de kleinere bedrijven (met minder dan 100 werknemers) in de totale structurele kosten voor de schatkist. De leden van de VVD-fractie hoopten dat de regering zich niet opnieuw, zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is gebeurd, met een beroep op het «gegeven tijdsbestek» van een gedegen antwoord onthoudt.

De leden van de VVD-fractie waren de regering erkentelijk voor de beantwoording van hun vraag naar de financiering van de voor deze maatregel uitgetrokken f 350 miljoen. Uit de beantwoording blijkt dat de onderhavige maatregel wordt gefinancierd door een verschuiving van lasten. Is de conclusie juist, dat eerst structureel f 376 miljoen wordt geïnd van het bedrijfsleven als uitvloeisel van de verhoging van de benzine- en dieselaccijns resp. van de invoering van milieubelastingen op grondwater en afvalstoffen en daarna met de onderhavige maatregel per saldo structureel f 235 miljoen aan het bedrijfsleven wordt teruggeven? Zou het bedrijfsleven niet minstens zo volledig mogelijk gecompenseerd moeten worden? Is dit niet een extra argument om het structurele bedrag van f 350 miljoen daadwerkelijk netto aan het bedrijfsleven ter beschikking te stellen?

De leden van de VVD-fractie vroegen vervolgens naar de omvang van het zogeheten «weglek»-effect als gevolg van de door deze leden gesuggereerde winst-gerelateerde opzet. Voor hoeveel van de ca. 6500 S&O-verrichtende bedrijven (met «moeders» in de VS en UK) zou een dergelijk «weglek»-effect gelden? Hoe is dit «weglek»-effect indertijd bij de WIR ondervangen?

Met betrekking tot de opzet van het voorliggende «loonbelastingaftrek»-voorstel vroegen de leden van de VVD-fractie welk aandeel (in het structurele bruto bedrag van 350 mln) de bedrijven met minder dan 100 medewerkers hebben, indien gekozen wordt voor het in de nota naar aanleiding van het verslag gekozen schijvensysteem (van 25% tegemoetkoming over de eerste f 100 000 S&O-loonsom en 12,5% over het meerdere)?

Vervolgens vroegen de leden van de VVD-fractie wat de kosten zijn van een twee-schijvensysteem met een tegemoetkomingspercentage van 25% over de eerste f 250 000 S&O-loonsom en 12,5% over het meerdere? Welk aandeel hebben de bedrijven met minder dan 100 medewerkers daarin?

Bij welke twee-schijventarief-percentages wordt bereikt, dat het aandeel van de bedrijven met minder dan 100 medewerkers ca. één derde bedraagt?

Tenslotte vroegen de leden van de VVD-fractie aan de regering een schatting te geven van het verwachte aandeel in de bruto f 350 miljoen voor de niet-commerciële instituten in de onderhavige opzet?

7. Overige onderwerpen

Geldt ten aanzien van Philips niet dat de «lump sum subsidie» in de plaats is gesteld van het gebruik door Philips van de andere vigerende technologie-stimulerende overheidsinstrumenten, zo vroegen de leden van de VVD-fractie. Indien de nieuwe faciliteit mag cumuleren met de reeds bestaande overheidsinstrumenten is er toch geen reden Philips, onder handhaving uiteraard van de maximum tegemoetkoming van f 10 miljoen, daarvan uit te zonderen?

De leden van de VVD-fractie wilden weten welk deel van de ca. 6500 S&O-verrichtende bedrijven momenteel in een situatie van verlies verkeren? Bovendien wilden deze leden weten hoeveel van 6500 S&O-verrichtende bedrijven, minder dan 100 werknemers hebben (en daarmee tot het MKB behoren)? Welk percentage van deze S&O-MKB-verrichtende bedrijven verkeert momenteel in een verliessituatie?

Voor de toepassing van de faciliteit maakt het niet uit of bedrijven fiscaal winstgevend of verlieslijdend zijn. Dit is terecht, zo merkten de leden van de D66-fractie op.

Deze leden vroegen echter of de faciliteit ook kan blijven worden toegepast indien een bedrijf surcéance van betaling heeft aangevraagd of in de faillisementsfase verkeert waarbij de curator er vooralsnog toe besluit om de onderneming (tijdelijk) voort te zetten. Het wetsvoorstel geeft hierover geen uitsluitsel. Kan de faciliteit dan toch worden voortgezet? Kan de regering aangeven hoe in deze situaties dient te worden gehandeld?

Indien achteraf blijkt dat een bedrijf een te hoge S&O-faciliteit heeft genoten is er dus te weinig loonbelasting afgedragen en moet de winst achteraf worden gecorrigeerd. Zijn op deze correctie de normale regels voor navordering van toepassing?

Bij de berekening van de voorlopige S&O vermindering mag de inhoudingsplichtige uitgaan van de geschatte loonsom die in de verklaring van de Minister van Economische Zaken is vermeld. Mocht in de loop van het jaar blijken dat deze loonsom te hoog is geschat, dan moet de inhoudingsplichtige dit eigener beweging corrigeren. Doet hij dit niet dan loopt hij het risico van een administratieve boete als bedoeld in het voorgestelde hoofdstuk VIA van de Wet op de loonbelasting die hem kan worden opgelegd indien de voorlopige S&O-verminderingen de definitieve S&O-vermindering met 20% of meer overtreft. Is deze foutmarge niet wat aan de ruime kant, zo vroegen de leden van de D66-fractie. Zeker nu bij niet verwijtbaar gedrag een boete van slechts maximaal f 10 000 kan worden opgelegd. Met deze marge kan naar het oordeel van de leden van de D66-fractie op een eenvoudige wijze een tijdelijk liquiditeitsvoordeel worden behaald. Kan daarom niet worden volstaan met een foutmarge van bijvoorbeeld 10% of 15%?

In artikel 1, eerste lid, onderdeel f van het wetsvoorstel is tot uitdrukking gebracht wat onder speur- en ontwikkelingswerk moet worden verstaan. Volgens de regering is het niet mogelijk om voor alle werkzaamheden op het gebied van standaardisatie en software-ontwikkeling tot een eenduidige classificatie te komen. Een op te stellen ministeriële regeling zal op dit punt duidelijkheid moeten brengen. Kan de regering aangeven of software-ontwikkeling los van hardware-ontwikkeling voor de faciliteit in aanmerking komt? Kan de inhoud van deze ministeriële regeling als bijlage bij de nadere nota naar aanleiding van dit verslag worden opgenomen?

ANTWOORD VAN DE REGERING

1. Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de opstelling van de Europese Commissie met betrekking tot de voorgestelde opzet van de faciliteit. De leden van de CDA-fractie blijven op dit punt bezorgd en vragen in hoeverre de vormgeving van de regeling – een korting op de af te dragen loonbelasting – bezwaren oplevert. De leden van de fractie van de VVD vragen of de door hen aangereikte andere opzet van de regeling de Nederlandse positie ten opzichte van Brussel kan verbeteren. Zij stellen dat de Commissie blijkbaar de opvatting deelt dat de regering heeft gekozen voor een subsidie-vormgeving in plaats van een fiscale vormgeving. Met het oog daarop vragen zij of wij overeind kunnen houden dat de onderhavige maatregel door ondernemers en buitenlandse investeerders als een fiscale maatregel gezien zal worden en daarmee als een belangrijk onderdeel van het structurele vestigingsklimaat mag worden beschouwd.

Naar aanleiding hiervan willen wij allereerst opmerken dat wij geen

reden zien tot bezorgdheid over de opstelling van de Europese Commissie. Uit informele contacten met de Commissie is gebleken dat de door ons gekozen vormgeving van een vermindering van de af te dragen loonbelasting geen problemen met zich brengt. De door de leden van de VVD-fractie aangereikte andere opzet van de regeling zou naar onze mening dan ook geen verbetering van de Nederlandse positie tegenover Brussel bewerkstelligen.

De Commissie heeft in haar brief van 18 november 1993 te kennen gegeven dat zij van mening is dat de voorgestelde maatregel uit staatsmiddelen wordt bekostigd en specifiek van aard is. Dit zijn elementen die een rol spelen bij het beoordelen of een maatregel als steun moet worden beschouwd. Indien een maatregel door de Commissie als steun wordt aangemerkt, houdt dit echter niet in dat de maatregel onverenigbaar is met de gemeenschappelijk markt en daarom ontoelaatbaar is. Artikel 92 bepaalt dat een steunmaatregel – ongeacht de vorm die hij heeft – onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt voor zover hij het handelsverkeer ongunstig beïnvloedt. Voor goedkeuring door de Commissie is de vraag of de onderhavige maatregel al dan niet de vorm heeft van een subsidie dan ook niet van belang. Anders dan de leden van de VVD-fractie stellen, heeft de Commissie dan ook geen uitspraak gedaan over de vorm van de maatregel.

De Commissie heeft nog geen formele uitspraak gedaan over de toelaatbaarheid van de onderhavige maatregel. Binnen twee maanden nadat de Commissie geïnformeerd is over de wijzigingen die het voorstel mogelijk nog zal ondergaan naar aanleiding van de Kamerbehandeling, zal de Commissie haar standpunt kenbaar maken. Op basis van informele contacten verwachten wij dat de Commissie het voorstel zal aanmerken als steun die wel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Wij kunnen ons dan ook niet vinden in de opvatting van de leden van de fractie van de VVD dat het onderhavige voorstel strijdig lijkt met het EG-Verdrag.

Met de invoering van het wetsvoorstel zal het fiscale vestigingsklimaat voor met name hoogwaardige bedrijvigheid in Nederland verbeteren. Wij blijven dan ook van mening dat de onderhavige maatregel gezien zal worden als een belangrijk onderdeel van het fiscale vestigingsklimaat.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wij konden denken dat de maatregel bij de huidige opzet van de regeling vóór 1 januari 1994 in het Staatsblad zou staan nu de EG-Commissie, aldus deze leden, ten zeerste twijfelt en vóór 1 januari 1994 geen enkele zekerheid valt te verkrijgen. Ook vragen deze leden wanneer het standpunt van de Europese Commissie naar verwachting bekend zal kunnen zijn en welke procedure wij in dat kader nog verder moeten bewandelen.

Zoals wij hiervoor reeds hebben aangegeven, hebben wij geen reden aan te nemen dat de Commissie twijfelt aan de toelaatbaarheid van de onderhavige maatregel. De Commissie zal haar maatregel naar verwachting aanmerken als steun die verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Binnen twee maanden nadat de Commissie geïnformeerd is over de laatste wijzigingen naar aanleiding van de Kamerbehandeling zal zij een definitief oordeel geven. Plaatsing in het Staatsblad vóór 1 januari 1994 achtten wij oorspronkelijk haalbaar, omdat wij van mening waren (en nog steeds zijn) dat het onderhavige voorstel geen steun betreft. Melding aan en goedkeuring van het voorstel door de Commissie waren ons inziens daarom niet noodzakelijk. In een later stadium werd duidelijk dat het verstandig zou zijn om het voorstel toch te melden en op definitieve goedkeuring te wachten, omdat de Commissie de maatregel wel als steun zou aanmerken. Wij hebben daaruit toen de conclusie getrokken dat plaatsing in het Staatsblad ook pas na 1 januari zou kunnen plaatsvinden. In verband hiermee hebben wij in de nota naar

aanleiding van het verslag een nota van wijziging aangekondigd om terugwerkende kracht aan het voorstel te geven.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD hebben nadere vragen gesteld bij de voorgestelde vormgeving van de S&O-faciliteit en suggesties gedaan om tot een andere opzet te komen. Deze leden vragen zich met name af waarom is gekozen voor een tegemoetkoming in de sfeer van de loonbelasting en niet – zoals in een aantal andere ontwikkelde industrielanden – voor een tegemoetkoming in de sfeer van de belasting op winstinkomen.

Naar aanleiding hiervan zouden wij allereerst willen opmerken, dat voor de vormgeving van de regeling bewust is aangegrepen bij het loon van de werknemers die S&O-activiteiten verrichten. Bij de evaluatie van de INSTIR is gebleken dat de hoogte van de loonkosten voor bedrijven – en dan met name in het midden- en kleinbedrijf (MKB) – het belangrijkste knelpunt vormt voor het verrichten van speur- en ontwikkelingswerk. Ook uit praktische overwegingen heeft een koppeling aan de S&O-loonkosten voordelen. Deze kosten vormen namelijk de grootste component van de totale uitgaven voor S&O. De uitgaven voor bedrijfs-investeringen in het kader van S&O zijn aanzienlijk lager. Een belangrijk voordeel is ook dat voor een onderneming direct en op eenvoudige wijze helder is tot welke kostenbesparing de faciliteit leidt. In het kader van een beoordeling van de vestigingsplaats kan dit aspect een belangrijke rol spelen, dit te meer omdat die besparing ook meteen optreedt.

Gegeven de koppeling aan het S&O-loon, doet zich vervolgens de vraag voor in welke belasting de faciliteit het beste kan worden ondergebracht, de belastingen op het winstinkomen of de loonbelasting. Aan een door de leden van de fracties van de PvdA en de VVD geopperde faciliteit in de winstsfeer, waarbij een extra bedrag aan S&O-loonkosten in aftrek op de fiscale winst mag worden gebracht, kleven de nodige bezwaren. Zo zal een faciliteit in de winstsfeer:

- in beginsel slechts effect hebben voor winstgevende ondernemingen;
- als gevolg van de afhankelijkheid van de winstpositie de ondernemer minder zekerheid bieden;
- «weglekeffecten» kennen;
- niet in alle gevallen toepasbaar zijn op uitbesteed werk;
- minder flexibel zijn; en
- niet eenvoudiger zijn in de uitvoering.

Deze bezwaren worden onderstaand nader toegelicht.

Een faciliteit in de sfeer van de belasting op winstinkomen is van betekenis voor winstgevende ondernemingen, maar niet of slechts met vertraging voor verlieslijdende ondernemingen. Bij een faciliteit in de loonbelasting doet dit probleem zich niet voor. Dit is een belangrijk verschil, omdat een groot deel van de bedrijfs-S&O – wij komen daar nog op terug – plaatsvindt in fiscaal verlieslijdende bedrijven.

In het verlengde hiervan moet worden bedacht dat binnen bedrijven S&O-projecten moeten concurreren met andere projecten. In deze concurrentie tussen projecten zal een faciliteit die onafhankelijk is van de fiscale winstpositie, zoals de voorgestelde, een veel belangrijker rol spelen dan een faciliteit waaraan de onzekerheid verbonden is dat toepassing alleen mogelijk is als er fiscale winst wordt gemaakt. Zekerheid omtrent de fiscale uitwerking zal de beoogde stimulerende werking van de faciliteit aanzienlijk vergroten.

De leden van de VVD-fractie stellen in verband hiermee voor om de mogelijkheid van een negatieve aanslag te introduceren. Dit impliceert echter dat een inbreuk zou moeten worden gemaakt op de door deze leden gewenste inbedding van de regeling in de winstbelasting en dat er een techniek moet worden gebruikt als die destijds bij de WIR is gevolgd.

Een tweede bezwaar van een faciliteit in de winstsfeer, dat ook door de leden van de fracties van het CDA en de VVD zelf is opgemerkt – en bij de voorgestelde vermindering van de af te dragen loonbelasting niet optreedt – wordt gevormd door het zogenoemde «weglekeffect». Indien de S&O-werkzaamheden worden verricht door dochterondernemingen of vaste inrichtingen van ondernemingen die zijn gevestigd in landen met een verrekeningsstelsel, zoals Japan en de meeste Angelsaksische landen, zal een verlaging van de Nederlandse vennootschapsbelasting in die landen tot een lagere verrekening leiden. De door Nederland verleende faciliteit kan in dat geval door een hogere belastingheffing in het andere land ongedaan worden gemaakt. Een deel van de door Nederland verleende faciliteit zal dus ten goede komen aan («weglekken naar») de fiscus in het andere land. Dit is wat anders dan de bijheffing die een gevolg kan zijn van een tariefverschil tussen Nederland en het andere land.

Een indicatie van de mogelijke omvang van het weglekeffect – de leden van de fractie van de VVD vragen daarnaar – is moeilijk te geven. Wel is bekend dat de economische activiteiten in Nederland van ondernemingen uit landen met een verrekeningsstelsel omvangrijk zijn, zoals uit de navolgende tabel voor de drie belangrijkste verrekeningslanden moge blijken.

	Aantal bedrijven[1]	Aantal werknemers[1]	Investeringen (mrd.)[2]
VS	1 680	123 000	32,1
VK	1 100	55 000	19,9
Japan	390	19 500	6,0
Totaal	3 170	197 500	58,0

[1] Bron: Buck Consultants International, «Vestigingsdynamiek van buitenlandse bedrijven in Nederland», juni 1993.
[2]) Bron: DNB, 1991

Bij de WIR – waarnaar de leden van de VVD-fractie informeren – is het weglekeffect indertijd onder een aantal verdragen ondervangen door overeen te komen dat het bedrag van de te verrekenen Nederlandse belasting niet door de WIR wordt beïnvloed. Een overeenkomstige oplossing onder de verdragen voor een S&O-faciliteit in de winstsfeer is echter moeilijk denkbaar, als de tegemoetkoming niet wordt verleend door verrekening met de af te dragen belasting, zoals bij de WIR, maar door verhoging van de in aftrek te brengen loonkosten. Mocht hiervoor al een oplossing mogelijk zijn, dan zal het geruime tijd vergen om tot wijziging van de verdragen te komen. Daarbij zullen onze verdragspartners ongetwijfeld van de gelegenheid gebruik maken om ook van hun kant wensen naar voren te brengen.

Het derde bezwaar is dat een faciliteit in de sfeer van de belastingen op winstinkomen niet van toepassing is op inhoudingsplichtigen die geen onderneming drijven. Hierdoor zal speur- en ontwikkelingswerk dat in opdracht van ondernemingen, produktschappen of bedrijfschappen wordt verricht door niet commerciële onderzoeksinstellingen buiten de faciliteit komen te vallen. Dit is met name nadelig voor kleine en middelgrote bedrijven omdat deze vaak onvoldoende mogelijkheden zullen hebben om onderzoek en ontwikkeling geheel in eigen huis te houden.

Bij een faciliteit in de winstsfeer zal er als vierde bezwaar een verlies aan flexibiliteit optreden. De faciliteit zal pas na afloop van het belastingjaar worden genoten of via een voorlopige aanslag in het belastingjaar zelf. Mocht in het laatste geval de belastingplichtige de S&O-loonkosten verkeerd hebben geschat, dan kan dit alleen worden gecorrigeerd door aanvraag van een herziening van de voorlopige aanslag. Onder de thans voorgestelde regeling is de ondernemer in dat

opzicht flexibeler, doordat hij de toegestane vermindering van de af te dragen loonbelasting gedurende het jaar tot op zekere hoogte zelf kan aanpassen.

Ten slotte delen wij niet de gedachte dat een faciliteit in de winstsfeer eenvoudiger zal zijn dan de thans voorgestelde regeling. Ongeacht welke variant wordt gekozen, zullen bij de uitvoering van de faciliteit de meer gecompliceerde vraagstukken, zoals wat onder S&O dient te worden verstaan en hoeveel loon ermee is gemoeid, aan de orde moeten komen. Ook voor een faciliteit in de winstsfeer zal SENTER dus de aard van de werkzaamheden moeten vaststellen om een S&O-verklaring te kunnen afgeven. Daarnaast zal de ondernemer onder iedere variant verantwoording moeten afleggen van de met de S&O-activiteiten gemoeide loonkosten. De daarvoor noodzakelijke vastleggingen zullen dan ook niet afwijken van de loonbelastingvariant.

Ook het argument van deze leden, dat een faciliteit in de winstsfeer beter aansluit bij wat internationaal gebruikelijk is en beter inspeelt op de internationale concurrentie, spreekt ons niet aan. Evenals in een aantal andere landen zal speur- en ontwikkelingswerk onder de voorgestelde regeling worden gestimuleerd door verlaging van de S&O-kosten. De argumenten om daarbij niet aan te grijpen bij een belasting naar het winstinkomen, maar bij de loonbelasting zijn in het voorgaande gegeven. Het aangrijpen bij de loonbelasting maakt de faciliteit naar onze mening dan ook niet minder concurrerend. Om dit te illustreren zouden wij willen wijzen op het succes van de 35%-regeling, waarin aan buitenlandse deskundigen die tijdelijk naar Nederland worden uitgezonden een faciliteit in de sfeer van de loonbelasting wordt verleend. Deze faciliteit wordt door buitenlandse ondernemers als een belangrijk element van het Nederlandse vestigingsklimaat gezien.

Ten slotte menen wij dat ook het door de leden van de CDA-fractie genoemde punt van de fraudegevoeligheid niet voor een faciliteit in de winstsfeer pleit. Zowel onder de thans voorgestelde loonbelastingvariant, als onder een variant in de winstsfeer zal controle nodig zijn om fraude te voorkomen, onder meer met betrekking tot de vraag of er S&O wordt verricht en de hoogte van de daarmee gemoeide loonkosten.

Al met al zijn wij van mening dat een faciliteit in de sfeer van de loonbelasting een effectiever instrument is en duidelijk de voorkeur verdient boven een faciliteit in de sfeer van de belasting op winstinkomen. Ook de reacties uit het bedrijfsleven pleiten hiervoor. Tijdens de door het VNO, NCW en FME georganiseerde voorlichtingsbijeenkomsten over het wetsvoorstel, waar circa 1000 bedrijven vertegenwoordigd waren, bleek dat de bedrijven zeer enthousiast zijn over het feit dat de faciliteit is gekoppeld aan de loonbelasting. Een inventarisatie door InnovatieCentra leverde hetzelfde beeld op: bedrijven zijn ingenomen met een koppeling aan de loonbelasting en zouden het betreuren als deze zou worden ingeruild voor een verrekening met de winstbelasting.

Aan de door de leden van de VVD-fractie naar voren gebrachte tien bezwaren tegen het wetsvoorstel zal, voor zover hierop nog niet is ingegaan, in het vervolg van de beantwoording aandacht worden besteed tegelijk met de reactie op vragen van leden van andere fracties over het desbetreffende onderwerp.

Bij de leden van de PvdA-fractie rijst de vraag naar het nut van toepassing van de faciliteit in structureel verliesgevende bedrijven.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat onze keuze voor een regeling die ook van toepassing is in verliesgevende bedrijven, is ingegeven door de wens om tijdelijk verliesgevende bedrijven te bereiken. Tot deze groep

behoren onder meer bedrijven die bedrijfseconomisch gezien winstgevend zijn, maar als gevolg van voorwaartse verliesverrekening nog niet tot betaling van winstbelasting gehouden zijn. Voorts zullen er bedrijven toe behoren die weliswaar bedrijfseconomisch verlies lijden, maar om in de concurrentiestrijd te overleven juist aanzienlijke inspanningen op het gebied van S&O moeten verrichten. De kosten die met deze inspanningen gemoeid zijn, zullen tijdelijk zelfs bijdragen aan de verliessituatie. Tenslotte zullen tot deze groep behoren innovatieve starters. Deze voor de dynamiek van de Nederlandse economie zo belangrijke bedrijven hebben in de aanloopperiode vaak te kampen met verliezen en hebben veel behoefte aan een steuntje in de rug. Verder willen wij er in dit verband nog op wijzen dat in de huidige conjuncturele situatie de winstgevendheid van bedrijven onder druk staat. In principe gezonde bedrijven die in deze periode tijdelijk niet in staat zijn winst te behalen, behoren naar onze mening niet van de faciliteit te worden uitgesloten.

De vraag van de leden van de fracties van het CDA en de VVD naar het aantal bedrijven dat bij een faciliteit in de sfeer van de winstbelasting geen voordeel van de regeling zou hebben omdat zij in een fiscaal verliesgevende situatie verkeren kunnen wij slechts op tentatieve wijze beantwoorden, omdat er geen gecombineerde maar slechts afzonderlijke gegevens beschikbaar zijn over de fiscale winst- c.q. verliespositie van bedrijven en de loonkosten ter zake van S&O. Bovendien lopen de gegevens over de fiscale positie altijd een aantal jaren achter, omdat zij moeten worden ontleend aan de aanslagregeling.

Op macro-niveau kan uit de uitkomsten van de ERBO-enquête van de Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland worden afgeleid dat in 1993 naar schatting 13% van de ondernemingen in het MKB en 19% van de grote ondernemingen verlieslijdend is.

Percentage verliesgevende bedrijven

klassegrootte (aantal werkzame personen)	1992	1993 (raming)
minder dan 100 w.p.	10	13
meer dan 100 w.p.	13	19

Bron: ERBO-enquête 1992, Kamers van Koophandel

Ten aanzien van de bedrijven die S&O verrichten, bestaat alleen systematische informatie over de fiscale positie van de groepen ondernemingen die een beroep doen op financiële overheidsinstrumenten. Zo blijkt uit gegevens van SENTER dat van de bedrijven die in 1993 een aanvraag deden voor een PBTS-subsidie biotechnologie (Programmatische Bedrijfsgerichte Technologie Stimulering) circa 15% verliesgevend is. Bij de PBTS informatietechnologie schat SENTER het percentage verliesgevende bedrijven iets onder 15% en bij PBTS materialen rond de 10%. Van de bedrijven die in het TOK-bestand (Technisch Ontwikkelings Krediet) voorkomen, blijkt minimaal een kwart geen winst te maken. De genoemde cijfers hebben betrekking op fiscale gegevens van 1992 en het is zeer waarschijnlijk dat er inmiddels een verslechtering is opgetreden. De NIABA (Nederlandse Industriële en Agrarische Biotechnologie Associatie), waarbij een veertigtal hoog technologische bedrijven is aangesloten, schat dat circa 50% van deze bedrijven fiscaal geen winst maakt. De hier vermelde gegevens hebben met name betrekking op kleine ondernemingen.

De genoemde gegevens overziend, gaan wij er van uit dat het percentage van de S&O verrichtende bedrijven die in een verliessituatie verkeren ten minste 15 zal bedragen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar ons standpunt over het bezwaar van deze leden, dat het MKB onvoldoende profijt heeft van de faciliteit. De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij in de nota naar aanleiding van het verslag onze suggestie voor een tweeschijvensysteem waarbij de eerste schijf van de loonkosten f 100 000 bedraagt, wat min vinden. Zij informeren naar de ratio achter de omvang van deze eerste schijf.

Zoals wij in de nota naar aanleiding van het verslag hebben aangegeven, is in de vormgeving van de regeling uitdrukkelijk rekening gehouden met de positie van het MKB. Het aangrijpen bij de loonkosten valt voor het MKB relatief gunstig uit. De uitbestede S&O is onder de werking van de regeling gebracht. Voorts is een plafond aan de tegemoetkoming gesteld om te voorkomen dat het leeuwedeel van de uitgetrokken middelen terecht zou komen bij een klein aantal zeer grote bedrijven. In deze opzet komt naar schatting een derde deel van het budget ten goede aan het MKB. Dit is meer dan het aandeel van ongeveer 20% van het MKB in de totale bedrijfs-S&O-inspanning in Nederland.

In de nota naar aanleiding van het verslag hebben wij aangegeven dat, indien een verdere toespitsing op het MKB noodzakelijk zou worden geacht, onze voorkeur uitgaat naar een variant waarin over de eerste f 100 000 S&O-loonsom een tegemoetkoming van 25% wordt verleend en 12,5% voor zover de loonsom daar bovenuit gaat. Onze voorkeur is gebaseerd op signalen uit het georganiseerde bedrijfsleven dat drempelproblemen zich met name voordoen bij bedrijven die tot circa f 100 000 S&O-loonkosten hebben. Uit een enquête blijkt bovendien dat bij bijna de helft van de S&O verrichtende bedrijven in Nederland de loonkosten dit bedrag niet te boven gaan[1]. Deze variant zou ertoe leiden dat het deel van het budget dat toekomt aan het MKB toeneemt tot bijna 40%. Op zichzelf is met de verhoging van de tegemoetkoming voor de eerste f 100 000 loonkosten tot 25% een bedrag gemoeid van naar schatting f 50 mln. Dit zal moeten worden opgevangen binnen het ter beschikking gestelde budget van f 350 mln. structureel en f 210 mln. in 1994. Uiteraard wordt daarmee de kans kleiner dat het tegemoetkomingspercentage vanwege de ingroei in met name de beginperiode kan worden verhoogd en wordt de kans groter dat het percentage op een gegeven moment in verband met een te verwachten uitputting van het budget moet worden verlaagd. In de door de leden van de CDA-fractie voorgestelde variant waarin over de eerste S&O-loonsom van f 250 000 een tegemoetkoming van 20% wordt verleend, zou ruim 35% van het budget ten goede komen aan het MKB. Mede gezien het feit dat deze variant niet leidt tot een hoger aandeel van het MKB in de faciliteit, blijven wij van mening dat een variant met een eerste schijf van f 100 000 de voorkeur verdient.

Wat betreft de opvatting van de leden van de fractie van de VVD dat er sprake is van ondoordachte dubbele S&O-subsidiëring via reeds bestaande faciliteiten (zoals PBTS) en de onderhavige faciliteit, zijn wij van mening dat er hier geen sprake is van ondoordachte dubbele subsidiëring. De voorgestelde regeling beoogt een algemene stimulans te geven aan S&O-activiteiten en is daarmee generiek van karakter. Daarnaast blijven naar onze mening specifieke stimuli gewenst waar het speerpunttechnologieën of bijzondere doelgroepen betreft. Juist door de combinatie van generieke en specifieke instrumenten kan de grote achterstand, die Nederland inmiddels op sommige terreinen heeft opgelopen op het buitenland, versneld worden ingelopen. Er is hierbij dus een bewuste keuze voor het invoeren van een extra generieke stimulans naast het bestaande specifieke instrumentarium. Het betreft hier overigens geen uitzondering ten opzichte van de situatie die zich ook in het buitenland voordoet. Voorts merken wij nog op dat er internationale normen gelden (GATT, EG-steunkader) ten aanzien van de maximaal toelaatbare ondersteuning van S&O-activiteiten.

[1] Innovatie in de Nederlandse industrie en dienstverlening, SEO, 1988

De opvatting van de leden van de fractie van de VVD dat sprake is van het rondpompen van geld door het eerst «geven» door middel van een aftrek vóóraf op de te betalen loonbelasting en het vervolgens achteraf weer gedeeltelijk «terugnemen» door middel van de winstbelasting, delen wij niet. De vermindering van de afdracht kan namelijk direct plaatsvinden, dus zonder dat er eerst een geldstroom van de overheid naar het bedrijfsleven gaat. De verlaging van de loonkosten leidt wel tot verhoging van belastbare winst, hoewel niet in alle gevallen. Zo wordt de tegemoetkoming ook verleend aan verlieslijdende bedrijven.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe in de door hen gesuggereerde variant met een eerste schijf van f 250 000 en een tarief van 20%, kan worden bereikt dat de beschikbare f 350 mln. netto ten goede kan komen aan het bedrijfsleven. De leden van de fractie van de VVD stellen dat de belofte dat er structureel een bedrag van f 350 mln. ter beschikking wordt gesteld, slechts voor tweederde wordt waargemaakt. Zij vragen of wij bereid zijn het tegemoetkomingspercentage met één derde te verhogen zodat structureel netto f 350 mln. aan de regeling wordt besteed. De leden van de PvdA-fractie stellen dat in de meerjarenramingen geen opbrengst is ingeboekt met betrekking tot de belastingheffing over de bedoelde f 350 mln. Zij vragen of de regering kan toezeggen dat er in het kader van deze faciliteit in feite sprake is van een netto inzet van f 350 mln.

De genoemde stellingen van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD delen wij niet. Het beschikbaar gestelde bedrag van structureel f 350 mln. is, zoals gebruikelijk, bruto in de begroting opgenomen. Vervolgens heeft het Centraal Planbureau de S&O-faciliteit op de volgende wijze in het model van de Nederlandse economie verwerkt. In eerste instantie treedt er een verlaging van de loonkosten op. Deze leidt tot vergroting van de post «overig inkomen», waarin onder andere het winstinkomen is begrepen, en daarmee tot vergroting van de grondslag voor de belastingen naar de winst. Vertaling naar de belastingraming vindt tenslotte plaats door een hogere endogene groeiraming van met name de vennootschapsbelasting. Deze uitkomst is in de belastingraming 1994 en in de meerjarenramingen verwerkt. Dit betekent ook dat er geen ruimte aanwezig is om netto f 350 mln. aan de S&O-faciliteit te besteden. Indien via de onderhavige faciliteit netto f 350 mln. aan het bedrijfsleven zou moeten worden verstrekt, zou – de leden van de fractie van het CDA vragen hiernaar – budgettaire ruimte dienen te worden gevonden voor f 540 mln. structureel, in plaats van de nu voorziene f 350 mln. In theorie is het ook denkbaar te bepalen dat de faciliteit buiten de fiscale winst blijft. Zoals wij in paragraaf 6 nader uiteen zetten zien wij daar echter geen aanleiding voor.

Het kabinet heeft voorts in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1994, rekening houdend met de structureel zeer beperkte beschikbaarheid van middelen, ook uit lastenverschuivingen, een evenwichtige verdeling van deze middelen over de diverse beleidsprioriteiten nagestreefd. Ook uit dat oogpunt staan wij afwijzend tegenover een verhoging van de S&O-faciliteit met f 190 mln.

In de nota naar aanleiding van het verslag hebben wij aangegeven de faciliteit per 1 januari 1994 te willen toepassen en daartoe met een nota van wijziging te komen. De leden van de fractie van D66 vragen hoe zulks vorm zal worden gegeven.

Wij kunnen deze leden antwoorden dat de wijziging een voorstel zal bevatten om de inwerkingtreding – na goedkeuring door het parlement en na ontvangst van een positief standpunt van de Europese Commissie – bij Koninklijk besluit te laten plaatsvinden en te laten terugwerken tot 1 januari 1994. In de nota van wijziging zal overigens ook een delegatiebepaling worden opgenomen die er in voorziet dat de Minister van

Economische Zaken bevoegd wordt tot het stellen van regels aan de administratie van degenen die een beroep doen op de regeling.

De vraag van de leden van de fractie van D66 of bedrijven vooruitlopend op de inwerkingtreding van de regeling inmiddels al een aanvraag kunnen indienen bij SENTER, moeten wij ontkennend beantwoorden. Pas nadat de behandeling door de Staten-Generaal is voltooid, zullen er aanvraagformulieren worden verspreid. Wel vindt – uiteraard onder voorbehoud – reeds op vrij grote schaal voorlichting van het bedrijfsleven plaats. Op een viertal door werkgeversorganisaties georganiseerde bijeenkomsten is voorlichting gegeven over de onderhavige faciliteit. De belangstelling hiervoor was zeer groot: circa 1000 bedrijven zijn geregistreerd. Bedrijven zijn in die zin goed voorbereid en zullen in staat zijn om de aanvraagformulieren na verspreiding in korte tijd in te vullen.

2. Opzet van de regeling

De leden van de CDA-fractie constateren dat de voorgestelde regeling geen tegemoetkoming bevat voor de door de IB-plichtige ondernemer zelf verrichte arbeid ten behoeve van S&O en ook een omzetting van de faciliteit in een reductie op de te betalen vennootschapsbelasting geen oplossing biedt voor deze ondernemer. Bij een koppeling aan het loon is een oplossing, waarom deze leden vragen, moeilijk denkbaar, terwijl het vermoedelijk om een zeer beperkte groep gaat.

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de suggestie om het uitbesteden van S&O te faciliëren bij de uitbesteder en in diens aanvraag te laten opnemen welk deel van het S&O-loon betrekking heeft op het eigen personeel van de onderneming en welk deel op het werk dat op contractbasis is uitbesteed. Tevens zou in de aanvraag moeten worden aangegeven bij welke (Nederlandse) contractinstelling dit plaatsvindt. Deze opzet houdt, aldus deze leden, zowel de positie van SENTER als die van het bedrijfsleven overeind. Tevens doet het recht aan het uitgangspunt dat bedrijfsgebonden S&O in deze regeling centraal staat, omdat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de aanvraag en de afwikkeling bij het bedrijf zal komen te liggen.

Onze reactie is dat deze suggestie in eerste instantie aantrekkelijk lijkt omdat zij schijnt te waarborgen dat het geldelijk effect van de faciliteit bij het opdrachtgevende bedrijf terecht komt. Bij nadere beschouwing blijkt een dergelijke systematiek echter ten koste te gaan van de toegankelijkheid van de regeling voor het MKB. Zo zal de faciliteit in deze opzet niet tot de gewenste vermindering van de af te dragen loonbelasting kunnen leiden, indien de opdracht niet door een onderneming wordt verstrekt, maar door een produkt- of bedrijfsschap of een ander samenwerkingsverband van ondernemers. Dat zal met name nadelig zijn voor het MKB en de landbouwsector, waar deze vormen van uitbesteding van onderzoek van relatief grote betekenis zijn.

Voorts wordt het opdrachtgevende bedrijf geconfronteerd met extra administratieve handelingen, doordat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de aanvraag en de afwikkeling van het uitbestede S&O bij het bedrijf zelf komt te liggen. De in het wetsvoorstel opgenomen systematiek vrijwaart het uitbestedende (MKB)-bedrijf daar juist van. Ook vergt de gesuggereerde systematiek een extra informatiestroom, namelijk van de researchinstelling naar de verschillende opdrachtgevers, aangezien de faciliteit een korting biedt die is gerelateerd aan de werkelijke loonkosten van de researchinstelling. In de gesuggereerde systematiek dient de contractinstelling (vertrouwelijke) informatie over het loon van haar individuele werknemers, voorzien van een accountantsverklaring, naar de opdrachtgever te sturen om die in staat te stellen daarmee de tegemoetkoming aan te vragen. Ook voor de overheid wordt de uitvoering

complexer. De controle of de faciliteit terecht en tot het juiste bedrag in aanmerking is genomen, moet zowel plaatsvinden bij de ondernemer als de contractinstelling.

Een ander nadeel van de door deze leden gedane suggestie is naar onze mening dat een dergelijke opzet barrières opwerpt voor publieke kennisinstellingen, zoals bijvoorbeeld TNO, om hun «scharnier-functie» goed uit te oefenen. Het is een erkende doelstelling van dergelijke publieke kennisinstellingen om onderzoek en ontwikkeling ten behoeve van kleinere bedrijven te verrichten. Om dat goed te doen is het van *belang dat deze instellingen aansluiting hebben bij de geavanceerde* research van grote bedrijven. Daarvoor is samenwerking in projecten tussen deze kennisinstellingen en grote bedrijven essentieel. De suggestie van deze leden vermindert de prikkel om deze gezamenlijke projecten aan te gaan. De tegemoetkoming voor uitbestede S&O komt immers rechtstreeks ten goede aan het uitbestedende bedrijf, dat daardoor eerder het gestelde plafond van de tegemoetkoming zal bereiken.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom via deze regeling (indirect) de non-profitsector zou moeten worden gestimuleerd kunnen wij antwoorden dat dit voortvloeit uit de centrale doelstelling van de regeling: het stimuleren van bedrijfs-S&O. Om alle S&O-bedrijven in aanmerking te laten komen, heeft de regeling zowel betrekking op door bedrijven zelf verrichte S&O als door bedrijven uitbestede S&O. Bij uitbestede S&O gaat het daarbij zowel om S&O die aan de profitsector als om S&O die aan de non-profitsector wordt uitbesteed. Ten aanzien van de overwegingen waarom bij het stimuleren van uitbestede S&O is gekozen voor de voorgestelde systematiek, mogen wij verwijzen naar ons eerdere antwoord op de door de leden van de CDA-fractie terzake gedane suggestie.

Met betrekking tot de opvatting van deze leden dat het van belang is in de regeling duidelijker vast te leggen dat de faciliteit alleen toepassing vindt als het gaat om een contractueel vastgelegde opdracht voor S&O conform de wet, mogen wij verwijzen naar artikel 1, onderdeel e, onder 2°, en onderdeel f. In onderdeel e, onder 2°, is de eis van een schriftelijke vastgelegde overeenkomst opgenomen. Onderdeel e, onder 20, juncto onderdeel f bepaalt dat aan de in onderdeel f opgenomen omschrijving van S&O moet zijn voldaan.

De leden van de fractie van het CDA en de VVD geven aan dat hun voorkeur er naar uitgaat het percentage eenmaal per jaar vast te stellen. De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD hebben uit een oogpunt van effectiviteit en rechtszekerheid bezwaren tegen de mogelijkheid het tegemoetkomingspercentage verschillende keren per jaar te wijzigen. De leden van de fractie van het CDA merken in dit verband nog op dat er rekening mee ware te houden dat S&O geen gelegenheidsactiviteit is maar altijd ingebed zal zijn in de totale bedrijfsvoering en dus ook van de jaarplanning.

Teneinde de ondernemers zoveel mogelijk zekerheid te bieden en in het belang van de budgettaire beheersbaarheid hebben wij in de opzet van de regeling een procedure opgenomen met indiening van aanvragen vooraf. Deze opzet biedt de ondernemer de zekerheid dat hij na een beslissing op zijn aanmelding weet of zijn activiteiten te kwalificeren zijn als S&O en dat hij voor de rest van het jaar kan rekenen op het vastgestelde percentage. Daarmee is naar onze mening ook recht gedaan aan de overweging van de leden van de CDA-fractie dat S&O voor een onderneming geen gelegenheidsactiviteit is maar onderdeel uitmaakt van de totale bedrijfsvoering.

Budgettaire beheersbaarheid wordt in deze opzet bereikt doordat de hoogte van het percentage – tot maximaal vier keer per jaar – kan worden afgestemd op de verhouding tussen het totaal van de aanvragen en het

nog resterende budget. Zou het percentage bij de voorgestelde opzet alleen aan het begin van het jaar kunnen worden bijgesteld, dan zouden ondernemingen die voor de faciliteit in aanmerking willen komen hun aanvraag altijd voor de aanvang van het kalenderjaar moeten indienen. Dit zou nadelig zijn voor ondernemingen waarvan de S&O-plannen bij de aanvang van het jaar nog niet in een voldoende vergevorderd stadium verkeren of waar de plannen pas in de loop van het jaar opkomen. Juist in het belang van deze bedrijven hebben wij gemeend de mogelijkheid te moeten bieden om meer keren per jaar een beroep op de regeling te kunnen doen. Met het oog op de uitvoering van de regeling is het doelmatig om daarbij uit te gaan van kwartaalperioden. Dit houdt tevens in dat bijstelling van het percentage – indien dit al noodzakelijk is – tot maximaal vier keer per jaar wordt beperkt.

Indien de suggestie van deze leden inhoudt dat het percentage al leen aan het begin van het jaar zou kunnen worden gewijzigd maar aanvragen het gehele jaar zouden kunnen worden ingediend, dan zou de budgettaire beheersbaarheid verloren gaan, hetgeen wij een overwegend bezwaar achten. Hoewel de raming van de S&O-loonkosten die voor de regeling in aanmerking komen zo zorgvuldig mogelijk is geschied, zouden gezien de onzekerheden die aan het beroep op een nieuwe regeling verbonden zijn, budgettaire risico's bij een dergelijke opzet alleen kunnen worden voorkomen als het tegemoetkomingspercentage zo voorzichtig zou worden vastgesteld dat overschrijding van het uitgetrokken bedrag praktisch uitgesloten is.

De door de leden van de VVD-fractie gevraagde realisatie-cijfers van de *kasuitgaven van de INSTIR, uitgesplitst naar MKB en niet-MKB bedrijven*, vertonen het volgende beeld:

in mln. guldens:

	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93
totaal:	0.2	18	143	153	330	368	451	181	105	17
w.v.										
MKB:		9	54	60	141	165	207	101	83	13
niet-MKB		9	89	93	189	203	244	80	22	4
in percentages:										
MKB:		47	38	39	43	45	46	56	79	7
niet-MKB		53	62	61	57	55	54	44	21	24

De leden van de VVD-fractie vragen naar een overzicht van de toespitsing van de INSTIR op de kleinere bedrijven in de loop van de periode 1983 tot en met 1993 en de redengeving daarvan.

Bij aanvang van de INSTIR (1-10-1984) bedroeg het subsidiepercentage 40% over de kosten tot f 300 000 en 15% over de kosten van f 300 000 tot f 2 500 000 met een maximale subsidie van f 450 000 (alles per half jaar). Teneinde de stimulans in het algemeen te vergroten werd, mede op advies van de commissie Dekker, per 1-10-1987 het percentage voor de tweede schijf verhoogd naar 25%, de maximale subsidie werd daardoor f 670 000 (per half jaar). De toegankelijkheid van de INSTIR voor de kleinere ondernemingen is verhoogd per 1-10-1987 door de vaste aftrek van 100 uur per werknemer te verlagen tot 50 uur. Om budgettaire redenen is de INSTIR per 1-10-1989 versoberd door het schrappen van de tweede subsidieschijf, het verlagen van de eerste schijf tot f 150 000 (per half jaar), het uitsluiten van meer aanvragen per fiscale eenheid en het verlagen van het vergoedingspercentage van 40 naar 30%. Er is derhalve in het verleden niet gekozen voor een budgettaire contingentering maar voor het verlagen van de plafonds van de verschillende modaliteiten. De

belangrijkste redenen daartoe zijn de moeilijkheid van het vaststellen van contingenten en de grensproblemen van contingenten. Het gevolg van de budgettair afgedwongen wijzigingen is geweest dat de INSTIR in de laatste twee jaar zich voornamelijk richtte op de middelgrote en kleinere ondernemingen. Uit budgettaire noodzaak is per 1-4-1991 de regeling verder versoberd door alleen bedrijven met minder dan 100 werknemers in aanmerking te laten komen. Per 1-10-1991 is in verband met ombuigingstaakstellingen de INSTIR ten slotte beëindigd.

Op de vraag van deze leden naar het standpunt van de Europese Commissie met betrekking tot de INSTIR kunnen wij antwoorden dat de Commissie in 1984 aanvankelijk bezwaren had tegen de INSTIR-regeling. Na overleg en aanpassing van de regeling tot bovengenoemde modaliteiten bij aanvang, is de Commissie akkoord gegaan. In 1989 is de Commissie zonder enig bezwaar akkoord gegaan met de verlenging.

De leden van de fractie van de VVD stellen voor om de S&O-loonsom vooraf te bepalen aan de hand van het gemiddelde van de S&O-uitgaven van de afgelopen twee jaar. In dit verband pleiten zij voor overzichtelijke – in de wet verankerde – criteria op grond waarvan het S&O-loonsomdeel kan worden berekend. Zij doen verder de suggestie dat SENTER naar aanleiding van de aanvraag toetst of de berekening van het gemiddelde juist is. Op basis daarvan wordt een beschikking afgegeven, die voor de belastingdienst een gegeven is bij de bepaling van de fiscale winst.

Wij zijn van mening dat deze suggestie als belangrijk nadeel heeft dat de directe relatie van de faciliteit met de feitelijke omvang van de S&O-activiteiten wordt losgelaten door de koppeling van de faciliteit aan de in het verleden gerealiseerde S&O. Dit kan enerzijds tot gevolg hebben dat de faciliteit wordt toegekend in een jaar waarin geen S&O-activiteiten plaatsvinden, en anderzijds dat de faciliteit niet wordt toegepast in een jaar waarin wel S&O wordt verricht. Dergelijke gevolgen zouden zich op vrij grote schaal kunnen voordoen omdat uit de praktijk van de INSTIR bekend is dat veel bedrijven een discontinu S&O-proces voeren[1]. In de suggestie van deze leden zal een verhoging van de S&O-inspanning niet in het jaar waarin die S&O wordt verricht, kunnen worden meegenomen bij het bepalen van de tegemoetkoming. Eerst het volgend jaar komt de extra S&O-inspanning (gedeeltelijk) in de tegemoetkoming tot uiting door een hoger 2-jaarlijks gemiddelde.

De leden van de fractie van de VVD informeren naar de structurele kosten voor de schatkist van een tweetal varianten waarbij de S&O-loonkosten voor meer dan 100% in aftrek mogen worden gebracht op de fiscale winst. Ook vragen zij naar het aandeel van de bedrijven met minder dan 100 werknemers in deze varianten.

De variant waarbij S&O-loonkosten tot f 250 000 in aftrek mogen worden gebracht tegen 150% en de loonkosten die daarboven uitgaan tegen 125%, leidt – bij handhaving van het plafond van f 10 mln. per fiscale eenheid – tot een belastingderving van structureel circa f 310 mln. Hiervan zal circa f 100 mln. naar het MKB toevloeien, dat wil zeggen bijna een derde deel. De variant waarbij voor S&O-loonkosten tot f 100 000, 160% in aftrek komt en voor S&O loonkosten daarboven 130%, leidt tot een belastingderving van circa f 340 mln. Daarvan zal circa f 120 mln. aan het MKB toekomen, dat wil zeggen circa 35%. Beide varianten voldoen – evenals overigens het wetsvoorstel – aan het door deze leden gestelde vereiste dat ca. één derde van het totale budget aan het MKB zou moeten toekomen. Op de bezwaren van deze variant zijn wij reeds eerder ingegaan.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie welk deel van het structurele budget van f 350 mln. naar het MKB zal vloeien, kunnen wij antwoorden dat dit naar schatting een derde deel zal zijn. In verhouding

[1] Bron: Karakterisering INSTIR-gebruikers, TNO/STB, november 1990.

tot het aandeel van het MKB in de totale S&O-inspanning in Nederland (circa 20%) vinden wij dit voldoende. Ook is in het voorstel – zoals wij eerder in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie hebben aangegeven – naar onze mening in voldoende mate rekening gehouden met de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van de faciliteit voor het MKB. Wij hebben daarom – deze leden vragen daarnaar – geen contingentering van de regeling overwogen. Bovendien kleven er aan contingentering grote uitvoeringstechnische bezwaren. Wel zal in de evaluatie van de regeling het aandeel van het MKB in de faciliteit een belangrijk aandachtspunt zijn.

De leden van de fractie van het CDA houden vast aan hun voorkeur om de beoogde evaluatie van de voorgestelde faciliteit in de wet vast te leggen. Zij geven daarbij aan op welke onderdelen de evaluatie in ieder geval betrekking moet hebben. Met deze leden zijn wij van mening dat een evaluatie van de voorgestelde faciliteit onder meer betrekking zal moeten hebben op het gebruik van de regeling, de soort bedrijven en de aard van de S&O-activiteiten. Ook kunnen wij ons vinden in hun suggestie dat het onderzoek zich daarnaast zou moeten uitstrekken tot het functioneren van de uitvoeringsorganisaties, de uitvoeringskosten alsmede tot het beroep op de regeling door instituten en contractinstellingen. Zoals wij in de nota naar aanleiding van het verslag hebben aangegeven, zien wij echter geen toegevoegde waarde in het wettelijk vastleggen van de inspanningsverplichting voor een toekomstige evaluatie van de regeling.

Wij willen de leden van de fractie van de VVD op hun desbetreffende vraag toezeggen dat wij bereid zijn de regeling periodiek te evalueren. Wij zouden ons echter niet reeds nu willen uitspreken voor een driejaarlijkse evaluatie, doch dit aan de hand van de ervaring met de regeling nader willen bezien.

3. De reikwijdte van de regeling

De leden van de CDA-fractie informeren, onder verwijzing naar Bijlage B van de brief d.d. 21 oktober 1993, nr. VEB/931962, van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in hoeverre vanuit de land- en tuinbouwsector reeds een financieel beslag op de regeling was gelegd.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. De bedoelde brief bevat maatregelen die bijdragen aan het herstel van de positie van de land- en tuinbouw. Ten aanzien van de voorgestelde S&O-faciliteit is in de brief opgenomen dat deze faciliteit ook voor het landbouwbedrijfsleven een belangrijk instrument kan zijn voor het realiseren van nieuwe technologieën en produkten. In dit verband herinneren wij er aan dat het landbouwbedrijfsleven niet alleen zelfstandig gebruik kan maken van de voorgestelde faciliteit, maar dat met name met het oog op de land- en tuinbouwsector ook contractresearch in opdracht van produkt- en bedrijfsschappen onder de werking van de faciliteit is gebracht. Het in Bijlage B van de brief vermelde bedrag van f 200 mln. dat in de periode 1994–1999 uit hoofde van deze faciliteit ten goede zou komen aan de agrarische sector, is een schatting door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Afspraken over het aandeel van de land- en tuinbouw in de faciliteit zijn niet gemaakt.

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van een tegemoetkoming voor loonkosten die zijn verbonden aan speur- en ontwikkelingswerk dat «door bedrijven of in opdracht van bedrijven» wordt verricht. De faciliteit is dus gericht op loon voor S&O door of ten behoeve van de marktsector. De leden van de D66-fractie vragen zich af of expliciet is uitgesloten dat de faciliteit van toepassing is indien bijvoorbeeld een (semi)overheidsinstel-

ling speur- en ontwikkelingswerk verricht of indien dit in opdracht van een (semi)overheidsinstelling geschiedt.

Ons antwoord hierop is dat het voorstel het mogelijk maakt dat S&O verricht door of in opdracht van bepaalde publiekrechtelijke lichamen (produkt- of bedrijfschappen) voor de faciliteit in aanmerking komt. Het gaat daarbij om S&O uitgevoerd door lichamen als bedoeld in de Wet op de bedrijfsorganisatie in opdracht van een (samenwerkingsverband van) onderneming(en) òf in opdracht van een ander lichaam als bedoeld in de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zoals wij hiervoor reeds hebben aangegeven, is deze mogelijkheid vooral opgenomen in het belang van de land- en tuinbouw.

4. Aanvraagprocedure

De positie van SENTER zou volgens de leden van de CDA-fractie beperkt moeten blijven tot het beoordelen van de inhoudelijke kant van de aanvragen en tot het afgeven van de beschikking over de in aanmerking komende loonsom. Zij geven daarbij aan geen heil te zien in steekproefsgewijze controle door SENTER na afgifte van de beschikking. De aan het woord zijnde leden geven voorts in overweging om de criteria volgens welke SENTER de aanvragen beoordeelt in de wet vast te leggen.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat aan de door ons voorgestelde opzet, waarin de ondernemer vooraf zekerheid wordt geboden, logischerwijs de mogelijkheid van toetsing op twee momenten is verbonden. Door middel van een lichte toetsing beoordeelt SENTER op basis van de S&O-definitie de vrij globaal omschreven projecten vooraf aan de hand van de door de ondernemer verstrekte informatie. Die toetsing geschiedt op basis van de in de wet opgenomen definitie van S&O en de nadere uitwerking daarvan in de ministeriële regeling. Wij zien geen reden om hiervoor nadere criteria in de wet op te nemen. In een later stadium biedt de steekproefsgewijze controle door SENTER de mogelijkheid om te toetsen of de door de bedrijven genoemde projecten inderdaad tot uitvoering zijn of worden gebracht. Die steekproefsgewijze controle is nodig om onbedoeld gebruik te voorkomen. Voor die controle is de kennis en deskundigheid van SENTER nodig. De belastingdienst beschikt niet over de deskundigheid om een oordeel te kunnen vellen over de vraag of de activiteiten die een bepaald bedrijf uitvoert overeenstemmen met S&O-projectomschrijvingen in de aanvraag. Zijn primaire taak is de beoordeling van de toerekening van de loonkosten aan S&O-activiteiten en de weerslag daarvan in de administratie.

Wij delen niet de mening van deze leden dat de in artikel 1, tweede lid, onder c, opgenomen bevoegdheid op grond waarvan de Minister van Economische Zaken bij ministeriële regeling andere werkzaamheden kan aanwijzen die niet onder de regeling vallen, ook een positieve opzet zou kunnen krijgen door op basis van praktijkervaring aan te geven wat er wel onder valt. Het is naar onze mening eenvoudigweg onmogelijk een positieve limitatieve lijst met S&O-werkzaamheden op te stellen. Voor zover wij kunnen beoordelen is ook in geen enkele buitenlandse regeling met een generiek karakter een dergelijke lijst opgenomen.

Verschillende fracties hebben gevraagd om verkorting van de behandelingstermijn voor de aanvragen door SENTER.

De hoofdtaken van SENTER zijn het beoordelen van de aanvragen, het doen van steekproefsgewijze controle en de behandeling van beroeps- en bezwaarschriften.

Bij het vaststellen van de behandelingstermijn van 9 weken zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

– een marginale check van de ingediende aanvragen (een zeer lichte beoordeling).
– een effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen.

Voor de behandeling van de aanvragen is uitgegaan van de volgende gegevens. Jaarlijks worden er circa 6000 aanvragen verwacht. Gemiddeld bevat een aanvraag circa 2.5 project. Jaarlijks moeten er dus 15 000 projecten worden behandeld. Voor het beoordelen van een project is een half uur nodig. Een aantal projecten zal echter moeilijker te beoordelen zijn en zal daarom meer dan een half uur kosten. Tevens rekening houdend met de gangbare normen voor verlof etc. betekent dit dat er gemiddeld 8 mensen bezig zijn met de beoordeling van de aanvragen. Daarnaast zijn er gemiddeld 6 mensen bezig met de steekproefsgewijze controle en 5 met de behandeling van beroeps- en bezwaarschriften. Voor overige taken als leiding, administratieve ondersteuning, automatisering, rapportage e.d. zijn gemiddeld 11 mensen nodig. Het totaal aan mensen bij SENTER komt daarmee op 30.
In de praktijk zal er zich een grote piek voordoen in het eerste kwartaal, wanneer de jaaraanvragen worden ingediend. Dan worden er ruim 3000 aanvragen verwacht. Binnen 9 weken moeten er dan circa 8000 projecten worden beoordeeld en administratief afgehandeld.

Daarvoor zijn circa 17 beoordelaars nodig. Dit wordt opgevangen door enerzijds tijdelijk personeel in te zetten dat normaliter elders binnen SENTER werkt en anderzijds door een flexibele inzet van de vaste ploeg van gemiddeld 30 mensen: een aantal personen die zich buiten de piekperiode bezig houdt met steekproefsgewijze controle, zal in de piekperiode aanvragen gaan beoordelen.
De voordelen van de huidige systematiek van 9 weken zijn de volgende:
– geen overcapaciteit omdat in de piekperiode enerzijds de vaste kern uitvoerders flexibel wordt ingezet en anderzijds een opvang van binnen de organisatie SENTER wordt gecreëerd. Een belangrijk voordeel van het creëren van een vaste ploeg beoordelaars binnen SENTER is de hoge mate van uniformiteit van beoordeling.
– De geschetste systematiek leidt in vergelijking met andere regelingen tot een relatief korte behandelingstermijn. Bij andere technologie-georiënteerde instrumenten is de beoordeling diepgaander en het daarmee gemoeide tijdsbeslag navenant hoger. Hieronder geven wij een overzicht van regelingen met hun beoordelingstijden en de tijd waarbinnen alle aanvragen zijn behandeld.

Behandelingstermijn	
INSTIR	21 weken (max.)
PBTS	17 weken
TOK	13 tot 26 weken
WBSO	9 weken (max.)

Verkorting van de behandelingstermijn naar maximaal 4 weken betekent dat aanzienlijk meer mensen nodig zijn in met name de piekperiode, omdat de beoordelingstijd per project niet kan worden verkort. Een nog eenvoudiger toetsing verhoogt het risico van onbedoeld gebruik, hetgeen we niet gewenst achten. Uitgaande van een half uur beoordelingstijd per project zijn er in de piekperiode bijna 40 beoordelaars nodig om de 8000 projecten te beoordelen. In deze piekperiode dient daartoe een groot aantal hoogwaardige, schaarse en dure tijdelijke krachten te worden ingehuurd. Een dergelijke omvang van benodigde tijdelijke krachten kan namelijk niet binnen de organisatie Senter worden opgevangen en zal van buiten moeten komen. Deze tijdelijke krachten moeten worden ingewerkt en er kan een minder hoge kwaliteit van

besluitvorming worden gegarandeerd, doordat de uniformiteit van de beslissingen zal afnemen. De meerkosten zullen naar schatting circa f 1,5 mln. per jaar bedragen, wat betekent dat de totale uitvoeringskosten voor Senter met bijna 30% stijgen.

De winst van een verkorting van de beoordelingstijd is bovendien beperkt. Op het sneller verkrijgen van de daadwerkelijke korting (voorlopige S&O-vermindering) heeft een verkorting van 9 naar 4 weken maar relatief weinig invloed. Van de reguliere inhoudingsplichtigen draagt 64% op kwartaalbasis en 36% op maandbasis af. Slechts voor die bedrijven die in een systematiek van 9 weken pas na een maand een beschikking zouden krijgen en die hetzij maandbetalers zijn, hetzij kwartaalbetalers zijn die voorlopige betalingen doen, leidt een verkorting van 9 naar 4 weken er in het algemeen toe dat zij een maand eerder kunnen gaan verrekenen.

Voor deze bedrijven betekent de voorgestelde systematiek van 9 weken overigens niet dat zij in totaal minder tegemoetkoming krijgen. Zij krijgen deze slechts later.

Gezien de beperkte voordelen en grote nadelen willen wij vasthouden aan een behandelingstermijn van 9 weken. Resultaat is een effectieve en efficiënte uitvoering. Uit eerste signalen blijkt ook dat bedrijven de aanvraag- en afhandelingsprocedure als soepel ervaren. Bij de evaluatie van de regeling kan worden bezien of de behandelingstermijn aanpassing behoeft.

5. Hoogte van het tegemoetkomingspercentage

De leden van de VVD-fractie stellen dat de voorgestelde regeling discriminerend uitwerkt voor winstgevende – in het bij zonder kleine – ondernemingen, omdat het voordeel van de faciliteit gedeeltelijk teniet zou worden gedaan door hogere belastingheffing over het winstinkomen. Wij delen dit standpunt niet. In geval van discriminatie worden gelijke gevallen ongelijk behandeld. Daarvan is hier echter geen sprake. Wat hier gebeurt, is dat het fiscale regime rekening houdt met verschillen tussen groepen ondernemingen, en dat dit er toe leidt dat eenzelfde tegemoetkoming voor verschillende ondernemingen een uiteenlopend netto effect kan hebben. Dit verschijnsel doet zich overigens in veel meer gevallen voor en houdt verband met de tarief structuur van de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting.

Overigens willen wij er nog op wijzen dat ook een S&O-faciliteit in de sfeer van de winstbelastingen voor belastingplichtigen, afhankelijk van het van toepassing zijnde regime, tot verschillende uitkomsten zal leiden.

6. Budgettaire en personele aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de vermindering van de af te dragen loonbelasting voor de winstbepaling van de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting kan worden behandeld als een negatieve onttrekking om aldus te bereiken dat het met de regeling gemoeide budgettaire beslag netto zal uitkomen op f 350 mln.

Naar aanleiding hiervan zouden wij er op willen wijzen dat onttrekkingen zich afspelen in de vermogenssfeer van een onderneming. Het gaat daarbij om uitgaven en ontvangsten die vreemd zijn aan het doel van de onderneming, nooit om kosten of opbrengsten van de onderneming zelf. Om tot een juiste winstbepaling te komen dienen onttrekkingen uit de vermogensvergelijking te worden geëlimineerd, zodat een juiste afspiegeling ontstaat van de opbrengsten en kosten van een onderneming. Een zodanige afspiegeling wordt niet verkregen indien de vermindering van de af te dragen loonbelasting als een negatieve onttrekking wordt behandeld.

Een vermindering van de af te dragen loonbelasting leidt tot een

verlaging van de kosten van de onderneming. Er is in dat geval geen sprake van een mutatie in de vermogenssfeer, maar van een voordeel dat in de systematiek van de wet tot de winst uit onderneming moet worden gerekend. Ook andere subsidies en tegemoetkomingen worden bij de bepaling van de winst in aanmerking genomen. Wij zien geen aanleiding om in dit geval van de gebruikelijke fiscale behandeling van subsidies en tegemoetkomingen af te wijken.

De leden van de VVD-fractie vragen om de ontwikkeling van de S&O-uitgaven in % BBP, exclusief het aandeel van Philips in deze uitgaven, in de jaren 1983 tot en met 1993. Zij menen namelijk dat met name de overheersende invloed van Philips het beeld voor alle overige bedrijven kan vertekenen.

De gevraagde cijfers geven het volgende beeld (voor 1992 en 1993 zijn de realisatiecijfers van de totale bedrijfsuitgaven voor S&O nog niet bekend):

Gerealiseerde $&O-uitgaven van bedrijven in % BBP

	Excl. Philips	Incl. Philips
1983	0,62	1,08
1984	0,64	1,05
1985	0,75	1,18
1986	0,85	1,30
1987	0,89	1,38
1988	0,87	1,35
1989	0,82	1,28
1990	0,75	1,15
1991	0,72	1,00

In de nota naar aanleiding van het verslag gaven wij, in antwoord op vragen van dezelfde leden, voor bovenstaande periode een overzicht van de totale bedrijfsuitgaven voor S&O in % BBP. De trend die uit die cijfers bleek was dat de bedrijfsuitgaven voor S&O in Nederland tot 1987 een stijgend verloop te zien gaven, maar dat zij daarna scherp daalden. Uit de hierboven gepresenteerde cijfers blijkt weliswaar dat de S&O-uitgaven van Philips voor de totale ontwikkeling van de bedrijfsuitgaven aan S&O in Nederland van groot belang zijn, maar dat indien de uitgaven van dit bedrijf buiten beschouwing worden gelaten dezelfde trend zichtbaar blijft.

Voorts informeren deze leden naar de budgettaire omvang die de voorgestelde faciliteit zou moeten hebben om op jaarbasis een extra uitgavenimpuls van f 2 mrd. uit te lokken.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat de ontwikkeling van de bedrijfsuitgaven voor S&O slechts voor een gedeelte wordt bepaald door de door de overheid ter beschikking gestelde financiële stimuleringsinstrumenten. Voor een belangrijk gedeelte wordt zij bepaald door andere factoren als de financiële positie en de winstontwikkeling van het bedrijf, de rentestand, de (S&O-)activiteiten van concurrenten en dergelijke. Deze factoren wijzigen zich – onafhankelijk van de vormgeving en effectiviteit van bedoeld instrumentarium – voortdurend en beïnvloeden de ontwikkeling van S&O-uitgaven in op- of neerwaartse zin. Daardoor is het ons niet mogelijk de vraag van deze leden te beantwoorden. Gezien echter de ontwikkeling van de bedrijfs S&O-intensiteit in Nederland vanaf 1987, de toegenomen achterstand op het buitenland en de wens deze achterstand in te lopen, zal duidelijk zijn dat in het keren van deze ontwikkeling een forse taakstelling voor het bedrijfsleven en de overheid besloten ligt. Naar onze mening vormt het voorliggende wetsvoorstel, met de andere in de Beleidsvisie Technologie (Tweede Kamer 1992/1993 23 206, nrs. 1–2)

vermelde beleidsvoornemens, een belangrijke stap in de goede richting om deze taakstelling te volbrengen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de conclusie juist is, dat eerst structureel f 376 mln. wordt geïnd van het bedrijfsleven als uitvloeisel van de verhoging van de benzine- en dieselaccijns respectievelijk van de invoering van milieubelastingen op grondwater en afvalstoffen en dat daarna op basis van de onderhavige maatregel per saldo structureel f 235 mln. aan het bedrijfsleven wordt teruggegeven. Zij vragen zich af of het bedrijfsleven niet minstens zo volledig mogelijk gecompenseerd zou moeten worden. In dit licht stellen zij voor om het structurele bedrag van f 350 mln. daadwerkelijk netto aan het bedrijfsleven ter beschikking te stellen.

Wij delen deze opvatting niet. Allereerst merken wij op dat de leden van de VVD-fractie als lastenverzwaring de bruto-bedragen van accijnsverhoging en milieubelasting verwerken zonder rekening te houden met de aftrekbaarheid voor de vennootschapsbelasting, terwijl zij voor de lastenverlichting een netto-bedrag opnemen.

Voorts dalen de lasten voor het bedrijfsleven per saldo fors als gevolg van de herschikking van fiscale lasten in het kader van de structuurversterkende en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen. Enerzijds nemen zij weliswaar toe met de door deze leden genoemde f 140 mln. door verhoging van de brandstofaccijns (hoofdzakelijk ten laste van het zakelijk personenverkeer), aan de andere kant staan echter de S&O-faciliteit van f 350 mln. en een verlaging van de druk van de vermogensbelasting met name op het ondernemingsvermogen.

De door deze leden eveneens genoemde lastenverzwaring door de verbreding van de milieubelasting naar grondwater en afval maakt geen onderdeel uit van deze herschikking maar is een uitvloeisel van afspraken die in het kader van de Tussenbalans zijn gemaakt om een oploop in de toenmalige heffing aan te brengen. Reeds in dat kader zijn lastenverzwaringen voor 1993 en 1994 aangekondigd, die vervolgens op evenwichtige wijze zijn verdeeld tussen bedrijven en huishoudens. De relatief forse verhoging in 1994 is overigens mede een gevolg van het uitstel van invoering van deze verbreding in 1993, juist vanwege het lastenverzwarend effect.

De leden van de fractie van de VVD vragen ook naar het aandeel dat bedrijven met minder dan 100 werknemers zullen hebben in de variant die is genoemd in de nota naar aanleiding van het verslag. In deze variant wordt een vermindering van 25% verleend over de eerste f 100 000 S&O-loonkosten en 12.5% over de loonkosten die daar boven uitgaan. Naar schatting zal in deze variant bijna 40% van het budget naar het MKB toevloeien.

Met een variant waarbij over een eerste schijf lopend tot f 250 000 een vermindering van 25% wordt verleend en over het meerdere 12.5% – deze leden informeren hiernaar – is structureel een extra bedrag gemoeid van circa f 100 mln. In deze variant zou ongeveer 37% ten goede komen aan het MKB. Hiermee menen wij ook de vraag van deze leden te hebben beantwoord bij welke percentages het aandeel van het MKB in een twee-schijvenvariant tenminste een derde is. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het aandeel in de faciliteit van niet-commerciële instituten die contractonderzoek verrichten voor bedrijven, kunnen wij antwoorden dat dit naar schatting in de orde van grootte van f 60 mln. zal liggen, dat wil zeggen op 15 à 20% van het totaal van f 350 mln.

7. Overige onderwerpen

Zoals de leden van de fractie van de VVD aangeven, kan de faciliteit cumuleren met de reeds bestaande overheidsinstrumenten. Voor Philips geldt daarbij geen uitzondering. Dit staat los van het lopende overleg tussen EZ en Philips over de omvang en invulling van het convenant. Daarom kan nu geen uitspraak worden gedaan over het bedrag dat naar Philips toevloeit uit hoofde van technologie-instrumenten.

De leden van de D66-fractie stellen een aantal vragen in de sfeer van de mogelijkheden van oneigenlijk gebruik van de S&O-faciliteit. In de eerste plaats vragen zij naar de mogelijkheid van veiligstelling van de fiscale claim ingeval te hoge voorlopige S&O-verminderingen zijn toegepast waarna de onderneming inclusief het personeel aan derden wordt overgedragen.

Hierop kunnen wij antwoorden dat in dezen de loonbelasting die nog verschuldigd is vanwege te hoge S&O-verminderingen zich niet onderscheidt van loonbelasting die om andere redenen te weinig is afgedragen. Naheffingsaanslagen zullen hiervan het gevolg zijn, aanslagen welke op de gebruikelijke wijze zullen worden ingevorderd.

Hiertoe kan het nog aanwezige vermogen van de vennootschap worden aangesproken. Is dit niet toereikend, dan zal worden nagegaan in hoeverre het mogelijk is op basis van de in de Invorderingswet 1990 opgenomen regeling voor bestuurdersaansprakelijkheid de bestuurders of voormalige bestuurders van de vennootschap in privé aan te spreken.

De vraag of de faciliteit kan worden voortgezet indien het bedrijf in surséance van betaling of in de faillissementsfase verkeert en de curator de onderneming voortzet, kunnen wij bevestigend beantwoorden. Zoals in dat geval de inhouding en afdracht van loonbelasting normaal doorgang dient te vinden, zo kunnen daarop ook S&O-verminderingen worden toegepast in geval de S&O-werkzaamheden doorgaan.

Ook de laatste vraag, of er in de winstsfeer kan worden nagevorderd indien een onjuiste S&O-vermindering is toegepast, kunnen wij bevestigend beantwoorden. Deze situaties kunnen wij ons echter moeilijk voorstellen: een hogere winst kan slechts het gevolg zijn van een hogere S&O-vermindering. Indien de S&O-vermindering achteraf wordt verlaagd heeft dit, anders dan deze leden veronderstellen, een lagere winst tot gevolg zodat navordering niet van toepassing.

De leden van de fractie van D66 vragen of de foutmarge in de voorgestelde boetebepalingen, de artikelen 34c en 34c van de Wet op de loonbelasting 1964, niet aan de ruime kant is en of niet volstaan kan worden met een foutmarge van 10 of 15%.

Wij zijn ons ervan bewust dat het percentage van 20 een enigszins arbitrair karakter heeft.

Wij kunnen dus niet met stelligheid uitsluiten dat met de door deze leden genoemde percentages zou kunnen worden volstaan. Niettemin geven wij aan het gekozen percentage van 20 de voorkeur om de redenen die wij in de memorie van toelichting reeds hebben aangestipt. Wij willen niet alleen rekening houden met het feit dat het voor sommige inhoudingsplichtigen niet mogelijk zal zijn in de loop van het jaar steeds vrij exact de realisatie van het met S&O gemoeide loon ten opzichte van het begrote loon vast te stellen. Alleen uit dien hoofde kan er bij die inhoudingsplichtigen reeds sprake zijn van een schattingsfout van 10 à 15%.

Bovendien is het niet onredelijk te aanvaarden dat de inhoudingsplichtigen wat aan de voorzichtige kant blijven alvorens te concluderen tot een zodanige afwijking van begrote en gerealiseerde loonkosten, dat een correctie van de voorlopige S&O-vermindering noodzakelijk is. Een totale foutmarge van 20% achten we dan ook redelijk.

Naar aanleiding van een opmerking op dit gebied van deze leden, merken wij op dat inhoudingsplichtigen niet op eenvoudige wijze omvangrijke netto liquiditeitsvoordelen kunnen verwerven. Een aantrekkelijk eindresultaat zou pas mogelijk zijn indien men omvangrijke bedragen relatief lang ten onrechte onder zich zou houden zonder daarbij een boete van betekenis op te lopen. Die kans krijgt men echter niet. Houdt men omvangrijke bedragen lang ten onrechte onder zich, dan is het zeer waarschijnlijk dat de fiscus aannemelijk kan maken dat dit met opzet, althans met grove schuld, geschiedde. In dat geval wordt de boete tot 100% van de ten onrechte niet afgedragen belasting (het gehele bedrag, niet alleen het bedrag voorzover dat de 20% van de definitieve S&O-vermindering te boven gaat) actueel. Dit overeenkomstig het voorgestelde artikel 34c van de Wet op de loonbelasting 1964.

De leden van de fractie van D66 vragen of software-ontwikkeling los van hardware-ontwikkeling voor de faciliteit in aanmerking komt.

Voor de beantwoording van deze vraag is het nodig de speur- en ontwikkelingsactiviteiten te splitsen in enerzijds onderzoekswerk en anderzijds ontwikkelingswerk. Onderzoekswerk – gericht op het vergroten van technisch-wetenschappelijk inzicht – komt altijd voor de faciliteit in aanmerking, ook als dit gericht is op software. Ontwikkelingswerk komt in aanmerking voor zover dit is gericht op een technisch nieuw fysiek produkt.

Voor de toepassing van de faciliteit houdt dit in dat software-ontwikkeling los van een technisch nieuw fysiek produkt niet in aanmerking komt. De volgende activiteiten op software-gebied komen aldus wel voor de faciliteit in aanmerking:

1. onderzoek ter vergroting van het technisch-wetenschappelijk inzicht bij de S&O-inhoudingsplichtige naar ontwikkeltools of ontwikkelomgevingen;
2. onderzoek naar, of ontwikkeling van systemen, dan wel programmatuur, specifiek en uitsluitend bestemd voor het verrichten van onderzoekswerk;
3. onderzoek naar, of ontwikkeling van programmatuur voor de besturing van voor de S&O-inhoudingsplichtige technisch nieuwe fysieke produkten of produktieprocessen, of technisch nieuwe onderdelen daarvan;
4. onderzoek naar, of ontwikkeling van systemen dan wel programmatuur, zich uitend in voor de S&O-inhoudingsplichtige technisch nieuwe toepassingen in, of technisch nieuwe werkwijzen van fysieke produkten of produktieprocessen.

Dit maakt het mogelijk dat, naast onderzoekswerk, de ontwikkeling van nieuwe software, zonder dat er nieuwe hardware wordt ontwikkeld, voor de faciliteit in aanmerking wordt genomen. Dit geldt voor drie aspecten, te weten:

- software specifiek voor het verrichten van onderzoekswerk,
- besturingssoftware van fysieke produkten of produktieprocessen,
- software waardoor een bestaand fysiek produkt wordt tot een technisch nieuw fysiek produkt. Deze situatie kan inhouden dat software op bijvoorbeeld de gebieden HPCN, patroonherkenning, CSM en digital signal processing in aanmerking wordt genomen.

Toepassingsprogrammatuur (applicatie-software), inclusief het onderhoud daarvan, komt niet voor de faciliteit in aanmerking.

De leden van de fractie van D66 vragen de ministeriële regeling als bijlage bij deze antwoorden op te nemen. Deze regeling is echter nog in bewerking. Wij zullen de inhoud van de ministeriële regeling spoedig na voltooiing openbaar maken.