

Vergaderjaar 2023–2024

36 418

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2024)

AQ

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 mei 2024

De leden van de vaste commissie voor Financiën¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst van 21 maart 2024, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat,² in reactie op de brief van de commissie van 21 februari 2024 over de kabinetsreactie op het evaluatierapport van de innovatiebox over de periode 2010–2019, opgesteld door SEO.³

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hadden naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen.

Naar aanleiding hiervan is op 11 april 2024 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

De Staatssecretaris heeft op 28 mei 2024 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Luijk

¹ Samenstelling:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Geerdink (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² *Kamerstukken I 2023–2024, 36 418, nr. AK.*

³ *Kamerstukken I 2023–2024, 36 418, nr. AH.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Den Haag, 11 april 2024

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 21 maart 2024, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat,⁴ in reactie op de brief van de commissie van 21 februari 2024 over de kabinetsreactie op het evaluatierapport van de innovatiebox over de periode 2010–2019, opgesteld door SEO.⁵

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vinden dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat in de brief van 18 december jl.⁶ de indruk wekt dat de regeling van de innovatiebox positief geëvalueerd is, zonder dit expliciet te maken. De kernbevinding van de evaluatie is echter, volgens deze leden, dat per euro belastingderving via deze regeling slechts 28 eurocent aan innovatie wordt gerealiseerd. Dat is erg weinig, aldus deze leden. Dit onderzoek strookt met eerder onderzoek dat de regeling niet op een doelmatige en doeltreffende manier innovatie bevordert. Deze leden verzoeken u om u helder uit te spreken over de conclusie van deze evaluatie.

Kunt u aangeven waarom de hoofdvraag van deze evaluatie zo is vastgesteld dat ook het (fiscale) vestigingsklimaat op zichzelf wordt onderzocht, los van de effecten op innovatie? Iedere regeling die de belastingdruk vermindert – wat volgens deze leden geldt voor alle optionele fiscale regelingen – wordt dan toch positief geëvalueerd? Hoe beoordeelt u de evaluatie als enkel wordt gekeken naar de effecten op innovatie, dat in de ogen van deze leden het enige logisch is te doen?

Het is volgens de leden van de GL-PvdA-fractie ook relevant hoe de effectiviteit van deze regeling ten behoeve van de innovatie zich verhoudt tot andere regelingen voor innovatie. De Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk creëert blijkens eerdere beleidsevaluaties bijvoorbeeld 90 eurocent aan innovatie-investeringen per euro (belasting)subsidie, waarbij ook het midden- en kleinbedrijf goed bereikt wordt in tegenstelling tot de innovatiebox. Erkent u dat andere regelingen ten behoeve van innovatie beter werken? En zo ja, waarom acteert u of de Minister van Economische Zaken en Klimaat hier niet op naar aanleiding van deze evaluatie?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn er ook interviews gehouden met stakeholders om zicht te krijgen op de aard van speur en onderzoekactiviteiten die gestimuleerd worden door de innovatiebox. Deze leden merken op dat interviews houden met de begunstigden van fiscale regelingen weinig onderbouwing biedt. In de regel zullen de ontvangers van belastinggeld die situatie namelijk als positief beoordelen.

⁴ Kamerstukken I 2023–2024, 36 418, nr. AK.

⁵ Kamerstukken I 2023–2024, 36 418, nr. AH.

⁶ Idem.

Bent u het met deze leden eens dat hier weinig gewicht aan moet worden gegeven?

De begrotingsregel is dat de fiscale regelingen die negatief geëvalueerd worden afgeschaft of versoerd worden. De regeling van de innovatiebox is blijkens de gedane SEO-evaluatie niet doeltreffend en niet macrodoelmatig in het stimuleren van innovatie. Deze leden constateren dat de demissionaire status van het kabinet niet maakt dat bovengenoemde begrotingsregel genegeerd kan worden. Zij vrezen namelijk dat deze negatieve evaluatie dan «achter de kast» valt in de tussenperiode richting een nieuw kabinet en vergeten zal worden. Kunt u toelichten waarom u, danwel de Minister van Economische Zaken en Klimaat, zich niet houden aan de regel om met voorstellen te komen tot afschaffing of versoering? Bent u bereidt alsnog een afschaffings- of versoeringsvoorstel voor te bereiden, ten behoeve van uw opvolger?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en bij voorkeur binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
W.T. van Ballekom

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2024

Met deze brief beantwoord ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA van 11 april jl. met betrekking tot de brief van 18 december 2023 over de kabinetsreactie op het evaluatierapport van de innovatiebox over de periode 2010–2019.⁷

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA geven aan dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat in de brief van 18 december jl. de indruk wekt dat de regeling van de innovatiebox positief geëvalueerd is, zonder dit expliciet te maken. Deze leden vragen om een heldere uitspraak te doen over de conclusie van deze evaluatie.

In de brief van 18 december jl. worden de conclusies van de evaluatie uiteengezet per doelstelling van de regeling. De innovatiebox kent, gelet op de parlementaire geschiedenis, een tweeledige doelstelling: het bevorderen van het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven en het bevorderen van R&D-uitgaven. Afhankelijk van het doel kan een instrument al dan niet doeltreffend of doelmatig zijn. Zoals beschreven in deze brief is ten aanzien van de doelstelling om het vestigingsklimaat te bevorderen de conclusie overwegend positief, namelijk grotendeels doeltreffend en deels doelmatig. Ten aanzien van de doelstelling om *research & development* (R&D) te bevorderen is de innovatiebox beperkt doeltreffend en niet doelmatig, en scoort op die doelstelling overwegend negatief.

Het eenduidig beschrijven van de conclusie van de evaluatie van de innovatiebox als «positief» of «negatief» zonder onderscheid te maken afhankelijk van de doelstelling doet geen recht aan de gedane bevindingen. Een dergelijke conclusie is namelijk afhankelijk van het gewicht dat men geeft aan elk van de twee doelstellingen, alsmede de mate waarin effecten goed vast te stellen zijn. Uit de parlementaire geschiedenis en de meerderheid van de gesprekken die met stakeholders zijn uitgevoerd, blijkt dat het doel om het vestigingsklimaat te bevorderen als de belangrijkste doelstelling wordt gezien.

Daarnaast vragen de leden of aangegeven kan worden waarom de hoofdvraag van deze evaluatie zo is vastgesteld dat ook het (fiscale) vestigingsklimaat op zichzelf wordt onderzocht, los van de effecten op innovatie. Zij geven aan dat iedere regeling die de belastingdruk vermindert – wat volgens deze leden geldt voor alle optionele fiscale regelingen – dan toch positief wordt geëvalueerd. Zij geven aan dat het logisch is om alleen effecten op innovatie te beoordelen.

Voor het evalueren van beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid is het goed definiëren van het beleidsdoel van essentieel belang. Hiervoor wordt standaard de recente parlementaire geschiedenis geraadpleegd. Voor regelingen die meervoudige doelen beogen te realiseren wordt voor ieder doel afzonderlijk de doelmatigheid en doeltreffendheid op dat doel onderzocht. In de parlementaire geschiedenis is aangegeven dat de innovatiebox twee doelen kent waarvan één bevordering van het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven is. De doeltreffendheid en

⁷ Kamerstukken I 2023/24, 36 418, nr. AH.

doelmatigheid van het instrument hierop wordt daarom ook voor dit doel – het bevorderen van het vestigingsklimaat – afzonderlijk onderzocht en maakt dus deel uit van de hoofdvraag.

Niet iedere regeling die de belastingdruk vermindert en ten doel heeft om het vestigingsklimaat te bevorderen krijgt per definitie een positief oordeel.

Ten eerste is het van belang dat het instrument ook daadwerkelijk de locatiekeuze met betrekking tot nieuwe en bestaande activiteiten beïnvloedt (doeltreffendheid). Het gaat dus om de mate waarin een regeling hierin slaagt. Dit hangt onder meer af van de mate waarin soortgelijke instrumenten in andere landen beschikbaar zijn alsook andere (niet fiscale) vestigingsklimaat factoren die een rol spelen bij het kiezen van een locatie, zoals energie- en ICT-infrastructuur.

Ten tweede is het van belang dat de middelen neerslaan bij de beoogde doelgroep en zo min mogelijk negatieve neveneffecten creëren (doelmatigheid). Een regeling kan ook niet doelmatig zijn wanneer langs een andere weg dezelfde doelen gerealiseerd worden, maar waarbij minder uitvoeringskosten, administratieve lasten of budget benodigd zijn. Het is daarom niet zo dat iedere regeling die belastingdruk vermindert positief op deze doelstelling zou scoren. Overigens is het bevorderen van het vestigingsklimaat bij de meeste fiscale regelingen niet een doel van de regeling.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen verder of u erkent dat andere regelingen ten behoeve van innovatie beter werken. En zo ja, willen zij weten waarom het kabinet daarop niet acteert.

Het belastingstelsel kent twee generieke regelingen die beogen R&D te bevorderen: de innovatiebox (via de outputzijde: korting op de winst) en de WBSO (via de inputzijde: korting op de loonkosten). Beide regelingen worden periodiek geëvalueerd op doeltreffendheid. Uit de evaluatie van de innovatiebox over 2010–2019 blijkt dat deze regeling per euro gederfde belastinginkomsten 0,28 eurocent aan extra uitgaven aan speur- en ontwikkelingswerk (S&O) realiseert. Uit de evaluatie van de WBSO over 2011–2017 blijkt dat op de korte termijn de gemiddelde extra uitgaven aan S&O 0,70 eurocent zijn per euro gederfde belastinginkomsten. Per geïnvesteerde euro leidt de WBSO tot meer meetbare extra S&O dan de innovatiebox. De mogelijke effecten op bredere spillovers en R&D-investeringen zijn echter lastig meetbaar en kunnen derhalve niet gekwantificeerd worden. Dit geldt des te meer voor effecten van de innovatiebox aan de outputzijde (winst). Ook is het vestigingsklimaat effect op innovatie – het behouden of aantrekken van R&D-activiteiten voor Nederland – geen onderdeel van deze maatstaf. Dit betekent daarmee dus niet dat dit soort effecten er niet zijn en het is van belang dit in het oog te houden.

Overigens is, zoals benoemd in de evaluatie van de WBSO⁸, het te verwachten effect van de WBSO op het vestigingsklimaat beperkter dan dat van de innovatiebox. Ook dit is belangrijk om mee te wegen bij beslissingen omtrent het innovatiebeleid. Daarnaast merken de leden op dat interviews houden met de begunstigen van fiscale regelingen weinig onderbouwing biedt en dat in de regel de ontvangers van belastinggeld die situatie namelijk als positief zullen beoordelen. Zij vragen of aan dergelijke interviews daarom weinig gewicht gegeven moet worden.

⁸ Evaluatie WBSO 2011–2017 | Rapport | Rijksoverheid.nl

Zoals beschreven in het rapport «Durf te meten»⁹ en het rapport «Durf te leren, ga door met meten»¹⁰ is het van belang voor beleid dat effectmetingen van hoge kwaliteit zijn. Sommige methoden, waaronder surveyonderzoek en interviews bij belanghebbenden, kunnen gevoelig zijn voor sociaalwenselijke of strategische antwoorden. Om een oordeel met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen worden daarom bij voorkeur de inzichten uit verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd.

De betrouwbaarheid van de resultaten uit de afzonderlijke onderzoeksmethoden hangt af van de veronderstellingen die aan de methode ten grondslag liggen en de mate waarin daaraan voldaan is¹¹. Des te minder plausibel de veronderstellingen des te minder gewicht een onderzoeksmethode behoort te krijgen in het uiteindelijke oordeel. Het uiteindelijke oordeel en het exacte gewicht dat onderzoeksmethoden daarin hebben gekregen is echter de afweging van het onafhankelijk onderzoeksbureau. In het geval van het vestigingsklimaat is, bij afwezigheid van kwantitatieve informatie, meer gewicht gegeven aan informatie uit de interviews en enquêtes.

Ook vragen de leden of toegelicht kan worden waarom het kabinet niet met voorstellen tot afschaffing of versobering komt, ter voorbereiding voor mijn ambtsopvolger.

In de evaluatie worden een aantal denkrichtingen of beleidsopties geschetst. Ook is een ambtelijke appreciatie (van enkele) van deze opties gegeven in de fichebundel die het bouwstenenrapport heeft vergezeld¹². Bij een positieve evaluatie van een fiscale regeling is er vanuit het perspectief van doelmatig- en doeltreffendheid geen aanleiding om een geëvalueerde fiscale regeling aan te passen. De huidige begrotingsregels schrijven in algemene zin voor dat het uitgangspunt is dat een regeling wordt afgeschaft of versoerd voor zover deze negatief is geëvalueerd. Indien het de wens van het kabinet is om bij een dergelijke (negatieve) evaluatie een fiscale regeling in stand te houden, dient het kabinet hier in een kabinetsreactie aan de Kamer expliciet op in te gaan. Gezien de demissionaire status van dit kabinet is het aan een volgend kabinet om de uitkomsten van de evaluatie te wegen en te beoordelen of en, zo ja, welke vervolgstappen geboden zijn naar aanleiding van deze evaluatie, en uw Kamer daarover te informeren.

Verder wil ik in dit verband nog wijzen op de brief «Alternatieve dekkingsopties n.a.v. Belastingplan 2024»¹³ waar het kabinet het belang van stabiliteit en voorspelbaarheid in regelingen zoals de innovatiebox benadrukt, omdat deze belangrijk zijn voor de afweging die bedrijven maken als zij nieuwe investeringen in Nederland willen doen. Dit sluit aan op het feit dat stabiliteit en voorspelbaarheid eveneens in de evaluatie zijn benoemd als randvoorwaarden voor de doeltreffendheid van de innovatiebox.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij

⁹ Zie [durf-te-meten-eindrapport-expertwerkgroep-effectmeting.pdf](#) (cpb.nl)

¹⁰ Zie [Durf te leren, ga door met meten](#) (seo.nl)

¹¹ Zie [durf-te-meten-eindrapport-expertwerkgroep-effectmeting.pdf](#) (cpb.nl), hoofdstuk 2. Veronderstellingen i.r.t. enquête- of surveyonderzoek kunnen gevonden worden in paragraaf 2.6 pagina 18.

¹² Zie [Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel](#) | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹³ Kamerstukken | 2023/2024, 36 418, nr. AM.