

# Hoor- en adviescommissie

2021/1571768

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van 27 januari 2021 van United Messaging B.V. te Amsterdam (bezwaarde) ingediend door [REDACTED] van TrooIDs B.V. te Amsterdam tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 18 december 2020 waarbij een subsidieaanvraag op grond van de Uitvoeringsregeling subsidie MKB innovatiestimulering topsectoren Noord-Holland 2020 (Uitvoeringsregeling) is geweigerd.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 18 december 2020, en gelet op de datum waarop het via webformulier ingediende bezwaarschrift is ontvangen, 27 januari 2021, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

#### GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 3b en 8b, 5a en 9 van de Uitvoeringsregeling.

#### INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders hebben besloten om de aangevraagde subsidie voor het project "Unified Messenger Service" te weigeren.

Om voor subsidie in aanmerking te komen moet een haalbaarheidsproject passen binnen de strekking van de Uitvoeringsregeling. De Uitvoeringsregeling zet in op het stimuleren van innovatie bij MKB-ondernemingen. Het projectvoorstel dient, naast een bijdrage te leveren aan de doelen van het innovatieprogramma, ook innovatief te zijn. Voor het begrip duurzame innovatie sluiten verweerders aan bij artikel 2, onder 114, van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV):

*"Nieuwe en innovatie technologie: een ten opzichte van de huidige stand van de techniek nieuwe en nog niet bewezen technologie, die een risico op technologische of industriële mislukking inhoudt en geen optimalisatie of opschaling is van een bestaande technologie."*

Platforms om verschillende social media mee te beheren bestaan al.

Over de huidige stand der techniek en het doel van de ontwikkeling geeft aanvrager zelf ook aan dat voor het ordenen, integreren en weergeven van verschillende diensten in een nieuwe digitale applicatie meerdere technieken van meerdere aanbieders beschikbaar zijn.

Aanvrager maakt gebruik van deze bestaande technieken. Samenwerking met bestaande aanbieders en integratie van bestaande diensten is het beoogde doel.

Hieruit blijkt dat in dit project geen sprake is van innovatie of een technisch risico op mislukken. Daarmee voldoet de aanvraag niet aan artikelen 3b (jo 1e) en 8b van de Uitvoeringsregeling.

Uit het projectplan blijkt dat een deel of het totaal van de projectkosten zal bestaan uit out-of-pocket kosten / kosten derden. Verschillende partijen zullen worden ingehuurd voor

# Hoor- en adviescommissie

2021/1571768

werkzaamheden bij het beantwoorden van alle haalbaarheidsvragen, maar in het projectplan of de begroting wordt niet aangegeven welke activiteiten deze personen en instellingen zullen uitvoeren voor het project en ook worden de kosten niet gespecificeerd. In de begroting zijn alleen bedragen opgenomen voor het totaal aantal uren, het standaard uurtarief en de totale kosten. Ook zijn geen offertes voor de kosten van derden bijgevoegd. Omdat de activiteiten en kosten van derden niet zijn gespecificeerd of onderbouwd, kunnen verweerders niet toetsen of deze voldoen aan artikel 25 van de AGVV. De subsidieaanvraag voldoet daarmee niet aan artikel 9, lid 2 van de Uitvoeringsregeling.

Uit het financieringsplan blijkt dat een aantal privépersonen zal investeren in het project en dat aanvrager zelf een bedrag van € 7.000,- zal investeren in dit project. De bijdragen en toezeggingen van aanvrager en de andere privépersonen en MKB-bedrijven zijn niet onderbouwd. De openingsbalans en het bankafschrift vermelden deze bedragen niet. Mondelinge toezeggingen voor investeringen kunnen verweerders niet accepteren als onderbouwing voor financiële investeringen.

In het projectplan en de toegestuurde stukken wordt niet duidelijk gemaakt hoe hoog de kosten van derden zullen zijn en hoe de projectkosten gefinancierd zullen worden. Daarmee is niet aangetoond dat de activiteiten financieel haalbaar zijn voor de onderneming. Hiermee voldoet de aanvraag niet aan artikel 5a (jo art. 10, lid 1) van de Uitvoeringsregeling.

## VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 27 januari 2021 is het (pro forma) bezwaarschrift ingediend en op 17 maart 2021 zijn de gronden van het bezwaar ingediend.

De behandeling van het bezwaarschrift is aangehouden tot en met 30 maart 2021 in verband met een informeel gesprek.

Op 27 mei 2021 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Bezwaarde heeft aangegeven geen gebruik te willen maken van de gelegenheid de bezwaren mondeling toe te lichten. Verweerders zijn wel op de hoorzitting verschenen. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

## OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

### 1. Bezwaar:

De subsidieaanvraag voldoet wél aan artikel 3, onderdeel b, van de Uitvoeringsregeling. Er is wel sprake van innovatie. De nagestreefde interoperabiliteit, het kunnen werken met je eigen data over en tussen de verschillende applicaties en het breken van de monopolistische posities van de grote bigtech, is dusdanig ingewikkeld en belangrijk voor burgers, dat zelfs op Europees niveau de lidstaten wetgeving willen ter regulering van het mogelijk maken van de interoperabiliteit. Het doen mogelijk maken van de compatibiliteit en interoperabiliteit vereist dat dit veilig dient te gebeuren en de privacy dient te worden beschermd. Dit aspect op zichzelf is al een vernieuwende puzzel waar nieuwe technologie voor dient te worden ontwikkeld zoals ZKP-technieken (Zero Knowledge Protocol).

Het ontwikkelen van een open source innovatie-systeem en het compatibiliseren, flexibiliseren en integreren van verschillende applicaties is vernieuwend en kan niet zonder nieuwe softwareontwikkeling.

De strategie is enerzijds compatibiliseren en protocollen ontwikkelen en anderzijds conversie technieken ontwikkelen ten behoeve van het verhogen van compatibiliteit.

De vinding is mogelijk zelfs patenteerbaar. Er ontstaat mogelijk een sleuteltechnologie en nieuwe protocollen.

Er hoeft gelet op het aanvraagformulier helemaal geen nieuwe technologie te worden ontwikkeld, maar in dit geval is het overduidelijk dat de technologie er nog niet is.

Het ontwikkelen van technologieën om de verschillende systemen compatibel te maken middels adoptietechnieken en conversietechnieken is op zich reeds innovatief.

De subsidieaanvraag voldoet tevens aan artikel 8b, van de Uitvoeringsregeling.

Het project is wel risicovol.

Adaptie van de app door het algemene publiek is natuurlijk een open vraag, maar wel een essentieel vereiste. Bezwaarden zullen een (eigen) interface moeten ontwikkelen om interoperabiliteit en compatibiliteit voor de veelheid van te verbinden applicaties mogelijk te

# Hoor- en adviescommissie

2021/1571768

maken van hun communicatie, persoonlijke gegevens en applicaties. Dit is een ingewikkelde taak om te volbrengen. Ook zullen ze bestaande technologieën/ standaarden dienen uit te breiden. Aanbieders van de huidige applicaties zullen proberen om de acceptatie van Unified Messenger Service te belemmeren.

Bovendien wil wellicht iemand de plannen en ideeën stelen en het is mogelijk moeilijk te beschermen. En als bijvoorbeeld een groot bedrijf het concept zou willen stelen of als niet-commerciële organisaties zouden besluiten om een systeem te bouwen vergelijkbaar met Unified Messenger Service zouden bezwaarden waarschijnlijk overwegen om hun inspanningen samen te voegen met die van anderen, krachten te bundelen en het samenwerken intensiveren, wat het uiteraard compliceert en naast kansen ook weer meer risico's met zich meebrengt.

*Verweer:*

*Het projectplan en vooral ook het bezwaarschrift maken duidelijk dat in dit project niet de technische en financiële haalbaarheid van een concrete innovatie wordt onderzocht, maar dat eerst wordt bepaald welke stakeholders geïnteresseerd kunnen worden, waarna, afhankelijk van de systemen van deze stakeholders, wordt onderzocht welke conversies en aansluitingen nodig zullen zijn om de gewenste compatibiliteit te bewerkstelligen en dus om te bepalen welke innovatie dient te worden ontwikkeld en aan welke technische eisen deze dient te voldoen. Ook blijkt dat het project juist ten doel heeft om de contouren van een haalbaarheidsproject vast te stellen, zodat, zodra helder is wat het softwareontwerp zal moeten behelzen en de technische en financiële risico's in kaart zijn gebracht, dit haalbaarheidsproject alsnog tot een go/no-go beslissing voor het vervolgtraject kan leiden. Omdat geen concrete innovatie wordt onderzocht, is ook nog niet duidelijk of het gaat om een technisch risicovolle innovatie. Het project bevindt zich in een fase voorafgaand aan een haalbaarheidsproject, zoals bedoeld in de Uitvoeringsregeling en de AGVV. Dit blijkt onder meer uit:*

- *Projectplan, pagina 9, vraag 15, technische haalbaarheidsvragen, onder I: 'Functionele en technische eisen: waaraan dienen een device en (cloud)opslag van de consument te voldoen om de applicatie te laten werken?'*
- *Projectplan, pagina 10, vraag 15, economische, juridische en marktvaartstukken, onder III: 'Het gaat hier om het bepalen van een technische roadmap, met technische milestones en 'Go, No-Go' momenten.'*
- *Bezwaar, pagina 2, 2e alinea: 'De omvang en complexiteit determineren van deze te ontwikkelen technieken zijn een deel van het haalbaarheidsonderzoek. De mate van participatie van de verschillende actoren en stakeholders zal een invloed hebben op de complexiteit van de conversie- en ontsluitingstechnieken.'*
- *Bezwaar, pagina 5, onder 6, 2e alinea: 'Bovendien wil United Messaging actief de gemeenschap inschakelen voor het bouwen van diverse nieuwe functionaliteiten die niet aanwezig zijn binnen de bestaande online communicatiediensten.'*
- *Bezwaar, pagina 6, onder 7, 2e alinea: 'Na het haalbaarheidsonderzoek en de SWOT-analyse kunnen we beoordelen wat de softwaredesign zal moeten behelzen. Hierdoor zullen, afhankelijk van de veelheid en verschillende aan te sluiten systemen, en van de medewerking / interesse en eventuele dwarsliggen van stakeholders meer of minder eisen aan de supervisie en reinforcement van de algoritme worden gesteld. Zo ook met betrekking tot de ZKP-techniek.' Bovenstaande wordt bevestigd doordat in het projectplan en in het bezwaarschrift wel wordt gesteld dat het project vernieuwend is, maar niet wordt uitgelegd of onderbouwd wat de vernieuwing precies inhoudt, of wat het technisch risico behelst. Dit blijkt uit verschillende antwoorden op vragen in het projectplan die zijn aangehaald in de weigeringsbeschikking, en verder onder meer uit onderstaande punten.*
- *In het projectplan onder vraag 6 (motivering technisch en financieel risico) wordt niet gemotiveerd wat het technisch of financieel risico is, maar wordt aangegeven dat zal worden onderzocht welke middelen nodig zullen zijn en dat de onderneming financiële ondersteuning nodig heeft voor het haalbaarheidsproject.*
- *Bezwaar, pagina 3, onder 1: 'Voor de nagestreefde interoperabiliteit, het kunnen werken met je eigen data over en tussen de verschillende applicaties, is dusdanig ingewikkeld en uitermate belangrijk voor burgers dat het breken van de monopolistische posities van de grote bigtech, zelfs op Europese niveau de lidstaten wetgeving willen ter regulering van het mogelijk maken van de interoperabiliteit.'*
- *Bezwaar, pagina 3, onder 2). 'Dit aspect op zichzelf is al een vernieuwende puzzel waar nieuwe technologie voor dient te worden ontwikkeld, zoals ZKP-technieken (Zero Knowledge Protocol).'*

# Hoor- en adviescommissie

2021/1571768

- *Bezwaar, pagina 4, onder 3, eerste streepje: 'Dit is een zeer uitdagende en een zeer ingewikkelde puzzel, vanwege te ontwikkelen software en een complexe strategie van adaptatie. Dit brengt aanzienlijke risico's met zich mee ten aanzien van de technologische en industriële kans van slagen.'*
- *Bezwaar, pagina 4 onder 4. Hier wordt aangegeven dat het vermoeden bestaat dat de technieken in aanmerking komen voor octrooi. Maar een vermoeden van patenteerbaarheid is geen onderbouwing voor een technisch risico.*
- *Bezwaar, pagina 5, onder 7: 'Het ontwikkelen van technologieën om de verschillende systemen compatibel te maken middels adoptietechnieken en conversietechnieken is op zich reeds innovatief....Maar het is nog veel meer innovatief als je iets ontwikkelt wat aansluiting op bestaande systemen mogelijk maakt en dat mogelijk maakt met diverse te ontsluitingen en conversies.'*
- *Bezwaar, pagina 7, laatste alinea. 'Wij zullen een (eigen) interface moeten ontwikkelen om interoperabiliteit en compatibiliteit voor de veelheid van te verbinden applicaties mogelijk te maken van hun communicatie, persoonlijke gegevens en applicaties. Dit is een ingewikkelde taak om te volbrengen. Ook zullen we moeten bestaande technologieën / standaarden dienen uit te breiden.'*

*Ten slotte nog een opmerking over het gebrek aan aansluiting bij de MKB-innovatieagenda topsector Creatieve Industrie 2020. Om binnen de aanvraagronde van 2020 in aanmerking te kunnen komen voor subsidie dienen projecten aan te sluiten bij een van de MKB-agenda's topsectoren (Staatscourant 2020, 12904 van 5 maart 2020). De subsidieaanvraag is ingediend onder de topsector Creatieve industrie, thema Energietransitie en duurzaamheid. Deze MKB-innovatieagenda richt zich op vier onderwerpen:*

- 1. CO2 vrije gebouwde omgeving,*
- 2. Emissieloze mobiliteit voor mensen en goederen,*
- 3. Circulaire economie, en*
- 4. Toekomstbestendige mobiliteitssystemen.*

*In de integrale heroverweging naar aanleiding van het bezwaar, hebben verweerders geconstateerd dat zij de weigeringsgrond op de aansluiting bij de MKB-innovatieagenda voor de Creatieve Industrie, thema Energietransitie en duurzaamheid te summier hebben onderbouwd en dat deze weigeringsgrond niet alleen geldt vanwege het gebrek aan innovatie, maar ook omdat het project inhoudelijk niet aansluit bij de MKB-innovatieagenda.*

*Verweerders menen dat de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd niet passen binnen een van de MKB innovatieagenda's topsectoren omdat geen sprake is van innovatie volgens de door hen gehanteerde definitie en omdat het project niet aansluit bij de MKB-innovatieagenda topsector Creatieve Industrie 2020.*

*Het project sluit mogelijk wel aan bij de topsector HTSC & ICT. Dit is een topsector die door de provincie Noord-Holland in 2020 niet is opengesteld in de Uitvoeringsregeling. Aanvragen voor projecten die aansluiten bij deze topsector konden worden ingediend bij het landelijk loket van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland /RvO.*

*Verweerders concluderen dat noch uit het projectplan, noch uit het bezwaarschrift blijkt dat sprake is van een concrete innovatie, omdat niet is aangetoond dat de voorgenomen activiteiten waarop het haalbaarheidsproject betrekking heeft in technische en financiële zin voldoende risicovol zijn om een haalbaarheidsproject te rechtvaardigen. Verweerders concluderen verder dat het project niet aansluit bij de MKB-innovatieagenda Creatieve Industrie 2020. Het project voldoet daarmee niet aan artikelen 3b en 8b van de Uitvoeringsregeling.*

## Overweging commissie

*Over de toepassing van artikel 3, aanhef en onder b, van de Uitvoeringsregeling.*

*Artikel 3, aanhef en onder b, van de Uitvoeringsregeling luidt als volgt:*

*Om voor subsidie op grond van deze regeling in aanmerking te komen, wordt voldaan aan de volgende vereisten:*

*(...)*

*b. de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd passen binnen een van de innovatieprogramma's topsectoren:*

- 1. agri & food;*
- 2. biobased economy;*
- 3. chemie;*
- 4. creatieve industrie;*
- 5. energie;*

# Hoor- en adviescommissie

2021/1571768

6. life sciences and health

7. logistiek;

8. tuinbouw & uitgangsmaterialen; of

9. water;

Artikel 1, aanhef onderdeel e, van de Uitvoeringsregeling luidt als volgt:

In deze regeling wordt verstaan onder:

(...)

e. MKB-innovatieagenda's Topsectoren, die zijn vindbaar via <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/mit-regeling>

De commissie constateert dat de begrippen innovatieagenda en innovatieprogramma door elkaar worden gebruikt.

Bezwaarde heeft in zijn subsidieaanvraag aangegeven dat hij met zijn aanvraag wil aansluiten bij de innovatieagenda voor de topsector "Creatieve industrie" en daarbinnen meer specifiek om een projectvoorstel met betrekking tot het onderliggende thema "Energietransitie en duurzaamheid".

In paragraaf 3.2 van de MKB innovatieagenda topsectoren wordt het volgende aangegeven:

De creatieve industrie (volgens de disciplines zoals in de inleiding beschreven) kan voorstellen indienen om met de MIT regeling:

- integrale en innovatieve oplossingen te ontwikkelen;
- die een versnelling van innovatie bewerkstelligen en de concurrentiekracht van de Nederlandse industrie versterken;
- en bijdragen aan de maatschappelijke uitdagingen in het missiegedreven topsectorenbeleid.

Een aanvraag moet passen bij de thematische keuzes die de topsector maakt. De MBK-innovatieagenda richt zich op vier missies:

- Een CO2-vrije gebouwde omgeving in 2050;
- Emissieloze mobiliteit voor mensen en goederen in 2050;
- Circulaire economie: Ontwerp voor circulariteit en vertrouwen, gedrag en acceptatie;
- Toekomstbestendige mobiliteitssystemen, daar waar het gaat om smart mobility en integrale gebiedsontwikkeling.

Verweerders hebben in het verweerschrift en tijdens de zitting aangegeven dat zij de weigeringsgrond ingevolge artikel 3b van de Uitvoeringsregeling te summier hebben onderbouwd en dat deze weigeringsgrond niet alleen geldt vanwege het gebrek aan innovatie, maar ook omdat het project inhoudelijk niet aansluit bij de MKB-innovatieagenda.

De commissie constateert dat de aanvraag niet aansluit bij de topsector Creatieve industrie, thema Energietransitie en duurzaamheid en de vier missies waarop deze MBK-innovatieagenda zich richt. Bezwaarde wil met de Unified Messenger Service een digitale applicatie ontwikkelen die gebruikers van online communicatiediensten een geordend en geïntegreerd overzicht biedt. De commissie ziet hierin geen overeenkomst met de bovengenoemde thematische keuzes.

Nu de aanvraag alleen al geweigerd dient te worden op grond van artikel 3b van de Uitvoeringsregeling op grond van het feit dat de aanvraag niet aansluit bij de topsector Creatieve industrie, thema Energietransitie en duurzaamheid en de vier missies waarop deze MBK-innovatieagenda zich richt, komt de commissie niet meer toe aan de vraag of de aanvraag innovatief is en of dat bezwaarde mag worden tegengeworpen.

Wellicht ten overvloede merkt de commissie hierover op dat het begrip innovatie voor deze topsector een rol speelt bij de beoordeling van subsidieaanvragen. Het moet immers gaan om voorstellen om:

- integrale en *innovatieve* oplossingen te ontwikkelen;
- die een versnelling van *innovatie* bewerkstelligen en de concurrentiekracht van de Nederlandse industrie versterken;
- en bijdragen aan de maatschappelijke uitdagingen in het missiegedreven topsectorenbeleid.

Verweerders konden en mochten naar het oordeel van de commissie in het kader van artikel 3b van de Uitvoeringsregeling inderdaad beoordelen of het aangevraagde project innovatief is.

# Hoor- en adviescommissie

2021/1571768

Verweerders hebben aangegeven bij die beoordeling gebruik te maken van de definitie zoals opgenomen in artikel 2 lid 114 van de AGVV:

"Nieuwe en innovatieve technologie": een ten opzichte van de huidige stand van de techniek nieuwe en nog niet bewezen technologie, die een risico op technologische of industriële mislukking inhoudt en geen optimalisatie of opschaling is van een bestaande technologie.

Verweerders stellen terecht dat er geen concrete technologie of software wordt beschreven. De aanvraag is naar het oordeel van de commissie in die zin onvoldoende concreet om te kunnen beoordelen of er sprake is van innovatie.

De commissie is van oordeel dat verweerders de weigeringsgrond op basis van artikel 3b van de Uitvoeringsregeling in stand kunnen laten, waarbij evenwel als primaire onderbouwing dient te gelden dat het project niet aansluit bij de MKB-innovatieagenda voor de Creatieve Industrie, thema Energietransitie en duurzaamheid en de daarvoor aangewezen missies.

*Over de toepassing van artikel 8b van de Uitvoeringsregeling.*

Artikel 8b van de Uitvoeringsregeling geeft aan dat de voorgenomen activiteiten waarop het haalbaarheidsproject betrekking heeft, in technische en financiële zin voldoende risicovol moeten zijn om een haalbaarheidsproject te rechtvaardigen.

Verweerders geven aan dat het project waarvoor subsidie wordt aangevraagd zich bevindt in een fase voorafgaand aan een haalbaarheidsproject, zoals bedoeld in de Uitvoeringsregeling en de AGVV. Verweerders citeren ter onderbouwing van dat standpunt uit de aanvraag en uit het bezwaarschrift.

De commissie merkt daarover op dat voor zover verweerders de aanvraag hebben geweigerd op grond van de overweging dat er geen sprake is van een haalbaarheidsproject omdat het niet voldoet aan de kenmerken daarvan, de weigering dient te worden uitgebreid tot de grondslag van artikel 7 en 8, aanhef en onder a van de Uitvoeringsregeling, juncto artikel 1, aanhef en onder c van de Uitvoeringsregeling en artikel 2, onder 87 van de AGVV.

Artikel 7 van de Uitvoeringsregeling geeft aan dat subsidie kan worden verstrekt voor het uitvoeren van een haalbaarheidsproject in voorbereiding op een Research & Development project. Om voor subsidie voor een haalbaarheidsproject in aanmerking te komen, moet conform artikel 8, aanhef en onder a van de Uitvoeringsregeling het haalbaarheidsproject voor ten minste 60% bestaan uit een haalbaarheidsstudie en voor ten hoogste 40% uit industrieel onderzoek of experimentele ontwikkeling;

Artikel 1 onder c. van de Uitvoeringsregeling geeft als definitie van een haalbaarheidsproject: een project dat bestaat uit het verrichten van een haalbaarheidsstudie of een combinatie van een haalbaarheidsstudie en industrieel onderzoek of een experimentele ontwikkeling als bedoeld in artikel 2, onder respectievelijk 87, 85 en 86, van de AGVV.

Artikel 2 onder 87 van de AGVV geeft aan dat een haalbaarheidsstudie het onderzoek en de analyse van het potentieel van een project is, met als doel de besluitvorming te ondersteunen door objectief en rationeel de sterke en de zwakke punten van een project, de kansen en risico's in kaart te brengen, waarbij ook wordt aangegeven welke middelen nodig zijn om het project te kunnen doorvoeren en wat uiteindelijk de slaagkansen zijn.

De commissie is van oordeel dat door verweerders terecht wordt gesteld dat het project zich nog bevindt in een fase voorafgaand aan een haalbaarheidsproject, zoals bedoeld in de Uitvoeringsregeling en de AGVV. Uit de aanvraag blijkt dat aanvrager nog aan het onderzoeken is welke stakeholders geïnteresseerd kunnen worden, waarna, afhankelijk van de systemen van deze stakeholders, wordt onderzocht welke conversies en aansluitingen nodig zullen zijn om de gewenste compatibiliteit te bewerkstelligen en dus om te bepalen welke innovatie dient te worden ontwikkeld en aan welke technische eisen deze dient te voldoen. Ook constateren verweerders terecht dat het project juist ten doel heeft om de contouren van een haalbaarheidsproject vast te stellen, zodat, zodra helder is wat het softwareontwerp zal moeten behelzen en de technische en financiële risico's in kaart zijn gebracht, dit haalbaarheidsproject alsnog tot een go/no-go beslissing voor het vervoltraject kan leiden.

# Hoor- en adviescommissie

2021/1571768

Verweerders dienen gezien het voorgaande de grondslag van het bestreden besluit uit te breiden met artikel 7 en 8, aanhef en onder a van de Uitvoeringsregeling, juncto artikel 1, aanhef en onder c van de Uitvoeringsregeling en artikel 2, onder 87 van de AGVV.

Omdat het plan onvoldoende concreet is en om deze reden niet kan worden vastgesteld of sprake is van innovatie, is ook nog niet duidelijk of het gaat om een technisch of financieel risicovolle innovatie. Het gegeven dat het idee wellicht "gestolen" kan worden, geeft evenmin reden om het project als technisch en financieel risicovol te bestempelen. Ook het overige dat naar voren wordt gebracht is onvoldoende concreet om hieruit af te leiden dat er sprake is van de in de regeling genoemde risico's. Bezwaarde legt onvoldoende uit waaruit het technische of financiële risico zou bestaan.

De commissie is van oordeel dat de aanvraag terecht is afgewezen op grond van artikel 8b van de Uitvoeringsregeling.

## 2. Bezwaar

Het niet toekennen van de subsidie is in strijd met artikel 4:84 van de Awb, omdat het doel van de regeling ziet op duurzame innovaties die een bijdrage leveren aan een duurzame vernieuwende economie. Bezwaarde meent dat de aanvraag is beoordeeld op regels die (kennelijk) niet adequaat zijn om een dusdanig gewenste innovatie te herkennen en verzoekt daarom om de regels te vergeten en de innovatie op zijn merites te beoordelen en op wat de innovatie kan bewerkstelligen in lijn van de nagestreefde doelen van de MIT-regeling.

### *Verweer*

*De doelstelling van de Uitvoeringsregeling, zoals verwoord in de overweging, is geen beleidsregel, maar een onderdeel van de subsidieregeling, die onder Awb titel 4.2 (subsidies) valt, en niet onder titel 4.3 (beleidsregels). De weigering van subsidie kan dan ook niet in strijd zijn met Awb, artikel 4:84.*

*Om voor subsidie in aanmerking te komen moeten projecten bijdragen aan de doelstelling, maar verder ook voldoen aan de regels van de Awb, de AGVV en de Uitvoeringsregeling. Deze regels zijn opgesteld om de rechtmatigheid en rechtsgelijkheid van subsidieverlening te borgen. Door te toetsen op vooraf opgestelde, openbaar gepubliceerde regels is het voor alle (potentiële) subsidieaanvragers duidelijk waaraan een project moet voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen, zodat subsidie rechtmatig kan worden verleend. Ook dwingen deze regels de provincie alle subsidieaanvragen op basis van dezelfde criteria te beoordelen, waardoor aanvragers gelijk behandeld worden.*

*De regels van de Awb, AGVV en Uitvoeringsregeling zijn dwingend van aard en kunnen door verweerders niet worden 'vergeten'.*

### Overweging commissie

De commissie ziet geen strijd met artikel 4:84 van de Awb. De Uitvoeringsregeling betreft provinciale wetgeving en geen beleidsregel. Verweerders dienen de Uitvoeringsregeling uit te voeren en daarbij te beoordelen of aanvrager voldoet aan de daarin gestelde voorwaarden en eisen. Verweerders doen dit.

## 3. Bezwaar

De financiële middelen en competenties van bezwaarde zijn nog niet scherp omlind, maar de organisatie heeft wel voorzieningen aangebracht zodat er coherent en voldoende toegang is ontstaan tot de voor het haalbaarheidsonderzoek benodigde middelen. De projectleider voert het onderzoek uit, met of zonder aanvullende arbeidskracht, voorziet en financiert dat wat aanvullend benodigd is. De eventuele arbeid vanuit samenwerkingen met universiteiten wordt ingebracht, extra competenties (veelal in feedback en consulten) kunnen worden aangewend middels de voorzieningen (zie het als beschikbare kennisvouchers) en eventueel wel of niet gebruikte voorzieningen kunnen worden gedragen met de door Kerkhof ingebrachte financiering, middels ingebrachte middelen, arbeid, competenties, tijd en financiële middelen.

De nadruk ligt op risicoreductie middels deze flexibilisering en communicerende vatstructuur.

Er is extra financieringsruimte gecreëerd middels off-Balance financiering en achtergestelde betaling van in te schakelen derden. De enige kosten zijn de geforfaiteerde kosten, omdat nagenoeg de meeste uren worden gemaakt door de projectleider. Indien de universiteiten en studenten betrokkenheid tonen en wensen, zullen er ook werkzaamheden verricht worden door

# Hoor- en adviescommissie

2021/1571768

studenten. Maar daar kan in de begroting nog niet vanuit worden gegaan, omdat er nog geen concrete samenwerkingen zijn geëffectueerd. Naast deze werkzaamheden zijn er mensen betrokken vanuit affiniteit en kan hun deskundigheid worden ingewonnen wanneer gewenst. Dit betreft de genoemde personen in vraag 17. De werkzaamheden van deze personen zullen geen geldstromen teweegbrengen omdat het achtergestelde leningen zullen betreffen of off-balance financieringen.

Aanvrager heeft bij het opmaken van de aanvraag niet begrepen dat de toezeggingen schriftelijk onderbouwd dienden te worden. Indien gewenst, kan dit echter wel worden bevestigd en geleverd.

## *Verweer*

*Om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen dienen projecten mede te voldoen aan een aantal financiële voorwaarden, zoals vermeld in de AGVV, artikel 25 (Uitvoeringsregeling artikel 9), en de Uitvoeringsregeling artikel 5a. De gegevens in de subsidieaanvraag moeten het mogelijk maken om het projectplan te toetsen aan deze voorwaarden. In het projectplan en het bezwaarschrift zijn de kosten van derden niet gespecificeerd of onderbouwd. In het bezwaarschrift betoogt bezwaarde dat zowel de inzet van arbeid van hemzelf als van anderen, als van financiële middelen zo flexibel mogelijk zullen worden ingezet. Hierdoor is het voor hem niet mogelijk op voorhand inzicht te geven in welke activiteiten zullen worden uitgevoerd door hemzelf of door anderen, of er kosten zijn verbonden aan de inzet van derden, en hoe hoog deze eventuele kosten zullen zijn. Dit betekent dat zowel de begroting als het financieringsplan geen inzicht geven in de te verwachten financiële situatie van het project.*

*Verweerders constateren dat zij terecht de beslissing hebben genomen om subsidie te weigeren omdat het op basis van de aangeleverde informatie niet mogelijk is te toetsen of de activiteiten en kosten derden voldoen aan artikel 25 van de AGVV en omdat niet is aangetoond dat de activiteiten financieel haalbaar zijn voor de onderneming. Daarmee voldoet het project niet aan artikelen 9 en 5a van de Uitvoeringsregeling.*

## Overweging commissie

Artikel 5 van de Uitvoeringsregeling geeft aan dat Subsidie wordt geweigerd indien:

- a. de activiteit niet financieel haalbaar is;
- (...)

Artikel 9 van de Uitvoeringsregeling geeft aan dat

1. Subsidie voor het uitvoeren van een haalbaarheidsproject wordt verstrekt voor de kosten genoemd in artikel 25, derde en vierde lid, van de Algemene groepsvrijstellingsverordening.
- (...)

Artikel 25, derde en vierde lid, van de AGVV luidt als volgt:

3. De in aanmerking komende kosten van onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten worden bij een specifieke categorie onderzoek en ontwikkeling ingedeeld en betreffen:

- a) personeelskosten: onderzoekers, technici en ander ondersteunend personeel voor zover zij zich met het onderzoeksproject bezighouden;
- b) kosten van apparatuur en uitrusting voor zover en zolang zij worden gebruikt voor het project. Wanneer deze apparatuur en uitrusting niet tijdens hun volledige levensduur voor het project worden gebruikt, worden alleen de afschrijvingskosten overeenstemmend met de looptijd van het project, berekend volgens algemeen erkende boekhoudkundige beginselen, als in aanmerking komende kosten beschouwd;
- c) kosten van gebouwen en gronden voor zover en zolang zij worden gebruikt voor het project. Wat gebouwen betreft, worden alleen de afschrijvingskosten overeenstemmend met de looptijd van het project, berekend volgens algemeen erkende boekhoudkundige beginselen, als in aanmerking komende kosten beschouwd. Wat gronden betreft, komen de kosten voor de commerciële overdracht of de daadwerkelijk gemaakte kapitaalkosten in aanmerking;
- d) kosten van contractonderzoek, kennis en octrooien die op arm's length-voorwaarden worden gekocht bij of waarvoor een licentie wordt verleend door externe bronnen, alsmede kosten voor consultancy en gelijkwaardige diensten die uitsluitend voor het project worden gebruikt;
- e) bijkomende algemene kosten en andere operationele uitgaven, waaronder die voor materiaal, leveranties en dergelijke producten, die rechtstreeks uit het project voortvloeien.

4. Bij haalbaarheidsstudies zijn de in aanmerking komende kosten de kosten van de studie.



# Hoor- en adviescommissie

2021/1571768

De commissie is van oordeel dat in het bestreden besluit terecht wordt geconstateerd dat de kosten niet zijn gespecificeerd of onderbouwd en dat uit het projectplan niet duidelijk wordt hoe hoog de kosten van derden of out-of-pocket kosten zullen zijn. Ook wordt terecht geconstateerd dat het projectplan onvoldoende duidelijkheid geeft over de financiering van het project. De toezeggingen van aanvrager zelf en anderen zijn niet onderbouwd.

De toelichting in het bezwaarschrift geeft geen nadere concretisering van de kosten of onderbouwing van de financiering. Een schriftelijke bevestiging van mogelijke toezeggingen – zoals bezwaarde heeft aangeboden aan te leveren – kan op zichzelf dit gebrek niet wegnemen. Terecht is geoordeeld dat de aanvraag eveneens dient te worden geweigerd op grond van artikel 5a en 9 lid 1 van de Uitvoeringsregeling.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 27 mei 2021 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet hoeft te worden herroepen, maar dat wel een verbetering van zowel grondslag als gronden voor het afwijzen van de subsidie nodig is.

De commissie adviseert verweerders om:

- De weigeringsgrond op basis van artikel 3b van de Uitvoeringsregeling in stand te laten, waarbij evenwel als primaire onderbouwing dient te gelden dat het project niet aansluit bij de MKB-innovatieagenda voor de Creatieve Industrie, thema Energietransitie en duurzaamheid en de daarvoor aangewezen missies;
- De grondslag van het bestreden besluit uit te breiden met de weigeringsgronden als genoemd in artikel 7 en 8, aanhef en onder a van de Uitvoeringsregeling, juncto artikel 1, aanhef en onder c van de Uitvoeringsregeling en artikel 2, onder 87 van de AGVV;
- Het bestreden besluit voor het overige in stand te laten.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift namens United Messaging B.V. te Amsterdam d.d. 27 januari 2021 te adviseren bezwaarde in zijn bezwaren te ontvangen, het bestreden besluit in stand te laten en de gronden en grondslag voor de afwijzing van de subsidie te verbeteren met inachtneming van het advies.

Haarlem, 27 mei 2021

de Hoor- en adviescommissie,  
Kamer II



fungerend secretaris



mevrouw mr. E.C. Berkouwer,  
voorzitter