

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van 16 december 2020 van Sparrow B.V. te Amstelveen (bezwaarde) ingediend door Innofunding B.V. te Haarlem tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 4 november 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, 4 november 2020, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 16 december 2020, 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 artikel 8, onderdelen b, e en f van de Uitvoeringsregeling.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders hebben besloten om de aangevraagde subsidie voor het project “Duurzaam binnenstedelijk pakketvervoer” 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).

Het ontwikkelen van binnenstedelijk pakketvervoer met elektrische voertuigen is niet nieuw. Daarnaast is de ontwikkeling van een applicatie voor dit pakketvervoer al in gebruik. Dit blijkt uit de website. Er zijn in die zin geen nieuwe of nog technologische uitdagingen voor dit project. Verweerders zien het project als een doorontwikkeling met een bestaande techniek en applicatie voor een reeds bestaande dienst met enkele nieuw te introduceren elementen binnen de reeds bestaande diensten.

Het project valt niet onder de gehanteerde definitie van innovatie en innovatieve technologie zoals bedoeld in de Uitvoeringsregeling en de innovatieprogramma's van de topsectoren en voldoet daarmee niet aan artikel 3b van de Uitvoeringsregeling.

De aanvraag wordt voorts niet als technisch en financieel voldoende risicovol gezien in de zin van artikel 8b van de Uitvoeringsregeling. De voorgenomen activiteiten waar het haalbaarheidsproject betrekking op heeft, moeten voldoende risicovol zijn op zowel technisch als financieel gebied om het haalbaarheidsonderzoek te rechtvaardigen.

Uit de diensten die al worden aangeboden op de website www.hurby.app blijkt dat de binnenstedelijke pakketdienst al is uitgerold in Haarlem, Heemstede, Bloemendaal, Overveen, Aerdenhout en Amersfoort. Bezwaarde is bezig met de verfijning van de daadwerkelijke uitrol van het project, waar haalbaarheidsonderzoek voorafgaand aan dit project al heeft plaatsgevonden.

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

De bijgevoegde offerte is niet te scharen onder experimentele ontwikkeling voor een nog te ontwikkelen dienst/product. Deze kosten zullen voor de doorontwikkeling meer van belang zijn en daar is het onderdeel haalbaarheid van de Uitvoeringsregeling niet voor bestemd.

Uit de haalbaarheidsvragen blijkt dat er geen nieuwe en/of technologische toepassingen worden toegepast. Het ontwikkelen van een applicatie waarin de ophaal- of bezorgdienst kan worden ingepland is evenmin technisch risicovol. Ook de experimentele ontwikkeling van een localbox wordt niet technisch of financieel risicovol geacht.

Het project draagt niet bij aan het creëren van economische waarde voor de logistieke topsector, Noord-Holland en Nederland. De aanvraag voldoet niet aan artikel 8e van de Uitvoeringsregeling.

Verweerders achten het projectplan gezien het bovenstaande onvoldoende van kwaliteit. De aanvraag voldoet niet aan artikel 8f van de Uitvoeringsregeling.

Er is sprake van het gebruik van bestaande technieken voor productontwikkeling/optimalisatie, en niet van innovatie zoals bedoeld in de Uitvoeringsregeling en de innovatieprogramma's topsectoren. De activiteiten zijn in technische en financiële zin niet voldoende risicovol om het haalbaarheidsproject te rechtvaardigen. Het project draagt niet bij aan het creëren van economische waarde voor de logistieke topsector, Noord-Holland en Nederland en het projectplan is onvoldoende van kwaliteit. Daarmee voldoet de aanvraag niet aan de artikelen 3, onderdeel b, en artikel 8, onderdelen b, e en f van de Uitvoeringsregeling.

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

Bezwaargrond 1:

De subsidie wordt ten onrechte geweigerd op basis van de weigeringsgrond in artikel 3, onder b, van de Uitvoeringsregeling. Verweerders beargumenteren echter niet waarom het project niet aansluit bij één van de topsectoren, maar sluiten voor het begrip duurzame innovatie aan bij de definitie van "nieuwe en innovatieve technologie" zoals opgenomen in artikel 2, onder 114, van de AGVV.

Dat doen verweerders ten onrechte. Verweerders dienen gelet op de begripsbepaling neergelegd in artikel 1 van de Uitvoeringsregeling aan te sluiten bij artikel 2, onder respectievelijk 87, 85 en 86, van de AGVV.

Het bestreden besluit is hiermee niet gebaseerd op artikel 3, onderdeel b, van de Uitvoeringsregeling. De weigeringsgronden ten aanzien van dit artikel moeten derhalve komen te vervallen.

In de Subsidieaanvraag is bij vraag 19 aangegeven dat dit project aansluit bij Topsector "Logistiek" en specifiek binnen het thema "Logistieke concepten en bijbehorende businessmodellen voor circulaire netwerken". Dit is bij vraag 20 vervolgens uitgebreid gemotiveerd. Waarom verweerders van mening zijn dat het project niet aansluit bij deze topsector, wordt door hen niet onderbouwd.

Verweer:

De Uitvoeringsregeling en innovatieprogramma's topsectoren richten zich op het stimuleren van innovatie bij MKB ondernemingen. Artikel 3b refereert naar de MKB innovatie programma's. Omdat er geen definitie gehanteerd wordt wat duurzame innovatie betekent hebben verweerders aansluiting gezocht bij artikel 2 lid 114 van de AGVV. Het project sluit niet aan bij deze definitie. De definitie luidt: 'Nieuwe en innovatieve technologie van een product of dienst: een ten opzichte van de huidige stand van de techniek nieuwe en nog niet bewezen technologie, die een risico op technologisch of industriële mislukking inhoudt en geen optimalisatie of opschaling is van een bestaande technologie.'

Artikel 3b van de Uitvoeringsregeling verwijst niet naar de definities zoals vermeld onder artikel 1 van de Uitvoeringsregeling (1c: Haalbaarheidsproject / 1b: Experimentele ontwikkeling / 1d: Industrieel onderzoek) en in artikel 2, onder 85, 86 en 87 van de AGVV. Artikel 3b verwijst wel naar de MKB innovatieagenda's topsectoren, zoals vastgelegd in de Staatscourant 2020, 12904, en waarnaar verwezen wordt op de website van de RvO: <https://www.rvo.nl/subsidie-enfinancieringswijzer/mit-regeling>. Deze MKB innovatieagenda's zijn landelijk vastgesteld door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Verder geeft de definitie een handvat voor een gelijke beoordeling van subsidieaanvragen.

De definitie van duurzame innovatie is niet in strijd met andere definities die wel in de UVR of relevante wetgeving (AGVV) staan.

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

Deze definitie wordt sinds de aanvraagronde 2019 gehanteerd en is daarmee bestand beleid geworden.

De definitie is in 2019 en 2020 ook gecommuniceerd met (potentiele) aanvragers via de 'Toelichting op de Uitvoeringsregeling', en via het 'Subsidie aanvraagformulier, onder Projectgegevens, B. Beoogde duurzame innovatie die een bijdrage levert aan en duurzame, vernieuwende en ondernemende economie'.

De Uitvoeringsregeling stelt als Algemeen vereiste (artikel 4, lid 1) dat: 'Een aanvraag om subsidie wordt ingediend door middel van het voor deze Uitvoeringsregeling op www.noordholland.nl/Loket/Subsidies beschikbaar gesteld aanvraagformulier'.

Dit algemene vereiste zorgt ervoor dat alle aanvragers op de hoogte zijn van het feit dat aansluiting wordt gezocht bij de genoemde definitie van innovatie.

Innofunding, vertegenwoordiger van Sparrow B.V. in deze, heeft ook subsidieaanvragen in 2019 ingediend en had op de hoogte kunnen zijn van het gebruik van de definitie.

Op basis van het bovenstaande concluderen verweerders dat zij in het streven naar een gelijke behandeling van aanvragers terecht gebruik maken van de discretionaire bevoegdheid om aansluiting te zoeken bij een reeds bestaande en gehanteerde definitie binnen de AGVV om het begrip duurzame innovatie te verduidelijken in aanvulling op de Uitvoeringsregeling.

Bezwaarde spreekt niet tegen dat er geen sprake is van doorontwikkeling of optimalisatie van bestaande technologie.

Tijdens de hoorzitting hebben verweerders aangegeven dat de verwijzing naar de topsector in het bestreden besluit misschien wat onderbelicht is gebleven. In dat besluit wordt alleen over innovatie gesproken en niet aangesloten bij de missie in de topsector logistiek.

In de topsector logistiek, wordt een tweeledige missie verwoord; een maximale bijdrage leveren aan de maatschappelijke uitdagingen (met nadruk op energietransitie en duurzaamheid) en tegelijkertijd het bevorderen van innovaties en de adaptatie van nieuwe technologieën om zo de economische slagkracht en het verdienvermogen van Nederlandse logistiek te verbeteren.

De bijdrage aan de maatschappelijke uitdagingen blijft onderbelicht en verweerders zien geen adaptatie van nieuwe technologieën. Er wordt gebruik gemaakt van elektrische auto's en een app, maar in de aanvraag ontbreekt uitleg waarom sprake is van innovatie of adaptatie van nieuwe technologieën.

Overweging commissie

Verweerders leggen in het bestreden besluit de nadruk op het feit dat het project niet innovatief is en dat de subsidieaanvraag om die reden wordt geweigerd ex artikel 3 onder b van de Uitvoeringsregeling. De commissie kan deze redenering niet volgen en zal dat hieronder toelichten.

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;
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>;

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

De commissie constateert dat de begrippen innovatieagenda en innovatieprogramma door elkaar gebruikt worden en gaat ervan uit dat er op hetzelfde gedoeld wordt.

In het bestreden besluit wordt met name aangegeven dat het project niet valt onder de definitie van innovatie en innovatieve technologie. Gelet op bovengenoemde artikelen kan naar het oordeel van de commissie het “niet innovatief zijn van een project” op zichzelf gezien op basis van artikel 3 onder b van de Uitvoeringsregeling niet als weigeringsgrond worden beschouwd.

De commissie is dan ook van mening dat de subsidie alleen op grond van artikel 3, onder b, juncto artikel 1, onder e, van de Uitvoeringsregeling kan worden geweigerd door inhoudelijk in te gaan op de innovatieagenda van de voor deze aanvraag relevante topsector die op bovengenoemde website is te vinden en onderbouwd aan te geven waarom hier niet aan wordt voldaan.

Slechts wanneer binnen zo'n specifiek innovatieprogramma als voorwaarde geldt dat er sprake moet zijn van duurzame innovatie en het programma daarmee in feite om een definitie van innovatie vraagt, kan naar het oordeel van de commissie worden aangesloten bij een specifieke definitie van het begrip innovatie.

De commissie is voorts van oordeel dat verweerders, indien het programma om een definitie van duurzame innovatie vraagt, voor dat begrip aansluiting mogen zoeken bij artikel 2 lid 114 van de AGVV.

Dit artikel vermeldt de volgende definitie: “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.

Deze definitie is als zodanig opgenomen in het aanvraagformulier en in de toelichting op de Uitvoeringsregeling. Verweerders stellen dat zij deze definitie sinds 2019 steeds hanteren. Het feit dat de AGVV ook andere definities bevat, betekent niet dat ook deze andere definities van toepassing zijn op de subsidieaanvraag. Het is aan verweerders om te bepalen welke definitie zij hanteren. Wel is de commissie van mening dat het de voorkeur zou verdienen de definitie ook op te nemen in de Uitvoeringsregeling.

In deze subsidieaanvraag gaat het, zoals ook blijkt uit het aanvraagformulier, om de topsector “Logistiek” en daarbinnen meer specifiek om een projectvoorstel met betrekking tot “Logistieke concepten en bijbehorende businessmodellen voor circulaire netwerken”. Specifiek in dat projectvoorstel wordt de ‘eis’ van (duurzame) innovatie niet genoemd.

De commissie is van oordeel dat in het bestreden besluit onvoldoende wordt aangegeven of het project al dan niet past binnen dit innovatieprogramma. Verweerders hebben tijdens de hoorzitting overigens ook aangegeven dat deze beoordeling onderbelicht is gebleven in de besluitvorming.

Het besluit is gezien het voorgaande op dit onderdeel onvoldoende gemotiveerd.

De MKB-innovatieagenda Topsector Logistiek bevat in artikel 2 hoofdstuk 6 een tweeledige missie voor de logistieke sector:

1. een maximale bijdrage leveren aan de maatschappelijke uitdagingen (met nadruk op energietransitie en duurzaamheid) en tegelijkertijd het bevorderen van innovaties;
2. de adaptatie van nieuwe technologieën om zo de economische slagkracht en het verdienvermogen van Nederlandse logistiek te verbeteren.

Verweerders stellen dat het project niet aansluit bij de tweeledige missie zoals verwoord in de topsector logistiek. De bijdrage aan de maatschappelijke uitdagingen (missie 1) is onderbelicht gebleven en verweerders zien geen adaptatie van nieuwe technologieën (missie 2). Er wordt gebruik gemaakt van elektrische auto's en een app, maar in de aanvraag ontbreekt uitleg waarom sprake is van innovatie of adaptatie van nieuwe technologieën, aldus verweerders.

Voorts blijven verweerders van mening dat er geen sprake is van duurzame innovatie.

De commissie is van oordeel dat verweerders, wanneer zij deze weigeringsgrond in stand willen houden, in de beslissing op bezwaar beter dienen te motiveren waarom het project niet aansluit bij de tweeledige missie zoals verwoord in de topsector logistiek. De commissie is met verweerders van oordeel dat niet duidelijk over het voetlicht is gekomen van welke nieuwe technologieën bezwaarde gebruikt maakt. Bezwaarde heeft wel duidelijk gemaakt tegen welke problemen het bedrijf aanloopt, maar de vertaalslag naar welke nieuwe technologie er dan is of

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

wordt ontwikkeld, is niet gemaakt. Verweerders hebben daarentegen niet onderbouwd waarom zij vinden dat er geen sprake is van adaptatie van technologieën.

De commissie constateert dat de begrippen “duurzaamheid” en “innovatie” wel een rol spelen in de tweeledige missie, maar betwijfelt gezien de wijze waarop de missie is verwoord of er zoveel belang aan dient te worden gehecht als verweerders er in het besluit aan hebben toegekend. Dit met name omdat de missie aangeeft dat er ook sprake kan zijn van *adaptatie* van nieuwe technologieën.

Voor zover van belang merkt de commissie het volgende op:

In het innovatieprogramma van de topsector is geen definitie opgenomen van innovatie. Verweerders mogen, zoals hiervoor al is overwogen, voor het begrip duurzame innovatie aansluiting zoeken bij artikel 2 lid 114 van de AGVV. De commissie is, voor zover van belang, met verweerders van oordeel dat er geen sprake is van nieuwe en innovatieve technologie in de zin van artikel 2 lid 114 van de AGVV. De commissie ziet in de haar overgelegde stukken geen grond om aan te nemen dat er sprake is van 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.

De commissie is, zoals hierboven reeds verwoord, van oordeel dat verweerders in de beslissing op bezwaar beter dienen te motiveren waarom het project niet aansluit bij de tweeledige missie zoals verwoord in de topsector “logistiek”.

Bezwaargrond 2

De aanvraag voldoet wel aan artikel 8, onderdeel b, van de Uitvoeringsregeling.

Bezwaarde wordt ten onrechte tegengeworpen dat de pakketdienst al is uitgerold. Het project had een looptijd van 1 april 2020 tot en met 31 december 2020. Het haalbaarheidsonderzoek is inmiddels uitgevoerd, mede door de toegenomen relevantie van de dienst omwille van COVID-19. Het haalbaarheidsonderzoek zou plaatsvinden vanuit de vestiging in Haarlem. En er zouden in de regio Haarlem (Haarlem, Heemstede, Bloemendaal, Aerdenhout, Overveen) pilots worden uitgevoerd t.b.v. het testen van het MVP met potentiële klanten en stakeholders.

Op basis van de positieve resultaten uit het haalbaarheidsonderzoek, is Sparrow (Hurby) begonnen met het uitrollen van haar binnenstedelijke pakketdienst. Dit zegt echter niks over het technische en financiële risico van de activiteiten die in het haalbaarheidsproject, voorafgaand aan de commerciële uitrol, hebben plaatsgevonden. Verweerders dienen onderscheid te maken tussen de commerciële activiteiten en de activiteiten die hebben plaatsgevonden in het haalbaarheidsproject. Verweerders halen deze door elkaar en stellen ten onrechte dat bezwaarde bezig is met de verfijning van de daadwerkelijke uitrol van het project. Er heeft voorafgaand aan dit project haalbaarheidsonderzoek plaatsgevonden. Verweerders hanteren een verkeerde interpretatie van de definitie van onderzoek, ontwikkeling en innovatie en concluderen ten onrechte dat er geen nieuwe en/of technologische toepassingen worden toegepast en dat het ontwikkelen van een applicatie waarin de ophaal- of bezorgdienst kan worden ingepland niet technisch risicovol is.

Het platform moet geautomatiseerd bepalen wat de optimale en meest efficiënte routes zijn voor binnenstedelijke pakketvervoer. Dit hangt van veel verschillende factoren af zoals het aantal voertuigen, capaciteit per voertuig en actieradius per voertuig. Er zitten tal van technologische uitdagingen in verwerkt, bijv. type bezorgadres (huis vs. flat) verwerken in de route optimalisatie (immers de uitlevering in een flat duurt 3 keer zo lang), zorgen dat routes geloadbalanced worden zodat bezorgshifts qua tijd overeenkomen (i.p.v. 1 bezorger die 1 uur werkt en 1 bezorgers die 4 uur werkt), het koppelen van bezorginformatie aan de kassabon voor winkels waardoor de orderinformatie bij het ophalen direct kan worden ingeladen en gekoppeld aan de aangemelde order, etc. Hiervoor is technisch zeer complex technologie nodig dat als zeer innovatief kan worden beschouwd. Dit moet volledig ontwikkeld worden door Sparrow.

Verweer

Bezwaarde geeft aan de aanleiding van het doen van een haalbaarheidsstudie een eigen invulling. Artikel 2 lid 87 van de AGVV geeft aan dat een haalbaarheidsonderzoek is bedoeld om het potentieel van een project te onderzoeken en na het onderzoek te besluiten of het project voldoende potentie heeft om uitgerold te worden.

Uit het voorafgaande haalbaarheidsonderzoek van het project Buurtmus en de totstandkoming van een operationeel proof of concept is het project “Hurby” ontstaan. Zie ook het antwoord van

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

bezwaarde op vraag 6 in het aanvraagformulier: "In combinatie met de bouw van een nieuw beoogde app en de tekortkomingen binnen Buurtmus propositie heeft Sparrow besloten de koers te verzetten, zodoende is Hurby ontstaan."

Met in achtneming van de tekortkomingen van "Buurtmus" is de koers verlegd naar een andere core business een aanpassing van een bestaande dienst die wordt geoptimaliseerd.

Juist door de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek van Buurtmus kan de uitrol van commerciële activiteiten en de activiteiten die hebben plaatsgevonden in het haalbaarheidsonderzoek niet los van elkaar gezien worden. Bezwaarde bouwt hier namelijk op verder. Als de resultaten niet positief waren geweest, was bezwaarde ook niet begonnen met de uitrol van commerciële activiteiten. De uitkomsten van dit haalbaarheidsonderzoek hebben ook inzicht gegeven over de technisch en financiële risico's want zonder zo'n analyse ontbreekt het groen licht om de uitrol te effectueren. Het argument van bezwaarde houdt geen stand.

Dat bezwaarde aan verfijning van het project Hurby werkt blijkt uit het antwoord van bezwaarde op vraag 6 in het aanvraagformulier. "Bouwend op de verkregen resultaten en ervaringen binnen het Innovatiefondstraject zal er nu nader onderzoek naar de doorontwikkeling van Hurby verricht moeten worden."

Het woord doorontwikkeling geeft aan dat er geen risicoanalyse uitgevoerd hoeft te worden voordat besloten wordt om dit traject daadwerkelijk te gaan uitrollen. De commerciële uitrol is namelijk al een feit waarbij er al een besluit is genomen om ondanks de risico's die in kaart zijn gebracht, dit verder te ontwikkelen. Hierbij komt ook om de hoek kijken of dit project überhaupt valt te scharen onder een haalbaarheidsonderzoek conform art. 2 lid 87.

Tijdens de hoorzitting hebben verweerders gewezen op een persbericht van outdoorwinkel Soellaart uit maart 2020 over het bezorgen van pakketten met lokale bezorgservice Hurby. Het persbericht bevat een link naar de app.

Verweerders kunnen uit de antwoorden op de haalbaarheidsvragen niet opmaken dat er wel nieuwe of technologische toepassingen worden gebruikt.

- *Het ontwikkelen van de localbox is geschrapt.*
- *Het vinden van de optimale indeling van een bezorgauto is niet voldoende technisch risicovol en er hoeft geen technologische toepassing te worden gebruikt.*
- *Verder wordt er gesproken over het aanpassen van software. Dit om een nieuwe ophaalfunctie in de logistieke back-end te implementeren, om de logistieke back-end in te richten zodat het systeem zich flexibel aanpast aan veranderingen bij de klant en om de routes automatisch te optimaliseren en bij te werken wanneer er veranderingen optreden? Het is verweerder niet duidelijk geworden hoe een aanpassing en/of optimalisatie van een systeem technologisch risicovol kan zijn. De onderbouwing daarvan ontbreekt. Het feit dat iets technisch zeer complexe technologie betreft, is daarnaast niet per definitie zeer innovatief.*

De technologische uitdagingen voor een bezorginfrastructuur zullen ook bij andere bezorgdiensten spelen waarbij een logische en meest efficiënte route moet worden berekend. Verweerders nemen aan dat ook zij rekening houden met de belading van het voertuig, type bezorgadres, bezorgkaders die qua tijd overeenkomen, het koppelen van bezorginformatie aan de kassabon en veranderingen bij de klant.

Bezwaarden stellen dat er gebruik moet worden gemaakt van technisch zeer complexe technologie die als zeer innovatief kan worden beschouwd. Waarom deze technologie innovatief is blijkt niet uit de aanvraag.

Overweging commissie

De commissie overweegt dat voor zover verweerders de aanvraag hebben geweigerd op grond van de overweging dat de activiteit al heeft plaatsgevonden voorafgaand aan de subsidieaanvraag, deze weigering een onjuiste grondslag heeft. De aanvraag had dan immers geweigerd moeten worden op grond van artikel 5, aanhef en onder b van de Uitvoeringsregeling.

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, heeft de weigering eveneens een onjuiste grondslag. De aanvraag had dan immers geweigerd moeten worden op grond 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 en (indien van toepassing 85 en 86), van de AGVV.

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

De aanvraag is ingediend op 7 april 2020. Het bestreden besluit is van 4 november 2020. Bezwaarden stellen dat zij het haalbaarheidsonderzoek hebben uitgevoerd ná het indienen van de aanvraag, dat het door corona versneld is uitgevoerd en dat daarna pas is overgegaan tot commerciële uitrol van het project. Verweerders zouden dit door elkaar halen.

Verweerders gaan er vanuit dat bezwaarden op basis van een haalbaarheidsonderzoek van het project Buurtmus het project Hurby meteen commercieel hebben uitgerold. Ze concluderen dit omdat bezwaarde in de aanvraag over doorontwikkeling spreekt.

Tijdens de hoorzitting heeft de commissie uitgevraagd wanneer het haalbaarheidsonderzoek heeft plaatsgevonden, wat het heeft omvat en wat er van op papier staat. De commissie heeft geen duidelijk antwoord gekregen op de vraag wanneer het haalbaarheidsonderzoek exact heeft plaatsgevonden. Er is desgevraagd aangegeven dat omtrent het haalbaarheidsonderzoek niets op papier is gezet, dat er geen analyse van de sterke en zwakke punten of andere overwegingen zijn gemaakt. Er is geen duidelijk "go or no-go" moment geweest. De app bestond al in maart 2020, blijkt een advertentie van één van de klanten van bezwaarde, outdoorwinkel Soellaart.

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 heeft er op zich begrip voor dat het uitrollen van het project Hurby, mede vanwege corona, versneld en organisch is verlopen en dat daardoor een meer hybride vorm ontstaat waardoor een minder duidelijke knip te maken is tussen een haalbaarheidsproject en het opstarten van een onderneming.

In casu is er echter geen enkel gegeven waaruit blijkt dat er na het indienen van de aanvraag op 7 april 2020 nog onderzoek of analyse heeft plaatsgevonden met als doel de besluitvorming om het project wel of niet te gaan starten te ondersteunen. Er is geen analyse van de sterke en zwakke punten aanwezig en er is geen duidelijk "go or no-go" moment geweest. Het project was in feite al gestart aangezien de app al gereed was voordat de aanvraag werd ingediend. Ook waren er zichtbaar al klanten.

De commissie constateert dat zo er al een haalbaarheidsonderzoek heeft plaatsgevonden, dit moet zijn gebeurd voorafgaand aan de aanvraag. Datgene dat na de aanvraag heeft plaatsgevonden voldoet niet aan de definitie van een haalbaarheidsstudie en daarmee ook niet aan de definitie van een haalbaarheidsproject. Voor zover verweerders dit aan bezwaarden willen tegenwerpen dienen zij de grondslag van het besluit uit te breiden met bovengenoemde artikelen.

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

Verweerders stellen zich op het standpunt dat de voorgenomen activiteiten waarop het haalbaarheidsproject van bezwaarde betrekking heeft, in technische en financiële zin onvoldoende risicovol zijn om het haalbaarheidsproject te rechtvaardigen. Uit het projectplan en het bezwaarschrift blijkt dat de haalbaarheid van het project al is aangetoond en dat er geen of weinig technisch risico aanwezig is, aldus verweerders. Zij wijzen erop dat verschillende andere

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

bezorgdiensten dezelfde technologische uitdagingen hebben. Bezwaarden vinden de applicatie waarin de ophaal- of bezorgdienst kan worden ingepland wel technisch risicovol is.

De commissie heeft tijdens de hoorzitting uitgevraagd welke nieuwe technologieën er zijn toegepast. Bezwaarde heeft duidelijk uitgelegd tegen welke problemen hij aanliep bij de uitvoering van het project. Daarmee heeft bezwaarde echter onvoldoende duidelijk gemaakt welke nieuwe technologieën er zijn ontwikkeld en wat daarvan het technische risico was. Deze vertaalslag heeft bezwaarde niet of onvoldoende duidelijk voor het voetlicht gebracht. De commissie is van oordeel dat de afwijzingsgrond op basis van artikel 8 onder b van de Uitvoeringsregeling in stand kan blijven.

Het bestreden besluit zou in de heroverweging in stand gelaten kunnen worden onder verbetering van de grondslag zoals hiervoor aangegeven.

Bezwaargrond 3

Buurtmus en Sparrow verschillen substantieel van elkaar, zowel wat betreft formule, platform, klanten, businessmodel, etc. Hurby focust zich "op de transitie van het business concept naar volledig lokale verzendingen". Het lokaal bezorgen is niet de core business van Buurtmus, bij Hurby is dat wel zo. Er komt technisch en logistiek gezien veel meer bij kijken wanneer er een volledig zelfstandige bezorginfrastructuur wordt opgezet waarbij ook winkeliers op aangesloten worden. Dit vergt aanpassingen in de logistieke back-end en de wijze waarop vervoer wordt ingericht waar de nodige technische knelpunten worden voorzien.

Bezwaarden betwisten dat een haalbaarheidsproject geen betrekking zou mogen hebben op de verdere verfijning en doorontwikkeling van een product of dienst. Het ontwikkelen van (aanmerkelijk) verbeterde producten en diensten past wel degelijk binnen deze Uitvoeringsregeling.

Volgens de definitie van de AGVV voor steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie mag een haalbaarheidsproject ook gericht zijn op het ontwikkelen van verbeterde producten, procedés of diensten.

Verweerders stellen ten onrechte dat de offerte van Anchor Solutions niet is te scharen onder experimentele ontwikkeling voor een nog te ontwikkelen dienst/product.

Verweer

Buurtmus richtte zich op (retour)pakketten die opgehaald worden bij consumenten om deze vervolgens mee te geven aan landelijke bezorgdiensten. Hurby focust zich op winkeliers die lokale verzendingen willen versturen. Overdag worden pakketten opgehaald en gesorteerd en in dezelfde avond worden deze bezorgd.

De basisstructuur van het platform voor Hurby is deels overgenomen van Buurtmus en verschilt in de basis dus niet van elkaar. Hurby is uitgerold in exact dezelfde regio van Buurtmus namelijk Haarlem, Heemstede, Bloemendaal, Aerdenhout en Overveen. Qua klanten bouwt bezwaarde verder op de reeds bestaande bekendheid van deze regio en reeds opgebouwde klantenkring van zowel consumenten als winkeliers.

Zie ook het citaat van bezwaarde in zijn bezwaar op pagina 9. "Met de core business van Hurby namelijk het lokaal ophalen en bezorgen van pakketten voor zowel winkeliers als consumenten, heeft Hurby in de actieve regio inmiddels grote naamsbekendheid verworven."

De website www.buurtmus.nl wordt geredirect naar www.hurby.nl wat mogelijk wijst op een doorstart van een aangepaste bezorgdienst met een andere doelgroep.

Bezwaarde geeft het volgende aan "Mede door de positieve resultaten uit het haalbaarheidsonderzoek en de COVID-19 crisis, zijn er reeds meer dan 100 lokale winkels aangesloten bij Hurby. Hieruit blijkt dat lokale winkeliers wel degelijk een toegevoegde waarde zien in het businessmodel van Hurby".

Het doorvoeren van het project en de uiteindelijke slaagkansen zijn al bekend en vallen niet onder een haalbaarheidsonderzoek van art. 2 lid 87 AGVV.

Verweerders constateren dat binnen deze logistieke sector de core business het bezorgen van pakketten niet wijzigt. Er is nu alleen een andere doelgroep aan gekoppeld namelijk winkeliers. Daarnaast wordt er om de bezorgdienst een zelfstandige bezorgstructuur heen gebouwd. Deze bezorgstructuur die vergelijkbaar is met Coolblue (zo blijkt uit de argumentatie in het bezwaar op pagina 8) is vanuit Coolblue ontwikkeld en alleen beschikbaar binnen Coolblue. Het platform en service van bezwaarde is beschikbaar voor de winkeliers die zich bij hen aansluiten. Verweerders zien dit als een samensmelting van een nog door te ontwikkelen eigen systeem en bestaand bezorgstructuur binnen een stedelijke bezorgomgeving, waaruit geen financieel en of technisch

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

risico blijkt. De onzekerheid van het uiteindelijke resultaat (gezien de reeds uitgevoerde commerciële uitrol) blijkt niet.

De technologische uitdagingen voor een volledig zelfstandige bezorginfrastructuur zullen ook bij andere bezorgdiensten spelen. Andere bezorgpartijen zullen ook moeten beschikken over een systeem waarbij een logische en meest efficiënte route moet worden berekend, rekening houdend met de belading van het voertuig, type bezorgadres, bezorgkaders die qua tijd overeenkomen, het koppelen van bezorginformatie aan de kassabon en veranderingen bij de klant etcetera.

Bezwaarde geeft aan dat er vanuit fulfilment centra's simpelweg bestellingen worden uitgereden waarbij er wordt gesteld dat er geen ophaalroute, geen labeltoekenning op winkelniveau en geen voertuigsortering plaatsvindt. Ongeacht of dit niet binnen de structuur die bezwaarde voor ogen heeft gebeurd, zullen ook bestellingen vanuit de fulfilment centra's een systeem hanteren waarbij rekening wordt gehouden met bovenstaande zaken zoals route, belading voertuig, type bezorgadres etcetera.

Er wordt niet voldoende duidelijk gemaakt wat de dienst van bezwaarde technisch en/of financieel risicovol maakt. Er ontbreekt een onzekere factor van het mislukken.

Bezwaarde geeft aan dat het niet zo is dat een haalbaarheidsproject geen betrekking mag hebben op verfijning en doorontwikkeling van een product of dienst. Deze interpretatie van de definitie is niet uit artikel 2 lid 87 af te leiden.

De offerte zich richt op doorontwikkeling. Doorontwikkelingsprojecten komen niet in aanmerking voor subsidie om een haalbaarheidsonderzoek te gaan doen. Het traject is daarvoor al te ver ontwikkeld.

Aangezien Hurby al commercieel is uitgerold lijkt de technische haalbaarheid reeds te zijn vastgesteld. Bezwaarde kan de applicatie pas beschikbaar stellen als er een technische basis beschikbaar is om de applicatie te laten draaien zodat early users er gebruik van kunnen maken (zie antwoord op vraag 7 van het aanvraagformulier).

Bezwaarde geeft aan dat volgens de definitie van de AGVV voor steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie een haalbaarheidsproject gericht mag zijn op het ontwikkelen van verbeterde producten, procedés of diensten. Bezwaarde refereert hier niet naar de definitie "haalbaarheidsstudie" art 2 lid 87 maar naar de definitie "experimentele ontwikkeling" art 2 lid 86. Dus dat is niet correct.

Een gedeelte van de uitleg van de definitie experimentele ontwikkeling is als volgt. "Dit kan de ontwikkeling omvatten van een commercieel bruikbaar prototype of pilot die noodzakelijkerwijs het commerciële eindproduct is en die te duur is om te produceren alleen met het oog op het gebruik voor demonstratie en validatiedoelinden".

Uit het projectplan van bezwaarde blijkt dat zijn project al ver voorbij het experimentele stadium is, waarbij het niet gaat om een prototype of pilot die voor het commerciële eindproduct te duur is om te produceren. Daarnaast is de pilot van bezwaarde als dienst al commercieel uitgerold en niet zozeer alleen bedoeld om als demonstratie of validatiedoelinde te gebruiken.

Overweging commissie

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.

Bezwaarde doet een beroep op artikel 2 lid 86 van de AGVV en stelt dat hij daaraan voldoet. Artikel 2 onder 86 van de AGVV geeft aan dat een „experimentele ontwikkeling” het verwerven, combineren, vormgeven en gebruiken van bestaande wetenschappelijke, technologische, zakelijke en andere relevante kennis en vaardigheden, gericht op het ontwikkelen van nieuwe of verbeterde producten, procedés of diensten betreft. Dit kunnen ook activiteiten omvatten die gericht zijn op de conceptuele formulering, de planning en documentering van alternatieve producten, procedés of diensten.

Een haalbaarheidsproject mag echter voor ten hoogste 40% uit die experimentele ontwikkeling bestaan en dient voor ten minste 60% uit een haalbaarheidsstudie te bestaan.

Zoals de commissie onder 2 heeft geconstateerd voldoet de aanvraag reeds niet omdat er geen sprake is van een haalbaarheidsstudie.

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

Of er voor de overige 40% van het haalbaarheidsproject dan wel sprake is van experimentele ontwikkeling is in feite daarom niet meer relevant. Ook de vraag of Hurby al dan niet een doorontwikkeling op Buurtmus is, is in feite niet relevant.

Bezwaargrond 4

De aanvraag voldoet wel aan artikel 8, onderdeel e, van de Uitvoeringsregeling.

Het project draagt wel bij aan de economische waarde voor de aanvrager, de topsector, Noord-Holland en Nederland.

Verweerders stellen ten onrechte dat er geen verschil tussen Buurtmus en Hurby is. Verweerders moeten het geschetste economische perspectief en de daarbij horende waardecreatie beoordelen.

Verweer

Verweerders hebben tijdens de hoorzitting aangegeven dat zij deze afwijzingsgrond laten vervallen.

Overweging commissie

Deze bezwaargrond hoeft geen bespreking meer, nu verweerders deze afwijzingsgrond hebben laten vervallen.

Bezwaargrond 5

De aanvraag voldoet wel aan artikel 8, onderdeel f, van de Uitvoeringsregeling.

Deze afwijzingsgrond wordt niet inhoudelijk onderbouwd door verweerders maar is gebaseerd op een doorverwijzing naar eerdere afwijzingsgronden. Aangezien de eerdere afwijzingsgronden geen standhouden komt daarmee deze afwijzingsgrond ook te vervallen. Het projectplan is van voldoende kwaliteit.

Verweer

De aanvraag voldoet niet aan de door verweerders genoemde artikelen.

Alle punten tezamen leiden tot een onvoldoende uitgewerkt projectplan. Omdat deze uitwerking onvoldoende is gebleken vinden verweerders de kwaliteit van het projectplan onvoldoende.

Overweging commissie

Artikel 8 onder f van de Uitvoeringsregeling betreft een zelfstandige weigeringsgrond. Het enkele gegeven dat verweerders vinden dat de subsidieaanvraag niet voldoet aan de gestelde eisen in artikel 3b en artikel 8 onder b van de Uitvoeringsregeling kan er niet (automatisch) toe leiden dat het projectplan van onvoldoende kwaliteit is. Er dient te worden onderbouwd dat het projectplan op zichzelf, afgezien van de andere weigeringsgronden, kwalitatief onvoldoende is.

De commissie is van oordeel dat verweerders deze weigeringsgrond niet voldoende hebben onderbouwd.

Bezwaargrond 7

Er had hoor- en wederhoor moeten plaatsvinden.

Door het vragen van een toelichting, had onderhavige afwijzing kunnen worden voorkomen.

Verweer

Het is gelet op artikel 4:12 lid 1 sub a van de Awb alleen noodzakelijk om hoor- en wederhoor toe te passen als het niet mogelijk is om bezwaar in te dienen en naar aanleiding van dat bezwaar de nadelige gevolgen voor aanvrager teniet kunnen worden gedaan.

Aangezien er wel sprake is van een bezwaarprocedure en zelfs een voorprocedure (informeel gesprek) kan het horen van de ondernemer achterwege blijven.

In andere dossiers voor de uitvoeringsregeling MIT 2020 is soms wel toelichting aan de aanvragers gevraagd, maar alleen als de subsidieaanvraag voldeed aan de Uitvoeringsregeling, maar er nog wat kleine zaken onduidelijk waren die een nadere toelichting behoefden. De toelichting is dan vooral bedoeld voor het opstellen van de verleningsbeschikking en later de vaststelling van de subsidie.

Door aan te geven dat een afwijzing voorkomen had kunnen worden aan de hand van de nu in het bezwaar opgenomen argumentatie, geeft bezwaarde aan dat de subsidieaanvraag in hun ogen niet volledig was.

Overweging commissie

Op grond van artikel 4:12, eerste lid, van de Awb kunnen verweerders afzien van het toepassen van artikel 4:7 van de Awb (hoorplicht bij een negatieve beschikking op de aanvraag) bij een beschikking die strekt tot een financiële verplichting of aanspraak, in casu de weigering om

Hoor- en adviescommissie

2020/1547148

subsidie te verlenen. De commissie constateert dat voldaan is aan het gestelde in artikel 4:12, eerste lid, onderdelen a en b van de Awb, aangezien tegen de beschikking bezwaar kan worden ingediend en de nadelige gevolgen na bezwaar volledig ongedaan kunnen worden gemaakt. Tevens is er geen sprake van een uitzondering zoals genoemd in artikel 4:12, tweede lid van de Awb. Voorts is de commissie niet gebleken dat verweerders de bevoegdheid van artikel 4:12, eerste lid, van de Asb niet consequent hebben toegepast. Verweerders hebben dan ook in redelijkheid kunnen afzien van het toepassen van artikel 4:7 van de Awb. Deze bezwaargrond treft geen doel.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 18 maart 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:

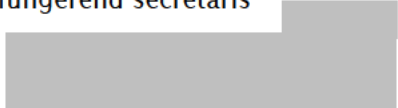
- Betreffende de toepassing van artikel 3 onder b van de Uitvoeringsregeling nader te motiveren waarom het project niet aansluit bij de tweeledige missie zoals verwoord in de topsector logistiek;
- de grondslag van het bestreden besluit uit te breiden met de weigeringsgronden als genoemd in artikel 5, aanhef en onder b van de Uitvoeringsregeling en artikel 7 en 8, aanhef en onder a van de Uitvoeringsregeling;
- de afwijzingsgronden op basis van artikel 8, onderdeel e en f, van de Uitvoeringsregeling te laten vervallen.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift namens Sparrow B.V. te Amstelveen d.d. 16 december 2020 te adviseren bezwaarde in zijn bezwaren te ontvangen, de bezwaren gedeeltelijk gegrond te verklaren en de gronden voor de afwijzing van de subsidie te verbeteren met inachtneming van het advies.

Haarlem, 18 maart 2021

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer III


fungerend secretaris


de heer mr. drs. R. van Baaren,
voorzitter