

Hoor- en adviescommissie

2021/1571761

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 Desalting 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 "DeSalt" 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.”

Er zijn al verschillende apps op de markt beschikbaar waarmee voedingsproducten kunnen worden gescand op voedingsstoffen en waarmee consumenten voedingsadviezen op maat ontvangen. Op dit punt is in dit project dus geen sprake van innovatie of een technisch risico op mislukken. Dit wordt bevestigd in de aanvraag in onder meer het antwoord op vraag 4 (de huidige stand der techniek): ‘Veel benodigde technologie bestaat reeds...’.

Onder vraag 4 geeft aanvrager aan dat de koppeling van de app met het medisch dossier nog niet eerder is gemaakt. Het gaat hier om het koppelen van persoonsgegevens aan andere data en het veilig bewaren van deze data, en dat zijn, gezien de huidige stand van zaken in de techniek, geen technische uitdagingen meer omdat bijvoorbeeld gebruik kan worden gemaakt van de al bestaande digitale datakluizen.

Over deze vraagstukken zegt aanvrager: ‘Meerdere initiatieven zijn gaande aangaande beheer over je eigen data, waaronder beheer over je eigen medisch dossier.’

Hoor- en adviescommissie

2021/1571761

Uit het bovenstaande en het projectplan concluderen verweerders dat de voorgenomen activiteiten waarop het haalbaarheidsproject betrekking heeft niet gericht zijn op een 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. 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 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 derden bijgevoegd. Omdat de activiteiten en kosten 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 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 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

Bezwaargrond 1:

De subsidieaanvraag voldoet wél aan artikel 3, onderdeel b, en artikel 8 onder b van de Uitvoeringsregeling.

Er is wel sprake van innovatie.

Het doen mogelijk maken van het uploaden van medische en derhalve zeer gevoelige gegevens vereist dat dit absoluut veilig dient te gebeuren en de privacy dient te worden beschermd. Naast deze gegevens zullen ook persoonlijke instellingen, zoals doelstellingen en voorkeuren worden ingevoerd en hiermee het profiel van de gebruiker en dit zijn gegevens die onder de privacywetgeving vallen zoals de AVG, en deze dienen dus te worden beschermd. Dit aspect op zichzelf is al een uitdaging waar nieuwe technologie voor dient te worden ontwikkeld zoals ZKP-technieken (Zero Knowledge Protocol).

Het DeSalting systeem is een open source innovatie-systeem welke diverse informatiesystemen aan elkaar dient te verbinden, en bevat diverse variabelen waarbij het nodig is om het mogelijk te maken van data adequaat afstemmen. Conversietechnieken zullen dienen te worden ontwikkeld ten behoeve van het verhogen van compatibiliteit en dit kan niet zonder nieuwe softwareontwikkeling. Daarnaast zal eerst door het haalbaarheidsonderzoek en de betrokken stakeholders blijken aan welke mate van divergentie het systeem zal dienen te voldoen wat op zichzelf waarschijnlijk veel creativiteit ten aanzien van de ontwikkeling van het systeem zal vergen.

Hoor- en adviescommissie

2021/1571761

Er dienen diverse conversies en ontsluitingen te worden ontwikkeld ten behoeve van de compatibiliteit. In het meest gunstige scenario, waarbij veel participatie en medewerking bestaat, dient er een standaard te worden ontwikkeld welke conform de AVG en aan de privacywensen van internetgebruikers voldoet. In dit geval zal er ZKP-technologie dienen te worden ontwikkeld.

In een minder gunstig scenario dienen zowel de bovenstaande ZKP-technologieën te worden ontwikkeld en dienen daarnaast algoritmes te worden ontwikkeld ten behoeve van de compatibiliteit en het verhogen van incentives om alsnog te participeren.

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

De vinding is mogelijk zelfs patenteerbaar. Het Zero Knowledge Protocol dat zal worden toegepast ivm het ophalen en raadplegen van het medisch dossier zou voor octrooi in aanmerking kunnen komen.

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. Er bestaat nog geen toe te passen techniek om datakluisen te maken die afdoende werkt. Wel zijn verschillende partijen ermee bezig.

Er dient software en techniek (creatieve oplossingen) te worden bedacht voor de aan dit project samenhangende technische obstakels.

Het is innovatief als je iets ontwikkelt wat aansluiting op bestaande systemen mogelijk maakt en dat mogelijk maakt met diverse te ontwikkelen ontsluitingen en conversies.

Het betreft hier een innovatie die een maatschappelijke impact kan hebben.

Het project is wel risicovol.

Adaptie van de app door het algemene publiek is een open vraag, maar wel een essentieel vereiste. Bezwaarde zal een (eigen) en veilige interface moeten ontwikkelen om interoperabiliteit en compatibiliteit voor mensen mogelijk te maken van hun persoonlijke gegevens en de applicatie en de databases. Dit is een ingewikkelde taak om te volbrengen. Diverse partijen kunnen zich in hun markt- en machtspositie bedreigd voelen en daarom de acceptatie van DeSalt proberen 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 DeSalt zou bezwaarde waarschijnlijk overwegen om de inspanningen samen te voegen en samen te werken wat het uiteraard compliceert en kansen maar ook weer 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 7, vraag 1 5, technische vraagstukken, 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 7, economische, juridische en marktzoekstukken, onder III. 'Het gaat hier om het bepalen van een technische roadmap, met technische milestones en 'Go, No-Go' momenten.'*
- Bezwaar, pagina 2, onder 2: 'Daarnaast zal eerst door het haalbaarheidsonderzoek en de betrokken stakeholders blijken aan welke mate van divergentie het systeem zal dienen te voldoen...'*

Hoor- en adviescommissie

2021/1571761

- *Bezwaar, pagina 2, onder 3; 'Afhankelijk van de medewerking van de verschillende stakeholders en hun bereidheid om op de te ontwikkelen technieken aan te sluiten dienen er diverse conversies en ontsluitingen te worden ontwikkeld ten behoeve van de compatibiliteit'. 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 aangegeven of onderbouwd dat er een technisch of financieel risico is, maar alleen dat in het project wordt onderzocht welke middelen nodig zullen zijn en dat de onderneming financiële ondersteuning nodig heeft voor het haalbaarheidsproject.*
- *Bezwaar, pagina 2, onder 1: 'Het doen mogelijk maken van het uploaden van medische en derhalve zeer gevoelige gegevens vereist dat dit absoluut veilig dient te gebeuren en de privacy dient te worden beschermd. ..Dit aspect op zichzelf is al een uitdaging waar nieuwe technologie voor dient te worden ontwikkeld zoals ZKptechnieken (Zero Knowledge Protocol).'*
- *Bezwaar, pagina 2, onder 3: 'Dit brengt aanzienlijke risico's met zich mee ten aanzien van de technologisch en industriële kans van slagen.'*
- *Bezwaar, pagina 4 onder 4. Hier wordt aangegeven dat het hoogstwaarschijnlijk mogelijk is dat de te ontwikkelen software in aanmerking komt voor octrooi. Maar een vermoeden van patenteerbaarheid is geen onderbouwing voor een technisch risico.*
- *Bezwaar, pagina 4, onder 6, 3' alinea: 'Het is innovatief als je iets ontwikkelt wat aansluiting op bestaande systemen mogelijk maakt met diverse te ontwikkelen ontsluitingen en conversies.'*
- *Bezwaar, pagina 5, laatste alinea. 'Wij zullen een (eigen) interface moeten ontwikkelen om interoperabiliteit en compatibiliteit voor mensen mogelijk te maken van hun persoonlijke gegevens en de applicatie en de databases. Dit is een ingewikkelde taak om te volbrengen'.
Uit het bovenstaande concluderen verweerders dat zij terecht de beslissing hebben genomen om subsidie te weigeren omdat 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. 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;
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.

Hoor- en adviescommissie

2021/1571761

Bezwaarde heeft in zijn subsidieaanvraag aangegeven dat hij met zijn aanvraag wil aansluiten bij de topsector “Agri & Food” en daarbinnen meer specifiek bij het onderliggende thema “Gewaardeerd, gezond en veilig voedsel (Missie D)”.

In paragraaf 1.2 van de MKB innovatieagenda topsectoren wordt het volgende aangegeven: Missie D, Gewaardeerd, gezond en veilig voedsel: in 2030 produceren en consumeren we duurzaam voedsel dat gezond en veilig is en verdienen ketenpartners, inclusief de boer, een eerlijke prijs.

Deze opgave omvat de kennis- en innovatiethema's:

- Waardering voor voedsel;
- Gezonde voeding een makkelijke keuze;
- Veilige en duurzame primaire productie;
- Duurzame en veilige verwerking.

Belangrijkste innovatiethema's zijn:

- Vergroten van de waardering voor en het vertrouwen in voedsel en groen en voor de manier waarop het wordt geproduceerd;
- Stimuleren van het produceren en consumeren van gezond en duurzaam voedsel;
- Ontwikkelen van veilige, duurzame productiesystemen zonder risico's voor de omgeving;
- Ontwikkelen van een substantieel duurzamer en veiliger voedselketen.

De commissie constateert dat de aanvraag op zichzelf zou kunnen aansluiten bij het innovatieprogramma voor de topsector “Agri & Food, thema “Gewaardeerd, gezond en veilig voedsel (Missie D)” en de vier missies waarop deze MBK-innovatieagenda zich richt. Bezwaarde wil met DeSalt een digitale applicatie ontwikkelen die de (gewenste) gezondheidstoestand van een individu koppelt aan voedingsproductgegevens. De commissie ziet op zichzelf wel overeenstemming met de bovengenoemde thematische keuzes. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat, alhoewel de subsidieaanvraag compleet is, de daarin opgenomen omschrijving van het project zeer algemeen is en weinig concreet. Het komt de commissie voor dat bezwaarde voor wat betreft de vraag wat hij concreet wil ontwikkelen, nog in de ideeënfase zit. Of het project daadwerkelijk aansluit bij dit innovatieprogramma en wat het innovatieve karakter is, kan zonder nadere concretisering daarom niet goed beoordeeld worden.

Verweerders hebben gelet hierop niet kunnen vaststellen dat de aanvraag daadwerkelijk bij de topsector, bijbehorende missies en innovatiethema's past gezien de beperkte mate van concreetheid.

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

Hoor- en adviescommissie

2021/1571761

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 vervolgtraject kan leiden.

Zoals verweerders tijdens de hoorzitting al aangaven heeft bezwaarde een probleemstelling en is hij op zoek naar mogelijke oplossingsrichtingen die hij met mogelijke stakeholders wil ontwikkelen. De doelstelling is helder, maar dat de weg ernaartoe is volkomen onduidelijk. Er is niets concreet voor zover het betreft stakeholders, te gebruiken programma's, websites etc.

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 de technische of financiële risico's zouden 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

Hoor- en adviescommissie

2021/1571761

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 DeSalt zijn nog niet scherp omlijnd, 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 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 diende 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;
- (...)

Hoor- en adviescommissie

2021/1571761

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 luiden 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.

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 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 en 8b van de Uitvoeringsregeling in stand te laten, waarbij als primaire onderbouwing dient te gelden dat de aanvraag onvoldoende mate van concreetheid biedt;
- 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 Desalting 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.

Hoor- en adviescommissie

2021/1571761

Haarlem, 27 mei 2021

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer II



fungerend secretaris



mevrouw mr. L. Berkouwer,
voorzitter