

Toelichtende nota

Voornemen tot Oprichting Stichting Global Forum on Cyber Expertise (GFCE)

Inleiding

In de Comptabiliteitswet (CW) is bepaald dat de Staat pas een rechtspersoon (bijvoorbeeld een stichting) kan oprichten nadat dit op gepaste wijze ter kennis is gebracht aan beide Kamers van de Staten-Generaal (de zogeheten 'voorhangprocedure'). Teneinde nadere duiding te geven aan de CW en de afwegingen omtrent de oprichting van stichtingen en de bijbehorende voorhangprocedure aan te scherpen, is in 2006 door het ministerie van Financiën een kader voor stichtingen (Stichtingenkader) gepubliceerd. Uit het rapport "Zicht op overheidsstichtingen" van de Algemene Rekenkamer (2011) bleek dat de voorhangprocedure voor de oprichting van een stichting niet altijd werd doorlopen. Dit noopte het ministerie van Financiën om in 2017 een nadere toelichting te presenteren onder de noemer "Kader voor Stichtingen – Beleidskader betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen." Bij de voorgenomen oprichting van een stichting ten behoeve van het secretariaat van het Global Forum on Cyber Expertise (GFCE) wordt dit beleidskader nauwgezet gevolgd.

In lijn met dit beleidskader is, na interne afstemming met DJZ en FEZ en interdepartementale afstemming tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Veiligheid, en Economische Zaken en Klimaat, de Toetsingscommissie Verzelfstandiging (DGRB/Financiën) bij de oprichting betrokken. Vervolgens is door de minister van Buitenlandse Zaken op 15 april 2019 een brief gestuurd aan de president van de Algemene Rekenkamer met de vraag om advies (bijgevoegd). Dit advies werd op 12 juni 2019 ontvangen (bijgevoegd) en bevatte nuttige suggesties voor verbeteringen in de concept-statuten van de beoogde stichting. Deze zijn in overleg met de Landsadvocaat doorgevoerd. Bijgevoegd zijn de aldus aangepaste concept statuten, alsmede de toelichtende antwoordbrief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de president van de Algemene Rekenkamer.

Ingevolge het Stichtingenkader wordt, na goedkeuring door de ministerraad, het voornemen tot oprichting van de stichting gedurende een termijn van 30 dagen ter kennis gebracht van de Staten-Generaal. Indien binnen die termijn niet ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers der Staten-Generaal nadere inlichtingen heeft gevraagd, kan vervolgens de stichting worden opgericht. Ingeval wel nadere inlichtingen worden gevraagd, kan de stichting niet eerder worden opgericht dan 14 dagen nadat die inlichtingen zijn verstrekt.

Toelichting op het Global Forum on Cyber Expertise (GFCE) en de voorgenomen stichting

Het GFCE is een mondiaal platform voor landen, internationale organisaties en private partijen dat erop is gericht bij te dragen aan de uitwisseling van 'best practices' en expertise in de ontwikkeling van cybercapaciteiten. Een eerste doel daarbij is te identificeren welke beleidsmaatregelen, praktijktoepassingen en ideeën het meest succesvol zijn op dit gebied. Hieruit volgt de doelstelling om deze wereldwijd onder de aandacht te brengen, met name door het ontwikkelen van praktische initiatieven gericht op de opbouw van cybercapaciteiten.

Het GFCE is een initiatief van Nederland, dat in april 2015 gezamenlijk is gelanceerd door 42 overheden, internationale organisaties en private partijen. De zogenaamde '[The Hague Declaration on the GFCE](#)' waarmee dit gebeurde is als bijlage toegevoegd. Ondertussen hebben zich 73 partijen aangemeld als deelnemer aan het GFCE.

Het GFCE-secretariaat is de spin in dit netwerk, en heeft een uitvoerende taak ten aanzien van communicatie, ondersteuning deelnemers en de voorbereiding van de jaarlijkse vergadering van het GFCE. Daarnaast is het secretariaat nadrukkelijk belast met het mobiliseren van middelen om daarmee wereldwijd cybercapaciteiten te ontwikkelen als partner van en in samenwerking met geïnteresseerde landen, internationale organisaties en private partijen.

In de laatste paragraaf van de The Hague Declaration wordt uiteengezet dat het secretariaat aanvankelijk zal worden gefinancierd door de Nederlandse Rijksoverheid en gevestigd zal zijn in Nederland. Bij de financiering vanuit de HGIS en bij de realisering van het GFCE zijn drie departementen betrokken: Buitenlandse Zaken, Justitie en Veiligheid, en Economische Zaken en Klimaat. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Het GFCE-secretariaat wordt op dit moment bemenst met gedetacheerde ambtenaren van BZ en JenV.

Nu het GFCE bijna drie jaar bestaat, is duidelijk dat het forum in een behoefte voorziet, maar ook dat er een nieuwe slag moet worden gemaakt om het verder te ontwikkelen en toekomstbestendig te maken:

- Het moet duidelijker worden dat het GFCE van alle leden is, en niet een (financiële) verantwoordelijkheid van alleen Nederland;
- Er dient een structuur te komen waarmee middelen kunnen worden aangetrokken van andere overheden, internationale organisaties en private partijen om het mandaat van het GFCE ten volle tot uitvoer te brengen;
- Middels een organisatie met een eigen juridische entiteit kan het GFCE en zijn secretariaat worden versterkt en de geografische achtergrond van de medewerkers worden gediversifieerd.

In dat licht is de oprichting van een eigen rechtspersoon in de vorm van een stichting die de functie van het GFCE Secretariaat zal vervullen de aangewezen weg. Doelstelling daarbij is dat het GFCE verder internationaliseert, maar dat de (hoofd)vestiging in Nederland blijft. Dat past in het bredere streven om Nederland een aantrekkelijke vestigingsplaats voor internationale organisaties te laten zijn.

Nu is het GFCE geen internationaalrechtelijke organisatie en het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat het dat ooit wordt. Een van de hoekstenen van het Nederlandse cyberbeleid is dat het internet moet worden beheerd in samenwerking tussen overheden en private partijen. Het is wenselijk dat dit multi-stakeholder principe wordt weerspiegeld in het samenwerkingsmodel voor het GFCE.

Tegen deze achtergrond blijkt een stichting de juiste rechtspersoon voor het GFCE-secretariaat te zijn.

Welke plek zal de Stichting GFCE innemen?

Binnen het GFCE kunnen twee 'organen' worden onderscheiden. Het eerste betreft het overleg over de activiteiten die onder het forum in bredere zin kunnen worden ondergebracht. Zo wordt er een jaarlijkse bijeenkomst onder de leden georganiseerd, waar informatie wordt uitgewisseld over de

activiteiten die de leden in het kader van het GFCE voornemens zijn te ontplooiën. Verder is een vijftal werkgroepen opgericht waar de leden zich over specifieke onderwerpen met elkaar kunnen verstaan. In deze context spreken alle leden mee op voet van gelijkheid.

Daarnaast is er het GFCE-secretariaat dat het bovenstaande dient te faciliteren. Meer specifiek heeft dit secretariaat de volgende taken:

- Verzorgen van administratieve en logistieke diensten aan GFCE-leden;
- Bijhouden van een overzicht van opgezette en nog op te zetten GFCE-initiatieven;
- Fungeren als algemeen aanspreekpunt van het GFCE en het wereldwijd zichtbaar maken van het GFCE;
- Opereren als “clearing house” bij het delen van resultaten van GFCE-initiatieven onder GFCE-leden en fungeren als makelaar tussen vraag en aanbod van cyberkennis en expertise.

In de opmaat richting het voornemen tot oprichting van een Stichting GFCE heeft consultancy bureau VKA een onderzoek uitgevoerd, met als uitkomst dat:

- Er behoefte is aan een versterking van de clearing house taak binnen het GFCE. Dit brengt een extra behoefte van het versterken van faciliterende activiteiten binnen het GFCE met zich mee.
- De leden een versterking wensen van de faciliterende rol van het GFCE-secretariaat.
- Hiervoor verhoging van het budget nodig is, waarbij ook financiering van derden nodig is. Deze geldbronnen kunnen moeilijk worden aangesproken zolang het GFCE-secretariaat de facto onder BZ valt.
- Aangezien de huidige NL financiering, vanuit de HGIS gelden, van tijdelijk van aard is, het secretariaat een eigen rechtspersoonlijkheid dient te verkrijgen alvorens de Nederlandse Rijksoverheid een financiële stap terug kan doen.

Uit het VKA rapport is gebleken dat een rechtspersoon in de vorm van een stichting het beste past bij de behoefte van NL en de GFCE-leden. Een stichting maakt het eenvoudig voor leden om financieel bij te dragen aan het realiseren van de doelstelling van het GFCE, zonder dat dit forum in bredere zin hiermee zijn gewenste informele karakter verliest.

Kenmerken van de Stichting GFCE

Wat gaat de Stichting GFCE doen? In hoeverre is dit een publieke taak? In hoeverre is er een publiek belang mee gemoeid?

- De Stichting GFCE wordt opgericht met onder meer als doel tevens financiering van andere GFCE-leden dan Nederland te ontvangen voor het versterken, uitbreiden, en internationaliseren van ondersteunende activiteiten voor het GFCE-netwerk.
- De stichting zal geen publiekrechtelijke taken uitvoeren. De stichting ontvangt gelden van landen, internationale organisaties en private partijen om zo het ecosysteem van cybercapaciteitsopbouw te faciliteren, bijvoorbeeld door het organiseren van werkgroepen, expertbijeenkomsten, de GFCE Annual Meeting en onderzoek naar best practices. Het uitvoeren van capaciteitsopbouwprojecten zelf is en blijft de primaire verantwoordelijkheid van de afzonderlijke leden.
- Desondanks is deelname van NL aan het GFCE wel in het publiek belang. Het GFCE is een soft power instrument om de internationale coalitie voor een open, vrij en veilig internet te verbreden. NL draagt dit als lid en covoorzitter en middels de Nederlandse GFCE initiatieven internationaal uit.

- Inhoudelijk zal NL invloed houden op de koers van het GFCE netwerk door zijn actieve lidmaatschap en het co-voorzitterschap van het GFCE. Dit zal ook na het oprichten van de stichting zo blijven. De cyber capaciteitsopbouwprojecten waarmee NL zich internationaal profileert zullen eveneens worden voortgezet als voorheen.

Hoe wordt de financiële relatie tussen de Stichting GFCE en toekomstige donoren (publiek en privaat) ingericht?

- GFCE-leden hebben aangegeven dat een stichting voor hen een gepast vehikel is om financieel bij te dragen aan het GFCE.
- Financiering kan door de Nederlandse overheid worden verstrekt door middel van een subsidie. Een aantal actieve leden heeft aangegeven het secretariaat als onderdeel van de stichting te willen ondersteunen. Een aantal leden (vooral in het bedrijfsleven) heeft aangegeven voornamelijk bepaalde opdrachten (aan het secretariaat) te willen geven. In het geval van een stichting is beide mogelijk.
- Het acquireren van voldoende gelden is een taak van de stichting zelf. De stichting maakt het mogelijk dat ook andere partijen dan de Nederlandse Rijksoverheid financiële bijdragen leveren. Een aantal leden van het forum (o.a. VS, VK, Europese Commissie) heeft aangegeven hiertoe bereid te zijn.

Hoe wordt de financiële relatie tussen de NL Rijksoverheid en de Stichting GFCE ingericht?

- De financiering door de Nederlandse Rijksoverheid aan de Stichting GFCE kan middels een subsidie worden verleend. Hiertoe zal de stichting t.z.t. een aanvraag moeten indienen.
- BZ heeft invloed op de externe governance van de stichting en controle op zijn eigen uitgaven door deze subsidierelatie.
- De Minister kan aan de subsidie voorwaarden verbinden die verband houden met de aard en omvang van de activiteiten, het afleggen van rekenschap en verantwoording en het uitoefenen van controle door een accountant.

Hoe zijn verantwoordingsmechanismen geregeld binnen de Stichting GFCE?

- De stichting neemt onder eigen naam aan het rechtsverkeer deel. Wat betreft de interne governance is het bestuur verantwoordelijk voor de stichting.
- De mogelijkheden van de Minister tot sturing, toezicht en verantwoording liggen verankerd in de governance en worden met name bewerkstelligd door de inrichting van de statuten:
 - één bestuurder wordt benoemd op bindende voordracht van de Minister;
 - ontslag van de bestuurder die op bindende voordracht van de Minister is benoemd, vereist voorafgaande goedkeuring van de Minister;
 - de bestuurder die op bindende voordracht van de Minister is benoemd, kan tevens door de Minister zelf worden ontslagen;

Het is voor de Nederlandse Rijksoverheid niet gebruikelijk en niet wenselijk een ambtenaar zitting te laten nemen in het bestuur van een stichting, aangezien in een dergelijke situatie de belangen van de Rijksoverheid en de stichting verstrengeld kunnen raken en een zuivere subsidierelatie moet worden gewaarborgd.
- Daarnaast kennen de statuten bijzondere bevoegdheden toe aan contribuanten die meer dan 50% aan de jaarbegroting van de stichting bijdragen. Voor de komende jaren – in ieder geval gedurende de transitiefase – is voorzien dat de Nederlandse Rijksoverheid de huidige financiering aan het blijft GFCE voortzetten en daarmee in ieder geval in het eerste jaar naar verwachting meer dan 50% van de jaarbegroting bijdraagt.

- Aan contribuanten die meer dan 50 % in de jaarbegroting bijdragen, zijn ingevolge de statuten de volgende bevoegdheden toegekend:
 - voorafgaande goedkeuring van de jaarbegroting;
 - voorafgaande goedkeuring van rechtshandelingen/transacties die niet uitdrukkelijk in de jaarbegroting zijn opgenomen en het bedrag van 50.000 euro overschrijden;
 - voorafgaande goedkeuring van aanstelling, bezoldiging en ontslag van personeel;
 - het doen van onderzoek naar (het bestuur van) de stichting, indien mogelijk sprake is van ernstige verwaarlozing van de taak;
 - voorafgaande goedkeuring van een besluit tot statutenwijziging.
- Mocht de Minister op enig moment niet meer dan 50% in de jaarbegroting financieren – hetzij door een bewuste keuze van Nederland, hetzij doordat andere contribuanten de Nederlandse bijdrage voorbijstreven – dan verliest de Minister de daarbij behorende statutaire bevoegdheden.
- Bovenstaande in acht nemend, blijft het risico voor de Minister beperkt ingeval het stichtingsbestuur een voor Nederland ongewenste koers zou dreigen te gaan varen, aangezien:
 - de Minister kan besluiten niet langer een bestuurder op bindende voordracht te laten benoemen en kan zich daarmee terugtrekken uit de stichting;
 - het GFCE de facto in een dergelijk geval zal ophouden te bestaan, gelet op het karakter van het GFCE als informeel samenwerkingsplatform voor leden. Wanneer het bestuur besluit een koers te varen die niet in lijn is met de in het oprichtingsdocument ('The Hague Declaration') en het visiedocument (zgn. 'Delhi Communiqué', in 2017 ondertekend door alle leden) gestelde waarden, doelen en uitgangspunten, zal naar alle waarschijnlijkheid het overgrote deel van de leden afhaken.

Wat gebeurt er indien de Stichting GFCE haar inkomsten niet kan diversifiëren?

- Indien de stichting er binnen 5 jaar niet in slaagt om meer dan 50% van haar inkomsten uit andere bronnen dan de Nederlandse Rijksoverheid te verkrijgen, zal de stichting worden ontbonden. De bevoegdheid daartoe is opgenomen in artikel 19.3 van de statuten.

Bijlagen

- Concept statuten
- The Hague Declaration
- Brief minister Blok aan de president van de Algemene Rekenkamer d.d. 15 april 2019
- Brief waarnemend president Algemene Rekenkamer aan minister Blok d.d. 12 juni 2019
- Brief minister Blok aan de president van de Algemene Rekenkamer d.d.