

Onderbouwing keuze stichting

1. Inleiding

Aanleiding tot oprichting van een stichting en beoogde werkzaamheden

Het Global Center on Adaptation (hierna ook: GCA) is in 2017 opgezet als een 'excellent adaptatie-kennisinstituut'. Dit heeft Nederland (vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) samen met een aantal supporting countries zoals Japan gedaan, op uitdrukkelijk verzoek van het United Nations Environment Programme (UNEP). Nederland heeft die rol toegespeeld gekregen en met overtuiging opgepakt, vanwege de grote hoeveelheid kennis en expertise op het gebied van adaptatie (vgl. onze wereldwijd bekende 'strijd tegen het water') waar andere landen van kunnen en (met het oog op de versnellende klimaatverandering) ook moeten profiteren.

Nederland ziet het als een maatschappelijke verantwoordelijkheid om andere landen bij te staan om het hoofd te bieden aan klimaatverandering en zich aan te passen aan de veranderde omstandigheden. Maar verandering wordt niet enkel door kennisdeling en expertise-ontwikkeling bewerkstelligd, het is cruciaal dat er ook politiek en maatschappelijk een beweging op gang komt die bewerkt dat adaptatie-actie versneld gaat worden. Een versnelling is cruciaal gezien de snellere temperatuurstijging: het klimaat is al veranderd, dus de wereld moet zich ook aanpassen.

Deze ambitie kwam kort geleden reeds tot uiting in oktober 2018, toen Nederland onder leiding van de Minister-President en op initiatief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Global Commission on Adaptation lanceerde. Samen met 16 andere landen installeerde Nederland 30 Commissioners onder de leiding van oud secretaris-generaal van de Verenigde Naties Ban Ki-moon, Bill Gates en Kristalina Georgieva (CEO World Bank). Deze Commissie wordt ondersteund door het GCA en het World Resources Institute. De Commissie stelt zich ten doel om in 2 jaar tijd wereldwijd adaptatie-actie te versnellen en zal daarna haar resultaten en voortgang van activiteiten borgen bij het GCA. Het GCA stelt zich onder meer ten doel te borgen, dat het werk van de Commission – een forum waarop kennis, ervaring, adaptatie uitdagingen en oplossingen bijeen gebracht worden – ook na 2020 voortgezet wordt. Het GCA deelt dan ook de ambitie van de Commissie: *to accelerate adaptation action*. Deze ambitie wordt voorts ook ondersteund door de in 2019 door het Kabinet opgezette klimaatcampagne, waarbij het Kabinet zich internationaal inzet voor meer ambitieuze klimaatdoelstellingen: voor mitigatie, maar zeker ook op het gebied van adaptatie.

Eigen (juridische) identiteit nodig voor het GCA

Op dit moment functioneert het GCA weliswaar als een zelfstandige entiteit maar het maakt tegelijkertijd ook onderdeel uit van het Ministerie van IenW (Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal). Het ontvangt voor 2019 een bedrag van in totaal (afgerond) 12 miljoen euro (de bijdragen 'in kind' niet meegerekend) van een aantal landen en (internationaal opererende) instellingen om het werk als managing partner te vervullen voor de Commissie. Deze bijdragen zijn te beschouwen als even zoveel uitdrukkingen van internationale steun aan het GCA en dragen evenzeer bij aan het profiel van het GCA als internationaal opererende organisatie.

Dit is ook van groot belang, aangezien de ambitie van het GCA niet exclusief op Nederland gericht is, maar op het wereldwijd versnellen van adaptatie, a fortiori nu – het is hierboven al aangegeven – de op adaptatie gerichte activiteiten vragen om een internationale aanpak. Het is daarbij van cruciaal belang dat ook het GCA een mondiale uitstraling heeft en een eigen identiteit krijgt om zijn doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Het GCA moet wereldwijd kunnen opereren en daarbij horen het werven van donoren en het creëren van fundingstromen voor de benodigde activiteiten.

Het GCA heeft op dit moment als primaire taak het ondersteunen van de Commissie in haar werkzaamheden. De werkzaamheden van deze Commissie eindigen op 22 oktober 2020, tijdens de in en door Nederland georganiseerde Climate Adaptation Action Summit. Tijdens deze Summit moet het GCA ook organisatorisch gereed zijn om alle door de Commissie in gang gezette activiteiten op te vangen, voort te zetten maar vooral ook verder te versnellen. Dat kan het GCA niet als onderdeel van

een ministerie vanwege alle operationele complicaties, zoals het ontvangen van grote bedragen van andere landen (bijvoorbeeld i.v.m. de begrotingscyclus), de gebondenheid aan diverse raamovereenkomsten of het aantrekken en in dienst nemen van hooggekwalificeerd internationaal personeel. Het GCA kan niet optimaal functioneren als onderdeel van de Nederlandse overheid en moet kunnen opereren als eigenstandige organisatie met een internationale uitstraling. Eind 2019 zou het GCA hiertoe al zelfstandig moeten opereren om eind 2020 de activiteiten van de Commissie verder te kunnen brengen.

Stap-voor-stap benadering: van stichting naar internationale organisatie

Het is echter niet mogelijk om op deze korte termijn een internationale organisatie in het leven te roepen; dat proces kost minimaal 3 tot 4 jaar. Dit zou echter wel de meest wenselijke situatie zijn, zeker omdat Nederland nu host government is van het GCA en ook door alle landen als host gezien wordt. Eén van de belangrijke redenen voor andere landen om de Commissie en het GCA te steunen, is het feit, dat het GCA direct aan Nederland, dat wil zeggen aan de Nederlandse Rijksoverheid is gelieerd. Deze verbondenheid met Nederland verleent het GCA in internationaal verband de status van een *trusted advisor*, een unieke positie die maakt dat er op overheidsniveau slagkracht gegenereerd kan worden om adaptatie actie te versnellen. Als het GCA doorgroeit naar een internationale organisatie volgens internationaal publiekrecht, is het de ambitie van Nederland deze hosting rol te kunnen voortzetten als gastland.

Vanwege de noodzaak op zeer korte termijn een eigen juridische identiteit te verwerven maar ook vanwege het belang om als Nederland host-government te zijn en te blijven als het GCA zich door ontwikkelt tot IO, is gekozen voor een stap-voor-stap benadering: het GCA zal eerst een stichting worden naar Nederlands recht om zich daarna verder te ontwikkelen tot internationale organisatie. Daarom zal ook al bij de oprichting van de stichting rekening worden gehouden met de voorwaarden van de rijksbrede gastland-notitie en het borgen van de hosting rol van Nederland.

Andere rechtsvormen dan een stichting?

Bij de vraag naar de rechtsvorm die voor verzelfstandiging van het GCA gekozen moest worden, zijn de privaatrechtelijke rechtspersonen die specifiek voor commerciële doeleinden in het leven worden geroepen, om voor de hand liggende redenen niet nader in overweging genomen. Wel is verkend of een vereniging een mogelijke optie zou kunnen zijn. Deze rechtsvorm kan zich eveneens richten op statutair vastgelegde, niet commerciële activiteiten zonder winstoogmerk. De vereniging wordt opgericht bij meezijdige rechtshandeling, door twee of meer personen ook een vereniging kan eigen vermogen beheren. Deze rechtsvorm lijkt gezien de beoogde doelstellingen en daarmee samenhangende eisen m.b.t. het functioneren van het Global Centre niet een voor de hand liggende keuze, aangezien de bestuursvorm van een vereniging door het primaat van een algemene ledenvergadering minder geschikt is dan een stichting. Binnen een stichting vormt het bestuur het in beginsel enige en hoogste beslisorgaan. Het bestuur kan eventueel zelf beslissen over statutenwijziging en conform statuten toezien op vervanging van het bestuur. Het bestuur van een stichting heeft een eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van het in de statuten geformuleerde doel, maar hoeft in beginsel geen verantwoording af te leggen aan een algemeen inspraakorgaan, daargelaten de bevoegdheden van een raad van toezicht. Dat ligt bij een vereniging duidelijk anders, omdat de voornaamste besluitvorming plaatsvindt binnen de algemene ledenvergadering waardoor het bestuur aan slagkracht inboet. Iedere potentiële participant van het Global Centre zou, indien gekozen wordt voor een vereniging als rechtsvorm, lid worden en de daaraan verbonden zeggenschapsrechten verkrijgen. Binnen een dergelijke rechtsvorm is het lastig, om verschillende participatieniveaus die de oprichters nu voor ogen staan, te realiseren. Onder andere omdat de governance bij een stichting – doordat bijvoorbeeld besluitvorming niet in laatste instantie aan een algemene ledenvergadering behoeft te worden voorgelegd – meer op maat vorm gegeven kan worden, heeft uiteindelijk de rechtsvorm van een stichting de voorkeur.

Rol Nederlandse overheid in stichting

Ten behoeve van de verzelfstandiging van het GCA is vanuit het ministerie gekozen voor het opzetten van een stichting. Vanwege het in nationaal en internationaal opzicht politiek-bestuurlijke belang dat door het ministerie en in breder perspectief door het kabinet aan het werk van het GCA wordt gehecht, is intern gesproken over de noodzaak om namens de Minister deel te nemen aan het bestuur c.q. aan een raad van toezicht van de op te richten stichting. De Comptabiliteitswet die voorschriften bevat met betrekking tot het oprichten van een stichting door of namens de rijksoverheid, bevat geen bepaling die deelname aan het bestuur of toezicht door of namens de overheid verbiedt. Het stichtingenkader uit 2006 geeft aan, dat ambtenaren in beginsel niet deelnemen aan het bestuur van een stichting maar dat afwijking van deze regel mogelijk is indien daarvoor een goede reden bestaat. Juridisch bieden kortom zowel de Comptabiliteitswet als het stichtingenkader de mogelijkheid om in het geval van bijzondere situaties af te wijken van het uitgangspunt, dat ambtenaren geen deel uitmaken van het bestuur van een stichting waar de overheid bij betrokken is.

De bijzondere situatie van het GCA (grote zichtbaarheid, internationale en kabinetsbrede steun o.a. door directe link aan kabinetsbrede klimaatdiplomatie campagne en doorontwikkeling naar een internationale organisatie) rechtvaardigt naar het oordeel van het ministerie een uitzondering op de in het stichtingenkader gehanteerde regel 'geen ambtenaar in het bestuur':

- Het GCA draagt de politiek zichtbare Global Commission on Adaptation. Nederland is initiatiefnemer van de Commissie en host van het GCA. Nederland is (zowel de MP als MIenW) zichtbaar betrokken en juist deze zichtbaarheid geeft de Commissie en daarmee het GCA aanzicht en vertrouwen. Het GCA moet deze trusted advisor status behouden. Anders valt na 2 jaar Commissie alles weg.
- Indien de Nederlandse overheid/ IenW niet zichtbaar is in het governance model zullen de huidige gecommiteerde landen zich afvragen waarom de initiatiefnemer zelf geen zitting neemt. Dit wordt niet opgelost door een andere Nederlander, niet zijnde ambtenaar, te benoemen, omdat in dit netwerk, met deze hoge gevoeligheid, het vooral gaat om de relaties en naamsbekendheid. IenW heeft de benodigde naamsbekendheid, de Minister van IenW heeft deze als GCA Commissioner en er is een te groot risico om de gunfactor die Nederland en het GCA nu heeft, te verliezen. Want waarom zou een Commissioner zich verbinden aan het GCA als de eigen Nederlandse Commissioner dat niet doet?

Een uitzondering op het beleid zoals verwoord in het stichtingenkader lijkt hier gerechtigd nu sprake is van een unieke situatie; bovendien is het de bedoeling om toe te werken naar een internationale organisatie waarbij Nederland gastland wil zijn. Aangezien echter deelname aan een bestuur c.q. een raad van toezicht door of namens een Minister een evenzo grote politieke verantwoordelijkheid met zich meebrengt is er voor gekozen in de statuten op te nemen, dat de Minister van IenW enkel het recht heeft om één lid van het beoogde driekoppige bestuur te benoemen; daarnaast kan de Minister gebruik maken van de mogelijkheid een (niet-bindende) aanbeveling te doen voor de benoeming van een lid van de Raad van Toezicht. De Minister van IenW meent hiermee in dit stadium voldoende tegemoet te komen aan de wens ook als Nederlandse overheid betrokken te zijn bij de op te richten stichting.

2. Uitgangspunten van het stichtingenkader (normen)

A. Karakter van handelingen

I. *Welke taken of activiteiten gaat de stichting uitvoeren?*

Norm: er worden geen publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht in een stichting.

De stichting stelt zich tot doel het bevorderen van innoverende, vooruitstrevende acties die gemeenschappen over de hele wereld helpen weerbaarder te worden tegen klimaatgerelateerde bedreigingen, alles in de ruimste zin van het woord. De stichting

fungeert daartoe als een internationale oplossingsmakelaar ('solutionsbroker') die nationale en regionale overheden, de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld, intergouvernementele organen en kennisinstellingen samenbrengt waardoor de obstakels die aanpassingsmaatregelen vertragen, kunnen worden geïdentificeerd en aangepakt. De stichting is mondiaal gericht en ontwikkelt, bouwt voort op, verbetert en versnelt baanbrekende oplossingen die transformatie realiseren op schaal en snelheid.

II. Is er sprake van een publiek belang dat de overheid wenst op te pakken?

Norm: de overheid heeft alleen betrokkenheid bij de oprichting van een stichting wanneer expliciet kan worden aangegeven wat het publieke belang is.

Het publieke belang is gelegen in de noodzaak wereldwijd versneld en kwalitatief de adaptatie-agenda te bevorderen om de gevolgen van klimaatverandering voor mens en milieu zo goed mogelijk op te vangen.

B. Ministeriële bevoegdheden

I. Welke verhouding tot de verantwoordelijke minister is gewenst? Moeten alle handelingen gecontroleerd kunnen worden, of is een zekere vrijheidsmarge nodig en mogelijk?

Norm: als de minister veel invloed wil hebben op de uitvoering van de taken, dan is de stichting niet de juiste rechtsvorm. De gewenste ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de taken moeten in verhouding staan tot de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister. Een ruime ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij behorende ministeriële bevoegdheden passen niet bij een private rechtsvorm met een zelfstandig bestuur zoals de stichting.

De op te richten stichting dient onafhankelijk ten opzichte van de Nederlandse overheid c.q. het betrokken ministerie van IenW te kunnen opereren. De betrokken Minister wenst geen directe bemoeienis met de werkzaamheid van de stichting c.q. met de werkzaamheid van haar bestuurders. Deze afstand van de Rijksoverheid c.q. het ministerie is ook noodzakelijk om tot uitdrukking te brengen, dat het GCA geen exclusief Nederlandse aangelegenheid is maar een organisatie met een internationale werkingssfeer, met andere woorden een werkelijk 'global center'. De minister wenst betrokkenheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor de klimaatagenda en daarmee samenhangende (adaptatie)problematiek; dit is een betrokkenheid vanuit gedeelde doelstellingen, die te vergelijken is met betrokkenheid zoals die vanuit ons ministerie ook tot uitdrukking komt met andere nationaal en internationaal opererende rechtspersonen wier beleidsdoelstellingen samenvallen met die van het ministerie of het Rijk. Daarnaast is het voortbestaan van deze stichting vanwege internationale en diplomatieke relaties verbonden aan een zichtbare betrokkenheid van Nederland, de initiatiefnemer van het GCA. Directe betrokkenheid door het verstrekken van financiële middelen zal, aangezien deze in de vorm van een subsidie verstrekt zullen worden, geheel en al verlopen via de daaraan verbonden voorwaarden en het op de uitvoering daarvan uit te oefenen toezicht.

C. Samenwerking

I. Zijn er andere publiek- of privaatrechtelijke partijen betrokken bij de activiteit en is hierbij gelijkwaardigheid van alle partijen gewenst?

Norm 1: indien bij een bepaalde activiteit aannemelijk gemaakt kan worden dat er een private rechtspersoon (vanwege de eigen rechtspersoonlijkheid) nodig is, kan voor de stichtingsvorm gekozen worden. Er moet dus een noodzaak bestaan om uit eigen naam deel te nemen aan het rechtsverkeer.

Norm 2: indien bij een bepaalde activiteit publieke of private partijen betrokken zijn, waarbij gelijkwaardigheid van alle partijen gewenst is, dan moet deze gelijkwaardigheid ook tot uitdrukking komen door een significant deel van het budget van de stichting vanuit derden te laten komen.

Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor in het bijzonder onder 1. bij de Inleiding is opgemerkt over de achtergrond van de beslissing tot verzelfstandiging van het GCA kan daaraan nog worden toegevoegd, dat het vanaf de oprichting van het GCA de bedoeling is geweest te komen tot een van het ministerie onafhankelijk instituut. De noodzaak is enerzijds gelegen in het realiseren van het beoogde internationale karakter van het GCA dat een gelijkwaardige positie van alle deelnemers, landen, internationale organisaties en instellingen vereist. Voorts dient het GCA zelfstandig contracten te kunnen afsluiten met derden en zelfstandig over zijn financiën te kunnen beschikken: bijdragen van donorlanden/-organisaties ten behoeve van het GCA komen binnen bij het Ministerie en maken daardoor deel uit van de vermogenspositie van het Rijk; dat is onwenselijk. De verzelfstandiging van het GCA zal ook naar buiten toe, voor beoogde donoren duidelijk maken, dat zij hun bijdrage niet aan Nederland overmaken. Dit jaar bedraagt het aandeel van derden in de totale financiering van het GCA ten opzichte van de bijdrage Nederland (IenW) meer dan 75 %: op een begroting van rond de 12 mln euro is het aandeel van Nederland ongeveer 2 mln. De verwachting voor de komende jaren is, dat dit aandeel van derden ten opzichte van de Nederlandse bijdrage nog zal stijgen. Het GCA zal 'op eigen benen' kunnen staan met een naar verhouding bescheiden financiële ondersteuning door Nederland.

D. Financiën

I. Hoe vindt de financiering plaats?

Norm: indien langdurige financiële verplichtingen voor het Rijk (kunnen) voortvloeien uit de oprichting van een stichting, moet dit expliciet aan de Staten-Generaal worden voorgelegd (budgetrecht).

Het GCA betreft zijn financiering voornamelijk uit donaties van landen (nationale overheden), internationale organisaties en internationale (particuliere) instellingen (algemeen nut beogende instellingen). Uit de oprichting van deze stichting vloeien geen langdurige financiële verplichtingen voort voor het Rijk. Nederland zal middels een subsidie, conform de daarbij behorende voorwaarden, bijdragen aan het GCA. Tot en met eind 2021 zijn hier reeds HGIS-middelen voor beschikbaar.

E. Doelmatigheid

I. Hoe kan de grootst mogelijke effectiviteit en efficiency in het uitvoeren van de taken worden bereikt en kunnen de lasten voor particulieren en bedrijven zoveel mogelijk worden beperkt?

Norm: bij het uitvoeren van taken zoekt de Rijksoverheid naar optimale effectiviteit en efficiency met zo min mogelijk lasten voor particulieren en bedrijven. Indien aantoonbaar te maken is dat uitvoering van de taken door de overheid minder doelmatig is en/of meer lasten voor particulieren en bedrijven met zich meebrengt dan is dit een argument om te zoeken naar vormen van uitvoering van de taken buiten de overheid.

De activiteiten die het GCA nu reeds ontplooit en ook ter verwezenlijking van zijn doelstellingen in de toekomst verder wil ontwikkelen, zijn geen activiteiten die bij uitstek door de (rijks)overheid worden verricht. Ofschoon klimaatadaptatie tot de publieke taak van de overheid gerekend kan worden en ook deel uitmaakt van overheidsbeleid worden de hier in de inleiding aangeduide activiteiten doorgaans buiten de rijksoverheid belegd.