



Onderzoek nevenactiviteiten SIDN in relatie tot risico's en continuïteit van het .nl-domein

In opdracht van:

Ministerie van Economische Zaken en
Klimaat

Publicatienummer:

2020.091.2129 v1.3.24

Datum:

Utrecht, 6 juli 2022

Auteurs:

ir. Tommy van der Vorst
Jennie Weemhoff MA
Wazir Sahebali MSc

Inhoudsopgave

1	Introductie.....	3
1.1	Vraagstelling	3
1.2	Aanleiding.....	3
1.3	Achtergrond	4
1.4	Aanpak.....	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Nevenactiviteiten van SIDN	8
2.1	Organisatiestructuur van SIDN	8
2.2	Activiteiten van SIDN	10
2.3	Positionering van nevenactiviteiten	13
3	Analyse risico's en maatregelen.....	16
3.1	Mogelijke risico's van nevenactiviteiten.....	16
3.2	Mitigatiemaatregelen.....	19
3.3	Vergelijking.....	22
4	Conclusie	24
4.1	Beantwoording hoofdvraag	24
4.2	Beantwoording deelvragen.....	24
	Verwijzingen	28

Citeren als: Dialogic, van der Vorst, T., Weemhoff, J. & Sahebali, W. (2022). *Onderzoek nevenactiviteiten SIDN in relatie tot risico's en continuïteit van het .nl-domein*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Den Haag.

1 Introductie

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) onderzocht Dialogic de activiteiten die Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) uitvoert naast het beheren van het .nl-domein (hierna 'nevenactiviteiten'). In dit hoofdstuk lichten we de vraagstelling en aanleiding toe.

1.1 Vraagstelling

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat, is de volgende:

Welke activiteiten ontplooit SIDN naast het beheren en uitgeven van .nl-domeinnamen ('nevenactiviteiten'), en leidt dit tot risico's ten aanzien van continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein?

De volgende deelvragen worden onderzocht:

1. Welke activiteiten ontplooit SIDN buiten het managen van het .nl-domein? Welke bedragen worden/zijn aan die verschillende activiteiten besteed?
2. Welke risico's voor de continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein zouden deze activiteiten kunnen opleveren?
3. Welke maatregelen (bijvoorbeeld organisatorisch, technisch, financieel, juridisch) heeft SIDN getroffen om dergelijke risico's te beheersen?
4. Worden de risico's door de genomen maatregelen voldoende beperkt en zijn er aanvullende stappen die SIDN daartoe nog zou kunnen nemen?

De focus van dit onderzoek richt zich op de feitelijk ontplooiende nevenactiviteiten van SIDN en de risico's daarvan voor de continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein.

1.2 Aanleiding

De directe aanleiding voor het onderzoeken van deze vragen is een brief van de Vereniging van Registrars (VvR) aan de staatssecretaris van Economische Zaken, dd. 5 maart 2019. [1] In deze brief, met titel "*Monopoliepositie SIDN bij uitgifte .nl-domeinnamen*", beschrijft de VvR dat SIDN sinds 2011 naast het beheren van het .nl-domein ook andere activiteiten heeft ontplooid. Deze activiteiten worden door SIDN gefinancierd met overwinst uit de vergoedingen die zij ontvangt voor .nl-domeinnaamregistratie¹. In de brief uit de VvR zorgen over de negatieve gevolgen die het door SIDN ontplooiën van nevenactiviteiten in haar ogen zou hebben. Kort samengevat geeft de VvR hiervoor drie argumenten:

1. VvR stelt dat SIDN vanwege het belang van het .nl-domein voor de Nederlandse maatschappij een vorm van marktmacht heeft, en daardoor haar tarieven relatief eenvoudig kan verhogen. De registrars vinden dit onjuist en geven aan hierin een economische risico te zien, temeer omdat zij (en naar eigen zeggen in tegenstelling tot SIDN) zouden opereren in een sterk competitieve markt.

¹ In dit rapport verwijzen we met de term 'registratie' naar de doorlopende dienstverlening van SIDN die bestaat uit het registreren en in stand houden van de registratie en uit het publiceren van de domeinnaam in de zonefile met de door de houder gekozen nameservergegevens.

2. VvR stelt dat SIDN vanuit principeel oogpunt zich niet bezig zou moeten houden met zaken anders dan het beheren van het .nl-domein. Een deel van de door SIDN ontplooiden nevenactiviteiten zou daar niet aan bijdragen, maar wel de kosten voor het .nl-domein verhogen.
3. VvR beargumenteert dat het ontplooiën van nevenactiviteiten door SIDN kan leiden tot hogere risico's ten aanzien van de continuïteit van het .nl-domein.

Het .nl-domein speelt, gezien de omvang en het gebruik ervan, een belangrijke rol in de Nederlandse maatschappij. Dit maatschappelijk belang is aanleiding geweest voor het in 2008 tussen EZK en SIDN gesloten (en in 2015 verlengde) *convenant waarborging .nl-domein*. Met de invoering van de Wet beveiliging netwerken en informatiesystemen (Wbni) in 2018 is SIDN aangewezen als aanbieder van essentiële diensten, en ziet het Agentschap Telecom er specifiek op toe dat SIDN passende en evenredige technische en organisatorische maatregelen neemt om haar ICT-systemen te beveiligen en daarmee de stabiliteit van het .nl-domein te waarborgen.

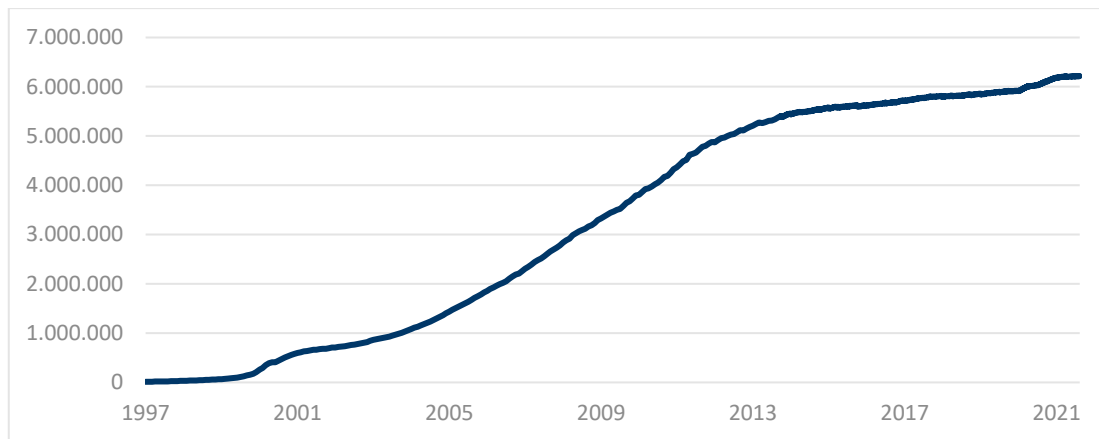
Vanuit haar rol heeft EZK primair belang bij de continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein. Eventuele risicovolle nevenactiviteiten van SIDN zouden hierop een negatieve invloed kunnen hebben. Om deze reden heeft EZK opdracht gegeven tot het uitvoeren van het voorliggende onderzoek. Dit onderzoek heeft betrekking op het laatste hierboven genoemde argument van VvR, en niet op de overige argumenten die de VvR aanvoert. Daarmee is niet gezegd dat deze argumenten wel of niet valide zijn – ze vallen simpelweg buiten de afbakening van dit onderzoek.

1.3 Achtergrond

Het .nl-domein werd in 1986 uitgegeven aan het Centrum voor Wiskunde en Informatica (CWI). De eerste tien jaar werden registratie, ontwikkeling, regelgeving en procedures van de ccTLD georganiseerd door het CWI, specifiek Piet Beertema. In 1996 werd door CWI, NLnet (een internetprovider) en SURF (verantwoordelijk voor het Nederlandse netwerk tussen universiteiten) besloten *Stichting Internet Domeinregistratie Nederland* (SIDN) op te richten. SIDN zou voortaan optreden als beheerder van het .nl-domein. [2]

Inmiddels is het .nl-domein uitgegroeid tot een belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie. Nederlandse internetgebruikers beschouwen het .nl-domein als veilig en vertrouwd, en ondernemers hechten veel waarde aan het gebruiken van het .nl-domein voor hun website. [3]

In Figuur 1 is het aantal geregistreerde domeinnamen sinds het ontstaan van de .nl-zone gevisualiseerd. In totaal zijn er op dit moment ongeveer 6,2 miljoen .nl-domeinnamen geregistreerd. Het aantal geregistreerde .nl-domeinnamen nam het sterkst toe voor 2012, waarna de groei van het totaal aantal geregistreerde .nl-domeinnamen afvlakte.



Figuur 1. Het aantal geregistreerde .nl-domeinnamen (bron: SIDN Labs)

Als Nederlandse stichting staat het SIDN in principe vrij om, binnen het kader van haar statutaire doel en Nederlandse wetgeving, activiteiten te ontplooiën. Nederland kent, met uitzondering van de hierboven genoemde Wbni, geen specifieke wetgeving die ziet op het beheer of uitgifte van domeinnamen door SIDN of door anderen. Sinds 2008 zijn in een convenant tussen SIDN en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) echter wel afspraken gemaakt over de waarborging van de continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein. [4] Dit convenant werd in 2015 vernieuwd. [5]

In het convenant erkennen het ministerie van EZK en SIDN dat een publiek belang bestaat bij continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein. Het convenant verplicht SIDN om aan bepaalde juridische eisen en bijvoorbeeld informatiebeveiliging te voldoen. Daarnaast dient SIDN EZK tijdig op de hoogte te stellen van risico's ten aanzien van het .nl-domein. Het .nl-domein blijft 'duurzaam verbonden met de Nederlandse samenleving' en blijft voor gebruikers in Nederland beschikbaar. Als dat nodig is verleent EZK aan SIDN assistentie bij concrete risico's en omstandigheden die de continuïteit en stabiliteit in gevaar zouden kunnen brengen. [6] Zelforganisatie en zelfregulering van het .nl-domein door SIDN blijft het uitgangspunt. Het convenant leidt dan ook niet tot zeggenschap vanuit de overheid over SIDN of het .nl-domein, maar fungeert als 'stok achter de deur' voor de waarborging van het .nl-domein.

Registrars

Domeinnamen kunnen door particulieren en ondernemers uitsluitend via registrars worden geregistreerd. Registrars zijn aangesloten bij SIDN en hebben zich tegenover SIDN gecommitteerd aan diverse afspraken ten aanzien van het registeren van domeinen. Op dit moment (augustus 2021) zijn er 1.125 registrars lid van SIDN. [7] Het aantal registrars is de laatste jaren sterk gedaald; op het hoogtepunt in januari 2008 waren er 2.092 registrars. [8] De daling lijkt te rijmen met verdere consolidatie in de markt voor hosting en domeinregistratie.

Het maandelijks aantal .nl-domeinnamen dat nieuw wordt geregistreerd is sinds 2008 gestaag gedaald. In 2020 nam het aantal nieuwe registraties weer toe, vermoedelijk vanwege de coronapandemie. In totaal zijn er op dit moment ongeveer 6,2 miljoen .nl-domeinnamen geregistreerd (meer dan dubbel zoveel als in januari 2008).

Registrars zijn vaak partijen die naast .nl-domeinregistratie ook andere domeinen kunnen registreren en hosting- of andere onlinediensten aanbieden. Het aantal domeinnamen dat per registrar is geregistreerd, is niet uniform verdeeld; er is een klein aantal grotere partijen, en een groot aantal kleinere partijen.

De registrars zijn verenigd in de Vereniging van Registrars (VvR). De VvR is op initiatief van SIDN en de registrars ontstaan als gebruiksgroep van het .nl-domein en uit de behoefte om namens alle registrars één stem te kunnen vormen richting SIDN. SIDN ziet de VvR formeel als exclusieve gesprekspartner namens de .nl-registrars.

Domeinnaamhouders

Hoewel (aanstaande) domeinnaamhouders in principe alleen direct contact hebben met de registrar, is er formeel gezien (ook) sprake van een juridische overeenkomst tussen de domeinnaamhouder en SIDN. Deze juridische overeenkomst wordt gesloten via de registrar, voor welke het vrij staat dit naar eigen inzicht te regelen. In juridische zin registreert een registrar een domeinnaam bij SIDN als vertegenwoordiger van de houder en aanvaardt deze als vertegenwoordiger namens de houder de toepasselijkheid van de algemene voorwaarden van SIDN. Het is aan de registrar om te zorgen dat hij inderdaad als vertegenwoordiger optreedt en dat de algemene voorwaarden tussen SIDN en de houder van toepassing zijn. Dat kan met een 'registratiecontract'², maar kan ook op andere wijze in het digitale registratieproces van de registrar verwerkt worden.

De juridische overeenkomst vrijwaart SIDN onder andere van kosten en aanspraken vanwege het gebruik van het geregistreerde domein. Andersom heeft de domeinnaamhouder rechten ten aanzien van het domein; mocht de registrar bijvoorbeeld failliet gaan of de domeinnaam niet vrijgeven, dan kan de domeinnaamhouder SIDN vragen de domeinnaam naar een andere registrar te verhuizen.

1.4 Aanpak

Om tot een antwoord op de gestelde vragen te komen, hebben wij gesprekken gevoerd met zowel het Ministerie van EZK, de VvR en SIDN. Daarnaast is deskstudie uitgevoerd om de governance en (neven)activiteiten van SIDN in kaart te brengen. Tenslotte is een vergelijking gemaakt met andere ccTLD-registries.

Rol van de VvR en bredere context van de onderzoeksvragen

Gezien de hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat kan het standpunt worden ingenomen dat de VvR geen betrokkenheid zou moeten hebben bij de beantwoording ervan: de vraag betreft immers uitsluitend SIDN. Bij aanvang van het onderzoek is door de onderzoekers en de opdrachtgever echter de keuze gemaakt de VvR te betrekken in het onderzoek. De zorgen die de VvR heeft geuit zijn immers aanleiding geweest voor het onderzoek. Het onderzoek vindt daarnaast plaats in een langer durende dialoog tussen zowel EZK, SIDN als VvR. Het is de wens van de opdrachtgever dat dit onderzoek ook aan deze dialoog bijdraagt.

Het onderzoek is op onafhankelijke wijze uitgevoerd. De onderzoekers hebben geen enkel belang bij de uitkomsten van dit onderzoek en hebben in het verleden geen opdrachten uitgevoerd voor SIDN of VvR. De onderzoekers hebben de input van alle betrokkenen gewogen en hen steeds de kans gegeven te reageren op gespreksverslagen, en aanvullende informatie aan te leveren.

² SIDN publiceert dit formulier niet zelf, maar diverse registrars hebben het sjabloon op hun website geplaatst, zoals hier: [[provalue.nl](#)]. De rechten en plichten staan beschreven in de "algemene voorwaarden voor .nl-domeinnaamhouders" van SIDN. [14]

Een conceptversie van het rapport is ter kennisgeving voorgelegd aan de opdrachtgever (EZK), welke geen nadere input heeft geleverd in reactie op deze versie. Het conceptrapport is gelijktijdig voorgelegd aan zowel SIDN als VvR, waarbij opmerkingen van beide partijen zijn ontvangen en verwerkt, en beide partijen vervolgvragen hebben beantwoord. De onderzoekers danken SIDN en VvR voor hun betrokkenheid en constructieve bijdragen.

1.5 Leeswijzer

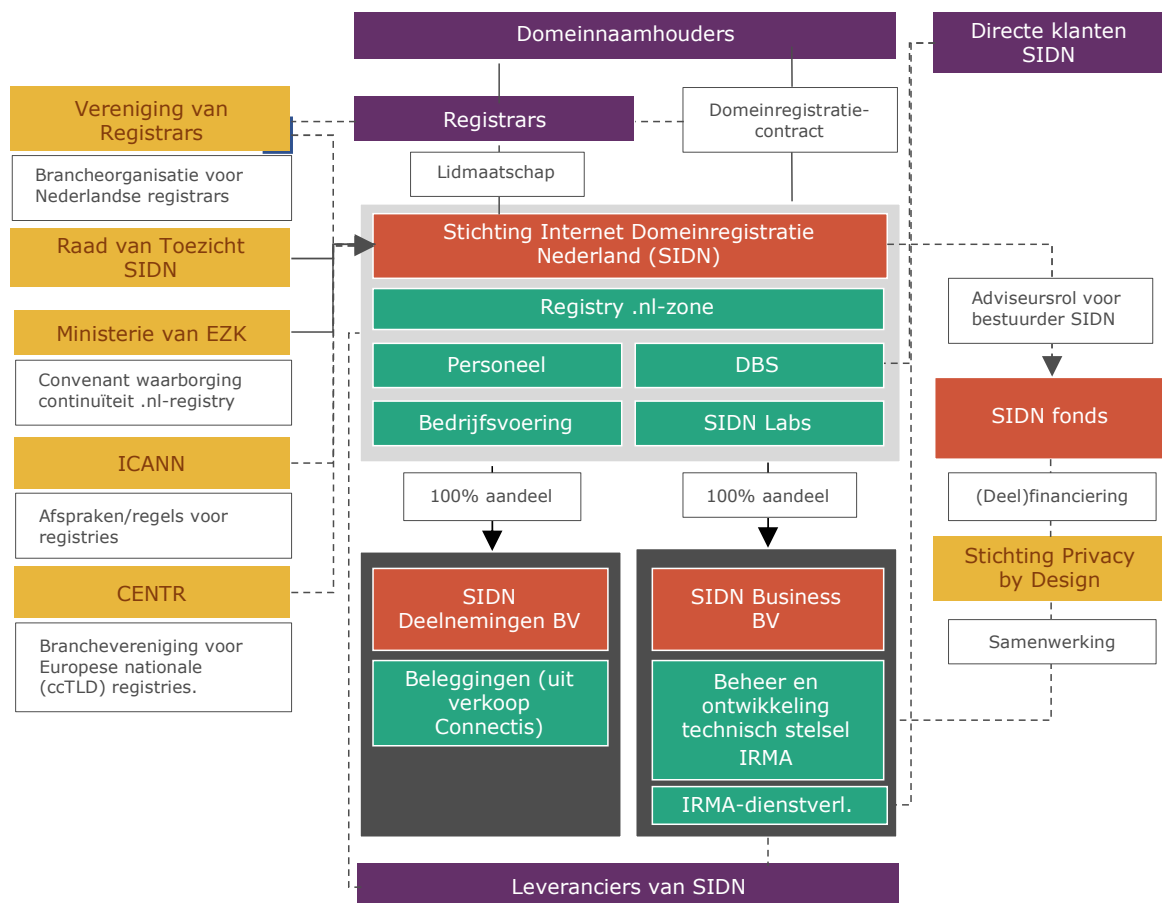
In hoofdstuk 2 geven we allereerst een feitelijk overzicht van de nevenactiviteiten die SIDN ontplooit, en enkele relevante historische activiteiten. In hoofdstuk 3 analyseren we de risico's van deze nevenactiviteiten. Ook gaan we daarbij in op maatregelen die SIDN neemt of kan nemen om deze risico's te beperken. Uiteindelijk bespreken we onze visie op de onderzoeksvraag en conclusies in hoofdstuk 4.

2 Nevenactiviteiten van SIDN

In dit hoofdstuk geven we een (feitelijke) weergave van de activiteiten die SIDN uitvoert naast het beheren van het .nl-domein (we noemen deze activiteiten in het vervolg de 'nevenactiviteiten'³). We gaan daarvoor allereerst in op de juridische- en organisatiestructuur van SIDN.

2.1 Organisatiestructuur van SIDN

Figuur 2 toont schematisch de juridische- en organisatiestructuur van SIDN en relaties met stakeholders. We lichten de verschillende elementen hieronder toe.



Figuur 2. Juridische- en organisatiestructuur en stakeholders SIDN (bron: website en toelichting SIDN)

Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) is een stichting die (enig) aandeelhouder is van een aantal juridische entiteiten. Wanneer we het in dit rapport over 'SIDN' hebben, dan bedoelen we dit geheel. Wanneer we het specifiek over de stichting hebben spreken we voor de duidelijkheid van "de stichting" of "stichting SIDN". De stichting heeft een Raad van Toezicht.⁴

³ Deze woordkeuze moet niet worden gelezen als impliciete classificatie van de activiteit alsof deze niet door SIDN zou moeten worden uitgevoerd.

⁴ De Raad van Toezicht bestaat uit zeven leden waarvan één lid is voorgedragen door de VvR. Dit lid is zelf geen registrar.

Alle kernactiviteiten rondom domeinregistratie worden uitgevoerd binnen stichting SIDN.⁵ Dit betreft bijvoorbeeld het beheer en onderhoud van de technische infrastructuur van het .nl-domein en de financiële aspecten van .nl-domeinregistratie (vergoedingen en jaarlijkse bijdrage van registrars). Alle personeel, inclusief de personeelsleden die activiteiten uitvoeren in de onderliggende entiteiten, is in dienst bij stichting SIDN. De stichting beschikt over een in de loop van de jaren opgebouwde financiële reserve.

Onder de stichting vallen twee juridische entiteiten voor het ontplooiën van nevenactiviteiten:

- **SIDN Deelnemingen BV:** SIDN is de enige aandeelhouder van deze BV. Deze BV is opgericht om de aandelen te beheren die er waren in het eerder aangekochte Connectis. Na de verkoop van Connectis werd deze BV, als onderdeel van de transactie, houder van aandelen in de moedermaatschappij van Signicat (Lion Midco As) ter waarde van (destijds) ongeveer 2 miljoen euro. Deze aandelen kennen geen stemrecht en zijn niet vrij te verkopen (De verkoop is gekoppeld aan de verkoop van de aandelen door de achterliggende grootaandeelhouder Nordic Capital). De aandelen vormen daarmee een (puur) financiële belegging.

De directeur van deze BV is de directeur van SIDN. De Raad van Toezicht van SIDN ziet ook toe op de activiteiten van deze BV. Momenteel wordt er geen geld vanuit stichting SIDN aan SIDN Deelnemingen BV besteed (ten tijde van de aankoop van Connectis is er uiteraard wel geld geïnvesteerd door stichting SIDN).

- **SIDN Business BV:** deze BV is opgericht om nevenactiviteiten onder te brengen waarmee diensten en producten aan derden geleverd worden. Dit betreft momenteel het beheer en de ontwikkeling van het technisch stelsel rondom IRMA. IRMA is een initiatief van de stichting Privacy By Design. De stichting heeft een samenwerkingsovereenkomst met SIDN Business BV ten behoeve van de beheer en ontwikkeling van het technisch stelsel. Naast deze activiteiten levert SIDN Business BV aan IRMA gerelateerde diensten rechtstreeks aan klanten.

Alle contracten die voor deze dienst gesloten worden met derden, worden gesloten via deze BV. De BV wordt gefinancierd vanuit het vermogen van SIDN.

Naast deze twee entiteiten die direct onder SIDN vallen, heeft SIDN de **Stichting SIDN Fonds** opgericht. SIDN heeft over deze stichting juridisch gezien geen zeggenschap.

Het SIDN Fonds is een stichting met ANBI-status die, op basis van afspraken in een *letter of intent*, jaarlijks een geldbedrag van maximaal € 2,5 miljoen ontvangt van SIDN ten behoeve van het financieren van projecten binnen een afgebakend maatschappelijk doel. Voorwaarden voor deze donatie zijn dat (1) het geld beschikbaar is, en (2) SIDN en de Raad van Toezicht achter de activiteiten van het SIDN Fonds staan. Naast de jaarlijkse bijdrage ontvangt het SIDN Fonds een 'liquidatiebudget' van SIDN om te waarborgen dat het SIDN Fonds, mocht dit ooit aan de orde zijn, haar activiteiten op een behoorlijke manier kan staken. Het SIDN Fonds heeft een bestuur welke verantwoordelijk is voor de besluitvorming, een niet-statutair directeur en een Raad van Advies bestaande uit onafhankelijke experts op meerdere gebieden die adviseert over het financieren van projecten. Er is statutair

⁵ Onder kernactiviteiten verstaan we alle activiteiten gerelateerd aan het onderhouden van de .nl-zone, waaronder ook de diensten *Domeinportfoliochecker* en *.nl Control* welke door SIDN ontplooid worden. Deze diensten zijn beide gebaseerd op gegevens afkomstig uit het beheer van een ccTLD-zone en daarom slechts uitvoerbaar door de beheerder daarvan.

vastgelegd dat de bestuurder van SIDN adviseur is van het bestuur van SIDN Fonds, maar geen stemrecht heeft in de bestuursvergadering. Ondanks dat de bestuurder van stichting SIDN geen stemrecht heeft, heeft stichting SIDN wel invloed op het SIDN Fonds. Mocht stichting SIDN het oneens zijn met activiteiten van SIDN Fonds, heeft stichting SIDN de mogelijkheid de financiering te verminderen. Op deze manier kan stichting SIDN alsnog ingrijpen wanneer SIDN Fonds beslissingen zou nemen waar stichting SIDN zich niet in zou kunnen vinden.

2.2 Activiteiten van SIDN

De activiteiten van SIDN worden ontplooid ter invulling van de doelstelling die SIDN voor zichzelf gesteld heeft. De doelstelling van SIDN luidt: [9]

SIDN heeft ten doel ten behoeve van en vanuit Nederland toegevoegde waarde te leveren voor de internetgemeenschap middels het tegen verantwoorde tarieven ontwikkelen en in stand houden van diensten en producten op het gebied van digitale registratie en/of resolving in netwerken, zoals domeinnaamsystemen (waaronder in ieder geval .nl), en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords.

In Artikel 2.2 van de statuten benoemt SIDN de volgende lijst met activiteiten welke onder meer bijdragen aan het behalen van bovengenoemde doelstelling:

- a. Het opstellen van (algemene) voorwaarden met betrekking tot de uitgifte en registratie van domeinnamen; de (algemene) voorwaarden zijn openbaar, transparant en non discriminatoir;
- b. Het doen registreren van domeinnamen door tussenkomst van partijen die met SIDN een daartoe strekkende overeenkomst hebben gesloten, deze partijen hierna te noemen "registrars";
- c. Het (doen) bewaken van de kwaliteit van de uitgifte en registratie van domeinnamen waarvoor een domeinnaamsysteem in stand wordt gehouden;
- d. Het bevorderen van coördinatie en standaardisatie bij de uitgifte van registratie van domeinnamen op nationaal en internationaal niveau;
- e. Het jaarlijks vaststellen van de tarieven voor deelname, uitgifte en registratie;
- f. Het voeren van overleg met de internetgemeenschap waarvoor een domeinnaamsysteem in stand wordt gehouden over verdergaande ontwikkelingen op het terrein van domeinregistratie.

De doelstellingen en bijbehorende activiteiten en budgetten zijn gevisualiseerd in *Figuur 3*. In dit onderzoek beschouwen wij alles wat buiten het waarborgen van de continuïteit van de .nl-zone valt als nevenactiviteit. Deze nevenactiviteiten zullen we in onderstaande paragrafen beschrijven, waarbij we ook stilstaan bij in het verleden ontplooid of geplande nevenactiviteiten.

Waaróm ontplooit SIDN nevenactiviteiten?

SIDN ontplooit haar activiteiten om (maatschappelijke) impact te maken, gelet op de doelstellingen in haar statuten. Het staat SIDN als stichting in principe vrij om naar eigen inzicht activiteiten te ondernemen zolang deze passen binnen de statuten.

Het ontplooiën van activiteiten naast het beheren van het .nl-domein is in het verleden ontstaan vanuit de gedachte dat dit (ook) de afhankelijkheid van SIDN van haar inkomsten uit het .nl-domein zou kunnen verminderen. De primaire inkomstenbron van SIDN waren en zijn immers de vergoedingen voor het registreren en verlengen van .nl-domeinnamen. Mocht de vraag naar .nl-domeinen in de toekomst om wat voor reden dan ook teruglopen, dan zou SIDN (uiteindelijk) in de problemen kunnen komen (en zo mogelijk zichzelf moeten reorganiseren). Met het ontplooiën van nevenactiviteiten zou de continuïteit van SIDN *als organisatie* op de lange termijn kunnen worden vergroot.

2.2.1 Huidige nevenactiviteiten

Onderstaand zullen de huidige nevenactiviteiten van SIDN kort toegelicht worden. Deze lijst is niet-uitputtend, maar omvat wel de belangrijkste activiteiten die SIDN ontplooit naast het beheren van het .nl-domein.

Domeinnaambewakingsservice (DBS)

DBS is een monitoringsservice die typosquatting⁶ en merkinbreuk op het internet opspoot en de mogelijkheid biedt hier juridisch tegen op te treden. De dienst is gericht op merkhouders of organisaties die merkhouders bijstaan. Het budget voor DBS voor 2021 is €0,4 miljoen waartegenover even zo grote verwachte inkomsten staan (opgave SIDN).

SIDN Labs

Via SIDN Labs voert SIDN onderzoek uit ten behoeve van de Nederlandse internetgemeenschap. Onderzoeken komen ten goede aan zowel de beveiliging van de .nl-zone, registrars, domeinnaamhouders en internetgebruikers in het algemeen. Deze onderzoeken worden publiek beschikbaar gemaakt. De onderzoeksagenda van SIDN Labs bestaat uit:

1. Netwerkbeveiliging: onderzoek om de stabiliteit, veiligheid en weerbaarheid van de huidige internetinfrastructuur op netwerkniveau te verbeteren;
2. Domein- en IoT-beveiliging: onderzoek gericht op internettoepassingen en dan met name op domeinnamen en het internet-of-things (IoT);
3. Veilige internetinfrastructuren voor de toekomst: onderzoek gericht op het verbeteren van de veiligheid, stabiliteit en transparantie van de internetinfrastructuur.

Het budget voor SIDN Labs voor 2021 is €1,4 miljoen. Een deel van dit budget, ongeveer €0,75 miljoen, wordt aan .nl-activiteiten besteed.

SIDN Fonds

Zoals reeds in paragraaf 2.1 besproken is het SIDN Fonds een aparte stichting met ANBI-status die op basis van een *letter of intent* jaarlijks een geldbedrag van maximaal €2,5 miljoen ontvangt van SIDN, onder bepaalde voorwaarden. Het SIDN Fonds geeft geld aan projecten die het internet versterken of die internet op een vernieuwende manier inzetten. Het Fonds is in 2014 gestart met ongeveer €5 miljoen. De doelstellingen van het SIDN Fonds

⁶ Misbruik maken van typfouten in het web- of mailadres van internetgebruikers.

zijn (1) Versterking van het internet, (2) Empowerment van de internetgebruikers, en (3) Tech for good. Een aantal voorbeelden van projecten die recentelijk gefinancierd zijn door het SIDN Fonds zijn:

- *Tweede Kamer: fakes of feiten? De ontwikkeling van een prototype om de authenticiteit van videocontent van de Tweede Kamer te verifiëren.*
- *Meldpunt ontoegankelijke apps. De ontwikkeling van een meldpunt voor ontoegankelijke apps.*
- *MURLDER – The Malicious URL Detector. Doorontwikkeling van een detectietool van malafide URL's.*

IRMA

IRMA is een ID- en attributenstelsel (Wallet) dat is ontwikkeld door de Stichting Privacy by Design. Oorspronkelijk vanuit de Universiteit Nijmegen. SIDN Business B.V. beheert en ontwikkelt op verzoek van de Stichting Privacy by Design de infrastructuur van het stelsel en probeert samen met deze stichting het gebruik van IRMA te stimuleren. SIDN doet dit vanuit haar maatschappelijke rol. Tegelijkertijd biedt SIDN Business B.V. een zakelijke dienst aan onder de naam SIDN IRMA Connect waarmee SIDN (een deel van) haar maatschappelijke investeringen in IRMA probeert terug te verdienen. Het budget voor zowel het maatschappelijke als het zakelijke deel bedraagt voor 2021 € 0,9 miljoen.

2.2.2 Historische nevenactiviteiten

Connectis

In 2017 verwierf SIDN een meerderheidsbelang in veilige inlogoplossing Connectis. Het bedrijf bevond zich op dat moment net niet meer in de start-up fase, maar had nog veel (financiële) ondersteuning nodig om goed van start te gaan. Vanuit SIDN zijn meermaals liquiditeitsinjecties gedaan in Connectis. SIDN geeft aan onderschat te hebben hoeveel moeite het zou kosten om Connectis als financieel zelfstandig bedrijf op orde te krijgen. Uiteindelijk is Connectis in 2020 overgenomen door Signicat. Bij de verkoop van de door SIDN Deelnemingen B.V. gehouden aandelen in Connectis heeft SIDN €6,9 miljoen boekwinst gemaakt. Deze boekwinst is toegevoegd aan de reserves van SIDN.

Cybersterk

Cybersterk is een andere commerciële dienst die SIDN opgestart heeft op het gebied van cybersecurity. Het product zou verkocht worden via bij SIDN geregistreerde registrars, maar uiteindelijk is dit nauwelijks gebeurd. In 2021 is Cybersterk aan één van de betrokken partners overgedragen. Het budget voor Cybersterk voor 2021 was €1,3 miljoen. Van dit geraamde bedrag is, gezien de overdracht van Cybersterk aan een andere partij in het eerste kwartaal van 2021, slechts een fractie besteed.

2.2.3 Historische initiatieven

Een aantal initiatieven tot activiteiten zijn uiteindelijk niet verder ontwikkeld door SIDN. Voor de volledigheid zullen we de voornaamste recente initiatieven hieronder kort benoemen.

.bv-domein

In 2014 heeft SIDN gepoogd diensten te ontwikkelen op het .bv-domein, welke in handen is van Noorwegen. Op dit domein wilde SIDN een omgeving creëren waarop gevalideerde bedrijfsgegevens zouden staan en waarbinnen geselecteerde partners additionele diensten zouden kunnen aanbieden. Uiteindelijk is door de Noorse overheid geen toestemming verleend aan SIDN om het .bv-domein te exploiteren.

Simpler Invoicing

SIDN was tussen 2014-2018 als het ware de *trusted party* voor Simpler Invoicing: een samenwerking tussen commerciële factuurdienstverleners en boekhoudsoftware-aanbieders voor het standaardiseren van e-facturatie. SIDN fungeerde als beheerder c.q. toezichthouder voor zowel de beleids- als technische afspraken. SIDN heeft zichzelf in 2018 teruggetrokken uit de samenwerking.

.nl-Garant

In 2017 werd .nl-Garant door SIDN ontwikkeld als keurmerk waarmee consumenten kunnen nagaan hoe betrouwbaar een webshop is en waarbij consumenten verzekerd zijn indien producten niet worden geleverd. Het initiatief is nooit verder ontwikkeld.

Certificaatautoriteit (CA) SSL-certificaten

In 2017/2018 was SIDN voornemens SSL-certificaten uit te gaan geven. Na overleg met onder andere de VvR heeft SIDN besloten deze activiteit uiteindelijk niet te ontplooiën omdat deze zou concurreren met de activiteiten van met name een registrar.

2.3 Positionering van nevenactiviteiten

De voornaamste nevenactiviteiten die stichting SIDN ontplooit worden door SIDN gelegitimeerd op basis van de eigen statutaire en strategische doelstellingen. [9] Deze zijn, inclusief de voor 2021 geraamde budgetten, gevisualiseerd in Figuur 3. Deze opgave is afkomstig van SIDN. Het merendeel (73%) van het budget voor 2021 is gereserveerd voor kernactiviteiten (activiteiten gerelateerd aan het beheer van het .nl-domein). Het overige deel (27%) van het budget is gereserveerd voor nevenactiviteiten, waaronder commerciële als niet-commerciële nevenactiviteiten (SIDN Labs en SIDN Fonds).

Stichting Internet Domein Nederland		
Waarde(n)vol .nl	Winst met een doel	Impact in twee domeinen
€19,1 mln. (73%)	€5,1 mln. (20%)	€1,9 mln. (7%)
Kortingen, RSC, VvR, registrarprojecten .nl activiteiten	Sponsoring	IRMAconnect
	IRMA-maatschappelijk	DBS
	SIDN Labs	Cybersterk
	SIDN Fonds	

Figuur 3. Strategieën van SIDN en bijbehorende budgetten voor 2021 (bron: SIDN)

In de statuten van stichting SIDN noch elders is vastgelegd welk deel van de budgetten van stichting SIDN gereserveerd zijn voor de stabiliteit en continuïteit van het .nl-domein. Het is daarom alleen mogelijk uitspraak te doen over de verdeling van financiële middelen in 2021.

2.3.1 Inkomsten van SIDN

De primaire inkomstenbron van SIDN waren en zijn de vergoedingen voor het registreren van .nl-domeinnamen, en de verlenging daarvan. De totale inkomsten van SIDN in 2021 werden voor 2021 geraamd op ongeveer € 23,7 miljoen.⁷

Slechts een klein deel van de inkomsten (raming: enkele tonnen) is anno 2021 afkomstig uit nevenactiviteiten. Dit is ook het beeld voor de afgelopen jaren. Uitzondering daarop was de verkoop van Connectis in 2020, welke eenmalig tot substantiële inkomsten leidde.

⁷ Het jaarverslag over 2021 was op moment van schrijven nog niet goedgekeurd noch beschikbaar voor de onderzoekers.

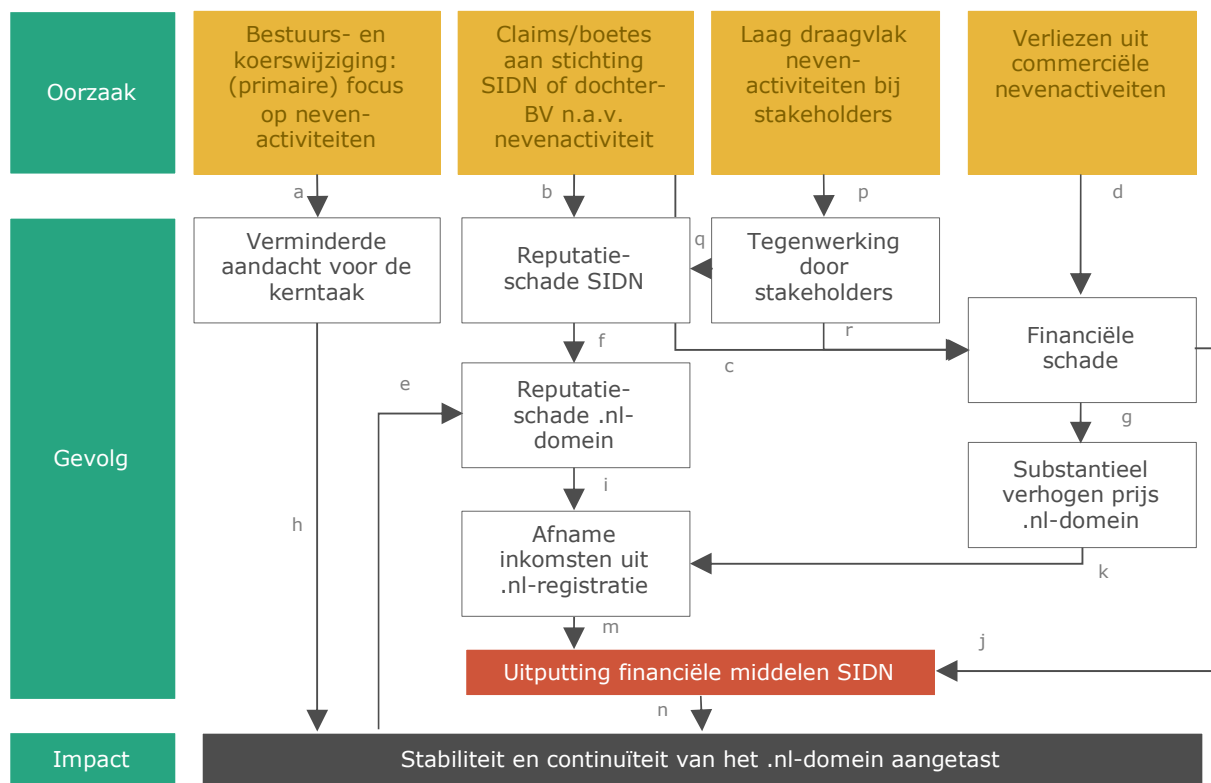
3 Analyse risico's en maatregelen

In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijke risico's die nevenactiviteiten van SIDN zouden kunnen opleveren voor de stabiliteit en continuïteit van het .nl-domein.

3.1 Mogelijke risico's van nevenactiviteiten

Om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag is gestart met een inventarisatie van alle (mogelijke) risico's, voortkomend uit nevenactiviteiten die SIDN ontplooit, die zouden kunnen leiden tot aantasting van de stabiliteit en/of continuïteit van het .nl-domein. We baseren deze inventarisatie op gesprekken met zowel SIDN als de VvR, een door de VvR opgestelde lijst (bijlage bij [1]), en eigen bureauonderzoek. Daarbij is steeds geprobeerd om oorzaak-gevolgrelaties in kaart te brengen die uiteindelijk zouden kunnen leiden tot aantasting van continuïteit en/of stabiliteit van het .nl-domein.

Op basis van deze inventarisatie komen we tot de in Figuur 4 hieronder getoonde oorzaak-gevolgrelaties.



Figuur 4. Risicoketens (oorzaak-gevolgrelaties) van mogelijke risico's ten aanzien van de stabiliteit en continuïteit van het .nl-domein.

Er zijn vier fundamentele risico-oorzaken te onderscheiden die voortkomen vanuit nevenactiviteiten en die in potentie (zonder verdere mitigatie) uiteindelijk zouden kunnen leiden tot aantasting van stabiliteit en/of continuïteit van het .nl-domein.

Bestuurs- en koerswijzigingen: focus verschuift (primair) naar nevenactiviteiten

In dit risicoscenario verschuift SIDN haar focus primair naar nevenactiviteiten. Op zichzelf hoeft dit niet te betekenen dat SIDN daardoor haar werkzaamheden rondom het beheer

van het .nl-domein substantieel wijzigt. Pas wanneer (a) de aandacht voor het beheer van het .nl-domein daadwerkelijk verminderd (in termen van mensen, budget, innovatie, et cetera) zou dit problematisch kunnen worden. Financiële middelen bestemd voor het onderhoud van de .nl-zone zouden in dit geval bijvoorbeeld besteed kunnen worden aan het ontplooiën van nevenactiviteiten, waardoor financiële tekorten voor het onderhoud van de .nl-zone ontstaan. Een vergelijkbare situatie deed zich enkele jaren geleden voor bij het Kadaster (zie hoofdstuk 3.3).

Een en ander zou kunnen leiden tot directe risico's (h), bijvoorbeeld wanneer bepaalde nieuwe toekomstige beveiligingsstandaarden niet meer worden geïmplementeerd, of bijvoorbeeld de technische infrastructuur niet meer zou worden onderhouden. Ook 'zachtere' zaken, zoals het beschikken over de juiste kennis en kunde binnen SIDN, zouden een probleem kunnen gaan vormen in een dergelijk scenario.

Claims/boetes aan stichting SIDN of dochter-BV uit een nevenactiviteit

In principe kunnen alle activiteiten, zowel kern- als nevenactiviteiten van SIDN, leiden tot claims en rechtszaken. Deze claims kunnen imagoschade (b) en financiële schade (c) veroorzaken voor SIDN. Reputatieschade van SIDN kan uiteraard ook reputatieschade voor het .nl-domein betekenen (f).

Reputatieschade van SIDN kan voortkomen uit nevenactiviteiten. Een voorbeeld dat door zowel SIDN als de VvR genoemd wordt over het risico op reputatieschade is de aanschaf van Connectis. Bij de aankoop van Connectis leverde het koppelen van de vertrouwde SIDN-naam een synergievoordeel op, maar het koppelen van de SIDN-naam impliceerde ook een risico voor reputatieschade.

Hoe meer activiteiten ontplooid worden en hoe meer stakeholders hierbij betrokken zijn, hoe groter de kans op claims wordt. Een vermeerdering van het aantal nevenactiviteiten betekent dus ook een vergroting van de kans op claims.

Juridische risico's/boetes

In het verleden heeft SIDN te maken gehad met een aantal juridische zaken. Dit betrof een handhavingsverzoek aan de ACM en een rechtszaak. Beide hadden te maken met de kernactiviteit van SIDN en zijn dus niet voortgekomen uit nevenactiviteiten.

Handhavingsverzoek ACM | Openstellen .nl-zonefile

Datahandelaar Dataprovider heeft eind december 2020 een handhavingsverzoek ingediend bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) naar aanleiding van de ontwikkeling van DBS door SIDN. Dataprovider biedt een soortgelijke dienst aan als DBS en stelde dat SIDN misbruik zou maken van haar positie als registry van de .nl-zone. Als registry beschikt SIDN over een lijst met alle actuele .nl-domeinen (de 'zonefile'). SIDN Zonder een dergelijke lijst is het realiseren van een domeinbewakingsdienst waarschijnlijk iets ingewikkelder, omdat dan op een andere manier (nieuwe) relevante domeinnamen moeten worden opgespoord. SIDN deelt de zonefile niet met andere partijen. Dataprovider heeft de ACM verzocht deze zonefile publiek te laten maken door SIDN omdat deze volgens hen oneerlijk concurrentievoordeel zou opleveren voor SIDN. ACM heeft geconcludeerd dat het feit dat SIDN exclusief de beschikking heeft over de .nl-zonefile onvoldoende concurrentievoordeel oplevert, en dat dit concurrerende aanbieders van SIDN er niet van weerhoudt op deze markt actief te zijn. Met deze argumentatie werd het verzoek van Dataprovider tot handhaving door de ACM afgewezen. [10]

Rechtszaak | SIDN versus Dataprovider

SIDN heeft in de afgelopen jaren ook een rechtstreekse claim ontvangen van Dataprovider. Volgens Dataprovider zou SIDN gegevens van Dataprovider met registrars hebben gedeeld terwijl dat contractueel niet toegestaan was. SIDN had deze gegevens eerder van Dataprovider gekocht, overigens ten behoeve van fraudedetectie voor het .nl-domein.

Dataprovider en SIDN hebben in deze zaak (tijdens een kort geding) een schikking getroffen. Nadien heeft Dataprovider geprobeerd de schikking te vernietigen, omdat zij bij het aangaan hiervan zou hebben gedwaald, en een bedrag aan boetes en schadevergoeding van SIDN te claimen. [11] De rechtbank heeft het beroep op dwaling, en daarmee ook de claims, afgewezen. Dataprovider is daarop in hoger beroep gegaan.

Laag draagvlak nevenactiviteiten bij registrars

De registrars hebben, bij monde van VvR, duidelijk aangegeven bezwaren te hebben bij nevenactiviteiten die SIDN uitvoert. Het is denkbaar dat de registrars (of een deel daarvan) op enig moment stappen zetten die SIDN negatief zouden kunnen raken, of zouden kunnen leiden tot negatieve (media-)aandacht voor SIDN.

De kans hierop lijkt overigens gering, omdat het voor geen van de betrokkenen opportuun is om het zover te laten komen. De VvR sluit de mogelijkheid echter nadrukkelijk niet uit. Beide partijen hechten er waarde aan om hierbij te vermelden dat de samenwerking buiten de discussie over nevenactiviteiten uitstekend en prettig verloopt.

Verliezen uit de nevenactiviteiten

Commerciële activiteiten dragen het risico met zich mee dat er verlies op geleden wordt, wat kan leiden tot financiële schade voor SIDN (d). Voor de gevolgen hiervan geldt hetzelfde als eerder beschreven bij financiële schade (d, g, j, k).

Reputatieschade .nl-domein

Wanneer SIDN activiteiten onderneemt die niet voldoen aan de kwaliteitsverwachtingen van SIDN of het .nl-domein, zou reputatieschade op kunnen treden die doorwerkt op het .nl-domein in het algemeen.

Reputatieschade kan een financieel risico voor SIDN en ook de kernactiviteit tot gevolg hebben: de primaire inkomsten van SIDN worden verworven uit de inkomsten vanuit het .nl-domein. Wanneer er door reputatieschade minder .nl-domeinen worden afgenomen, dalen de inkomsten en zullen er minder financiële middelen beschikbaar zijn voor het onderhoud van het domein. Reputatieschade heeft daarnaast ook een negatieve invloed op de domeinnaamhouders (waaronder de Nederlandse overheid en bedrijven). Als het .nl-domein reputatieschade oploopt, wordt deze reputatieschade mogelijk ook gereflecteerd op alle .nl-websites en de domeinnaamhouders van deze websites.

SIDN verbindt in sommige gevallen (zie Connectis) expliciet haar eigen naam aan een initiatief vanwege het synergievoordeel dat dat zou opleveren. Dat zou ook de andere kant op kunnen werken, maar daar zijn vooralsnog geen aanwijzingen voor. Dit is echter ook niet uitgebreid onderzocht.

Financiële schade

Financiële schade heeft twee mogelijke gevolgen. Allereerst is denkbaar dat (j) financiële reserves moeten worden aangesproken, waarbij (in de uiterste situatie) uitputting van financiële middelen kan plaatsvinden. Daarna(ast) is denkbaar dat SIDN haar financiële positie probeert te versterken, door (k) de prijs voor .nl-domeinen te verhogen in de hoop de

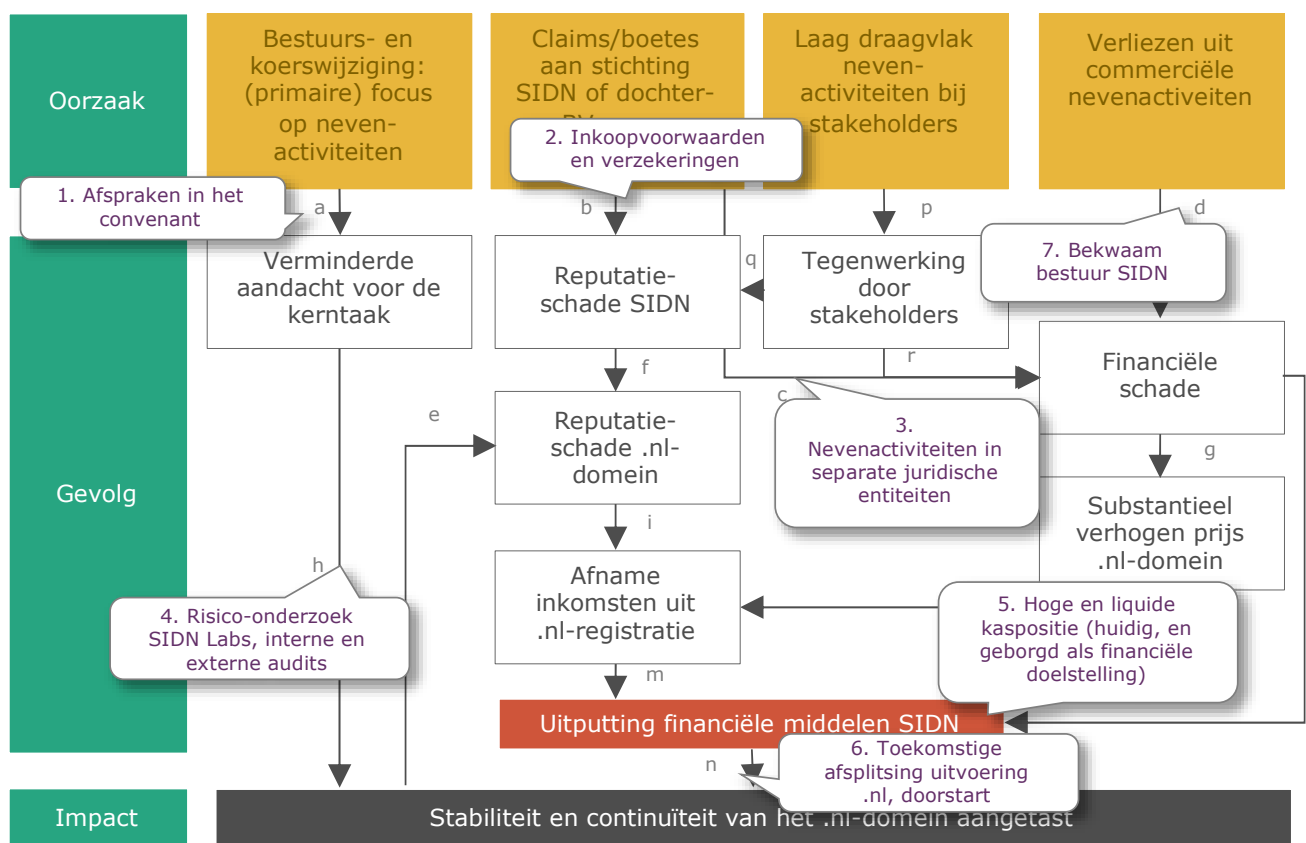
inkomsten te vergroten. De vraag of dit lukt hangt uiteraard samen met de prijselasticiteit van .nl-domeinen (in welke mate zijn domeinnaamhouders, ervan uitgaand dat de registrars een prijsstijging direct doorberekenen, meer te betalen?). Het verhogen van de prijs van een domeinnaam met €0,20 per jaar zal voor registrars mogelijk geen aanleiding zijn om hun prijs te verhogen wanneer zij een vaste, ronde prijs van bijvoorbeeld €10,- per jaar hanteren. Een hogere prijs kan, overigens net als reputatieschade aan het .nl-domein (i) uiteraard leiden tot een afname van het aantal .nl-domeinregistraties en daarmee daling van de inkomsten.

3.2 Mitigatiemaatregelen

In dit hoofdstuk bespreken we de door SIDN getroffen en mogelijk te treffen mitigatiemaatregelen, die voorkomen dat impact ontstaat uit de hierboven geïdentificeerde risico's.

3.2.1 Huidige mitigatiemaatregelen

In het convenant tussen het ministerie van EZK en SIDN is nadrukkelijk aandacht gevestigd op het mitigeren van risico's die kunnen ontstaan ten aanzien van de continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein. Om dit te kunnen waarborgen, heeft SIDN drie juristen in dienst die aandacht besteden aan risicomitigatie. In Figuur 5 is het overzicht van risico's nogmaals weergegeven, nu met de betreffende mitigerende maatregelen die SIDN getroffen heeft of overweegt te nemen. Hieronder worden deze mitigerende maatregelen toegelicht.



Figuur 5. Mitigatiemaatregelen SIDN gerelateerd aan de eerder gepresenteerde risicoketens

1. Afspraken in het convenant tussen EZK en SIDN

In het convenant is een aantal relevante afspraken gemaakt ten behoeve van het borgen van de continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein:

- EZK en SIDN hebben regelmatig overleg over de stabiliteit en continuïteit van het .nl-domein: *"Partijen zullen een vaste overlegstructuur blijven onderhouden waarin alle relevante aspecten rond de continuïteit [sic] en stabiliteit van het .nl-domein aan de orde komen."*
- EZK en SIDN hebben afgesproken dat zij samen alles in het werk zullen stellen om te voorkomen dat stabiliteit en continuïteit van het .nl-domein in gevaar komt: *"Mochten de voor de continuïteit [sic] en stabiliteit van het .nl-domein relevante omstandigheden significant wijzigen, dan committeren Partijen zich eraan om gezamenlijk een oplossing te vinden die tegemoetkomt aan deze gewijzigde omstandigheden. "* en *"Als SIDN concrete risico's en omstandigheden aandraagt die betrekking hebben op de continuïteit [sic] en stabiliteit van het .nl-domein en buiten haar invloedsfeer liggen, committeert EZ zich eraan om in geval van verwezenlijking van die risico's en omstandigheden assistentie te verlenen voor zover dat redelijkerwijs binnen de mogelijkheden van EZ ligt."*
- In het convenant is vastgelegd dat SIDN het .nl-domein duurzaam verbonden moet houden met de Nederlandse samenleving, door statutair en feitelijk in Nederland gevestigd te zijn en blijven. [5] De afspraken in het convenant zijn bindend – dat wil zeggen dat EZK en SIDN elkaar aan de afspraken kunnen houden en eventueel uitvoering via de rechter kunnen afdwingen.

2. Inkoopvoorwaarden en verzekeringen

SIDN kan zich voor een belangrijk deel beschermen tegen (gevolgen van) claims door het afsluiten van verzekeringen. SIDN heeft aangegeven te beschikken over de nodige verzekeringen, onder andere op het gebied van aansprakelijkheid.

Een tweede methode om risico's (primair ten aanzien van claims vanuit leveranciers) te mitigeren is door het stellen van de juiste inkoopvoorwaarden. SIDN geeft aan dat het onlangs wijzigingen heeft doorgevoerd in het eigen inkoopbeleid, waardoor bijvoorbeeld bepaalde vormen van boeteclausules niet meer worden toegestaan bij inkoop.

Noch verzekeringen, noch inkoopvoorwaarden kunnen aansprakelijkheid en/of claims volledig mitigeren. De vraag is dan ook niet of deze risico's volledig zijn gemitigeerd, maar of het resulterende risiconiveau past bij de draagkracht van de organisatie.

3. Nevenactiviteiten in separate juridische entiteiten

Vrijwel alle nevenactiviteiten van SIDN zijn ondergebracht in separate juridische entiteiten (BV's). In Figuur 2 gaven we dit schematisch weer.

Een claim ten aanzien van een nevenactiviteit zal worden gericht aan de betreffende entiteit, en niet aan de stichting SIDN. Deze entiteit ondervindt uiteraard de gevolgen van een eventuele claim en zou in het ergste geval failliet kunnen gaan. Doordat de nevenactiviteiten echter zijn ondergebracht in separate entiteiten, wordt de stichting SIDN (waarbinnen zich tevens de financiële reserves bevinden) beschermd tegen juridische en financiële risico's. Hierbij zijn uiteraard wel enkele juridische uitzonderingen (zoals onbehoorlijk bestuur).

Los van claims is het ook denkbaar dat SIDN zélf (geheel binnen de juridische ruimte die het daartoe als stichting heeft) de verkeerde keuzes maakt ten aanzien van investeringen. Ten aanzien van het SIDN Fonds geldt dat SIDN, via de directeur als adviserend bestuurslid, het lid van de raad van toezicht van SIDN in het bestuur van het SIDN Fonds, en doordat SIDN de financiële administratie voor het SIDN Fonds voert, beschikt over de informatiepositie om tijdig te beslissen de geldstroom richting SIDN Fonds te staken. Daarnaast heeft SIDN in het

verleden laten zien dat het kritisch kijkt naar nevenactiviteiten, en deze in de opstartfase te stoppen, of zich terug te trekken (zie §2.2.3). Deze kritische blik zou aangescherpt kunnen worden. De VvR noemt als voorbeeld Cybersterk, waarvan al snel bleek dat er weinig animo voor was maar SIDN de financiering toch langer bleef ontplooiën.

4a. Interne en externe audits

De afspraken uit het convenant met het Ministerie van EZK, ter borging van de continuïteit van het .nl-domein, worden periodiek geëvalueerd. In de meest recente evaluatie (die overigens stamt uit 2015) wordt bevestigd dat SIDN de risicomitigatie voldoende heeft geregeld. [5]. Deze evaluatie wordt binnenkort herhaald.

Naast deze evaluatie wordt de continuïteitswaarborging getoetst door het Agentschap Telecom, ISO 27001 auditors, penetratietesten en verschillende interne audits. Deze toets ziet primair op beveiligingsmaatregelen en komt voort uit de NIS-richtlijn (in Nederland geïmplementeerd als de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen, Wbni).

4b. Risico-onderzoek SIDN Labs

Onder de vlag van *SIDN Labs* voert SIDN voortdurend onderzoek uit naar mogelijke (technische) risico's voor het .nl-domein. Op deze wijze worden eventuele zwakheden gemonitord en is de kwaliteit van het beheer van het .nl-domein voor een deel geborgd.

5. Financiële buffer direct beschikbaar (nu, en geborgd)

SIDN beschikt op dit moment over een relatief grote, liquide financiële buffer. SIDN geeft aan een direct beschikbare buffer aan te houden ter grootte van minimaal 100% van de totale jaarlijkse kosten en een eigen vermogen ter grootte van minimaal 100% van de totale jaarlijkse kosten. Een solvabiliteitsniveau van 60% kan als gezond en hoog worden beschouwd. [12] [13] [14] De liquide middelen zijn verspreid over 3 Nederlandse banken en sinds 2017 houdt SIDN een portefeuille aan van Nederlandse en Duitse staatsobligaties. [15] Mochten er (extra) financiële middelen nodig zijn voor het waarborgen van de stabiliteit en continuïteit van het .nl-domein, zijn deze dus direct beschikbaar vanuit de financiële reserve.

SIDN geeft aan dat de strategische financiële doelstellingen vanaf ten minste 2007 vastliggen in (door de raad van toezicht goedgekeurde) strategische plannen. Naast de jaarverslagen wordt ieder kwartaal gerapporteerd over deze doelstellingen in een financiële update aan de raad van toezicht. De doelstellingen kunnen door SIDN worden gewijzigd (en dat heeft in het verleden ook plaatsgevonden). Een dergelijke wijziging vereist, op grond van de statuten, goedkeuring van de raad van toezicht.

3.2.2 Toekomstige mitigatiemaatregelen

6. Juridische afscheiding .nl-domein

De kerntaak van SIDN kan, ondanks diverse mitigaties, nog altijd leiden tot juridische claims en daarmee tot risico-impact. Een toekomstige mitigatiemaatregel die SIDN overweegt is het onderbrengen van de uitvoerende taak van het beheer van het .nl-domein in een separate juridische entiteit. De stichting SIDN delegeert het beheer van het .nl-domein aan deze "uitvoerings-BV". Zoals eerder beschreven leidt dit (net als bij het onderbrengen van nevenactiviteiten in separate entiteiten) tot een hoge mate van bescherming van de stichting SIDN tegen juridische en financiële risico's, bijvoorbeeld uit claims. Deze mitigerende maatregel werd ook besproken in het oorspronkelijke Rapport Waarborging, welke destijds prematuur bevonden werd.

Mocht in een extreem scenario de uitvoerings-BV failliet raken, dan zou SIDN (gegeven voldoende financiële reserve) de uitvoering bij een andere (nieuwe of bestaande) entiteit kunnen beleggen en zo het .nl-domein “doorstarten”.

7. Het vastleggen van hardere (financiële) grenzen in het convenant

Hoewel de financiële doelstellingen van SIDN ten aanzien van (onder andere) het aanhouden van liquide middelen een belangrijke mitigatie vormen tegen risico's, zouden deze doelstellingen beter geborgd kunnen worden. Hoewel de doelstellingen alleen gewijzigd kunnen worden met instemming van de raad van toezicht, betekent dit niet dat een dergelijke wijziging altijd in lijn zal zijn met *maatschappelijke* doelen. De financiële doelstellingen (voor zover nodig voor borging van de continuïteit van het .nl-domein) zouden daarom (ook) in het convenant kunnen worden opgenomen, zodat bij een wijziging van (voor continuïteit relevante) doelstellingen ook nadere afstemming met EZK nodig is.

3.3 Vergelijking

Relevant vergelijkingsmateriaal zijn andere Europese ccTLD-registries. De Europese associatie voor ccTLD registries (CENTR) beschikt over een lijst met alle bij hen aangesloten registries. [16] Uit deze lijst blijkt voornamelijk hoe divers de ccTLD registries internationaal georganiseerd zijn. Deze diversiteit valt te wijten aan de organische ontstaansgeschiedenissen van de ccTLD's. Gezien de grote diversiteit is het interessant om te kijken naar hoe in verschillende andere landen invulling is gegeven aan de ccTLD-registrytaak. Ook zal kort stil worden gestaan bij twee (enigszins) met SIDN vergelijkbare registries en de nevenactiviteiten die zij ontplooiën.

Net als SIDN zijn de meeste Europese registries (60%) not-for-profitorganisaties. Dit betekent ook dat een deel van de registries wél for-profit is, en er dus winst gemaakt wordt op de registrytaken voor een landgebonden domeinnaam. De not-for-profit registries zijn vormgegeven volgens verschillende juridische structuren, welke veelal aangeven welke eventuele relatie bestaat tussen overheid, registry, registrars en domeinnaamhouders. Verschillende vormen van Europese registries zijn:

- **Publieke instellingen** waar ccTLD-registrytaken uitgevoerd worden door een overheidsorgaan. Een voorbeeld hiervan is Finland waar de registry valt onder de *Finnish Transport and Communications Agency*, uitvoeringsorgaan van het ministerie van Transport en Communicatie.
- **Particuliere bedrijven** zoals het Engelse Nominet.
- Onderdeel van **academische- of onderzoeksinstituten**. Veel ccTLD registries zijn van oorsprong onderdeel van de academische gemeenschap, op eenzelfde manier als de .nl-registry gestart is door het CWI. In bijvoorbeeld Italië zijn de registrytaken nog steeds de verantwoordelijkheid van het *Institute of Informatics and Tele-matics* (onderdeel van de *National Research Council*).
- **Verenigingen** waar stakeholders (registrars, andere bedrijven, publieke instellingen, onderwijsinstellingen, onderzoekers, internetgebruikers) lid van zijn en invloed op uit kunnen oefenen zoals bijvoorbeeld in Frankrijk (Afnic).
- **Stichtingen**, waaronder Zweden en Zwitserland. Hieronder zullen deze twee registries uitgelicht worden vanwege hun juridisch structurele overeenkomst met SIDN.

- In Duitsland is de .de-registry georganiseerd als **coöperatie** (DENIC) door leden (voornamelijk registrars) welke allen stemrecht hebben in de Algemene Vergadering.

Vanwege de grote diversiteit is het lastig om directe vergelijkingen te trekken en iets te zeggen over (risico's van) nevenactiviteiten. In de bredere context van dit onderzoek, waarin vragen bestaan over de verantwoordelijkheden en activiteiten van SIDN, is het echter wel relevant en mogelijk om te kijken naar hoe andere, vergelijkbare, registries zijn vormgegeven (qua governance) en welke activiteiten zij ontplooiën. Gezien de grote diversiteit aan juridische structuren, is gekozen voor een vergelijking met The Swedish Internet Foundation (Zweden) en SWITCH (Zwitserland).

The Swedish Internet Foundation en SWITCH

In omvang van het aantal domeinnamen zijn beide organisaties kleiner dan SIDN: de twee stichtingen zijn verantwoordelijk voor ongeveer 2 miljoen domeinnamen, SIDN voor ongeveer 6 miljoen.

Organisatie	ccTLD('s)	FTE	Aantal registrars	Registrars in RvT?
The Swedish Internet Foundation	.se, .nu	70	135	Nee
SWITCH	.ch, .li	33	127	Nee

Tabel 1. Vergelijkbare Europese ccTLD registries.

The Swedish Internet Foundation is statutair, gelijkend met SIDN, een maatschappelijk gerichte stichting die zich inzet voor de ontwikkeling, veiligheid en stabiliteit van het Zweedse internet. Winst van de stichting wordt ingezet om onderzoek, educatie, en training op het gebied van internet te bevorderen. Activiteiten die ze ontplooiën zijn:

- Onderzoek: DNS-Labs (DNS-onderzoek en -ontwikkeling).
- Educatie: Internetmuseum, onderwijsactiviteiten voor scholen.
- Projectfinanciering: sinds 2014 zijn meer dan 400 projecten van jonge Zweedse naamloze vennootschappen gefinancierd voor een totaalbedrag van ongeveer €7,4 miljoen (vergelijkbaar met SIDN Fonds maar dan zonder aparte juridische structuur).
- Bedrijfsactiviteiten: sinds 2020 een meerderheidsbelang in softwarebedrijf Meta-Solutions. Van 2009 tot 2019 bezat de stichting haar eigen registrar-onderneming .SE Direkt (inmiddels verkocht).

Het **Zwitserse SWITCH** heeft bij de oprichting in 1987 statutair vastgelegd dat de Zwitserse registry een non-profit stichting is welke geen commerciële activiteiten mag ontplooiën. SWITCH erkent de volgende groepen als directe klanten: (1) de onderwijs-, onderzoeks- en innovatiecommunity, (2) de internetcommunity (bestaande uit Internet Service Providers, hosters en registrars), en (3) critical-infrastructure organisaties (o.a. banken, industrie, gezondheidszorg en overheid).

Naast de registry kerntaken ontwikkelt SWITCH digitale producten. Deze producten (o.a. cloud-opslag, netwerkdiensten, inlogdiensten) worden slechts ontwikkeld voor en aangeboden aan universiteiten, onderzoeksinstituten en commerciële aanbieders die lid zijn van de academische community. Jaarlijks krijgt SWITCH ook een bijdrage van de Zwitserse universiteiten en hogescholen. De academische community is daarom ook sterk vertegenwoordigd in de Raad van Toezicht van SWITCH.

4 Conclusie

De uitkomsten van dit onderzoek geven een beeld van de activiteiten die SIDN ontplooit naast het beheren van het .nl-domein ('nevenactiviteiten'), en de risico's die daaruit mogelijk voortvloeien.

4.1 Beantwoording hoofdvraag

Welke activiteiten ontplooit SIDN naast het beheren en uitgeven van .nl-domeinnamen ('nevenactiviteiten'), en leidt dit tot risico's ten aanzien van continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein?

SIDN ontplooit diverse activiteiten naast het beheren van het .nl-domein. Het betreft (op volgorde van omvang) primair het SIDN Fonds, SIDN Labs (onderzoek), activiteiten rondom IRMA, Cybersterk, en de Domeinbewakingsservice. Hoewel nevenactiviteiten die SIDN ontplooit naast het beheer van het .nl-domein kunnen leiden tot aanvullende risico's, namelijk via de in dit onderzoek geïdentificeerde risicoketens, constateren we dat SIDN op al deze risicoketens (specifiek de oorzaak-gevolgrelaties waar SIDN invloed op heeft) mitigerende maatregelen heeft ingesteld. Het onderzoek leidt tot een aantal aanbevelingen waarmee deze mitigerende maatregelen nader kunnen worden geborgd.

4.2 Beantwoording deelvragen

Welke activiteiten ontplooit SIDN buiten het beheren van het .nl-domein? Welke bedragen worden/zijn aan die verschillende activiteiten besteed?

De belangrijkste activiteiten die SIDN ontplooit naast het beheren van het .nl-domein, zijn de volgende:

- Samenwerking rondom IRMA (SIDN Business BV), budget 2021:
 - Ontwikkeling en beheer technisch stelsel: € 0,7 miljoen
 - Dienstverlening (IRMA Connect): € 0,2 miljoen
- SIDN Labs, budget 2021: € 1,4 miljoen.
 - SIDN geeft aan dat ongeveer € 0,75 miljoen toe te rekenen is aan activiteiten gerelateerd aan het .nl-domein en ongeveer € 0,65 miljoen aan andere activiteiten.
- SIDN Fonds, budget 2021: € 2,5 miljoen
- Domeinnaambewakingsservice (DBS), budget 2021: € 0,4 miljoen
- Cybersterk, budget 2021: € 1,3 miljoen⁸

Verder is (bedragen voor 2021) € 0,5 miljoen gereserveerd voor sponsoring⁹, € 3,6 miljoen voor kortingen en projecten ten behoeve van registrars, en € 15,5 miljoen voor registry-activiteiten. Dit betekent dat tussen de 73-76% van de totaal gebudgetteerde bestedingen van 2021 aan de registry-taak besteed worden en 24-27% aan nevenactiviteiten (de precieze

⁸ SIDN heeft begin 2021 de Cybersterk-activiteiten overgedragen aan een van de betrokken partners. Slechts een deel van het geraamde bedrag voor 2021 is daarom besteed. Aangezien dit budget wel gereserveerd was voor de nevenactiviteit Cybersterk, is besloten het volledige bedrag voor 2021 te noemen.

⁹ SIDN sponsort onder andere Stichting Meldpunt Kinderporno, Bits of Freedom, het Electronic Commerce Platform, IDnext en het NL Internet Governance Forum.

cijfers hangen af van hoe bepaalde activiteiten, met name die van SIDN Labs, worden ge-classificeerd). Hiervan bestaat 40%, en dus in totaal tussen de 7-11% van alle activiteiten van SIDN, uit commerciële activiteiten (ongeveer € 1,9 miljoen).

Welke risico's voor de continuïteit en stabiliteit van het .nl-domein zouden deze activiteiten kunnen opleveren?

Op hoofdlijnen zien we de volgende (categorieën) risico's die het .nl-domein kan lopen ten gevolge van het ontplooiën van nevenactiviteiten door SIDN:

1. Focus op nevenactiviteiten leidend tot verminderde aandacht voor de kerntaak (onderbezetting, onvoldoende investering) voor de beheerstaak door SIDN, waardoor het .nl-domein op de langere termijn minder stabiel wordt (bijvoorbeeld wanneer nieuwe beveiligingsstandaarden niet meer worden geïmplementeerd).
2. Claims aan stichting SIDN of dochter-BV's naar aanleiding van nevenactiviteiten, leidend tot reputatieschade en/of financiële schade.
3. Laag draagvlak voor nevenactiviteiten onder stakeholders, wat kan leiden tot tegenwerking door deze stakeholders.
4. Verliezen uit commerciële nevenactiviteiten, leidend tot financiële schade. Hier gaat het primair om de risico's van verkeerde investeringsbeslissingen door SIDN.

Bovenstaande zou in uiterste gevallen, en zonder verdere mitigatie, kunnen leiden tot uitputting van financiële reserves van SIDN, en daarmee de stabiliteit en continuïteit van SIDN, en daarmee de stabiliteit en continuïteit van het .nl-domein in gevaar kunnen brengen.

Daarnaast zou bovenstaande kunnen leiden tot reputatieschade voor het .nl-domein, bijvoorbeeld doordat SIDN (via een nevenactiviteit) negatief in het nieuws komt. Het risico bestaat eruit dat het .nl-domein als minder veilig of in brede zin als 'goed merk' wordt gezien, en de negatieve effecten daarvan op domeinnaamhouders en registrars. Het is overigens zeer de vraag of de reputatie van het .nl-domein zo sterk gekoppeld is aan de reputatie van SIDN – de gemiddelde internetgebruiker zal niet van SIDN gehoord hebben. Daarnaast bestaan bij SIDN vermoedelijk voldoende prikkels (in concurrentie met andere TLD's) om deze reputatie hoog te houden, ook bij het ontplooiën van nevenactiviteiten.

Welke maatregelen (bijvoorbeeld organisatorisch, technisch, financieel, juridisch) heeft SIDN getroffen om dergelijke risico's te beheersen?

Zoals schematisch weergegeven in Figuur 5 zien we een zevental (categorieën van) mitigatiemaatregelen die SIDN heeft getroffen om de risico's ten aanzien van continuïteit van het .nl-domein te mitigeren:

1. De afspraken die zijn gemaakt in het convenant tussen EZK en SIDN ten aanzien van het beheer van het .nl-domein.
2. Het hanteren van inkoopvoorwaarden en het aanhouden van verzekeringen die aansprakelijkheid en juridische risico's (bijvoorbeeld voortkomend uit overeenkomsten met leveranciers en klanten) beperken.
3. Het uitvoeren van nevenactiviteiten in separate juridische entiteiten. Hiermee zijn juridische en financiële risico's in principe beperkt tot deze entiteiten en kunnen zij de stichting SIDN (waar het beheer van het .nl-domein in plaatsvindt) niet 'raken'.
4. Risico-onderzoek door SIDN Labs en diverse externe audits.
5. Het aanhouden van een hoge en liquide kaspositie, geborgd door financiële doelstellingen (en gecontroleerd door de raad van toezicht).

6. Een voorgenomen afsplitsing van de .nl-registry in een separate juridische entiteit, waardoor verdere segmentering van risico's wordt gerealiseerd en "doorstartscenario's" denkbaar worden.
7. Een bekwaam bestuur van SIDN, gecontroleerd door een Raad van Toezicht, dat de juiste (investerings)beslissingen maakt (en waarbij ook de juiste economische prikkels bestaan).

De meeste nevenactiviteiten van SIDN zijn ondergebracht in aparte rechtspersonen (SIDN Deelnemingen B.V., SIDN Business B.V. en Stichting SIDN Fonds). Voor de BV's geldt dat Stichting SIDN de enige aandeelhouder is. Bij een eventuele claim gericht aan een van de BV's loopt in principe alleen het vermogen van de BV's gevaar, tenzij er sprake is van onbehoorlijk bestuur (in dit geval dus van de Stichting), waarbij ook de Stichting aansprakelijk zou kunnen worden gesteld. De (grote en liquide) financiële buffer van SIDN is ondergebracht in de stichting SIDN.

Voor de relatie tussen Stichting SIDN en SIDN Fonds geldt dat het fonds is ondergebracht in een volledig losstaande stichting. De directeur van SIDN neemt zitting in het bestuur van Stichting SIDN Fonds als adviserend bestuurslid. Daarnaast is een lid van de raad van toezicht van SIDN bestuurslid en lid van de auditcommissie van het bestuur. Stichting SIDN Fonds ontvangt jaarlijks een bedrag van Stichting SIDN, op basis van een intentieverklaring. Stichting SIDN heeft de mogelijkheid om deze jaarlijkse 'donatie' in te trekken, en beschikt (onder andere via de adviserende bestuurdersrol) over de informatiepositie om dit tijdig te kunnen doen. Eventuele claims ten aanzien van de Stichting SIDN Fonds kunnen in principe (niet als bij de BV's) de Stichting SIDN niet 'raken'. Vanwege de slechts adviserende rol van de directeur van SIDN in het bestuur van SIDN Fonds is het risico op aansprakelijkheid vanuit onbehoorlijk bestuur eveneens zeer beperkt.

Worden de risico's door de genomen maatregelen voldoende beperkt en zijn er aanvullende stappen die SIDN daartoe nog zou kunnen nemen?

Wanneer we kijken naar de geïdentificeerde risicoketens (Figuur 4) en de door SIDN gehanteerde (categorieën van) mitigatiemaatregelen (Figuur 5) dan valt op dat op de meeste oorzaak-gevolgrelaties waar SIDN invloed op heeft, ook daadwerkelijk mitigerende maatregelen zijn genomen. Uiteraard is de vraag of de maatregelen afdoende zijn en zo niet, of deze kunnen worden verzwakt of aangevuld met andere mitigaties.

Door het onderbrengen van nevenactiviteiten van SIDN in separate juridische entiteiten is worden juridische en financiële risico's uit nevenactiviteiten (waaronder voortvloeiend uit bijvoorbeeld claims) voor Stichting SIDN gemitigeerd.

Sommige nevenactiviteiten worden door Stichting SIDN zelf uitgevoerd. Eventuele claims aan het adres van de Stichting kunnen het vermogen van de Stichting, en daarmee (uiteindelijk) de kerntaak, raken. Zoals duidelijk wordt uit het voorbeeld van Dataprovider kunnen dergelijke risico's overigens ook bestaan bij de kerntaak van SIDN. SIDN heeft zich reeds voorgenomen ook de .nl-registry in een separate entiteit onder te brengen, waarmee verdere compartimentalisatie plaatsvindt en ook claims gerelateerd aan de registrytaak de stichting (met haar reserves) niet hoeft te raken.

SIDN geeft aan dat het diverse juristen in dienst heeft die zich bezighouden met het minimaliseren van de risico's. Naar aanleiding van eerdere claims zijn bijvoorbeeld de inkoopvoorwaarden gewijzigd. SIDN geeft daarnaast aan diverse verzekeringen heeft afgesloten om financiële gevolgen van bekende risico's in te perken. In dit onderzoek heeft geen uitgebreide evaluatie van deze verzekeringen plaatsgevonden.

Naast juridische en financiële risico's speelt mogelijk een risico op reputatieschade, wanneer de naam van SIDN of het .nl-domein sterk is verbonden aan een nevenactiviteit die negatief in beeld komt. Het is lastig vast te stellen of dit risico substantieel is, en of dit risico voldoende gemitigeerd wordt. Nevenactiviteiten in het verleden hebben niet geleid tot aantasting van de stabiliteit of continuïteit van het .nl-domein.

Mogelijke aanvullende stappen

SIDN heeft aangegeven te overwegen het beheer van het .nl-domein onder te brengen in een separate juridische entiteit ("uitvoerings-BV"), waarin dan ook alle leveranciersrelaties komen te vallen. Het beheer van het .nl-domein wordt gedelegeerd aan deze entiteit. Mocht de entiteit om wat voor reden dan ook failliet gaan, dan kan de Stichting SIDN zelf, op basis van het opgebouwde reservevermogen, de uitvoering van het beheer van het .nl-domein aan een andere organisatie uitbesteden.

De financiële doelstellingen ten aanzien van solvabiliteit en liquiditeit die SIDN aanhoudt bieden (mits ze gehaald blijven worden) een hoge mate van zekerheid. De eigen financiële doelstellingen van SIDN kunnen niet worden gewijzigd zonder instemming van haar raad van toezicht. Het opnemen van deze afspraken in het convenant zou deze zekerheid nader kunnen borgen.

Verwijzingen

- [1] Vereniging van Registrars (2019). *Monopoliepositie SIDN bij uitgifte .nl-domeinnamen*Houten,
- [2] CWI (2021). *Het .nl-domeinnaam viert 35e verjaardag* [www.cwi.nl]
- [3] SIDN, GfK (2018). *Trends in internetgebruik*.
- [4] Ministerie van Economische Zaken, SIDN (2008). *Convenant waarborging .nl-domein* [zoek.officielebekendmakingen.nl]
- [5] Ministerie van Economische Zaken, SIDN (2015). *Hernieuwing convenant waarborging .nl-domein* [www.sidn.nl] Den Haag,
- [6] Leuftink, E. (2008). *Convenant tussen Economische Zaken (EZ) en SIDN ter waarborging van het .nl- domein* [www.domjur.nl]
- [7] SIDN (2021). *Registrars* [www.sidn.nl]
- [8] SIDN (2021). *Statistieken: registratie* [stats.sidnlabs.nl]
- [9] SIDN, (2017). *Statuten*
- [10]ACM (2021). *Besluit op handhavingsverzoek Dataprovider B.V.* [www.acm.nl]
- [11]Rechtbank Amsterdam (2019). *ECLI:NL:RBAMS:2019:9648. Proces-verbaal van mondeling vonnis, uitgesproken op 17 december 2019, in de zaak van Dataprovider tegen SIDN* [uitspraken.rechtspraak.nl]
- [12]Inberg, N. (2017). *Hoe bereken en verbeter ik de solvabiliteitsratio?* [www.graydon.nl]
- [13]MKB Servicedesk (2020). *Wat is solvabiliteit en hoe bereken ik dit?* [www.mkb servicedesk.nl]
- [14]KVK (2021). *Slim rekenen met solvabiliteit* [www.kvk.nl]
- [15]SIDN (Financieel verslag 2019). *2020*
- [16]CENTRstats, (2021). *ccTLD Profiles* [stats.centr.org]
- [17]SIDN (2019). *Algemene voorwaarden voor .nl-domeinnaamhouders* [www.sidn.nl] Arnhem: SIDN.
- [18]Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*
- [19]ABD TOPConsult (2021). *Wettelijke evaluatie Kadaster 2020*



Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl

