

70

MI  
Ka

MENE ZAKEN

[Redacted]

Datum: 14 oktober 1998  
Kenmerk: 98G000166  
Rubr. ambt.: [Redacted]  
Einddatum rubr.: aanw. 18

Aan de leden van het CVIN:  
Hr. S.J. van Hulst/Hoofd BVD  
Drs. K.M. Meulmeester/AZ  
Cdre. H.J. Vandeweyer/Hoofd MID

[Redacted] /BuZa  
Ju  
[Redacted] /EZ  
[Redacted] /N&W

Betreft: Onderzoek coördinator: aansturing en positionering NBV

## 1. Inleiding

Medio mei 1998 besloot het CVIN tot een onderzoek naar een aantal vragen over wereldwijde interceptie-netwerken en de rol van de Nederlandse overheid daarbij. In een nader onderzoek van de coördinator spitsten de vragen zich vooral toe op de rol van het Nationaal Bureau voor Verbindingsbeveiliging (NBV) in dit veld. De vraag onder welke ministeriele verantwoordelijkheid het NBV opereert bleek in dit verband moeilijk te beantwoorden evenals de vraag door wie en op welke wijze de aansturing van het NBV plaatsvindt. In deze notitie wordt een overzicht gegeven van de bevindingen van het ingestelde onderzoek en van de mogelijke oplossingsrichtingen.

## 2. Het NBV

### 2.1. Huidige positionering

Het Nationaal Bureau voor Verbindingsbeveiliging is fysiek en beheersmatig ondergebracht bij BZ. De kosten van het NBV komen voor 75% voor rekening van Defensie, en voor de overige 25% ten laste van BZ.

## 2.2. Taken (het NBV onderscheidt zelf een primaire en een secundaire taak)

- De primaire taak is gekoppeld aan de taak van het Bijzondere Informatie Beveiligingsberaad (BIB-beraad), dat zich met name richt op de beveiliging van gerubriceerde gegevens van de overheid. Het NBV is het uitvoerend apparaat van het BIB-beraad. De daarmee verband houdende taken vloeien voort uit de instellingsbeschikking van het BIB-beraad en dienen nog in een separate instellingsbeschikking van het NBV te worden vastgelegd. (Tot nu toe was de beschikking van de Nationale Verbindings Beveiligings Raad (NVBR) uitgangspunt voor het handelen van het NBV. De NVBR is met de instelling van het BIB-beraad opgeheven.)

- De secundaire taak impliceert dat het NBV bij haar werkzaamheden de belangen van de I&V-diensten behartigt. Deze taak staat als zodanig nergens expliciet omschreven maar wordt uitgevoerd bij rol die het NBV speelt in de advisering van BZ aan EZ over de export van crypto; bij de rol van het NBV in het Samenwerkingsverband operationele cryptografie en interceptie en bij de rol van het NBV bij de uitvoering van het contract tussen de Staat, Philips en Philips Crypto.

In de praktijk is een scheidslijn tussen bovenomschreven taken van het NBV niet eenvoudig te trekken. De expertise ten behoeve van de ene taak is tevens noodzakelijk voor de uitvoering van de andere taak.

De in het kader van deze notitie meest in het oog springende taken en activiteiten van het NBV zijn:

- \* de advisering ten aanzien van de export van cryptografische producten.
- \* de deelname aan diverse overlegfora, zowel nationaal als internationaal, waar de onderwerpen cryptografie en beveiliging van verbindingen aan de orde zijn.
- \* de advisering ten aanzien van ETSI-standaarden.
- \* het overleg met vertegenwoordigers van buitenlandse (westerse) I&V-diensten op eigen vakgebied ( [REDACTED] )
- \* het nemen van beslissingen en het geven van adviezen ten aanzien van cryptografie en de beveiliging van verbindingen met als uitgangspunt het nationale belang c.q. de belangen van de I&V diensten.
- \* de deelname in het Samenwerkingsverband op het gebied van operationele cryptoproblematiek en interceptie.
- \* het, in nauwe samenwerking met MID/AVI, vertalen van de MID-belangen naar producten van Philips Crypto.
- \* de aansturing van Philips Crypto.
- \* het ter beschikking stellen van kennis over crypto-parameters aan derden na voorafgaande toetsing.
- \* het beheren en genereren van (crypto-) sleutel materiaal ten behoeve van de veilige (beveiligde) verbindingen van de Nederlandse overheid (grotendeels Defensie en BZ; daarnaast ook crypto-telefoons en -faxen).

### 2.3 Politieke verantwoordelijkheden

Voor wat betreft de primaire taak van het NBV kan, alhoewel de ministers van Defensie. en BZ de instellingsbeschikking van het BIB-beraad mede ondertekend hebben, de minister van BZK de eindverantwoordelijke bewindspersoon worden aangemerkt. Deze is immers de coördinerend minister indien het gaat om het beleid ten aanzien van de beveiliging van gerubriceerde overheidsgegevens. Een en ander wordt benadrukt via het voorzitterschap van het BIB-beraad, zijnde een ambtenaar van BZK (nu: DGOB).

Ten aanzien van de secundaire taak van het NBV zijn meerdere ministers verantwoordelijk. Voor het afgeven van een exportvergunning is de minister van EZ de eindverantwoordelijke bewindspersoon. De vergunning wordt echter verleend op basis van het advies van de minister van BZ. Deze schakelt op zijn beurt het NBV in. Het NBV geeft haar adviezen mede met inachtneming van de belangen van het ministerie van Defensie (de MID). In dit geval is sprake van een niet duidelijk te adresseren eindverantwoordelijke minister.

Voor wat betreft de rol van het NBV in het Samenwerkingsverband operationele cryptografie en interceptie is er een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministers van BZ en Defensie. Hetzelfde geldt ten aanzien van de rol van het NBV bij het toezicht op de naleving van het contract tussen de Staat, Philips en Philips Crypto.

Voorts wordt nog opgemerkt dat in het verleden de coördinator kennelijk betrokken werd bij de besluitvorming over de uitvoering van de secundaire taak van het NBV. In verband daarmee is gesteld dat zelfs de Minister-president kunnen worden aangesproken voor het handelen van het NBV. In de huidige constellatie gaat het, waar het de taak van de coördinator in het CVIN betreft, om een zuiver coördinerende en geen aansturende taak. Een directe ministeriele verantwoordelijkheid van de MP is in dit verband niet aan de orde.

### 2.4 Conclusie

De conclusie die ten aanzien van deze paragraaf kan worden getrokken is dat het NBV een aantal taken uitvoert zonder dat zowel voor het NBV zelf als voor de ministeries, duidelijk is wie hiervoor de politieke verantwoordelijkheid draagt. Daarbij moet worden opgemerkt dat het NBV haar werkzaamheden verricht in de veronderstelling dat, hetzij de minister van Defensie, hetzij de minister van BZ daarvoor de eindverantwoordelijkheid draagt.

### 3. Een juridische toets (zie bijlage d.d. 3 oktober)

In opdracht van de coördinator is een juridische toets uitgevoerd op een aantal vragen die betrekking hebben op het werk van het NBV. De voornaamste conclusies daarvan zijn:

- 3.1 Het aftappen van de ether is een in vele landen gangbare praktijk waartegen men (overheid en particulieren) zich met behulp van technische middelen (gebruik van cryptografie) tracht te beschermen.

- 3.2 Cryptografische toepassingen waren tot voor kort het domein van de overheid. De laatste jaren is dit domein uitgebreid tot dat van de burgers en het bedrijfsleven. Daardoor begint het te raken aan de onderdelen van het internationale recht die de betrekkingen tussen staten en burgers/bedrijven regelen.
- 3.3 Het aftappen van de ether behoeft blijkens rechterlijke uitspraken een wettelijke grondslag.
- 3.4 Doordat crypto nu ook binnen het bereik van burgers en bedrijfsleven is gekomen is de heersende praktijk (de overheid stelt beperkingen aan de export van hoogwaardige crypto) niet meer volledig verdedigbaar. De overheid dient de belangen van enerzijds de opsporings- en I&V-diensten en anderzijds de private sector te erkennen. Dit vergt het ontvlechten van beider betrokkenheid en - waar dit niet kan - het scheppen van een procedure waarin beider belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen.
- 3.5 Indien er sprake is van het kunstmatig (te) laag houden van cryptostandaarden in de ontwikkelingen van internationale standaarden, behoeft zulks politieke besluitvorming, teneinde eventuele politieke risico's te vermijden. De verhoudingen tussen de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven rechtvaardigen een dergelijke praktijk niet (meer). Het kan leiden tot een ontoelaatbare benadeling van het Nederlandse bedrijfsleven indien structureel aftappen door vreemde mogelijkheden of andere onbevoegden gefaciliteerd worden door de Nederlandse overheid.
- 3.6 De ontwikkeling van nieuwe technieken en wettelijke procedures kan noodzakelijk blijken indien de nationale private sector een doeltreffende beveiliging gegund wordt. Het publieke belang, daaronder mede begrepen de internationale samenwerking, kan een doorbreking van die beveiliging eisen.
- 3.7 De Nederlandse noch de Europese wet- en regelgeving voorziet in een verbod tot het manipuleren van crypto.
- 3.8 De adviezen die het NBV verstrekt over het vaststellen van Europese cryptostandaarden (vastgesteld in ETSI) zijn weliswaar vrijblijvend maar wel beïnvloedend. Het is tenslotte de Nederlandse overheid die adviseert; het advies heeft derhalve een officieel - en voor de ontvanger van het advies wellicht bindend - karakter.
- 3.9 Er is sprake van een onvoldoende duidelijke ministeriele verantwoordelijkheid voor de activiteiten van het NBV. De regeling dat het NBV beheersmatig is opgehangen aan BZ doch beleidsmatig mede ressorteert onder Defensie schiet tekort. Een verantwoordelijke bewindspersoon zou persoonlijk van doeleinden en optreden van het NBV in kennis moeten worden gesteld.
- 3.10 De coördinatie ten aanzien van de activiteiten van het NBV dient te worden verbeterd. Gelet op de toegenomen belangen van burger en bedrijfsleven dienen ook ministeries van buiten de I&V-sfeer daarbij nadrukkelijker dan voorheen betrokken te worden.

3.11 Het is niet onmogelijk dat de Nederlandse overheid civielrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor schade wegens onrechtmatige daad (het aan telecomoperator verhinderen dat zij hun wettelijke plicht om telecommunicatie beveiligen kunnen nakomen). De minister van V&W zou regresrecht kunnen hebben op het departement dat verantwoordelijk is voor de onvoldoende beveiliging. Betrokkenheid van de minister van V&W en van EZ ligt derhalve in de rede.

#### 4. Conclusies

De voornaamste conclusies die uit het onderzoek getrokken kunnen worden zijn:

- a. dat, met name indien het gaat om de door het NBV gepleegde activiteiten die, direct dan wel indirect, worden uitgevoerd ten behoeve van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een duidelijk te adresseren ministeriele verantwoordelijkheid ontbreekt
- b. dat er behoefte is aan een coördinerend orgaan waar, indien het specifiek handelt om de uitvoering van de secundaire taak van het NBV, enerzijds de belangen van de opsporings- en I&V-diensten voldoende worden behartigd en anderzijds de belangen van de ministeries van V&W en EZ (tevens de marktpartijen vertegenwoordigend) voldoende aandacht krijgen.

#### 5. Aanbevelingen

- a. Het is, zowel voor het NBV als voor de gehele overheid, van belang om het NBV duidelijk te positioneren zodat, zowel ten aanzien van de primaire als de secundaire taak, er geen misverstanden zijn ten aanzien van de politiek verantwoordelijke bewindspersoon.

Alvorens tot concrete aanbevelingen te komen is het nuttig om een aantal overwegingen die hebben geleid tot onderstaande keuzes nader toe te lichten.

##### 1°. Onderbrenging van het NBV bij Defensie, (als onderdeel van de MID/AVI)

Een bezwaar van deze optie is dat de minister van Defensie uitsluitend de beveiligingsautoriteit is ten aanzien van het eigen ministerie en ten aanzien van de beveiliging van Nato-documenten. De minister van BZK is daarentegen verantwoordelijk voor het BIB-beraad, dat het NBV aanstuurt. Deze verantwoordelijkheden te leggen bij de minister van Defensie ligt (in het Nederlandse bestel) niet voor de hand.

##### 2°. Onderbrenging bij het ministerie van BZ

BZ heeft grote belangen bij de instandhouding van het NBV. De beveiliging van de verbindingen van en naar de posten, de aanmaak en het beheer van het sleutelmetaal voor de encryptie en de relaties met Philips Crypto, het bedrijf dat de verbindingsapparatuur levert, loopt via het NBV. Het NBV treedt in dezen op als faciliterend bureau. Deze werkzaamheden zijn noodzakelijk voor een goede taakuitvoering van BZ. De activiteiten van het NBV behoren echter niet tot de kern-activiteiten van BZ maar zouden evengoed, mits met de nodige waarborgen omkleedt, kunnen worden "ingehuurd". Voorts heeft de minister van

BZ geen interdepartementale taken op het gebied van de beveiliging van bijzondere informatie.

3°. Splitsing van de primaire en de secundaire taak.

Hierbij kan worden gedacht aan onderbrenging van de primaire taak bij BZK/BVD en de secundaire taak bij de MID/AVI (of bij BZ).

Op het eerste gezicht lijkt dit een logische keuze. De minister van BZK, als coördinerend bewindspersoon verantwoordelijk voor de beveiliging van bijzondere informatie van de overheid, is de verantwoordelijke minister voor het BIB-beraad dat het NBV als uitvoerende instantie heeft. MID/AVI wordt vervolgens belast met de offensieve taken van het NBV. Bezwaar tegen een dergelijke oplossing is, dat het splitsen van de primaire en de secundaire taken van het NBV niet goed mogelijk is omdat de expertise die noodzakelijk is voor een goede uitoefening van één van beide taken eveneens noodzakelijk is voor de uitvoering van de andere taken. Het loskoppelen van de taken bevordert het weglekken van de noodzakelijke kennis op dit gebied en is derhalve waarschijnlijk a-productief.

4°. Oprichting van een Nederlandse Verbindings-Inlichtingendienst

In navolging van de situatie zoals die in enkele andere westerse landen bestaat kan de oprichting van een separate verbindingsinlichtingendienst worden overwogen. Dit zou een samengaan vergen van het NBV en de MID/AVI. Hierdoor ontstaat een derde nationale I&V-dienst, vergelijkbaar met de Amerikaanse NSA.

5°. Onderbrenging van het NBV bij BZK/DGOB of bij BVD als afzonderlijke directie, dan wel onder de BVD-directie die het BIB-beraad in portefeuille heeft.

De primaire taak, ondersteuning van het BIB-beraad en uitvoerende instantie van dit beraad vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon t.a.v. de beveiliging van gerubriceerde overheidsgegevens. Het NBV zou dan voor wat betreft de primaire taak onder DGOB kunnen vallen en voor wat betreft de secundaire taak onder HBVD. Ook kan het NBV geheel bij de BVD te plaatsen. DGOB kan dan het NBV blijven gebruiken in het kader van zijn BIB-taak, terwijl HBVD zicht krijgt op de secundaire taak van het NBV. Een andere optie is om HBVD voorzitter te maken van het BIB-beraad, waardoor hij het NBV in zowel de primaire als de secundaire taak aanstuurt. Eventuele plaatsing van het NBV bij de BZK of BZK/BVD vergt wel een zorgvuldige overeenkomst tussen BZK, Defensie en BZ. Beide ministeries dienen de garantie te krijgen dat de taken die het NBV nu uitvoert ten behoeve van Defensie en BZ onverminderd uitgevoerd kunnen worden. Een convenant of protocol kan hierin wellicht voorzien. Indien zich problemen voordoen kan een coördinerend orgaan als het CVIN worden ingeschakeld.

- b. Er dient ten aanzien van de secundaire taak een gremium te zijn waarin alle belanghebbende partijen in voldoende mate en op voldoende niveau vertegenwoordigd zijn. Hierbij kan worden gedacht aan de lijn CVIN - CVIN-plus - MICIV, of aan de lijn ICI - RWTI.

Gelet op de zwaarwegende belangen van de opsporings- en inlichtingendiensten ligt het voor de hand om te kiezen voor de eerstgenoemde lijn. In de ICI - RWTI hebben instanties zitting die nauwelijks een direct raakvlak hebben met activiteiten van de opsporings- en inlichtingendiensten. De belangen van de ministeries van V&W en EZ kunnen op voldoende wijze worden gewaarborgd indien deze ministeries volwaardig participeren in het overleg van het CVIN, het CVIN-plus en de MICIV.