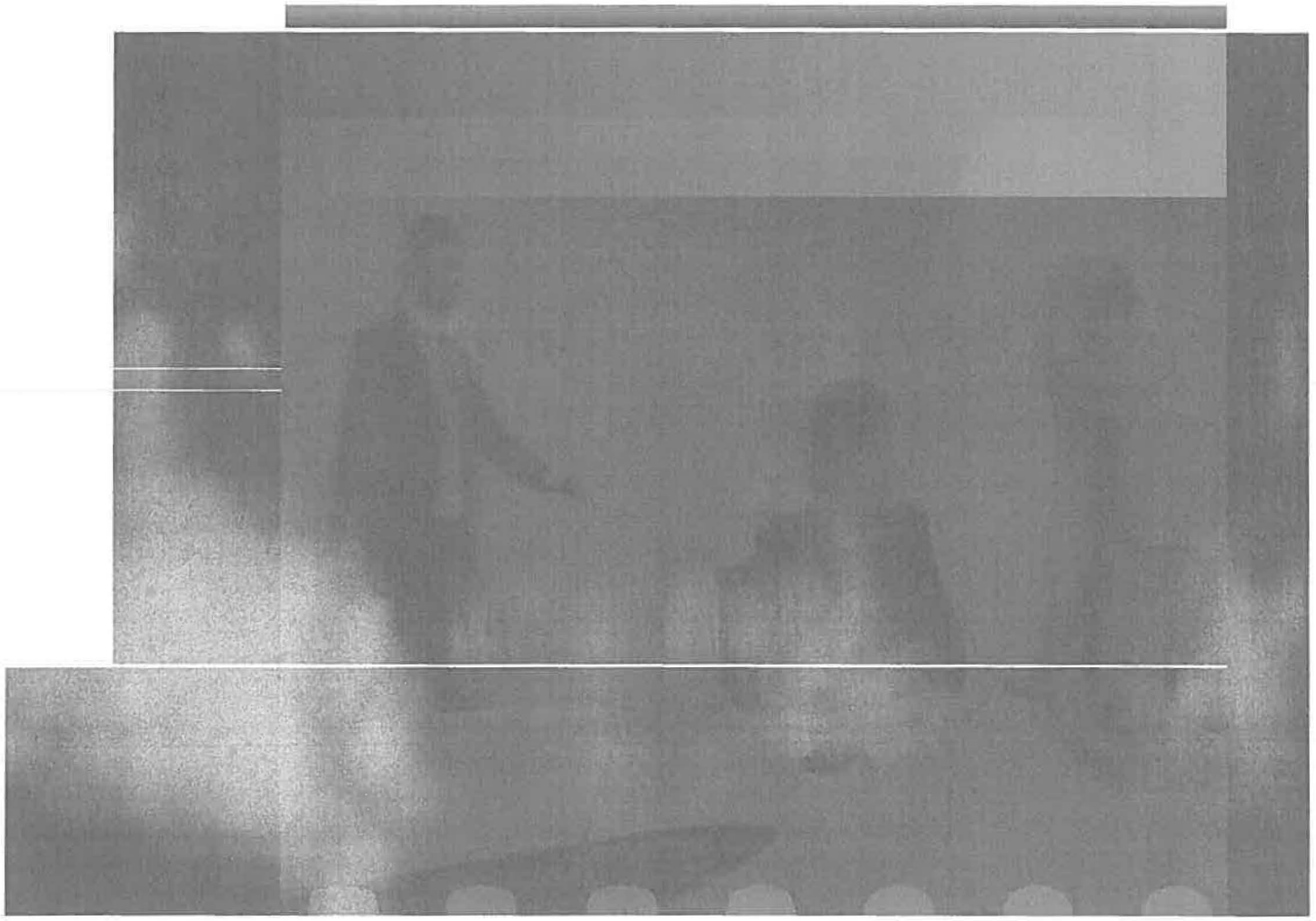
VERDONCK
KLOOSTER &
ASSOCIATES

BUSINESSCASE HVG

De businesscase t.b.v. geautomatiseerd aanleveren historische verkeersgegevens



VERDONCK
KLOOSTER &
ASSOCIATES

BUSINESSCASE HVG

De businesscase t.b.v. geautomatiseerd aanleveren historische verkeersgegevens

[redacted]

Augustus 2010

status Definitief
versie 1.0
projectnummer 20090658
interne toets [redacted]

Copyright © 2010 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

0 MANAGEMENT SAMENVATTING

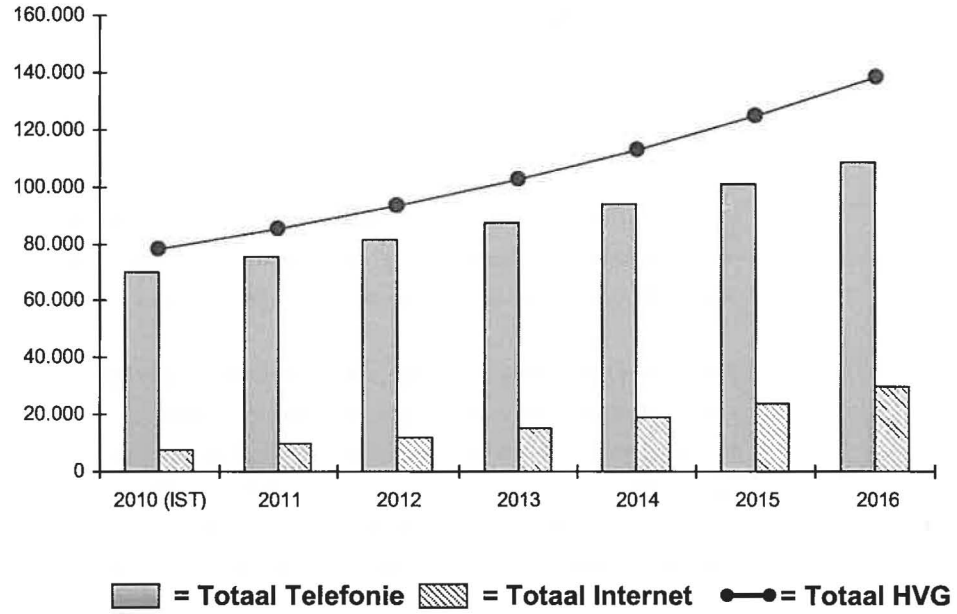
Sinds 1 september 2009 zijn aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten (hierna aanbieders) verplicht om verkeersgegevens van de telefonie- en internetdiensten die zij aanbieden en verwerken te bewaren. Deze bewaarde gegevens kunnen worden opgevraagd door een 40-tal (Bijzondere) Opsporingsdiensten en Inlichtingen- & Veiligheidsdiensten. Op dit moment worden bevragingen gericht op het aanleveren van verkeersgegevens meestal per fax gedaan en zijn aanbieders vrij om te bepalen op welke wijze op deze bevraging wordt ingegaan.

Aanleiding onderzoek: verwachte hogere mate van efficiency door automatisering proces
De verwachting is dat met een geautomatiseerde oplossing, een veel hogere mate van efficiency, dus besparing, in de keten van betrokkenen organisaties kan worden bereikt. Ook zou de effectiviteit van Overheidsdiensten hiermee kunnen worden vergroot. Op basis van deze verwachtingen heeft de Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving (DIRR, onderdeel van het ministerie van Justitie) besloten om het project Dataretentie op te starten.

Doelstelling: realiseren van een businesscase voor het automatiseren van het proces
Het adviesbureau Verdonck, Klooster & Associates (VKA) heeft binnen dit project een businesscase opgesteld voor het automatiseren van het bevragings- en beantwoordingsproces van historische verkeersgegevens (HVG). Om een goed beeld te krijgen van de mogelijke verbetering in efficiency en effectiviteit is de hele keten van de start tot en met het einde van het proces onderzocht. In het onderzoek betrokken stakeholders zijn de verantwoordelijke kerndepartementen (Justitie, BZK), Overheidsdiensten (Opsporings- en Inlichtingen & Veiligheidsdiensten) die bevoegd zijn een bevraging van HVG te doen, het Openbaar Ministerie, de toezichthouder (AT), de huidige gegevensmakelaars KLPD-ULI en CIOT en diverse aanbieders.

Doorlooptijd huidige proces varieert tussen de 5 en 7 dagen
De opsporingsambtenaar of medewerker van de Inlichtingen & Veiligheidsdiensten (I&V-diensten) start het proces met het opstellen van een bevraging. KLPD-ULI ontvangt en verwerkt een groot deel van de bevragingen en stuurt deze door naar de aanbieders. [redacted] De aanbieder verwerkt het verzoek en genereert een antwoord uit haar systeem. Het antwoord wordt weer met tussenkomst van KLPD-ULI terug naar de aanvrager gestuurd. Het totale reguliere proces kent ongeveer 5 tot 7 dagen doorlooptijd. De bewerkingstijd .(handmatige activiteiten) voor de reguliere HVG telefonie bevraging en beantwoording ligt rond de 66 minuten per bevraging. Dit gewogen gemiddelde komt uit de bandbreedte van doorlooptijden die tussen de 1 en 3 uur ligt. Voor Internet ligt dat gemiddelde rond de 96 minuten per bevraging.

De huidige situatie is beperkt toekomstvast
In 2009 zijn er ongeveer 78.000 bevragingen van historische verkeersgegevens (HVG) geweest. Het is de verwachting dat dit aantal de komende jaren verder zal groeien. Het aantal internet-bevragingen zal relatief sneller groeien dan het aantal telefonie-gerelateerde bevragingen, zie Figuur I.



Figuur I. Aantal HVG-bevragingen (2010 - 2016)

Van het totaal aantal bevragingen is 90% aan 6 grote of middelgrote aanbieders gericht. Op dit moment worden bevragingen per fax gedaan en zijn aanbieders vrij om te bepalen op welke wijze op deze bevraging wordt ingegaan. De huidige werkwijze kent de volgende beperkingen en knelpunten:

- **Beperkte effectiviteit en kwaliteit van het proces** (o.a. de belangrijkste gegevens wordt een aantal malen opnieuw ingevoerd, met kans op menselijke fouten; formulieren worden een aantal keer "doorgefaxed" waardoor ze slecht leesbaar worden; beperkt aantal aanbieders wordt bereikt);

[redacted]

- **Efficiency** (o.a. dubbele uitvoer van taken in de keten, afwezigheid van één loket, afwezigheid van een uniek identificerend gegeven, handmatige bewerkingen);
- **Rapportage** (o.a. geen voortgangsinformatie beschikbaar, niet eenvoudig om tegemoet te komen aan rapportageverplichtingen vanuit de Europese Richtlijn, doorbelasting door aanbieders niet eenvoudig te verifiëren);
- **Overig** (o.a. ontbreken van standaard voor berichtenverkeer maakt aanbieders terughoudend bij het doen van investeringen om aan de wet Bewaarplicht te voldoen).

Deze knelpunten in combinatie met de verwachte groei creëren uitdagingen om met het huidige proces op een kwalitatief hoogwaardig en kostenefficiënte manier het opsporingsinstrument HVG in te zetten. Dit terwijl het opvragen van HVG door de Overheidsdiensten als een van de belangrijkste instrumenten werd bestempeld.

Draagvlak bestaat om deze situatie te veranderen middels drie plateaus
De knelpunten worden breed in de keten onderkend. Vanuit de opdracht om een voorstel te ontwikkelen voor automatisering (van delen) van het proces is een uiteindelijke visie gevormd rondom het inrichten van één gegevensmakelaar met een toekomstvast platform voor gegevensuitwisseling voor alle stakeholders.

Binnen die ene gegevensmakelaar zijn een aantal taken geconsolideerd die nu niet, gefragmenteerd of dubbel worden uitgevoerd:

- (door)ontwikkeling van standaarden voor berichtuitwisseling
- beheer van centrale voorzieningen
- beheer van autorisaties (zowel bij de overheidsdiensten als aanbieders)
- accountmanagement naar en overleg met de aanbieders
- toezicht op procedures
- rapportage naar management en politiek
- kennis en expertisecentrum voor overheidsdiensten

Het platform voor gegevensuitwisseling zorgt ervoor dat bevragingen en antwoorden op een betrouwbare en veilige manier worden uitgewisseld.

Voorafgaand aan de opdracht zijn door de opdrachtgever een aantal uitgangspunten gesteld waaraan oplossingen moeten voldoen:

1. Effectieve en efficiënte bevraging en aanlevering van gegevens maximaliseren;
2. Kosten van de gehele keten minimaliseren;
3. Rechtmatigheid bevraging en privacy burgers waarborgen;
4. Toezicht naleving wetgeving mogelijk maken;
5. Ontwikkeling zo veel mogelijk binnen de huidige wettelijke kaders en bevoegdheden;
6. Gebruik van een informatiemakelaarsfunctie om oplossingen te bieden voor huidige knelpunten.

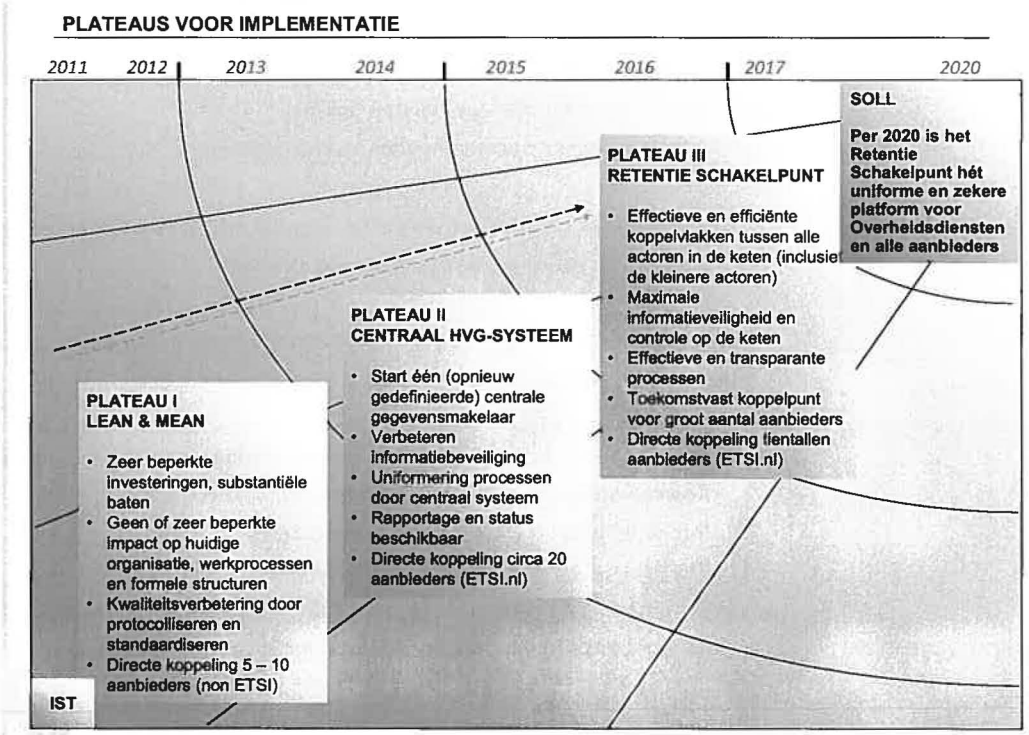
Alhoewel de geschetste richting door de diverse stakeholders wel is herkend (let op: het eindpunt is niet met alle stakeholders gedeeld, zodat geen uitspraak kan worden gedaan over het draagvlak voor dit eindpunt) is het realiseren van die visie echter niet iets wat binnen korte tijd kan gebeuren. Op de weg naar die visie liggen nog vele keuzes en zal er nog veel moeten gebeuren. Daarnaast zullen forse investeringen gedaan moeten worden. Iets wat met binnen de huidige situatie van overheidsfinanciën niet vanzelfsprekend is. Vanuit deze gedachte en de complexiteit en het speelveld van Overheidsdiensten en aanbieders en de processen wordt in deze businesscase voorgesteld om de veranderingen stapsgewijs op te zetten met concrete deelresultaten. De opdeling in drie *plateaus voor implementatie* geeft hier invulling aan.
De volgende drie opeenvolgende plateaus, voldoen steeds beter aan de gegeven uitgangspunten en leveren een steeds grotere bijdrage aan het oplossen van de onderkende knelpunten.

- **Plateau I – Lean & Mean**: Met een beperkte inzet van extra middelen een substantieel resultaat boeken door *quick wins* te realiseren en bestaande projecten beter uitnutten.
- **Plateau II – Centraal HVG-systeem**: Door het beter inrichten van de organisatie en processen aan overheidszijde, alsmede een technische koppeling te realiseren, kan een Centraal HVG-

systeem worden ingericht. Eén enkele gegevensmakelaar zal de spil vormen tussen Overheidsdiensten en met name de grote aanbieders.

- **Plateau III – Retentie Schakelpunt**: Het Retentie Schakelpunt zal de gehele keten zo effectief en efficiënt mogelijk automatiseren met een passend niveau van beveiliging.

De plateaus zijn ontworpen om een totale verandering te bewerkstelligen in ongeveer 6 jaar. Elk plateau neemt hierbij ongeveer twee jaar in beslag. Ieder plateau kent eigen lasten en baten en biedt op zichzelf weer een opstap naar het volgend plateau. Binnen een plateau kan weer een keuze worden gemaakt of de voorbereiding voor een volgend plateau wordt gestart. Figuur II geeft een overzicht van de plateaus en de mogelijke groei richting de soll-situatie schematisch weer.



Figuur II. Plateaus voor implementatie inclusief de uiteindelijke soll-situatie

Het groeipad brengt met name kwalitatieve baten

De plateaus en bijbehorende groeipad geven een invulling aan de uitgangspunten zoals deze golden bij de start van de businesscase. De volgende meer specifieke baten zijn verder onderscheiden:

- Een hogere kwaliteit van het proces doordat berichten worden gestandaardiseerd en slecht leesbare faxen worden vervangen door elektronische berichten. Uiteindelijk zullen overheidsdiensten hierdoor beter in staat moeten worden geacht hun taken uit te voeren.
- Door het reduceren van menselijke handelingen kan het aantal fouten worden teruggebracht en kan het proces sneller verlopen.



- Het is eenvoudiger om statusinformatie van bevragingen op te vragen.
- Het ontwerp maakt het mogelijk om beter te voldoen aan eisen en wensen rondom rapportage zoals de EU rapportageplicht voor het opleveren van meta-informatie rondom het opsporingsmiddel HVG maar ook de afhandeling van declaraties van aanbieders wordt eenvoudiger.
- De privacy van de burger is beter geborgd doordat toegang tot de systemen is geregeld middels sterke authenticatie op basis van een token. Toezicht op de naleving van wetgeving rondom bevraging is beter mogelijk doordat er mogelijkheden ontstaan om de "trail" van de bevraging over de keten te auditeren.

Risico's

Elk plateau kent naast de positieve baten ook een aantal aandachtspunten welke onderschreven dienen te worden bij het ontwikkelen van een implementatieprogramma (zie hieronder). De volgende risico's gelden op hoofdlijnen voor de gehele verandering (alle plateaus):

- **Financieel**: Er kan geen dekking gevonden worden voor de benodigde investering bij overheid en aanbieders zijn niet bereid benodigde investeringen te doen.
- **Juridisch**: De Nederlandse implementatie van de ETSI-standaard komt niet of laat tot stand en door de evaluatie van de Europese Richtlijn (september 2010) komt nut en noodzaak van de Richtlijn verder ter discussie te staan. Een ander risico is dat de noodzakelijke wetswijziging voor het gebruik van de elektronische handtekening niet of laat tot stand komt.
- **Organisatorisch**: Overheid is onvoldoende in staat te organiseren ten einde de voorgestelde veranderingen te implementeren.
- **Vertrouwen**: Gebrek aan vertouwen tussen de stakeholders remt de ontwikkeling richting een beperking van het meesturen van de vordering/last van hoofd.
- **Draagvlak**: Geen politiek draagvlak voor aanpassing Wetgeving, nodig voor gebruik elektronische handtekening.
- **Technisch**: De koppeling van met name bestaande, legacy systemen (GPS, Summ-IT) blijkt veel complexer (kosten, doorlooptijd) dan verwacht.

Het is van belang dat een implementatieprogramma mitigerende maatregelen vormt voor deze (en andere meer specifieke) risico's.

De kostenstructuur per bevraging zal dalen bij automatisering

De plateaus en automatisering van het HVG proces zal op de langere termijn bijdragen aan een efficiënter, en daarmee kosteneffectiever proces. Tabel I geeft een overzicht van de gemiddelde bewerkingskosten (gerelateerd aan menselijk handelen) per bevraging voor de gehele keten.

Tabel I. Het effect van de plateaus op de gemiddelde kosten per bevraging

	IST-situatie	I: Lean and Mean	II: Centraal HVG systeem	III: Retentie schakel-punt
Kosten per bevraging (Telefonie)	€ 74	€ 66	€ 67	€ 35
Kosten per bevraging (Internet)	€ 108	€ 98	€ 97	€ 55

In plateau I worden baten geboekt, waaronder een enigszins efficiënter proces en dus lagere bewerkingskosten. In plateau II is dit effect beperkt doordat het nieuwe systeem relatief "los" wordt ontwikkeld. Er worden in plateau II een aantal kwalitatieve baten gerealiseerd en het vormt een belangrijke opstap voor plateau III. In plateau III worden de voordelen van de koppeling van systemen echt duidelijk met een aanzienlijk lager kostenniveau dan in de huidige situatie.

De plateaus voorzien in een toename van functionaliteit

De mate waarin de oplossingen voldoen aan de wensen van stakeholders neemt toe met elk plateau. Tabel II geeft de score van de drie plateaus aan ten opzichte van de IST-situatie voor zes categorieën van criteria. De voordelen worden vooral geboekt bij organisatie en processen (beter functioneren van de gehele keten) en bij informatiebeveiliging [redacted]. De verdere mate van automatisering heeft een nadelige invloed op de markt (relatief hoge belasting van kleine partijen) en op de toekomstvastheid (hoge kosten en lange doorlooptijd bij veranderingen).

Tabel II. Het effect van de plateaus op de functionele wensen

Nr.	Categorie	I: Lean and Mean	II: Centraal HVG systeem	III: Retentie schakelpunt
1	Organisatie en processen (weging: 2)	1+	7+	10+
2	Impact op de markt (weging: 2)	0	0	1-
3	Techniek (weging: 1)	0	0	0
4	Toekomstvastheid (weging 1)	2-	2-/1+	4-
5	Wet en regelgeving (weging: 1)	0	0	1-
6	Informatiebeveiliging (weging: 2)	0	3+	3+
	Score	**1+ / 2-**	**11+ / 4-**	**14+ / 7-**
	Score (gewogen)	**2+ / 2-**	**21+ / 4-**	**27+ / 8-**

De businesscase op de lange termijn

De meerjarenraming bestaat uit een combinatie van de hier in kaart gebrachte lasten en baten welke gemoeid zijn met de plateaus. Deze lasten bestaan zowel uit de eenmalige (capex)als structurele lasten (opex). Financiële baten worden gerealiseerd door de winst in efficiëntie uit te drukken in de besparingen op de bewerkingstijd. Dit is de tijd die een medewerker besteedt aan het verwerken van een HVG vraag of antwoord. Tabel III toont de ontwikkeling van de baten en lasten over de jaren heen.

Tabel III. Meerjarenraming baten en lasten (x1.000)

	Plateau I		Plateau II		Plateau III	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale lasten (capex en opex)	€ 630	€ 140	€ 4.285	€ 2.030	€ 3.744	€ 2.700
Cumulatieve lasten (capex en opex)	€ 630	€ 770	€ 5.055	€ 7.085	€ 10.828	€ 13.528
Totale besparing tov voortbestaan IST	€ 605-	€ 572-	€ 581-	€ 533-	€ 4.807 -	€ 5.307-
Cumulatieve besparingen	€ 605-	€ 1.178-	€ 1.759 -	€ 2.292-	€ 7.099-	€12.406-
Verschil tussen lasten en besparingen	**€ 25**	€ 432 -	**€ 3.704**	**€ 1.497**	€ 1.063 -	€ 2.607-
Som cumulatieve lasten en besparingen	**€ 25**	€ 408-	**€ 3.296**	**€ 4.793**	**€ 3.730**	**€ 1.123**

In de onderzochte periode (2011-2016) leiden de voorgestelde interventies nog niet tot een positieve financieel resultaat, ondanks dat er substantiële besparingen kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het verschil tussen de lasten en de baten in 2016 mag verondersteld worden dat in 2017 de cumulatieve baten groter zullen zijn dan de cumulatieve lasten.

Samenwerken en organiserend vermogen is de sleutel tot een succesvolle verandering

Het succes van de verandering in het HVG proces is voor een groot deel afhankelijk van de wijze waarop de verschillende stakeholders aan overheidszijde gaan samenwerken.

Allereerst is het hiervoor van belang dat alle actoren de richting van de ontwerpen onderschrijven. Daarnaast dient op de korte termijn overeenstemming bereikt te worden over de organisatie en programmastructuur waarbij een centrale regie functie verantwoordelijk is voor het coördineren van de deelprojecten en mijlpalen zoals ontworpen in dit rapport.

Inhoudsopgave

0	**MANAGEMENT SAMENVATTING**		
1	**INLEIDING**		**1**
	1.1	Aanleiding	1
	1.2	Opdrachtgever en besturing	2
	1.3	Doelstelling	2
	1.4	Scope en context	3
	1.5	Onderzoeksverantwoording	4
	1.6	Projectaanpak en leeswijzer	4
	1.7	Bronnen	5
2	**ACHTERGROND**		**6**
	2.1	Reikwijdte en begrippenkader	6
	2.2	Context van HVG	7
3	**HUIDIGE SITUATIE BEVRAGING**		**10**
	3.1	Gehanteerde begrippen	10
	3.2	Procesbeschrijving bevraging door opsporingsdiensten	10
	3.3	Het proces voor opsporing op hoofdlijnen	11
	3.4	Het proces voor opsporing in detail	12
	3.5	Spoedprocedure	16
	3.6	De procedure voor I&V-diensten	16
	3.7	Knelpunten	16
4	**KERNCIJFERS EN ONTWIKKELINGEN**		**20**
	4.1	Marktmodel en marktontwikkelingen	21
	4.2	Ontwikkelingen in bevraging en beantwoording	23
	4.3	Andere ontwikkelingen in het nulalternatief	26
	4.4	Doorloop en bewerkingstijden	27
	4.5	Conclusies	29
5	**GENERIEKE ONTWERPCRITERIA PLATEAUS**		**31**
	5.1	Eisen	32
	5.2	Wensen	33
	5.3	Draagvlak	36
	5.4	Conclusie	37
6	**GROEIPAD MET KEUZES**		**38**
	6.1	SOLL-situatie	39
	6.2	Plateau I: Lean & Mean	40
	6.3	Plateau II: Centraal HVG-systeem	43
	6.4	Plateau III: Retentie Schakelpunt	49

6.5 Conclusie 53

7 LASTEN, BATEN EN RISICO'S VAN DE PLATEAUS 54

7.1 Plateau I: Lean & Mean 54

7.2 Plateau II: Centraal HVG-systeem 60

7.3 Plateau III: Retentie Schakelpunt 63

7.4 Meerjarenramingen plateaus 64

7.5 Toetsing aan de generieke ontwerpcriteria 66

7.6 Risico's 69

8 IMPLEMENTATIEPLAN 71

9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 73

A Literatuur 77

B In het onderzoek betrokken organisaties 78

C Afkortingen 79

D Formulieren 81

D.1 Voorbeeld formulier Proces Verbaal 81

D.2 Voorbeeld vordering 82

D.3 Voorbeeld faxvoorblad voor verzending naar KLPD-ULI 84

E IT-perspectief, componenten, lasten en baten - plateau I 85

F IT-perspectief, componenten, lasten en baten - plateau II 90

G IT-perspectief, componenten, lasten en baten - plateau III 98

H Toelichting op het rekenmodel 105

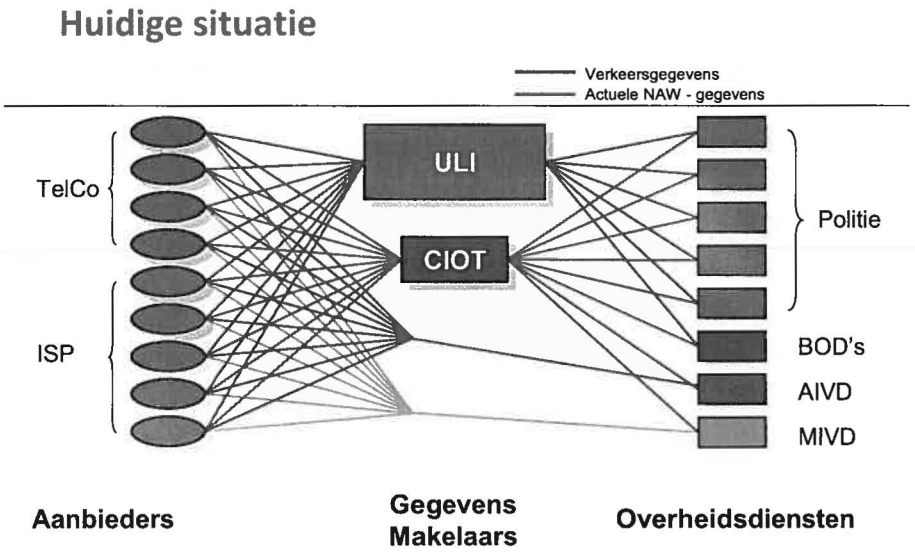
I Bouwblokken en plateaus 109

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het Europees parlement en de raad van de Europese Unie hebben op 15 maart 2006 een richtlijn vastgesteld betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken.
Na de vaststelling van de Europese richtlijn is in Nederland het wetsvoorstel Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens opgesteld, welke op 22 mei 2008 door de Tweede kamer en op 7 juli 2009 door de Eerste kamer is aangenomen.
Concreet betekent dit dat aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten sinds 1 september 2009 verplicht zijn om de verkeersgegevens van het telefonie- en internetverkeer dat zij aanbieden en verwerken te bewaren.

Nederland kent een groot aantal aanbieders voor het aanleveren van deze bewaarde gegevens en een 40-tal (Bijzondere) Opsporingsdiensten en Inlichtingen- & Veiligheidsdiensten (hierna: Overheidsdiensten) voor het opvragen van deze gegevens. Op dit moment worden bevragingen meestal per fax gedaan en zijn aanbieders vrij om te bepalen op welke wijze op deze bevraging wordt ingegaan. Figuur 1 schetst de complexiteit van de bevraging en aanlevering van gegevens en de rol van de gegevensmakelaars.



Figuur 1. Overzicht van relevante actoren

De verwachting voorafgaand aan dit onderzoek was dat met een geautomatiseerde oplossing, een veel hogere mate van efficiency, dus besparing, in de keten van betrokkenen organisaties kan worden bereikt. Ook zou de effectiviteit van de Overheidsdiensten hiermee kunnen worden vergroot. Op basis van deze verwachting hebben de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties en Economische Zaken besloten om het project Dataretentie op te starten. Het ministerie van Justitie heeft het opdrachtgeverschap op zich genomen.
Het project Dataretentie heeft tot doel het uitwerken van een zakelijke rechtvaardiging voor het starten van een project dat een geautomatiseerd proces implementeert van vorderen en verstrekken van historische telecommunicatiegegevens, tussen de overheid en de aanbieders.

1.2 Opdrachtgever en besturing

Het project Dataretentie is opgesplitst in twee deelprojecten:

1. Deelproject HNAW, met als scope het beschikbaar stellen van Historische NAW-gegevens voor Overheidsdiensten;
2. Deelproject HVG, met als scope het beschikbaar stellen van Historische VerkeersGegevens voor Overheidsdiensten.

Dit rapport heeft alleen betrekking op het deelproject HVG.

Opdrachtgever binnen het ministerie van Justitie, is de Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving (DIRR). Gedelegeerd opdrachtgever is de projectleider van het project dataretentie [redacted]. Een projectgroep adviseerde het project Dataretentie over de uitvoering van het onderzoek. De projectgroep bestond uit vertegenwoordigers van o.a. BZK, PIDS, EZ, CIOT, KLPD, OM, MIVD en AIVD. De projectgroep heeft ook gefungeerd als begeleidingscommissie voor het deelproject HVG.

[redacted]

De dagelijkse aansturing heeft plaatsgevonden door een klein team vanuit Justitie onder leiding van de projectleider van het project Dataretentie.

1.3 Doelstelling

Wanneer op basis van het Wetboek van Strafvorderingen of de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten gegevens gevorderd worden, wordt op dit moment meestal per fax een bevraging gedaan en zijn aanbieders vrij om te bepalen op welke wijze op de bevraging wordt ingegaan. De doelstelling waarvoor dit onderzoek is gestart is het realiseren van een businesscase voor het geautomatiseerd *aanleveren* van historische verkeersgegevens. In deze businesscase zullen de alternatieven, of beter plateaus, voor een oplossing voor geautomatiseerd aanleveren worden beschreven (technisch én organisatorisch). Hierbij zal het koppelvlak tussen de overheidsdiensten en de aanbieders worden weergegeven net als de haalbaarheid van de plateaus.

Ten einde de kwaliteit en efficiency over het gehele bevragingsproces te verbeteren is niet alleen naar het proces van aanleveren gekeken. Een van de uitgangspunten in het onderzoek is effectieve en efficiënte *bevraging* en *aanlevering* van gegevens maximaliseren. Vanuit dit uitgangspunt is de hele keten van bevraging tot en met beantwoording is onderzocht. Immers kwaliteitverbetering in een proces begint bij de start van het proces. In dit geval bij de totstandkoming van, in de meeste gevallen het Proces Verbaal.

De opdracht voor het opstellen van een businesscase HVG (Historische VerkeersGegevens) is op 2 december 2009 door de projectleider van het project Dataretentie verstrekt aan VKA. Voor u ligt het eindresultaat van deze opdracht.

1.4 Scope en context

De scope van deze businesscase beperkt zich tot de volgende organisaties:

- Behoeftestellers (Openbaar Ministerie, AIVD, MIVD) en opsporingsdiensten (Politiekorpsen, KMar, FIOD-ECD, AID, VROM-IOD, SIOD), in dit document gezamenlijk ook wel Overheidsdiensten genoemd;
- Aanbieders van openbare telecommunicatiediensten en –netwerken (zowel Telecom- als Internet service providers);
- Agentschap Telecom, CBP;
- Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken;
- Organisaties welke als gegevensmakelaars acteren tussen de Overheidsdiensten en de aanbieders (bijv. CIOT en KLPD-ULI of door het bedrijfsleven aangewezen derden);

De volgende processen worden onderscheiden binnen de gehele keten van het werkgebied Dataretentie:

- Acquisitie van gegevens (verzamelen van verkeersgegevens uit netwerk- en beheersystemen van aanbieders);
- Opslag van gegevens (vastleggen verkeersgegevens voor bevraging en vernietiging van de gegevens na verstrijken wettelijk bepaald bewaartermijn);
- Bevragingen van gegevens (raadplegen van opgeslagen gegevens door Overheidsdiensten);
- Lastgevingenproces (verkrijgen door een opsporingsdienst van een vordering van een Officier van Justitie om verkeersgegevens op te vragen bij een aanbieder);
- Beantwoording door aanbieders.

De nadruk bij deze businesscase ligt bij het vormgeven van de processen:

- Bevragingen van gegevens door Overheidsdiensten;
- Beantwoording door aanbieders.

Niet tot de scope van deze opdracht hoort:

- De financiering (dekking) van de geïnventariseerde lasten.

1.4.1 Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de Richtlijn of de implementatie hiervan staan in dit onderzoek niet ter discussie. In dit onderzoek is derhalve het nut van de implementatie niet nader onderzocht, maar als uitgangspunt genomen.

1.4.2 Effecten op langere termijn

De (economische) effecten van de implementatie van de Richtlijn op langere termijn zijn in dit onderzoek niet onderzocht. Het onderzoek beperkt zich tot het vaststellen van de materiële gevolgen van eventuele maatregelen en gaat niet in op de bedrijfseconomische effecten ervan voor individuele bedrijven (en de Overheidsdiensten) of voor de sector waarin de aanbieders zich

bevinden. Zo is bijvoorbeeld de stelling dat aanbieders die zich nu onderscheiden met een bepaald privacybeleid, door implementatie van de regeling zich minder kunnen onderscheiden, niet nader onderzocht.

1.5 Onderzoeksverantwoording

In de gekozen aanpak zijn verschillende stakeholders uitgebreid betrokken bij de inventarisatie van de uitgangspunten. In de uitgangspunten zijn eisen, wensen en randvoorwaarden inbegrepen. De betrokken stakeholders zijn: Overheidsdiensten, vertegenwoordigers van verschillende Departementen, Het Agentschap Telecom, gegevensmakelaars en aanbieders. In het onderzoek zijn vervolgens de uitgangspunten teruggebracht naar hanteerbare criteria. De criteria zijn vervolgens door de stakeholders van een weging voorzien: hoe belangrijker een criterium, hoe groter het gewicht dat werd toegekend aan dat criterium.

De verschillende ontwikkelplateaus voor een geautomatiseerde oplossing voor bevraging en beantwoording zijn door de onderzoekers ontwikkeld, met inachtneming van de verschillende uitgangspunten van stakeholders. De mate waarin plateaus aan criteria voldoen is vervolgens door de onderzoekers bepaald.

1.6 Projectaanpak en leeswijzer

Voor het opstellen van de businesscase zijn de volgende stappen gevolgd:

- Inventarisatie huidig proces en knelpunten;
- Inventarisatie kengetallen en ontwikkelingen en opstellen kwantitatief model;
- Vaststelling criteria voor plateaus;
- Vaststelling plateaus;
- Beoordeling plateaus op de vastgestelde criteria en impact op kwantitatief model.

Hieronder lichten we deze stappen kort toe.

Inventarisatie huidig proces en knelpunten

Door middel van interviews met de diverse stakeholders is een beeld ontwikkeld van het huidige proces van bevraging en beantwoording, inclusief de door de stakeholders ervaren knelpunten. Het huidige proces is in hoofdstuk 3 beschreven.

Inventarisatie kengetallen en ontwikkelingen en opstellen kwantitatief model

In interviews is de stakeholders een aantal vragen voorgelegd over de bestaande situatie en de verwachte ontwikkelingen. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in hoofdstuk 4. De verwachte ontwikkeling in aantal en soorten bevragingen zijn ook gebruikt bij de beoordeling van de alternatieven. De kengetallen vormen de basis voor een kwantitatief model. Aan het eind van hoofdstuk 4 beschrijven we dit model kort.

Vaststelling criteria voor beoordeling

Gedurende de inventarisatie zijn de eisen en wensen vertaald in uitgangspunten. De uitgangspunten zijn omgezet in criteria waarmee de alternatieven (of plateaus) voor de (geautomatiseerde) oplossing zijn beoordeeld. De uitgangspunten en criteria zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

Vaststelling plateaus

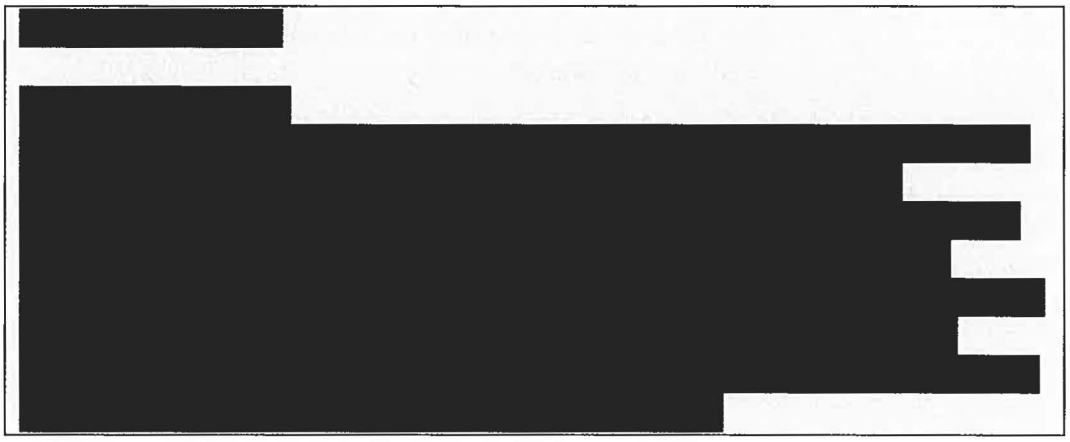
In hoofdstuk 6 zijn de plateaus beschreven. De ontwikkelde plateaus zijn voorgelegd aan de opdrachtgever en de projectgroep. De projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken overheidsorganisaties, heeft de keuze voor een groeipad met plateaus onderschreven.

Beoordeling plateaus

In hoofdstuk 7 zijn de lasten en baten van de plateaus en de onderliggende componenten beschreven. Op basis van de uitgangspunten uit hoofdstuk 5 is een beoordeling van de plateaus gedaan.

1.7 Bronnen

In dit onderzoek zijn een groot aantal bronnen betrokken. Als bijlage is een literatuurlijst en een lijst met geïnterviewden opgenomen.



2 ACHTERGROND

2.1 Reikwijdte en begrippenkader

Bij de uitwerking van de businesscase worden een aantal begrippen gehanteerd waarvan de interpretatie mede bepalend is voor de uitkomst. Deze paragraaf licht deze begrippen toe.

2.1.1 Aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of openbare telecommunicatiediensten

Bij de toepassing van deze begrippen wordt aangesloten bij de uitleg zoals deze in memorie van toelichting op de telecommunicatiewet staat opgenomen (Ministerie van Economische Zaken, 2009). Uit lopende onderzoeken en jurisprudentie blijkt dat de begripsdefinitie nog verschillend geïnterpreteerd kan worden (Stratix, 2009). Met onderstaande uitleg wordt beoogd om duidelijkheid over het begrip te geven binnen de context van dit onderzoek en op basis van bestaande informatie, het heeft niet tot doel te komen tot een aanscherping van de begrippen.

De betekenis voor dit onderzoek is dat er een zekere mate van onzekerheid is over de uitleg van deze begrippen die leidt tot onzekerheid in de omvang van de uitvoering van de regeling en daarmee in reikwijdte van de businesscase.

a. Openbaar

   Het kenmerkende van dit begrip is dat de betreffende telecommunicatiedienst beschikbaar is voor het publiek. Telecommunicatiediensten die uitsluitend beschikbaar zijn voor leden van een besloten gebruikersgroep zijn geen openbare telecommunicatiediensten.

   De betekenis voor dit onderzoek is dat het aantal aanbieders dat onder de regeling valt begrensd is. Het beperkt de omvang van de uitvoering en daarmee de hoogte van de lasten.

b. Openbaar telecommunicatienetwerk

   Elektronisch communicatienetwerk dat geheel of gedeeltelijk wordt gebruikt om openbare telecommunicatiediensten aan te bieden, voor zover het netwerk niet gebruikt wordt voor het verspreiden van programma's (TW, artikel 1.1., onderdeel ee).

   De betekenis voor dit onderzoek is dat het aantal aanbieders dat onder de regeling valt begrensd is. Het beperkt de omvang van de uitvoering en daarmee de hoogte van de lasten.

c. Openbare telecommunicatiedienst

   Een voor het publiek beschikbare dienst die geheel of gedeeltelijk bestaat in het overbrengen van signalen via een elektronisch communicatienetwerk, voor zover deze dienst niet bestaat uit het verspreiden van programma's (TW, artikel 1.1., onderdeel ff)

   De betekenis voor dit onderzoek is dat het aantal aanbieders dat onder de regeling valt begrensd is. Het beperkt de omvang van de uitvoering en daarmee de hoogte van de lasten.

2.1.2 Internationale aanbieders

Veel partijen binnen de telecommunicatiesector en in de ICT dienstverlening (hierna de sector) die onder de werking van de telecommunicatiewet vallen opereren internationaal. Voor zover ze in Nederland juridisch en fysiek aanwezig zijn leidt dat niet tot problemen bij de uitvoering van de wet. Er zijn echter ook partijen die noch juridisch noch fysiek in Nederland aanwezig zijn maar die wel hun telecommunicatiediensten aanbieden via bijvoorbeeld het Internet. Bij de toepassing van de wet kan dit tot problemen leiden zowel qua aftapbaarheid als informatiebeveiliging (Stratix, 2009). Gegeven de aard en ontwikkeling van het internet zal dit in de toekomst eerder meer dan minder het geval zijn. Op de langere termijn vormt dat een risico voor de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de regeling. Op de korte termijn is de invloed beperkt.

De betekenis voor dit onderzoek is dat internationale aanbieders zonder juridische en fysieke aanwezigheid in Nederland niet zijn meegenomen in de businesscase. De kosten die door Overheidsdiensten gemaakt worden om, bijvoorbeeld middels een internationaal rechtshulpverzoek, verkeersgegevens te verkrijgen zijn buiten beschouwing gelaten.

2.1.3 Verkeersgegevens

Verkeersgegevens in de zin van de Telecommunicatiewet zijn gegevens die worden verwerkt voor het overbrengen van communicatie over een elektronisch communicatienetwerk of voor de facturering ervan. In de bijlage bij de telecommunicatiewet zijn deze gegevens opgesomd. Bestaand overleg tussen de overheid en de sector over de uitwerking van de bijlage wijst uit dat er op details nog wel verschil van inzicht bestaat.

De betekenis voor dit onderzoek is dat de gegevensset goeddeels bekend is. De huidige discussiepunten hebben een marginale invloed op de businesscase.

2.2 Context van HVG

2.2.1 Visiedocument justitie

Tijden de uitvoering van dit onderzoek is vanuit het ministerie van Justitie gewerkt aan een visiedocument rondom gegevensuitwisseling. Het visiedocument is nog een concept, kernpunten zijn:

1. 1-loket: Het is de ambitie van de overheid voor meerdere sectoren van het bedrijfsleven gezamenlijk één loket voor de gegevenslevering, een gegevensmakelaar, op te zetten.
2. Standaardiseer op koppelvlak: Elektronische gegevensinwinning en elektronische beantwoording vinden plaats volgens de afgesproken en geïmplementeerde standaard. In de visie van de overheid is dit de ETSI standaard RDHI (Retained Data Handover Interface).
3. Efficiency door verdergaande automatisering: Het is de ambitie van de overheid de administratieve processen voor gegevensinwinning verder te automatiseren.
4. Decentrale opslag van historische verkeersgegevens: Vanwege met name politieke gevoeligheid van centrale opslag zouden historische verkeersgegevens bij de aanbieder of een door hem aangewezen partij opgeslagen moeten worden. (Ministerie van Justitie, 2010)

2.2.2 Elektronische lastgeving

In 2008 is onderzoek gedaan naar de invoering van een systeem van elektronische lastgeving. In dat onderzoek is het volgende geconstateerd: "Om de knelpunten op te lossen is het noodzakelijk met name de handmatige acties in de communicatie tussen de ketenpartners te verminderen. Om dit te bereiken zal een Lastgevingensysteem gerealiseerd moeten worden, waarop alle partners elektronisch worden aangesloten." (Sogeti, 2007)
Om tot een elektronische lastgeving te komen is het hebben van een elektronische handtekening een belangrijke randvoorwaarde. De introductie van die elektronische handtekening kan echter niet zonder wetswijziging. Gelet op het feit dat er vandaag nog geen zicht is op de indiening van een wetsvoorstel die het gebruik toestaat, en de complexiteit van een eventuele implementatie is het niet waarschijnlijk dat binnen een periode van 2-3 jaar een elektronische handtekening kan worden ingezet om vorderingen te tekenen.

2.2.3 Relatie met HNAW

Zoals in hoofdstuk 1 is geschetst bestaat het project Dataretentie uit twee deelprojecten. Het CIOT is gevraagd om voor het deelproject Historische NAW-gegevens (HNAW) een haalbaar voorstel te ontwikkelen, voor het geautomatiseerd vorderen en verstrekken van die gegevens. Uit het onderzoek van het CIOT is gebleken dat het huidige aantal NAW-bevragingen met een historische context op jaarbasis ongeveer 600.000 bedraagt (CIOT, 2010)
Het proces van het bevragen van HNAW-gegevens komt in belangrijke overeen met het bevragen van HVG, Er zijn echter ook verschillen. Zo is voor het bevragen van (H)NAW-gegevens geen toestemming nodig van de OvJ.

Een goed werkend systeem voor HNAW-bevragingen is een belangrijke bouwsteen voor een goed werkend proces van HVG-bevraging. Immers, voor veel vragen moet eerst worden nagegaan aan welke aanbieder de aanvraag moet worden verstuurd. Op basis van een identificerend gegeven kan met een systeem voor HNAW-bevraging worden nagegaan, welke aanbieder (waarschijnlijk) de betreffende gegevens heeft opgeslagen. Dit kan overigens in een enkel geval ook meerdere aanbieders betreffen. Een CIOT-bevraging levert op dit moment alleen de informatie van de afgelopen 24 uur, terwijl een HVG tot 12 maanden terug kan gaan.

In dit onderzoek wordt een oplossingsrichting geschetst waarbij rekening wordt gehouden met het beschikbaar zijn van een voorziening voor HNAW, waarbij op enig moment ook een geautomatiseerde koppeling een mogelijkheid kan zijn.

In de businesscase HNAW is een aantal generieke baten van procesautomatisering genoemd. Daarnaast worden een aantal voordelen geïdentificeerd die samenhangen met het sneller beschikbaar hebben van informatie (CIOT, 2010). Voor de businesscase HVG is een aantal van die baten van toepassing:

1. Lastenvermindering door automatisering (reductie FTE's)
2. Automatisering maakt kosten en doorlooptijd minder volumeafhankelijk
3. Snelheid van levering kan toenemen, met name wanneer volledig automatisch wordt verwerkt
4. Snelheid van verwerking kan toenemen door standaardisatie
5. Winst kan geboekt worden op het vlak van kwaliteit (reductie menselijke fouten)
6. Betere registratie van toegang tot gegevens

7. Invulling van de door de aanbieders verlangde standaardisatie
8. Betere waarborg bescherming van privacy (automatisering dwingt integriteit in gedrag af)

Al deze baten komen ook terug in deze businesscase. Lastenvermindering is in deze businesscase bovendien uitgewerkt in financiële termen.

2.2.4 Standaardisering

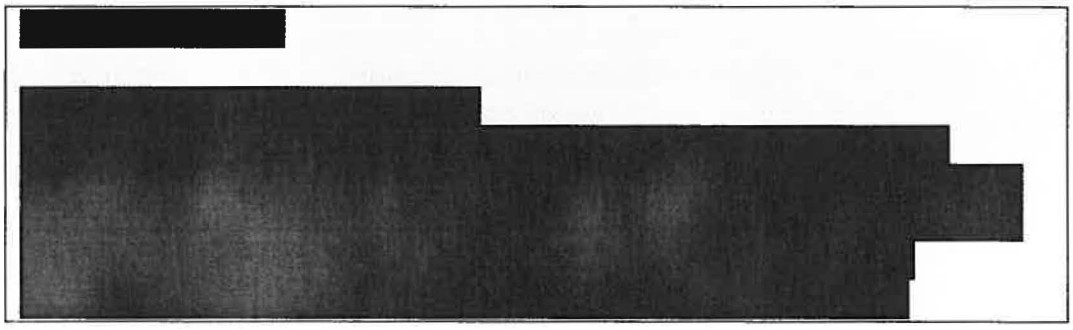
De ministeries van Justitie en BZK hebben het PIDS (het interdepartementale Platform Interceptie, Decryptie en Signaalanalyse) opdracht gegeven om te onderzoeken of en hoe in Nederland de standaard ETSI TS 102 657 (Handover interface for the request and delivery of retained data implementatie) geïmplementeerd kan worden. In de rest van dit document wordt naar deze Nederlandse implementatie verwezen als ETSI.nl-standaard.

2.2.5 Juridische context

Artikel 14 van de Richtlijn beschrijft dat uiterlijk op 15 september 2010 de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een evaluatieverslag uitbrengt over de toepassing van deze richtlijn en de weerslag ervan op de marktdeelnemers en de consumenten. Doel van deze afspraak is, zo beschrijft de Richtlijn, om na te gaan of het nodig is de bepalingen van deze richtlijn aan te passen, in het bijzonder wat betreft de lijst van gegevens in artikel 5 en de in artikel 6 vastgestelde bewaringstermijnen.

Artikel 13.9 van de Wet Bewaarplicht, beschrijft dat de Minister van Justitie binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet naar de kamer stuurt.

De Wet Bewaarplicht is in 2009 door de Eerste Kamer aangenomen onder de toezegging van de Minister van Justitie dat deze met een reparatiewet rondom de bewaartermijn voor Internetverkeer zou komen. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is deze reparatiewet niet door de Tweede Kamer vastgesteld.



3 HUIDIGE SITUATIE BEVRAGING

In dit hoofdstuk wordt het huidige proces van bevraging en beantwoording op hoofdlijnen geschetst. Wij concentreren ons daarbij op het reguliere proces van opsporingsdiensten, maar ook het proces zoals dit door de I&V-diensten wordt gevolgd wordt beschreven, net als de zogenaamde spoedprocedure.

3.1 Gehanteerde begrippen

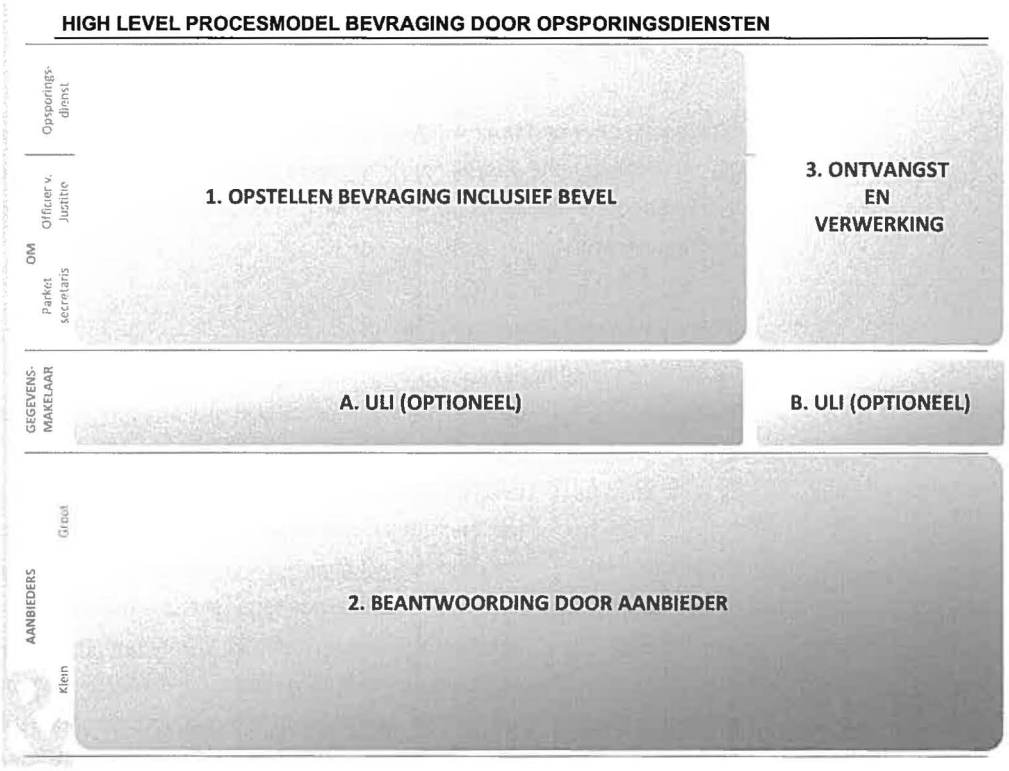
We hanteren in dit hoofdstuk de volgende begrippen:

Bevraging:	het door de Overheidsdienst gestarte proces waar bij aanvang in de opsporing bijvoorbeeld een PV wordt gemaakt. De bevraging leidt uiteindelijk tot een verzoek (zie hieronder) dat, in de meeste gevallen voorzien van een vordering (zie hieronder) uiteindelijk naar de aanbieder wordt verstuurd.
Vordering:	het door de OvJ ondertekende document (zie bijlage D.2) waarin de aanbieder wordt gevorderd verkeersgegevens aan te leveren.
Last van HvD:	het door de Hoofd van de I&V-dienst ondertekende document waarmee de verkeersgegevens bij de aanbieder worden gevorderd.
Verzoek:	het door de aanbieder ontvangen document (in veel gevallen inclusief de vordering) waarin de Overheidsdienst verzoekt gegevens te leveren.
Antwoord:	de door de aanbieder verstrekte gegevens naar aanleiding van een bevraging.
Opslag:	de verhoudingsfactor die door de onderzoekers is vastgesteld tussen het aantal bevragingen verstuurd door de Overheidsdiensten en het aantal ontvangen verzoeken door de aanbieders. De opslag ontstaat doordat meerdere aanbieders in dezelfde bevraging worden betrokken (bijvoorbeeld bij het opvragen van de verkeersgegevens behorend bij een buitenlandse SIM).

Termen als Bevel en Lastgeving worden in dit rapport niet gebruikt. Overigens wordt de term Verzoek in de praktijk ook wel gebruikt voor een bevraging waarbij geen leveringsplicht bestaat, bijvoorbeeld op basis van artikel 2 PW. Deze laatste vorm van bevraging is in dit onderzoek niet meegenomen.

3.2 Procesbeschrijving bevraging door opsporingsdiensten

In onderstaand figuur is het bevragingsproces voor de opsporingsdiensten op hoofdlijnen weergegeven. In paragraaf 3.6 wordt het proces voor de I&V-diensten toegelicht.



Figuur 3. Procesmodel op hoofdlijnen

Hieronder beschrijven wij eerst de actoren, daarna het proces op hoofdlijnen. In het tweede deel beschrijven we het proces in meer detail. Het procesmodel voor de I&V-diensten wordt in paragraaf 3.6 toegelicht.

3.2.1 De actoren

Het procesmodel beschrijft de activiteiten van en interfaces tussen de verschillende actoren die betrokken zijn het proces:

- de opsporingsdienst (in de praktijk vaak vertegenwoordigd door een rechercheur of opsporingsambtenaar en de Regionale Interceptiecoördinator of RIC'er);
- het Openbaar Ministerie (OM), vertegenwoordigd door de Officier van Justitie (OvJ) en een parketsecretaris;
- de gegevensmakelaar, in het huidige proces is dit de Unit Landelijke Interceptie van het Korps Landelijke PolitieDiensten (KLPD-ULI);
- de aanbieder van openbare telecommunicatienetwerken of openbare telecommunicatiediensten. In het procesmodel hebben wij een onderscheid gemaakt tussen grote aanbieders (met vaak een specifieke afdeling én geautomatiseerd systeem voor de afhandeling van verzoeken), middelgrote en kleine aanbieders.

3.3 Het proces voor opsporing op hoofdlijnen

In deze paragraaf wordt het proces op hoofdlijnen toegelicht. In de volgende paragraaf worden de processtappen in detail toegelicht.

Stap 1 Opstellen bevraging inclusief vordering

In de eerste stap van het proces stelt de opsporingsambtenaar een Proces Verbaal (PV) op en stuurt hij het PV aan de OvJ met een verzoek een vordering tot verstrekking van gegevens op te stellen. De OvJ stelt deze vordering op welke vervolgend door de opsporingsambtenaar ofwel naar KLPD-ULI wordt gestuurd, ofwel direct naar de aanbieder wordt gestuurd.

Stap A Verwerking bevraging KLPD-ULI (optioneel)

KLPD-ULI ontvangt de vordering en geleid deze door naar de betreffende aanbieder(s).

Stap 2 Beantwoording door aanbieder

De aanbieder ontvangt het/de verzoek(en), genereert het antwoord uit haar syste(e)m(en) en stuurt het antwoord terug naar ofwel KLPD-ULI ofwel naar de opsporingsambtenaar

Stap B Verwerking beantwoording KLPD-ULI (optioneel)

KLPD-ULI ontvangt het antwoord en geleid deze door naar de betreffende opsporingsambtenaar.

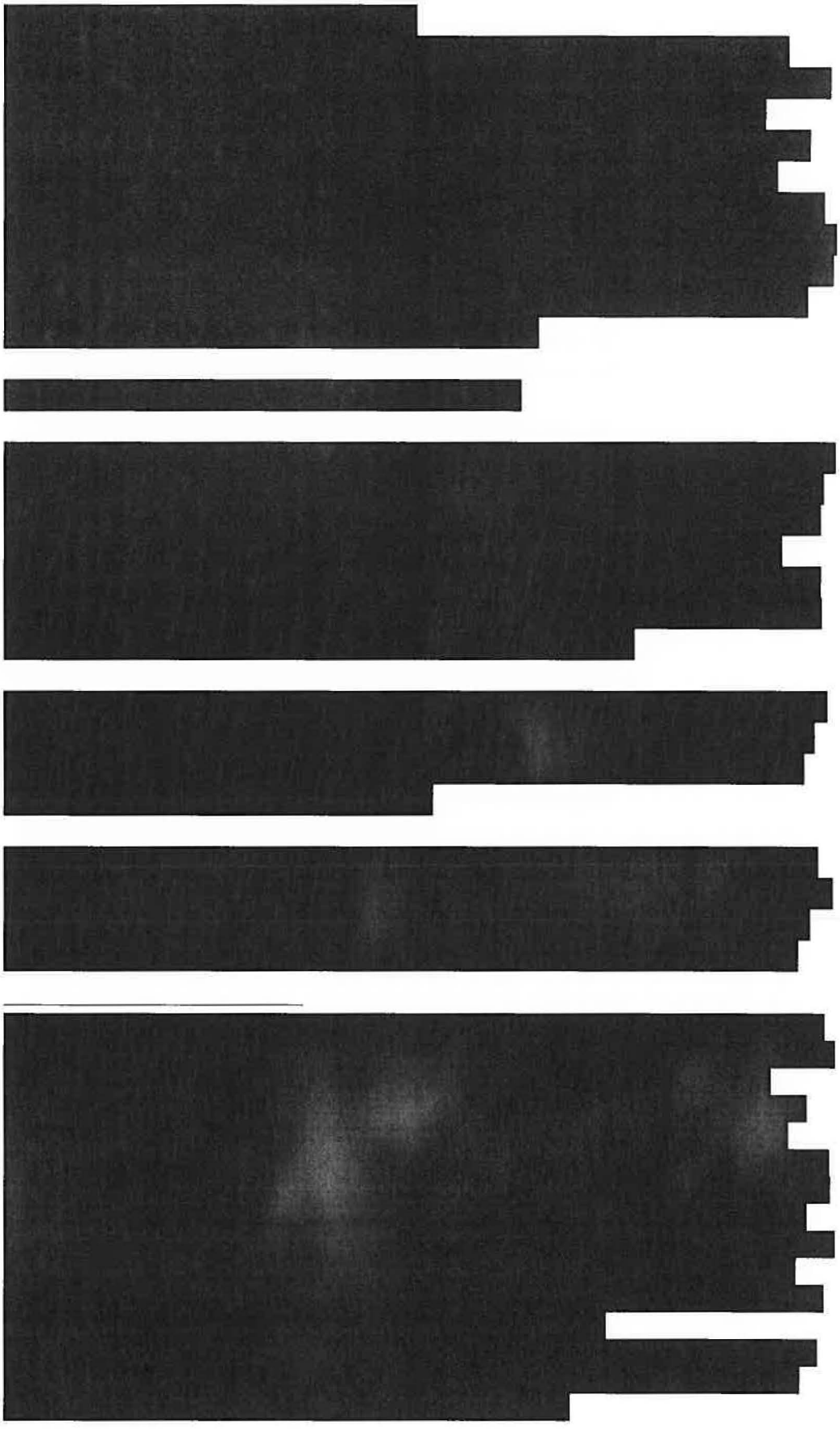
Stap 3 Ontvangst en verwerking.

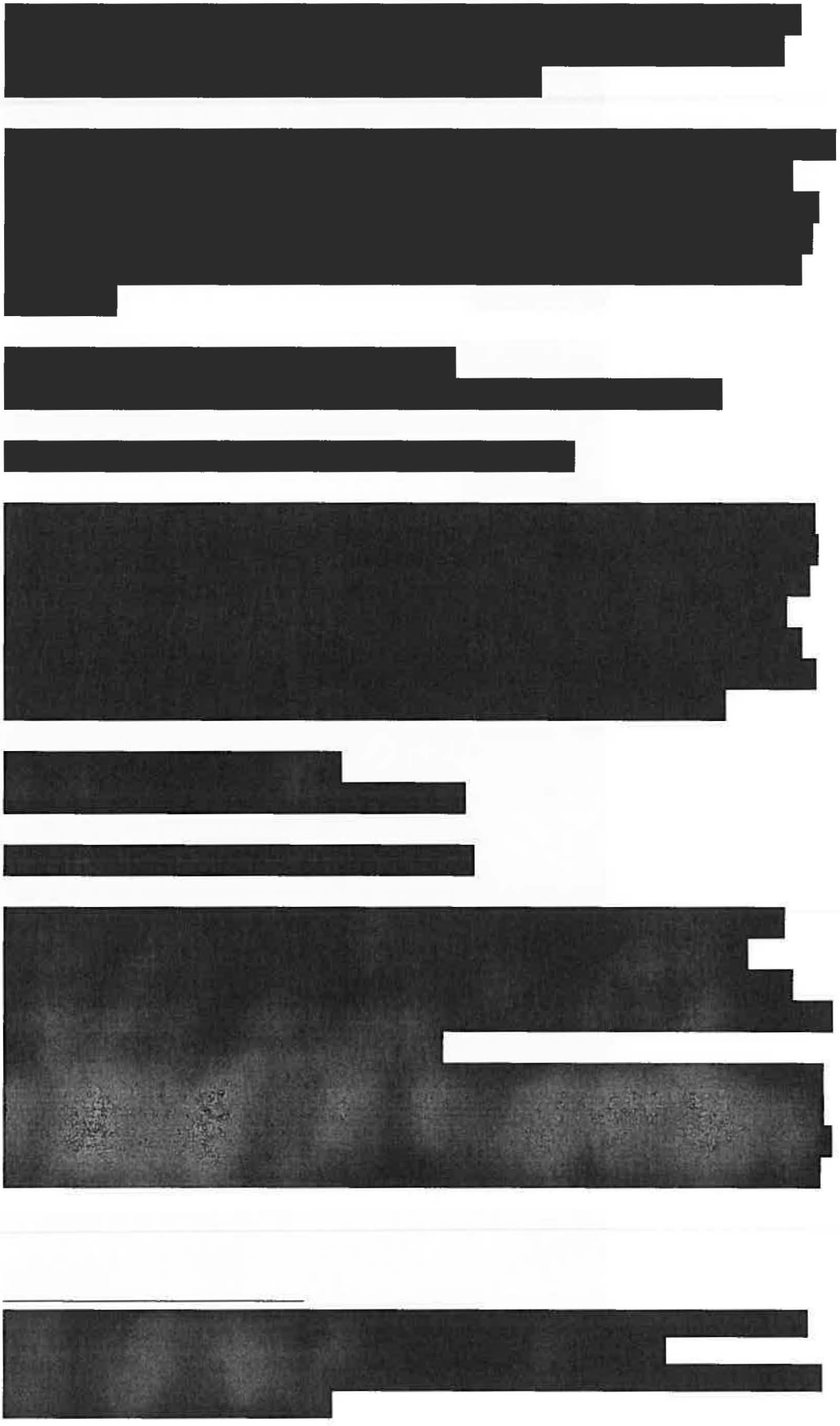
De opsporingsambtenaar ontvangt het antwoord en verwerkt deze in het opsporingsdossier.

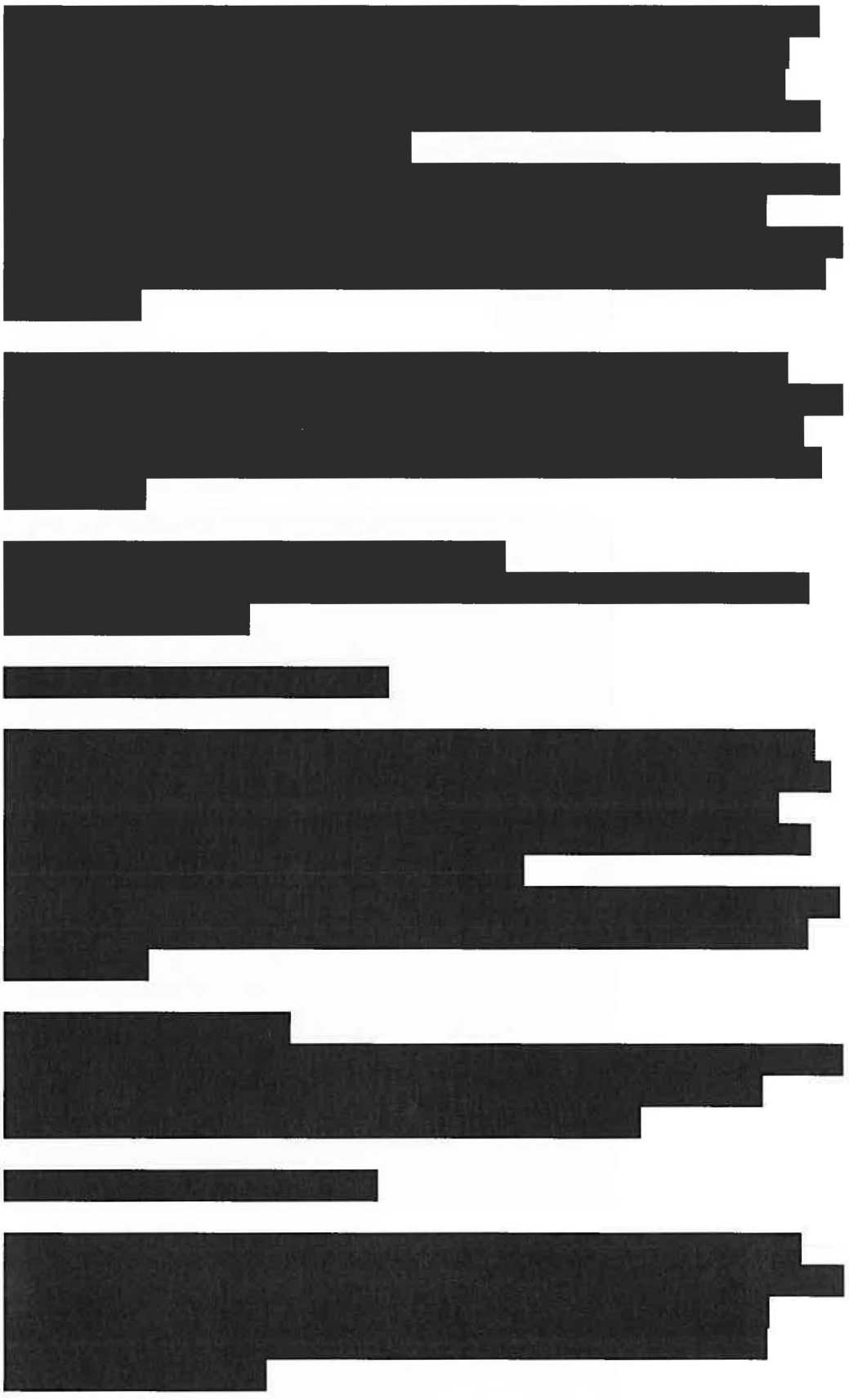
[redacted]

leesbaarheid zijn de hier bovengenoemde hoofdstappen, daaronder apart in detail afgebeeld.

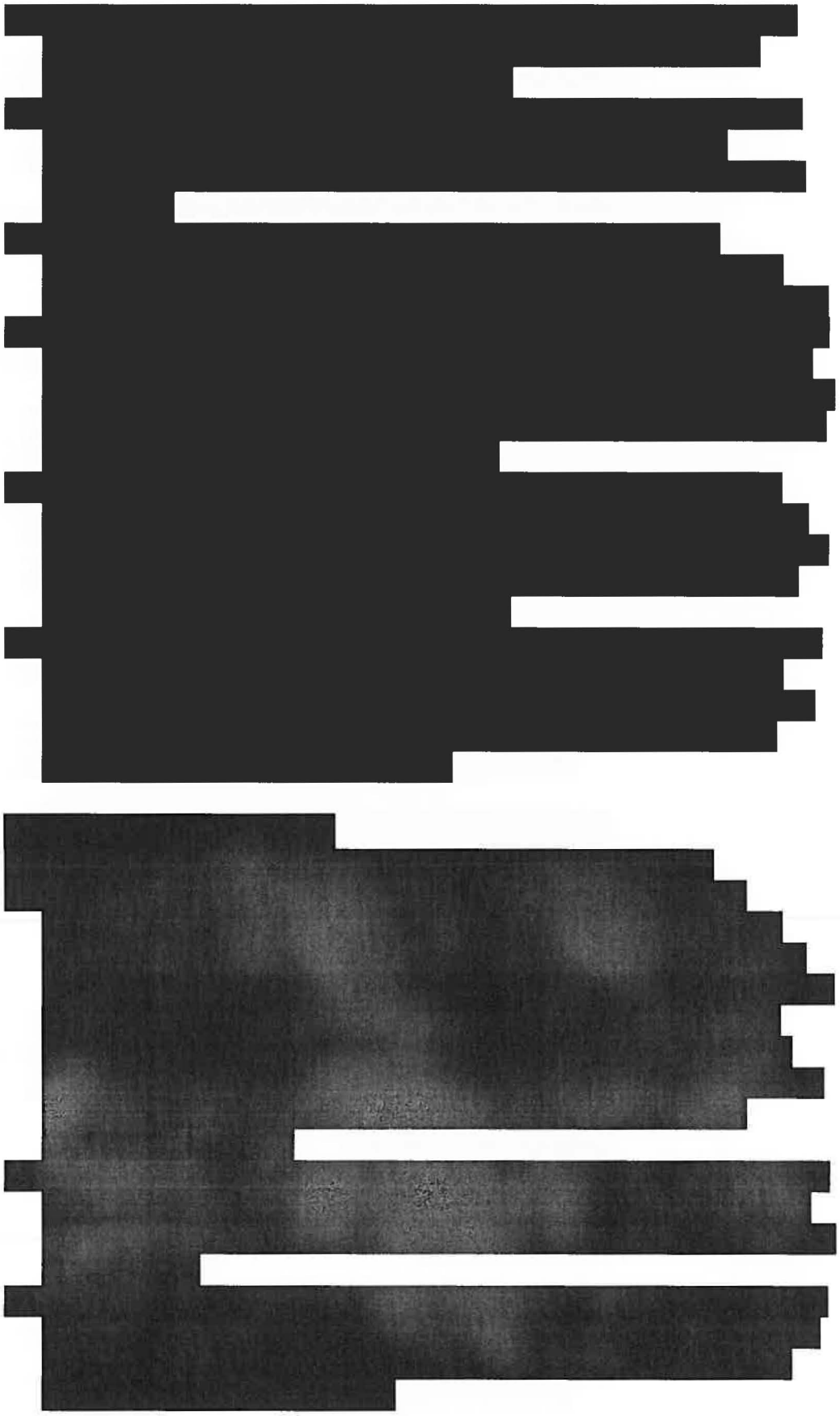
[redacted]



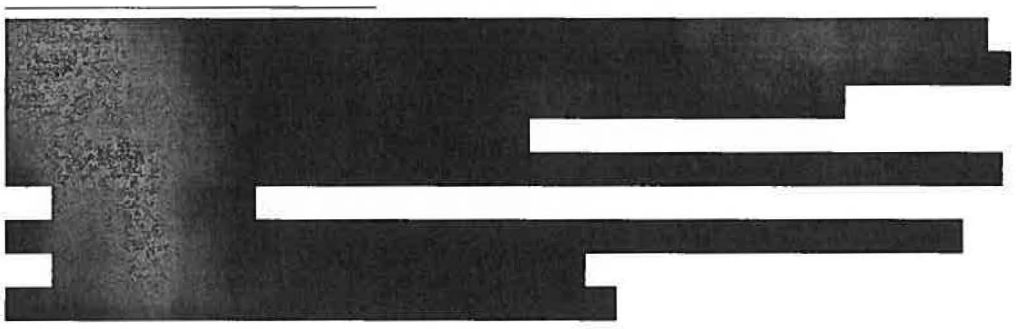


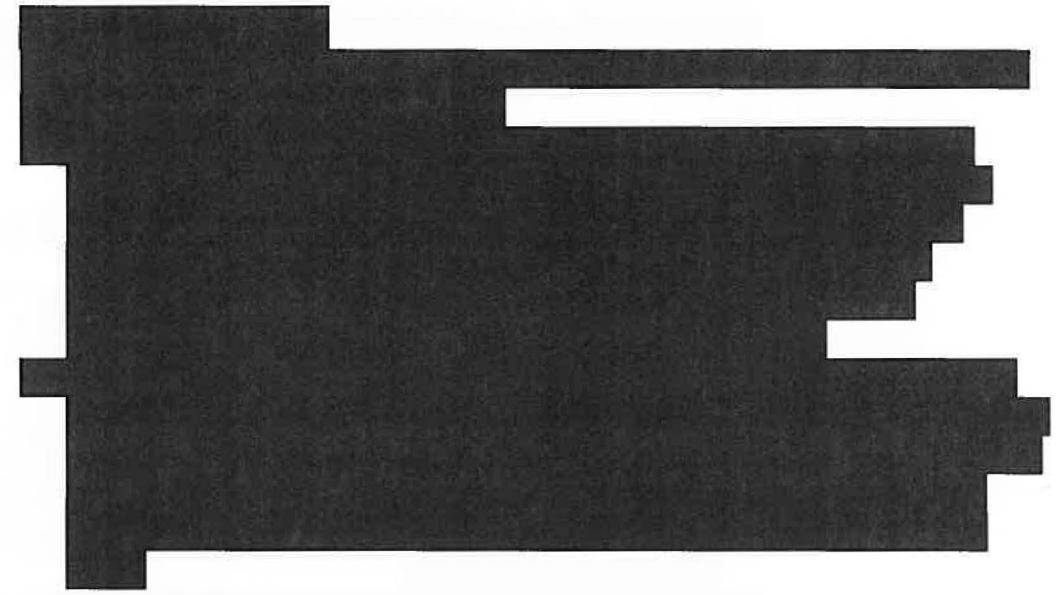


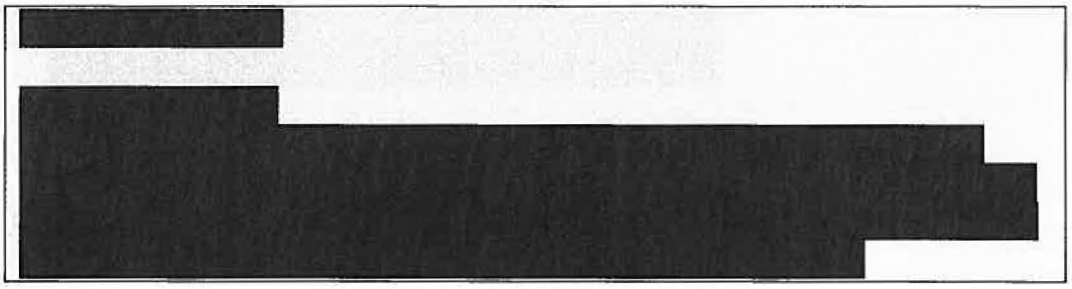




[redacted]



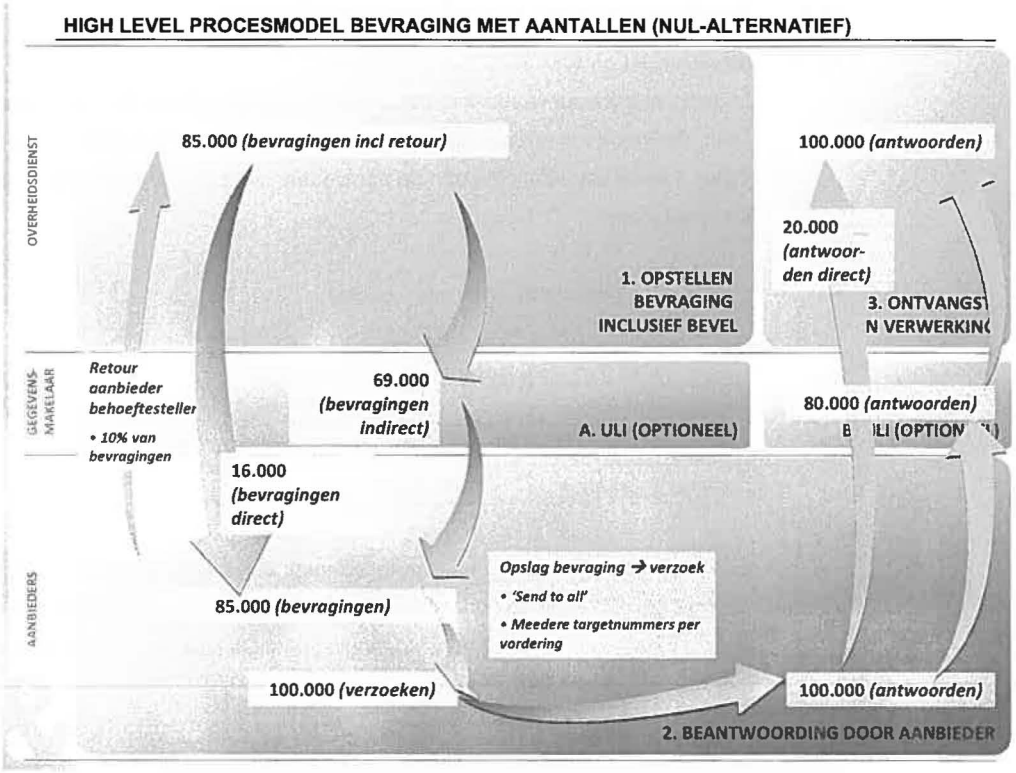




4 KERNCIJFERS EN ONTWIKKELINGEN

Verscheidene ontwikkelingen hebben impact op het bevragings- en beantwoordingproces de komende vijf jaar (2010-2014). Zo zal het opsporings- en inlichtingenapparaat zich ontwikkelen en hebben technologietrends invloed op het type informatievraag bij Overheidsdiensten. Als voorbeeld zal de trends van spraak- richting datacommunicatie impact hebben op de informatiebehoefte van de Overheidsdiensten en informatiebeschikbaarheid bij de verschillende aanbieders.

Figuur 11 geeft op hoofdlijnen de belangrijkste cijfers van jaar 2009 weer. De cijfers worden geillustreerd aan de hand van de procesmodel, zoals gepresenteerd in voorgaand hoofdstuk.



Figuur 11. Kerncijfers van het bevragings en beantwoordingsproces in de huidige situatie

Dit hoofdstuk beschrijft de onderliggende aannames voor de huidige situatie. Ook worden de marktontwikkelingen voor de komende jaren beschreven met de mogelijke impact op de processen. Bij het inschatten van de ontwikkelingen is geen rekening gehouden met grootschalige interventies (zoals automatisering) in het huidige proces. Wel worden aan het eind van dit hoofdstuk een aantal interventies beschreven die samen met de geschetste ontwikkeling in bevraging het nulalternatief vormen. De interventies zullen verderop in deze businesscase worden afgezet tegen dit nulalternatief.

Noot1 Bron aantallen en ontwikkelingen: De cijfers en ontwikkelingen zoals beschreven in dit

hoofdstuk bestaan uit een compilatie van de gegevenset zoals verstrekt aan VKA tijdens de interviews en workshops. Deze set is aangeleverd door een selecte groep van Overheidsdiensten, gegevensmakelaars en aanbieders en betreffen informatie over 2009. VKA heeft deze gegevens geëxtrapoleerd naar de gehele markt. De getallen zijn bewust niet herleidbaar naar een specifieke bron of actor.

Noot2 Groei: De groei in het aantal HVG is mogelijk nog groter dan ingeschat begin 2010. De meest recente cijfers (zoals gedeeld in mei 2010) van één van de bronnen duiden op een hoger aantal bevragingen: ongeveer 25.000 in Q1 2010. Dit zou neerkomen op een totaal van 100.000 in 2010.

4.1 Marktmodel en marktontwikkelingen

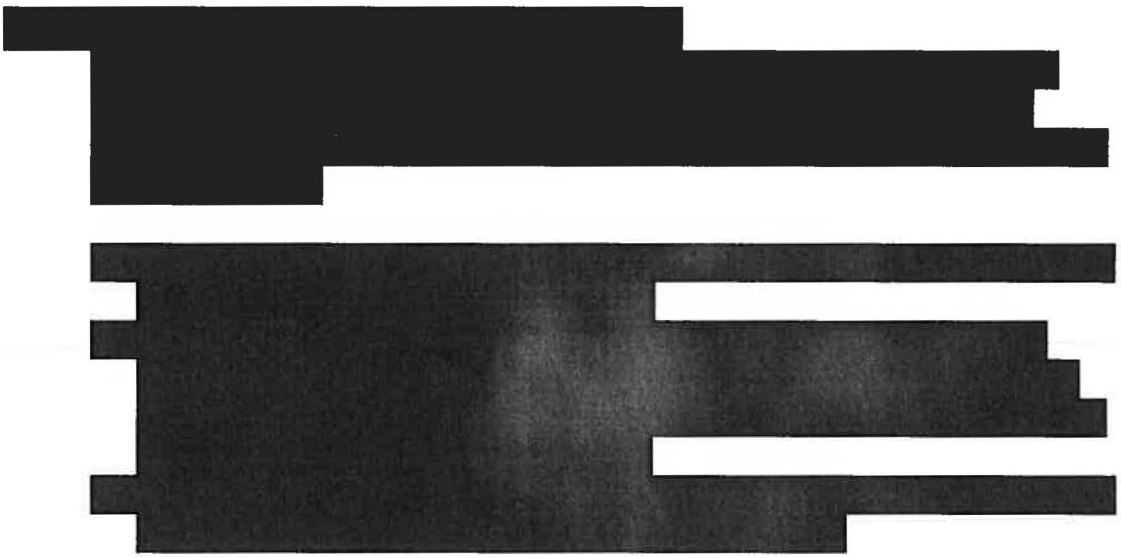
4.1.1 Marktmodel en type HVG bevragingen

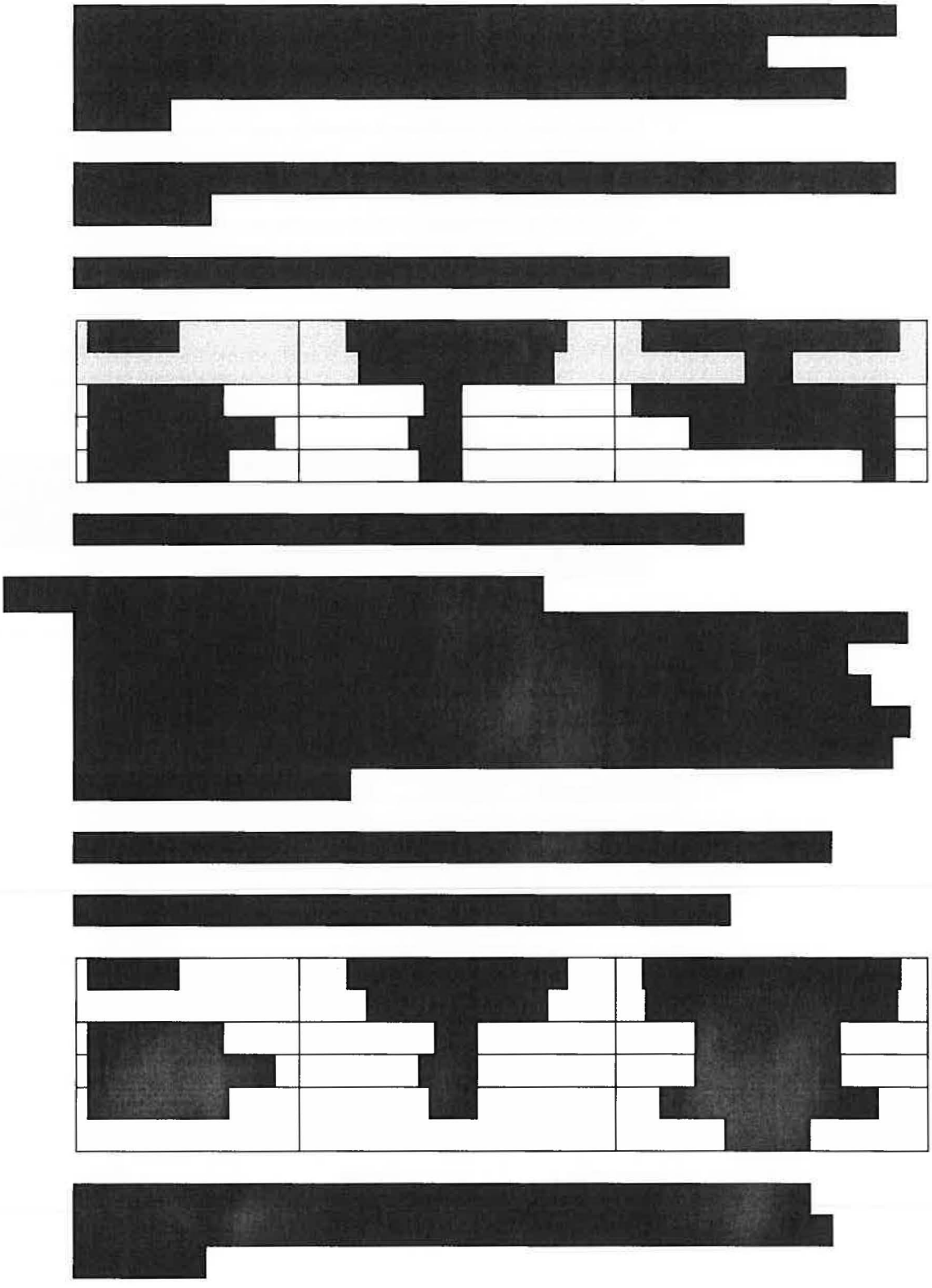
In de businesscase wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen aanbieders: groot, middel en klein. De grootte is afhankelijk van het aantal klanten per aanbieder over het totale dienstenportfolio. Tabel 1 toont deze definitie van de aanbieders inclusief een indicatieve grootte van het klantenbestand.

Tabel 1. Typering van aanbieders

Aanbieder	Indicatief klantenbestand
Grote aanbieder	> 1.000.000
Middel aanbieder	500.000 – 1.000.000
Kleine aanbieder	< 500.000

Een HVG bevraging kent een tweetal vormen: aan telefonie gerelateerde verkeersgegevens en aan Internet gerelateerde verkeersgegevens. De eerste categorie beslaat vaste en mobiele telecommunicatie inclusief VOIP technologieën. De tweede categorie betreft bevragingen rondom Internettoegang en e-mailgebruik.





4.2 Ontwikkelingen in bevraging en beantwoording

4.2.1 Verdeling in type bevraging (telefonie versus Internet)

Het grootste deel van de HVG bevragingen betreft op dit moment telefonie-bevragingen[7]. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat:

- De bekendheid met telefonie-gerelateerde gegevens is groter aan de kant van de Overheidsdiensten. De informatie is eenvoudiger te interpreteren en de hulpmiddelen ([redacted]) zijn beter ingericht op het analyseren hiervan.
- Het proces van bevraging en beantwoording van telefonie-gerelateerde HVG is meer volwassen. Daardoor zijn actoren door de gehele keten meer bekend met het type bevraging en de mogelijkheden hiervan.
- De beschikbaarheid van telefonie HVG is groter. Aanbieders zijn verder met de technische infrastructuur om deze gegevens op te halen uit de netwerk- en bedrijfsvoeringsystemen. Het ophalen van Internet-gerelateerde HVG is technisch complexer en door het huidige lagere aantal bevragingen hebben aanbieders nog in beperkte mate de technische voorzieningen ontwikkeld om deze bevragingen af te handelen.

[redacted]

Tabel 4 toont de verhouding tussen telefonie en Internet bevragingen van het totale aantal in 2009.

Tabel 4. Verhouding HVG bevragingen over telefonie en IP

	2009
HVG categorie 1: Telefonie	90%
HVG categorie 2: Internet	10%

4.2.2 Totalen en ontwikkelingen per categorie

Het totaal aantal bevragingen is sterk afhankelijk van het type onderzoek en kan fluctueren van maand tot maand. Tabel 5 geeft een overzicht van het totale aantal bevragingen in 2009.

Tabel 5. Totaal aantal unieke bevragingen per jaar

	Aantal bevragingen categorie 1: Telefonie	Aantal bevragingen categorie 2: Internet
Percentage	90%	10%
Totaal 2009	**70.000**	**7.800**

[redacted]

Ontwikkelingen categorie 1: Telefonie

De verwachting is dat het aantal bevragingen in categorie 1 gestaag zal groeien in de komende vijf jaar. Deze groei ligt naar verwachting tussen de 5 tot 10%[8]. Deze gematigde groei is gebaseerd op de overweging dat er twee krachten in het spel zijn die enerzijds stimuleren en anderzijds afremmen. Zo wordt de groei gedreven door een groter wordende behoefte aan HVG in opsporings- en inlichtingenactiviteiten en zal de bekendheid met het middel de komende jaren verder toenemen. Vanuit de opsporing is aangegeven dat het opvragen van telecommunicatiegegevens een van de belangrijkste hulpmiddelen voor de opsporing is.

De groei kent echter ook grenzen door beperkingen aan de opsporingscapaciteit. Op het moment van dit onderzoek bestaan niet veel aanwijzingen dat de opsporingscapaciteit enorm zal worden uitgebreid de komende jaren. Verder blijft de toestemming van het OM (de dienstleiding) voor de toepassing van HVG noodzakelijk.

Ontwikkelingen categorie 2: Internet

Bevraging van Internet-gerelateerde HVG zal een belangrijkere rol gaan spelen bij de opsporings- en inlichtingenactiviteiten. Dit hangt samen met de toename van datacommunicatiediensten in de levensstijl van de Nederlandse burger. Zo is e-mail niet meer weg te denken uit de maatschappij en maakt de nieuwe generatie mobiele telecommunicatie voornamelijk gebruik van datadiensten. De verwachting is dat het aantal bevragingen in categorie 2 sneller zal groeien in de komende vijf jaar. Deze groei ligt naar verwachting tussen de 20 tot 30%[9].

Tabel 6 toont de verwachte groei van het aantal bevragingen per categorie. Hierbij worden de getallen van 2009 als uitgangsituatie genomen voor de komende jaren.

Tabel 6. Verwachte groei in het totaal aantal bevragingen

	Categorie 1: Telefonie Minimum	**Categorie 1: Telefonie Maximum**	**Categorie 2: Internet Minimum**	**Categorie 2: Internet Maximum**
Groei	5 %	10 %	20 %	30 %
2009	[illegible]	70.000	8.000	8.000
2010	70.000	70.000	8.000	8.000
2011	74.000	77.000	9.000	10.000
2012	77.000	85.000	11.000	13.000
2013	81.000	93.000	13.000	17.000
2014	85.000	103.000	16.000	22.000
2015	90.000	113.000	19.000	29.000
2016	94.000	124.000	23.000	37.000

[redacted]

4.2.3 Afhandeling door een gegevensmakelaar: huidig en ontwikkeling

KLPD-ULI speelt in het huidige proces een belangrijke rol. De huidige projecten binnen KLPD-ULI richten zich op verdere professionalisering van het totale proces. Daarmee vergroot KLPD-ULI haar toegevoegde waarde. Op de korte termijn zal KLPD-ULI voor meer korpsen HVG-bevragingen gaan afhandelen. Op de langere termijn zullen efficiëntieslagen worden geëffectueerd. In dit rapport wordt voor de toekomstige situatie de algemene term gegevensmakelaar gebruikt. Tabel 7 toont de ontwikkeling in de mate waarin HVG-bevragingen door een gegevensmakelaar worden afgehandeld.

Tabel 7. Percentage HVG afhandeling door Gegevensmakelaar

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Percentage bevragingen afgehandeld door Gegevensmakelaar	81%	85%	88%	89%	90%	90%	90%

[redacted]

4.2.5 Retourneren van bevragingen naar aanbieder huidig en ontwikkeling

Niet alle bevragingen worden bij de aanbieder in behandeling genomen. Wanneer de bevraging niet voldoet of onleesbaar is wordt deze door de aanbieder geretourneerd naar de Overheidsdienst. Ook kan de gegevensmakelaar een bevraging terugsturen naar de Overheidsdienst. Dit gebeurt nu bij circa 10% van het aantal bevragingen. Het is de verwachting, dat in de loop der jaren het aantal retouren omlaag zal gaan. Bovendien zullen de Overheidsdiensten meer vertrouwd raken met de procesgang rondom HVG-bevragingen.

Tabel 8 geeft een overzicht van het totale aantal bevragingen en het percentage dat indirect (via de gegevensmakelaar) wordt afgehandeld. In deze tabel is het verwachte aantal retouren toegevoegd aan de aantallen uit Tabel 6.

Tabel 8. Retourpercentage, ontwikkeling en het totaal aantal bevragingen inclusief retouren

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Retourpercentage	10%	9%	8%	7%	6%	5%	5%
Totaal aantal bevragingen via Gegevensmakelaar inclusief retour (min)	86.000	90.000	95.000	101.000	108.000	114.000	123.000
Totaal aantal bevragingen via Gegevensmakelaar	86.000	95.000	106.000	118.000	133.000	149.000	170.000

inclusief retour (max)							

4.2.6 Opslag; van bevraging naar verzoek

Een aantal bevragingen leidt tot meerdere verzoeken bij de aanbieder. Zoals beschreven zijn hier meerdere oorzaken voor, zoals een buitenlandse SIM of een zogenoemde *International Mobile Equipment Identity* (IMEI) bevraging. Bevragingen van dit type leiden tot meerdere verzoeken doordat ze bij meerdere aanbieders worden opgevraagd. Uiteraard heeft dit ook de weerslag op de processen bij de aanbieders.

Tabel 9 toont het overzicht van het opslagpercentage naar type aanbieder over de komende vijf jaar. Hierbij is het gemiddelde opslagpercentage constant. Wel gaat het rekenmodel uit van een lager opslagpercentage voor de grote aanbieders in het jaar 2011. Deze verbetering wordt onder meer gerealiseerd doordat alle grote aanbieders op dat moment een goede B-analyse[10] kunnen uitvoeren, zodat het niet langer noodzakelijk is om die bevragingen naar andere aanbieders te sturen.

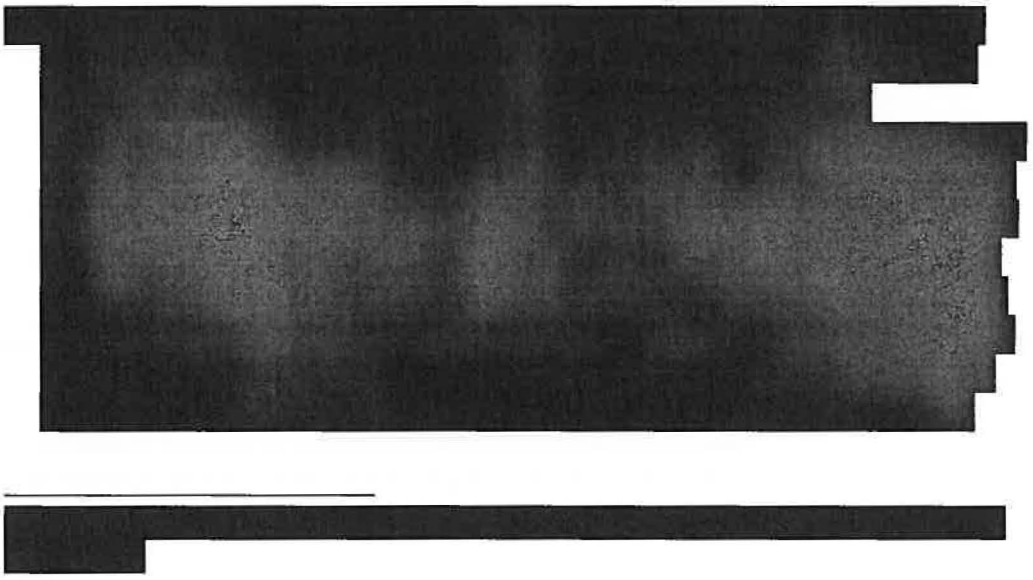
Tabel 9. Opslagpercentage bevragingen per type aanbieder

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Opslag bevraging (grote aanbieder)	35%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Opslag bevraging (middel aanbieder)	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Opslag bevraging (kleine aanbieder)	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%

4.3 Andere ontwikkelingen in het nulalternatief

Zoals in het begin van dit hoofdstuk beschreven zijn er naast ontwikkeling in de bevraging ook een aantal interventies voorzien in het huidige procesmodel. Met deze ontwikkelingen is reeds rekening gehouden bij het beschrijven en inschatten van de ontwikkelingen.

Voor het optimaliseren van bestaande werkwijze voor de bevraging van HVG (historische verkeersgegevens) heeft KLPD-ULI een aantal projecten gedefinieerd. Deze hebben tot doel de kwaliteit te verbeteren, de doorlooptijd te verkorten en de inspanning bij KLPD-ULI te verminderen:





3. Een van de redenen waarom een bevraging retour kan komen is het aanschrijven van de verkeerde aanbieder. Binnen KLPD-ULI lopen verschillende initiatieven om dit soort fouten te voorkomen:
   - vanaf 1 juli wordt het voor aanvragers verplicht om een CIOT-bevraging toe te voegen aan de bevraging zoals gestuurd aan KLPD-ULI.
   - KLPD-ULI ondersteunt de RIC'ers binnen de korpsen, door andere vragers binnen het korps naar hun RIC'er door te verwijzen.
   - de controle op aanvragen via KLPD-ULI zal de komende tijd verder opgevoerd worden.

4.4 Doorloop en bewerkingstijden

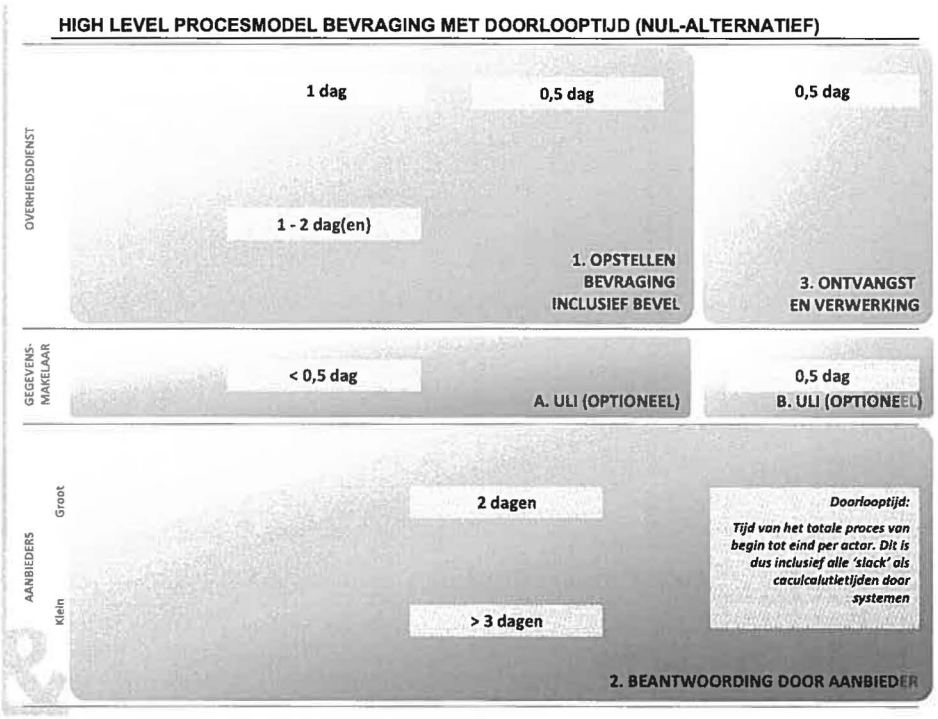
Twee belangrijke hoekstenen van de kwantitatieve kant van de businesscase zijn de bewerkings- en doorlooptijd van het bevragings- en beantwoordingsproces van HVG. De volgende definities gelden hierbij:

- **Doorlooptijd**: Tijd (aantal dagen) benodigd voor het doorlopen van het totale proces per bevraging, verzoek of antwoord. Deze doorlooptijd is inclusief alle 'slack' zoals het verzamelen van bevragingen of de tijd die benodigd is voor het systeem om de informatie uit de netwerkarchitectuur te halen.
- **Bewerkingstijd**: Hoeveelheid tijd (aantal minuten) dat een FTE bezig is met het afhandelen van een bevraging, verzoek of antwoord. In deze tijd kan de FTE géén andere werkzaamheden verrichten. In de bewerkingstijd is de tijd die systemen nodig hebben om de gevraagde gegevens te verzamelen, niet meegenomen.

4.4.1 Doorlooptijd

De totale doorlooptijd voor telefonie-gerelateerde HVG bevraging en beantwoording varieert tussen de 5 en 7 dagen. De doorlooptijd van spoedaanvragen is aanzienlijk lager, circa 1 à 2 dagen.
Voor categorie 2, de internet bevraging kan dit oplopen tot ongeveer 9 dagen. De extra doorlooptijd zit vooral in het juist bevragen (juiste gegevensset) en de mogelijke extra interactie om de vraag en het antwoord scherp te krijgen.
In de vaststellingsovereenkomst met de grote aanbieders is een Service Level Agreement (SLA) tussen KLPD-ULI en aanbieders opgenomen. In deze SLA is opgenomen dat in 80% van de gevallen de maximale doorlooptijd tussen het moment van bevragen van de aanbieder en het ontvangen van het antwoord, 2 dagen is.

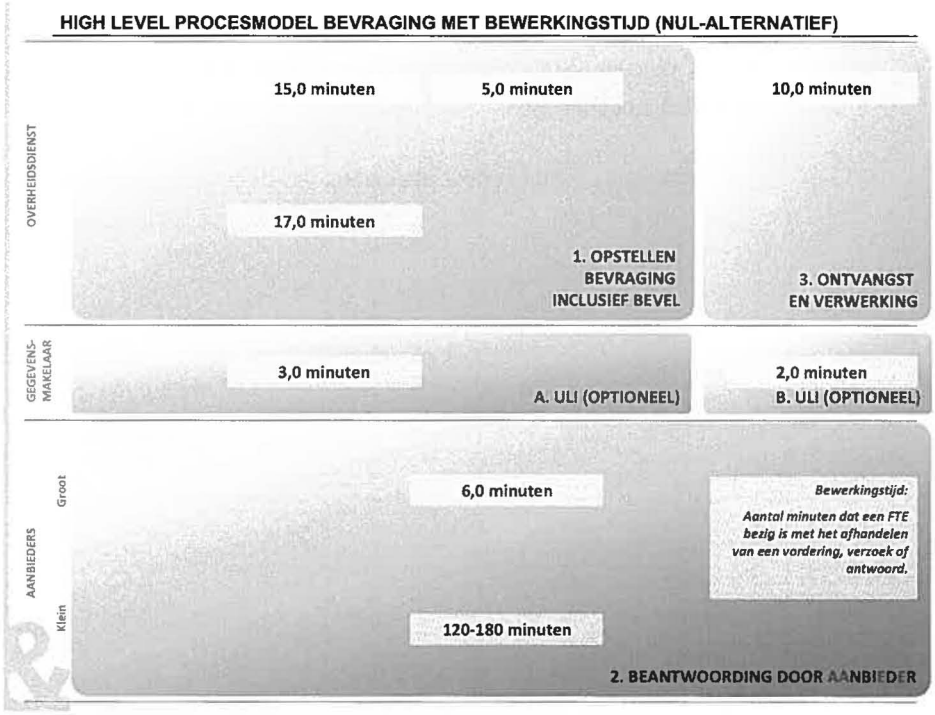
Figuur 12 toont de totale doorlooptijd per actor in relatie tot de processen. Dit betreft alleen categorie 1, telefonie bevragingen.



Figuur 12. Doorlooptijd over de gehele keten (categorie 1: telefonie)

De bewerkingstijd voor de reguliere HVG telefonie bevraging en beantwoording ligt rond de 66 minuten. Dit gewogen gemiddelde komt uit de bandbreedte van doorlooptijden die tussen de 1 en 3 uur ligt. Voor Internet ligt dat gemiddelde rond de 96 minuten. Gewogen gemiddeld over beide typen vragen is dit 69 minuten.

Figuur 13 toont de bewerkingstijd afgebeeld op de procesplaat.



Figuur 13. Bewerkingstijd over de gehele keten (categorie 1: telefonie)

4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste kengetallen van het proces beschreven. Voor de beschrijving hanteren wij een indeling naar grote van aanbieder. [redacted]

In 2009 werden circa 78.000 bevragingen naar aanbieders verstuurd. 90% daarvan heeft betrekking op telefoniediensten, 10% internetgerelateerde bevragingen. Voor de komende 5 jaar is samen met Overheidsdiensten een inschatting gemaakt van de groei. De groei van telefoniegerelateerde bevragingen ligt tussen de 5 en 10%. Voor internetgerelateerde bevragingen is dat 20%-30%. De groei wordt beperkt door kennis en capaciteit aan de kant van Overheidsdiensten.

[redacted]

KLPD-ULI speelt een belangrijke rol bij de afhandeling van HVG-bevragingen. Zij handelde in 2009 circa 81% van de bevragingen af. Op het moment van dit onderzoek lopen verschillende projecten bij KLPD-ULI om het proces van bevraging en beantwoording verder te professionaliseren en/of automatiseren. Hierdoor is de verwachting dat het percentage de komende jaren zal groeien naar 90%.

In de analyse is rekening gehouden met een percentage verzoeken dat door aanbieders op grond van formele vereisten of onleesbaarheid wordt teruggestuurd. Dit percentage lag in 2009 op circa 10%.

5 GENERIEKE ONTWERPCRITERIA PLATEAUS

Doelstelling van de ontwikkelde oplossingen is het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van de bevraging en aanlevering van de HVG gegevens. De oplossingen zijn ontworpen aan de hand van een set van voorwaarden (eisen en wensen). In dit hoofdstuk beschrijven we die voorwaarden. De oplossingen vormen een groeipad en zijn uitgewerkt verschillende plateaus. Hoofdstuk 6 gaat uitgebreid in op de overwegingen, de inhoud en het ontwerp van de plateaus. In hoofdstuk 7 is de score van de plateaus op de voorwaarden opgenomen.

De bronnen voor de voorwaarden eisen en wensen zijn als volgt:

1. in de offerteaanvraag van het Ministerie van Justitie is een set eisen en wensen opgenomen die betrekking heeft op de te overwegen oplossingen. De belangrijkste uitgangspunten zijn:
   a. effectieve en efficiënte bevraging en aanlevering van gegevens maximaliseren
   b. kosten van de gehele keten minimaliseren
   c. rechtmatigheid bevraging en privacy burgers waarborgen
   d. toezicht naleving wetgeving mogelijk maken
   e. ontwikkeling binnen de huidige wettelijke kaders en bevoegdheden
   f. gebruik van een gegevensmakelaarsfunctie
2. in de gesprekken met alle betrokkenen zijn wensen en eisen geuit over de te overwegen oplossingen. Deze eisen en wensen zijn veelal gericht op het bieden van oplossingen voor de knelpunten zoals eerder beschreven in paragraaf 3.7. en vormen soms een verbijzondering van de hierboven genoemde uitgangspunten.
3. uit wet- en regelgeving zoals de telecomwet, (voorgenomen) wetgeving omtrent het gebruik van een elektronische handtekening, het CIOT-besluit en het Besluit Beveiliging Gegevens Telecom (bbgt) volgen eisen waaraan de te overwegen oplossingen moeten voldoen.

In veel gevallen zijn de wensen en eisen van de diverse belanghebbenden gelijkluidend of complementair. Soms zijn er tegenstrijdige eisen, bijvoorbeeld in het geval van de controle op de juistheid van de vordering. De controle door de aanbieders zou niet noodzakelijk zijn (positie overheidsdiensten) maar de praktijk wijst uit dat de aanbieders weldegelijk een groot belang toekennen aan die controle (positie sector). Ook is er een onderscheidt te maken in wensen en eisen. Bij wensen kan de mate waarin aan de wens tegemoet wordt gekomen per plateau worden gescoord. In het geval van eisen geldt een knock-out: als een oplossing niet aan de eis voldoet dan is deze niet acceptabel.

Op basis van bovenstaande overwegingen is tot het volgende model gekomen voor het bepalen van de generieke ontwerpcriteria

- de eisen zijn gebruikt om alle nieuwe componenten conform aan te ontwerpen, ook wanneer het een beperkte doorontwikkeling van de IST situatie betreft (plateau I).
- de wensen zijn opgenomen in een model voor gewogen score. Voor ieder plateau kan zo bepaald worden in hoeverre het plateau aan wensen tegemoet komt. De plateaus vormen een groeipad waarmee in steeds sterkere mate aan de eisen en wensen wordt voldaan. Soms is het echter ook zo dat een hoger plateau op onderdelen minder goed scoort dan een voorgaand plateau. Het scoren van plateaus heeft tot doel deze ontwikkelingen inzichtelijk te maken.

De totale doorlooptijd voor telefonie-gerelateerde HVG bevraging en beantwoording varieert tussen de 5 en 7 dagen. De doorlooptijd van spoed aanvragen is aanzienlijk lager, circa 1 à 2 dagen. Voor categorie 2, de internet bevraging kan dit oplopen tot ongeveer 9 dagen.

De bewerkingstijd voor de reguliere HVG telefonie bevraging en beantwoording ligt rond de 66 minuten. Dit gewogen gemiddelde komt uit de bandbreedte van doorlooptijden die tussen de 1 en 3 uur ligt. Voor Internet ligt dat gemiddelde rond de 96 minuten. Gewogen gemiddeld over beide typen vragen is dit 69 minuten.

- Naast de objectieve score van de plateaus op basis van eisen en wensen is ook nagegaan in hoeverre het plateau op steun (draagvlak) van de stakeholders kan rekenen [11].

In de volgende paragrafen worden de eisen, wensen en draagvlak inhoudelijk toegelicht.

5.1 Eisen

De eisen waarmee bij het ontwerp rekening is gehouden zijn als volgt:

1 Effectieve en efficiënte bevraging en aanlevering van gegevens maximaliseren. Dit komt vooral tot uiting in de stroomlijning van werkprocessen van de diverse actoren en de steeds verdergaande mate van standaardisatie en automatisering in de plateaus.

2 Kosten van de gehele keten minimaliseren: de financiële doorrekening van investeringskosten en operationele besparingen (zie hoofdstuk 7) geven aan in welke mate dit het geval is.

3 Standaardiseren op koppelvlak op basis van ETSI standaard RDHI (Retained Data Handover Interface).

4 Decentrale opslag van historische verkeersgegevens: de historische verkeersgegevens worden bij de aanbieder of een door hem aangewezen partij (trusted third party) opgeslagen.

5 Er is één gegevensmakelaar voor alle HVG bevragingen door het OM. Bij de ontwikkeling van de inrichting van de gegevensmakelaar wordt rekening gehouden met de groei naar één gegevensmakelaar voor OM en I&V-diensten.

6 De rechtmatigheid van de bevraging blijft onveranderd een verantwoordelijkheid van de dienstleiding (I&V-diensten) en het OM. In de voorgestelde plateaus is meegenomen dat de papieren handtekening op termijn door de elektronische handtekening wordt vervangen.

7 De aanbieder controleert (of heeft de mogelijkheid tot controle) van de bevraging (vordering) voor aanvang beantwoording.

8 De aanbieder heeft de mogelijkheid tot controle van het antwoord voordat het aan de behoeftesteller wordt opgestuurd.

9 De privacy van de burger is naast de controle op rechtmatigheid van de bevraging geborgd door de informatiebeveiliging op het niveau Departementaal Vertrouwelijk[12] in te richten (geschikt voor informatie-uitwisseling met OM)[13]:

[redacted]

[redacted]

10 toezicht naleving wetgeving mogelijk maken: de voorgestelde uitwerking in de plateaus geven de toezichthouder de mogelijkheid om het trail van de bevraging over de keten te auditeren.

5.2 Wensen

De wensen zijn bij elkaar gebracht in zes categorieën. Elke categorie is opgebouwd uit een verzameling van een aantal toetsbare criteria, afgeleid uit die wensen. Elke categorie heeft een gewicht afhankelijk van het belang dat er aan de categorie wordt toegekend. Deze zijn als volgt:

Tabel 10. Categorieën in het kwalitatieve model

	Categorie	Gewicht
1	Proces en organisatie	2
2	Impact op de markt	2
3	Techniek	1
4	Toekomstvastheid en bereik over een periode van vijf jaar	1
5	Wet & regelgeving	1
6	Informatiebeveiliging	2

De IST-situatie vormt de norm voor de score van de alternatieve oplossingen. De gehanteerde scores zijn als volgt:

0 = neutrale score, geen verbetering of verslechtering ten opzichte van de IST-situatie
- of -- = (sterke) verslechtering ten opzichte van de IST-situatie
+ of ++ = (sterke) verbetering ten opzichte van de IST-situatie

5.2.1 Categorie 1. Proces en organisatie

In deze categorie vallen de criteria op het vlak van procesverbetering, rapportagemogelijkheden en de reikwijdte van de gegevensmakelaar. Het bestaat uit de volgende criteria:

Tabel 11. Criteria voor Categorie 1. Proces en organisatie

Nr.	Criterium	Toelichting
1	Rapportages EU	De oplossing biedt één centraal orgaan waar deze informatie voor bevraging en/of beantwoording beschikbaar is.
2	Rapportages "Binnenland"	De oplossing biedt één centraal orgaan waar deze informatie voor bevraging en/of beantwoording beschikbaar is.
3	Eén gegevensmakelaarsfunctie - gegevens	Biedt de mogelijkheid tot één gegevensmakelaarsfunctie voor HNAW – HVG.
4	Eén gegevensmakelaarsfunctie - organisatorisch	Biedt de mogelijkheid tot één gegevensmakelaarsfunctie voor Opsporingsdiensten en I&V-diensten. (zie ook categorie Wet en regelgeving en categorie Informatiebeveiliging voor specifieke criteria vanuit I&V-diensten.

Nr.	Criterium	Toelichting
5	Doorlooptijd	De doorlooptijd van het volledige proces van PV tot verwerking van het antwoord is zo kort mogelijk afhankelijk van het aantal proces stappen en mate van automatisering.
6	Kwaliteit	De mate waarin het proces de kwalitatieve verbetering van de bevraging ondersteunt via invoerprotocol en standaardisatie modellen, bij voorkeur direct de start van het bevragingsproces (bij de opsporing het proces verbaal).
7	Eén zaaknummer	Er is in de keten één uniek zaaknummer beschikbaar waarmee een vordering gevolgd kan worden.
8	Elektronische lastgeving	De oplossing maakt gebruik van de elektronische lastgeving (elektronische handtekening).
9	Beheer SPOC lijst	De oplossing voorziet in een (centrale) organisatie die de natuurlijke partij vormt voor het beheer van deze lijst.
10	Voortgangsinformatie	Er is in de informatiesystemen voortgangsinformatie beschikbaar voor de overheidsdiensten.

5.2.2 Categorie 2. Impact op de markt

In deze categorie zijn de wensen samengebracht die een indicatie geven van de mate waarin een deel van de markt meer belast wordt met de betreffende oplossing dan een ander deel (proportionaliteit). Het bestaat uit de volgende criteria:

Tabel 12. Criteria voor Categorie 2. Impact op de markt

Nr.	Criterium	Toelichting
1	Omvang aanbieder	Mate waarin er sprake is van marktverstoring door onevenredige belasting kleine aanbieders bijvoorbeeld als gevolg van hoge investeringskosten.
2	Aard dienstverlening	Mate waarin er sprake is van marktverstoring door onevenredige belasting van één type aanbieder door de aard van de dienstverlening. Hoe hoger de benodigde investering bij één type aanbieder des te lager de score.

5.2.3 Categorie 3. Techniek

De doestelling van deze categorie is om een indicatie te geven in hoeverre de technische wensen met de betreffende oplossing wordt ingevuld. Binnen deze categorie is er slechts één criterium:

Tabel 13. Criteria voor Categorie 3. Techniek

Nr.	Criterium	Toelichting
1	Overheidsapparatuur	De oplossing maakt bij voorkeur géén gebruik van overheidapparatuur bij de aanbieders.

5.2.4 Categorie 4. Toekomstvastheid

De toekomstvastheid wordt vooral bepaald door de flexibiliteit waarmee de gekozen oplossing in staat is mee te groeien met de ontwikkelingen in de techniek en bij wijzigingen in aantal en samenstelling van de belanghebbenden of het type bevragingen. In dit kader is door Justitie eerder de term schaalbaarheid gebruikt[16].

Schaalbaarheid is in dit verband gedefinieerd als de technische mogelijkheid (kunnen) om in een ontwikkeling mee te gaan. Het gemak waarmee dat gaat wordt bepaald door de lasten waartegen en snelheid waarmee de implementatie kan plaatsvinden. Het bestaat uit de volgende criteria:

Tabel 14. Criteria voor Categorie 4. Toekomstvastheid

Nr.	Criterium	Toelichting
1	Aantal aanbieders	Gemak waarmee het aantal aangesloten aanbieders kan worden uitgebreid.
2	Aantal gegevenstypen	Gemak waarmee het aantal gegevenstypen kan worden uitgebreid.
3	Aantal type bevragingen en beantwoordingen	Gemak waarmee het aantal type bevragingen en beantwoordingen kan worden uitgebreid.
4	Volume gegevensopslag	Gemak waarmee het volume van gegevensopslag kan worden uitgebreid.
5	Volume bevragingen	Gemak waarmee het volume van bevragingen kan worden uitgebreid.

5.2.5 Categorie 5. Wet en regelgeving

In deze categorie zijn op basis van de offerteaanvraag twee criteria begrepen, te weten 1) voldoen aan de kaders het CIOT besluit en 2) "de uitvoering moet mogelijk zijn binnen de huidige wettelijke kaders en bevoegdheden".

Uit nadere beschouwing van het CIOT-besluit blijkt dat deze qua aard van de informatie, proces en technische voorzieningen te veel afwijkt van de HVG situatie om een zinvolle uitspraak te doen. Het tweede criterium richt zich op de toepassing van de elektronische handtekening door de OVJ. Op dit moment is daar nog geen wetgeving voor (ook niet in concept). Het gebruik van de elektronische handtekening is overigens ook al criterium opgenomen onder categorie 1, proces en organisatie.

Tabel 15. Criterium voor Categorie 5. Wet en regelgeving

Nr.	Criterium	Toelichting
1	Huidige wettelijke kaders elektronische handtekening	Uitvoering mogelijk binnen de huidige wettelijke kaders en bevoegdheden mogelijk: elektronische handtekening.
2	Huidige wettelijke kaders I&V-diensten	Vanuit de WIV2002 zijn het slechts de I&V-diensten zelf die zich tot de aanbieders mogen wenden. Indien de centrale

[redacted]

Nr.	Criterium	Toelichting
		gegevensmakelaar niet deels of geheel rechtstreeks onder een I&V-dienst ressorteert (of door medewerkers van I&V-diensten wordt bemenst) zal wetswijziging noodzakelijk zijn om het voor I&V-diensten mogelijk te maken hun bevraging door een derde te laten uitvoeren.

5.2.6 Categorie 6. Informatiebeveiliging

De plateaus voldoen aan de vereisten voor informatiebeveiliging op het niveau van departementaal vertrouwelijk. Bij de ontwerpeisen in de vorige paragraaf is dit toegelicht. In deze categorie is een aantal aanvullende criteria opgenomen die de bevraging vanuit de I&V-diensten faciliteren[17]. De categorie bestaat uit de volgende criteria:

Tabel 16. Criteria voor Categorie 6. Informatiebeveiliging

Nr.	Criterium	Toelichting
1	Staatsgeheim Geheim	Informatiebeveiliging is op het niveau Staatsgeheim Geheim, geschikt voor I&V-diensten (in plaats van Departementaal vertrouwelijk zoals opgenomen in de eisen) • logische beveiliging (toegang tot de systemen) mbv smartcard PKI Overheid • verbinding voorzien van door NBV goedgekeurde crypto-oplossing in combinatie met het gebruik van vaste verbindingen.
2	Gescheiden informatiestroom	De informatiestroom van I&V-diensten en het OM zijn (bij de gegevensmakelaar) gescheiden.
3	Anonimiseren bevraging	Het plateau biedt de mogelijkheid om vanaf de gegevensmakelaar de bevraging te anonimiseren (d.w.z. de dienstaanbieder kan niet nagaan welke overheidsdienst de bevraging uitvoert).

5.3 Draagvlak

Het vaststellen van de mate van acceptatie is als eis geformuleerd door het ministerie van Justitie[18]. De mate van acceptatie door de stakeholders is als volgt uit te drukken:

1. de oplossing geniet de voorkeur (v) boven de andere mogelijkheden. De keuze voor een voorkeursoplossing is optioneel, het kan zijn dat er geen voorkeur bestaat.
2. de oplossing is acceptabel (a).
3. de oplossing is onacceptabel (o). Deze keuze moet gezien worden als een veto en als een zeer sterk signaal richting de opdrachtgever / de opdrachtgevende departementen.

[redacted]

5.4 Conclusie

De plateaus zullen aan een set van voorwaarden (eisen en wensen) moeten voldoen. De gebruikte voorwaarden bij het ontwerp zijn afkomstig uit de offerteaanvraag én het inventariserend onderzoek naar knelpunten zoals beschreven in hoofdstuk 3.

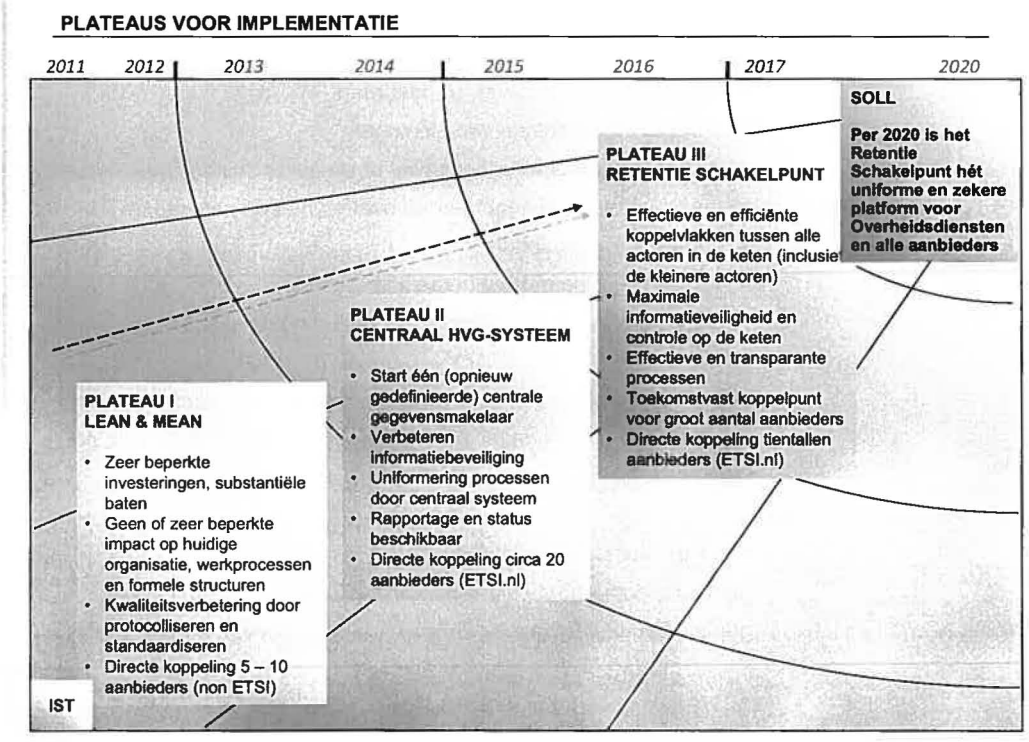
De wensen zijn onderverdeeld naar 6 categorieën met ieder een eigen gewicht. In het volgende hoofdstuk worden de overwegingen, de inhoud en het ontwerp van de plateaus beschreven. In hoofdstuk 7 is de score van de plateaus op de criteria opgenomen. De scores zijn relatief ten opzichte van de huidige situatie.

6 GROEIPAD MET KEUZES

In het kader van de automatisering van het bevragings- en beantwoordingsproces worden drie fases, ook wel plateaus genoemd, onderscheiden. De basis voor deze drie plateaus zijn de volgende keuzes: de mate van automatisering (gestandaardiseerde processen tot en met volledige automatisering inclusief automatische koppelingen en workflow functionaliteiten) het beoogde bereik van de interventies (automatiseringsfocus op enkel de grote aanbieders of op de gehele sector inclusief de kleine aanbieders) en de (implementatie)tijd. De volgende drie plateaus zijn het resultaat van deze keuzes:

- **Plateau I – Lean & Mean**: Met een beperkte inzet van middelen een substantieel resultaat boeken door *quick wins* te realiseren en enkele relatief kleine nieuwe projecten te starten.
- **Plateau II – Centraal HVG-systeem**: Door het beter inrichten van de organisatie en processen aan overheidszijde, alsmede een technische koppeling te realiseren, kan een Centraal HVG-systeem worden ingericht. Eén enkele gegevensmakelaar zal de spil vormen tussen Overheidsdiensten en met name de grote aanbieders.
- **Plateau III – Retentie Schakelpunt**: Het Retentie Schakelpunt zal de gehele keten zo effectief en efficiënt mogelijk automatiseren met een passend niveau van beveiliging.

Figuur 14 toont de transformatie van de huidige situatie (IST) naar het uiteindelijke doel (SOLL) middels de drie plateaus.



Figuur 14. De Transformatie van IST naar SOLL middels drie plateaus

De volgende paragrafen beschrijven de SOLL situatie en de drie plateaus in meer detail. De IST situatie is in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde gekomen.

6.1 SOLL-situatie

De SOLL situatie is opgezet vanuit de vraagstelling te komen tot een optimalisatie binnen de bestaande keten van overheidsdiensten, gegevensmakelaar en aanbieders. Er is geen principiële, beleidsmatige heroverweging uitgevoerd over de verantwoordelijkheidsverdeling bij de stakeholders, de inzet van de bestaande systemen, de wettelijke basis of de processen die daarop gebaseerd zijn.

In de SOLL situatie is er sprake van een eenduidig begrip over de inhoud van de te bewaren en te vorderen gegevens en de uitwisseling daarvan tussen de stakeholders. De Nederlandse ETSI.nl standaard legt ondubbelzinnig vast hoe de gegevensuitwisseling plaats vindt. De standaard wordt door alle stakeholders gesteund en geïmplementeerd voor de elektronische uitwisseling van gegevens.
Overheidsdiensten wisselen elektronisch gegevens met elkaar uit: invoer van gegevens hoeft maar eenmaal plaats te vinden, benodigde handtekeningen worden elektronisch gezet. Na de benodigde handtekeningen wordt het verzoek met de vordering naar de gegevensmakelaar gestuurd.

Er is één gegevensmakelaar voor het OM en de I&V-diensten, alle bevraging en beantwoording loopt via deze gegevensmakelaar. De gegevensmakelaar heeft het vertrouwen van de sector en treedt, als trusted third party op, bijvoorbeeld voor de controle van vorderingen.

Binnen die ene gegevensmakelaar zijn een aantal taken geconsolideerd die nu niet, gefragmenteerd of dubbel worden uitgevoerd:

- (door)ontwikkeling van standaarden
- beheer van centrale voorzieningen
- beheer van autorisaties (zowel bij de overheidsdiensten als aanbieders)
- accountmanagement naar en overleg met de aanbieders
- toezicht op procedures
- rapportage naar management en politiek
- kennis en expertisecentrum voor overheidsdiensten

Tot slot zou de centrale gegevensmakelaar een rol kunnen spelen in het systeem van vergoedingen. Op dit moment loopt de uitvoering van de Regeling kosten aftappen en gegevensverstrekking nog via het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De gegevensmakelaar stuurt het verzoek (zonder dat de herkomst van de bevraging bekend wordt gemaakt) door aan de dienstaanbieders. Alle dienstaanbieders zijn "aangesloten" op de gegevensmakelaar, eventueel met tussenkomst van een trusted third party.

De dienstaanbieders (of de trusted party voor deze) verwerken de bevraging (eventueel volledig geautomatiseerd) en sturen het resultaat aan de gegevensmakelaar. De gegevensmakelaar stuurt de beantwoording geautomatiseerd door aan de juiste overheidsdienst. De overheidsdienst verwerkt de beantwoording in de analyse tools.

De SOLL situatie kan in een aantal stappen bereikt worden: na de realisatie van de componenten in plateau I kan de keten zich verder ontwikkelen. Door de toekomstvaste koppelingen, zowel technische als organisatorisch, zal het aantal aangesloten aanbieders uiteindelijk de gehele markt kunnen beslaan. Hiermee wordt het Retentie Schakelpunt het uniforme en zekere platform voor Overheidsdiensten en aanbieders.

Het staat aanbieders in dit model vrij om in meer of mindere mate de bevraging binnen de eigen organisatie geautomatiseerd uit te laten voeren. Datarentiesystemen bij aanbieders of een TTP kunnen geautomatiseerd antwoorden op een bevraging. Wanneer bijvoorbeeld ook een wetswijziging tot stand zou komen waarin aanbieders worden verplicht om de verkeersgegevens geautomatiseerd beschikbaar te maken (vergelijkbaar met NAW bij CIOT) ontstaat een systeem waarbij overheidsdiensten zeer efficiënt hun bevragingen kunnen uitvoeren. Het "onzichtbaar" bevragen van aanbieders behoort dan in theorie tevens tot de mogelijkheden.

6.2 Plateau I: Lean & Mean

De basis voor plateau I is om met minimale investeringen, substantiële baten te realiseren. Hierbij worden de huidige lopende projecten bij de verschillende stakeholders maximaal op elkaar afgestemd. Verder wordt de basis gelegd om onder centrale regie de realisatie van de benodigde componenten bij alle actoren uit te voeren. Door het gebruik van standaardformulieren met een geprotocolliseerde invoer wordt een kwaliteitsverbetering doorgevoerd. Het bereik van plateau I is een efficiëntieslag in de processen met 5 tot 10 aanbieders. Aan de overheidszijde profiteren alle actoren van de kwaliteitsverbetering door de verbeterslag bij het gebruik van de formulieren.
In het volgende hoofdstuk worden de baten, zowel kwalitatief als kwantitatief verder uitgewerkt, net als de beoordeling van het plateau aan de hand van de eisen en wensen.

6.2.1 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Plateau I is ontworpen op basis van de volgende uitgangspunten:

Tabel 17. Uitgangspunten plateau I

Ontwerpparameter	Uitgangspunt	Beschrijving
Bereik	Beperkt aantal partijen	Met name de grote aanbieders profiteren van de automatiseringsslag. Zij kunnen ervoor kiezen om vragen digitaal te ontvangen of antwoorden digitaal te versturen via de automatische koppeling. De kleinere aanbieders blijven volgens de huidige processen werken. Het bereik van de automatisering is beperkt (gerekend in aantal partijen) en ligt op ongeveer 5 tot 10 grote aanbieders waarmee een directe koppeling bestaat.
Mate van automatisering	E-mail en berichteninterface	De gehele keten profiteert van de verdere protocollisering van de start van het proces. Daarnaast wordt het berichtenverkeer verder gestandaardiseerd.
(Implementatie)tijd	Kort tot middel	2 – 3 jaar (2010-2012)

De volgende randvoorwaarden gelden voor plateau I:

- Een standaardisatie van de meest voorkomende HVG bevragingen over de gehele keten; verdere standaardisatie van de bevragingsformulieren voor Overheidsdiensten.
- Bij de opsporing is de invoer in het administratieve systeem (Summ-IT) verder geprotocolliseerd ten einde minder fouten bij de start van het proces te maken. Dat wil zeggen, de invoer verloopt langs een aantal beslisbomen die de invoer beter ondersteunen.
- KLPD/ULI blijft de rol van gegevensmakelaar voor HVG vervullen.
- De aanbieder kan de vordering controleren op inhoud en ondertekening.
- Alle aanbieders voldoen aan de minimale veiligheidseisen vanuit Bbgt.

6.2.2 Effectueren van lopende projecten

In paragraaf 4.3 is een aantal bestaande projecten binnen KLPD-ULI beschreven. Deze reeds lopende projecten zijn betrokken in het vormgeven van plateau I.

[redacted]

Daarnaast is voor de volgende plateaus van belang:

- De ETSI.nl standaard wordt met medewerking van de relevante stakeholders vastgesteld.

6.2.3 Procesbeschrijving

In plateau I ligt de focus op het realiseren van substantiële baten tegen minimale investeringen. De huidige processen en verantwoordelijkheden worden daarvoor zoveel mogelijk gehandhaafd. De volgens procesverbeteringen zijn geïdentificeerd in dit plateau:

- Bij het opstellen van de HVG-bevraging wordt de opsporingsambtenaar via een intelligent protocol door keuzes geleid. Hier vult hij de benodigde gegevens in (type bevraging en keuze uit een aantal standaardbevragingen).
- De verschillende formulieren (met dezelfde informatie) zoals nu door de OD en OM gebruikt zijn verder gestandaardiseerd of hetzelfde formulier wordt door beide partijen ondertekend.

[redacted]

- Alle korpsen werken met dezelfde gegevensmakelaar (in casu KLPD-ULI) waardoor eenzelfde bevragingsproces richting de aanbieders wordt gerealiseerd.
- Het antwoord vanuit de grote aanbieders wordt direct gekoppeld aan het interne dossiernummer zoals geldend voor de gegevensmakelaar. Hierdoor hoeft de gegevensmakelaar niet meer handmatig het antwoord te koppelen aan de vraag ([redacted].

6.2.4 Organisatorische invulling en keuzes

De huidige werkwijze wordt beperkt beïnvloed en er zijn geen aanvullende organisatorische keuzes of afwegingen voor dit plateau. De uitdaging ligt met name op de organisatie en besturing van het programma waarin verschillende stakeholders uit de keten een rol (moeten) spelen.

6.2.5 IT-perspectief en componenten

De mate van automatisering van het proces is beperkt in plateau I. Vanuit IT-perspectief is met name standaardisatie van het berichtenverkeer van belang. Momenteel is deze interface nog gebaseerd op de interpretatie van de ETSI standaard (hierna een non-ETSI compliant interface) door enkele aanbieders en nog niet op een geïmplementeerde ETSI.nl-standaard. Daar de Nederlandse implementatie onderdeel uitmaakt van plateau I kan pas vanaf plateau II gewerkt worden met de uniforme Nederlandse standaard.

In plateau I kunnen aanbieders ervoor kiezen of zij deze interface willen doorvoeren in hun eigen DR-systeem. Zij kunnen deze afweging maken voor zowel de vraag (automatisch ontvangen van de bevraging) als het antwoord (automatisch versturen van het antwoord). Waarschijnlijk loont het doorvoeren van deze interface alleen voor de grotere aanbieders, bij het uitwerken van de business case is hiermee rekening gehouden.

Bijlage E beschrijft het IT-perspectief van dit plateau en de bijbehorende componenten in meer detail.

6.2.6 Belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige situatie

- De ETSI.nl standaard is gedefinieerd. Deze is dan nog niet breed toegepast.
- Het case management systeem ([redacted]) bij de gegevensmakelaar wordt automatisch geüpdate met de HVG-bevragingen en antwoorden. (Enkel voor de aanbieders die deze koppeling gerealiseerd hebben).
- Er zijn een beperkt aantal aanbieders middels de non-ETSI compliant interface op KLPD/ULI aangesloten.
- De kwaliteit van bevragingen is hoger door de protocollisering en het gebruik van standaardformulieren.

[redacted]

6.2.7 Conclusie plateau I

Vanuit een aantal bestaande en een aantal relatief kleine nieuwe projecten worden reeds een aantal Quick Wins gerealiseerd. De besturing van het programma heeft in dit plateau vorm gekregen, zodat besluitvorming over volgende plateaus en bijhorende keuzes effectief kan plaats vinden. De oplevering van de ETSI.nl standaard in plateau I is de hoeksteen van een verdere automatisering in plateau II.

6.3 Plateau II: Centraal HVG-systeem

Met de baten uit plateau I is ook de basis gecreeerd voor een doorgroei naar plateau II, dit geldt met name voor een geaccepteerde implementatie van ETSI.nl. Op basis daarvan kan in plateau II gestart worden met het herinrichten van processen en de gegevensmakelaar. Een Centraal HVG-systeem met *webinzagefunctie* (WIF) speelt een centrale rol bij dit plateau. Hierbij is er overigens nog maar beperkt sprake van koppelingen met andere systemen. Veel processtappen kunnen ook zonder koppeling met behulp van het Centraal HVG-systeem worden uitgevoerd.

Een belangrijk voordeel van plateau II is een betere informatiebeveiliging en de aanwezigheid van statusinformatie en rapportages.

6.3.1 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Plateau II is ontworpen op basis van de volgende uitgangspunten, zie de tabel hieronder.

Tabel 18. Uitgangspunten plateau II

Ontwerpparameter	Uitgangspunt	Beschrijving
Bereik	Groot	Het bereik van plateau II is groot door de centrale rol van het HVG-systeem. In principe hebben alle aanbieders hierdoor de mogelijkheid om via de WIF het Centraal HVG-systeem te gebruiken. Optioneel ontwikkelen de aanbieders een automatische koppeling met het systeem. Dit is nu goed mogelijk doordat de ETSI.nl standaard beschikbaar is. Naast het feit dat het bereik door de toepassing van een "los" systeem met WIF theoretisch heel groot is, zijn er een 30-tal aanbieders waarmee een directe koppeling bestaat.
Mate van automatisering	Berichten-interfaces	Met onder andere een uniek ID (Request-ID), een Centraal HVG-systeem en een ETSI interface met een deel van de aanbieders is de eerste stap gezet in ketenautomatisering.
(Implementatie)tijd	Middellang	3-4 jaar (2013-2014)

De volgende randvoorwaarden gelden voor plateau II:

- De aanwezigheid van een naar de Nederlandse context gespecificeerde standaard van ETSI, de zogenaamde ETSI.nl.
- [redacted]
- De berichtenuitwisseling via ETSI.nl biedt de mogelijkheid om een scan van de vordering of last van de Hoofd van Dienst in te sluiten.
- Over de gehele keten bestaat een uniek zaak ID nummer (Request-ID). Uit het nummer kan de aanbieder afleiden wat de bron van de bevraging is. Het nummer is niet volledig willekeurig.

6.3.2 Procesbeschrijving

Een geautoriseerde ambtenaar van een Overheidsdienst logt in (gebruikersnaam, token en paswoord) op het Centraal HVG-systeem. Deze is via het Internet benaderbaar en gebruikt een SSL-beveiligde verbinding. De ambtenaar voert de HVG-bevraging in in het syteem. Dit bestaat uit een aantal velden, waaronder het type bevraging (keuze uit een aantal standaardbevragingen), nummer van het dossier, en de relevante aanbieder(s). De juiste aanbieder vindt de ambtenaar door een bevraging te doen van het CIOT-systeem (CIS).

Daarnaast volgt de ambtenaar het huidige proces om ook de door de OvJ ondertekende vordering te kunnen toevoegen. Hiervoor verstuurt hij het formulier per fax naar de OvJ. Na ondertekening door de OvJ stuurt de parketsecretaris de vordering per fax terug naar de ambtenaar. Deze scant het formulier in en laadt het in het HVG-systeem.

Hierna krijgt de ambtenaar een controlescherm met een samenvatting van zijn bevraging. Hierin kan hij desgewenst nog informatie wijzigen of aanvullen. Het Centraal HVG-systeem zal ook aangeven wanneer velden niet correct zijn ingevuld. Indien correct dan wordt het nummer van het dossier gekoppeld aan een uniek ID (Request-ID) uitgegeven door het HVG-systeem. De bevraging is nu compleet in het systeem en krijgt na vrijgave door de Overheidsdienst een nieuwe status (*workflow-toepassing*).



De gegevensmakelaar ziet bij het inloggen in het Centraal HVG-systeem dat er een nieuwe bevraging is ingediend. Hij controleert de aanvraag op een aantal vormvereisten en zet de bevraging klaar voor de volgende stap. De bevraging krijgt tevens een nieuwe status.

De bevraagde aanbieder(s) krijgt een notificatie via e-mail of ziet bij het inloggen in het Centraal HVG-systeem (middels de WIF) dat er een nieuw verzoek is ingediend. De aanbieder controleert het verzoek en de vordering van de OvJ op vormvereisten en inhoud en neemt deze - indien in orde - in behandeling (nieuwe status).

Optioneel voor dit plateau: aanbieders kunnen het verzoek via een XML-berichteninterface op basis van ETSI.nl met het eigen DataRetentie-systeem koppelen.

De aanbieder stelt het antwoord samen op basis van de beschikbare systemen (bedrijfsvoeringssystemen of DR systeem). Dit antwoord kan in de vorm van een XML-berichteninterface op basis van ETSI.nl worden aangeboden of conform de huidige praktijk

De GM stuurt het antwoord op basis van het Request-ID door aan de juiste Overheidsdienst, het Centraal HVG-systeem wordt daartoe (automatisch bij berichtenverkeer, handmatig bij fax) geraadpleegd. Het Centraal HVG-systeem kent (automatisch) een nieuwe status toe aan de bevraging (*workflow-toepassing*).

De betrokken OD ontvangt het antwoord en verwerkt het in een analyse-systeem [redacted]

Het systeem heeft de volgende kenmerken (op hoofdlijnen):

- ETSI.nl als standaard voor gegevensuitwisseling;
- Centrale rol voor HVG-systeem, met handmatige invoer kerngegevens en uploaden vordering;
- Toegang op basis van strong authentication;
- Één uniek Request-ID over de keten automatisch uitgegevens door het Centraal HVG-systeem;
- Statusinformatie en workflow in het Centraal HVG-systeem;
- Centraal identity management.

- *Optie: XML-berichteninterface conform ETSI.nl voor verzoek van GM naar aanbieder;*
- *Optie: XML-berichteninterface conform ETSI.nl voor antwoord van (grote) aanbieder naar GM;*
- *Optie: Aanbieder heeft de mogelijkheid om bevraging automatisch in te lezen in bedrijfsvoeringssysteem.*

6.3.3 Organisatorische invulling en keuzes

In plateau II wordt de basis gelegd voor verdere ketenautomatisering. Naast de procesautomatisering vergt dit ook de nodige inspanningen op organisatorisch vlak. De volgende keuzes zijn bepalend voor de inrichting van plateau II, zie Tabel 19.

Tabel 19. Keuzes voor inrichting plateau II

Nr.	Keuze onderliggende aan plateau	Omschrijving
II.a	[redacted] of integratie in centraal HVG-systeem	Het Centraal HVG-systeem is een systeem dat relatief los geimplementeerd kan worden van alle andere bestaande systemen. Door de centrale rol en workflow functionaliteiten vervult het Centraal HVG-systeem ook een belangrijke rol in de administratie afhandeling van de bevragingen. De waarde [redacted] in de huidige vorm zal daarmee beperkt zijn. *Keuze:* [redacted] *koppelen en extra functionaliteiten toevoegen zodat het geintegreerd kan werken met het Centraal HVG-systeem óf het Centraal HVG-systeem volledig de centrale rol laten vervullen inclusief administratieve afhandeling?*

Nr.	Keuze onderliggende aan plateau	Omschrijving
II.b	Organisatorische ophanging van de gegevensmakelaar	Het Centraal HVG-systeem zal een centrale rol gaan vervullen in plateau II. Naast de keuze van het functioneel en applicatiebeheer van het HVG-systeem dient een operationeel verantwoordelijke actor aangewezen te worden die het vertrouwen geniet van Overheidsdiensten en aanbieders. Bij de beoordeling van de organisatorische ophanging kan ook de positie van het CIOT in ogenschouw worden genomen. Het dicht bij elkaar plaatsen van de HVG-gegevensmakelaar en CIOT heeft verschillende voordelen: • In beide gegevensmakelaar zijn vergelijkbare functies (accountmanagement richting aanbieders en overheidsdiensten) waarbij concentratie effciciency en coordinatievoordelen oplevert. • In beide gegevensmakelaars speelt communicatieinfrastructuur (verbindingen, crypto-apparatuur, firewalls) een grote rol. Mogelijk zijn voordelen te behalen door infrastructuur te delen. • Uiteindelijk zijn ook koppelingen voorzien tussen CIS en het Centraal HVG-systeem. Daar KLPD-ULI ook een intermediaire functie heeft voor het tappen van communicatie, moet deze organisatorische overweging breder worden benaderd dan alleen rondom HVG. *Keuze: Welke stakeholder is operationeel verantwoordelijk voor de afhandeling van HVG vragen en antwoorden middels het Centraal HVG-systeem?*
II.c	[redacted]	[redacted]

Nr.	Keuze onderliggende aan plateau	Omschrijving
		[redacted]

Bij de keuze voor de organisatorische ophanging van de gegevensmakelaar dient een operationeel verantwoordelijke actor aangewezen te worden die het vertrouwen geniet van overheidsdiensten en aanbieders. [redacted]

Naast deze keuzes, zijn de volgende organisatorische activiteiten vereist in plateau II:

- De gegevensmakelaar dient de toegangsrechten goed te hebben ingericht voor indienen bevraging en opvragen van alleen de eigen bevraging.
- Identity management voor toegang tot het Centraal HVG-systeem moet ook goed zijn ingericht (invoeren nieuwe gebruiker, support voor gebruiker en intrekken rechten bij overtreding en/of vertrek) voor zowel de Overheidsdiensten als de aanbieders.
- In zijn algemeenheid; het applicatie en functioneel beheer, inclusief bijbehorende structuur voor het verwerken van wijzigingen, van het Centraal HVG-systeem dient geborgd te worden in de keten. Aspecten als het bijvoorbeeld het inrichten van een klantenraad en een Change Advisory Board zijn hier een logisch onderdeel van.
- Om het vertouwen verder vorm te geven moet ook het toezicht op de gegevensmakelaar goed worden ingericht. Daar er sprake is van een keten met verschillende actoren, is integraal toezicht op de keten waarschijnlijk het best passend.

6.3.4 IT-perspectief en componenten

In plateau II wordt de basis gelegd voor verdere ketenautomatisering middels een Centraal HVG-systeem. Het systeem maakt gebruik van gestandaardiseerd berichtenverkeer (ETSI.nl) waar mogelijk. Het Centraal HVG-systeem wordt 'los' geïmplementeerd van de bestaande systemen bij de verschillende actoren wat bijdraagt aan een realistische implementatietermijn.

Bijlage F beschrijft het IT-perspectief van dit plateau en de bijbehorende componenten in meer detail.

6.3.5 Belangrijkste veranderingen ten opzichte plateau I

- Bevragingen zijn gespecificeerd en afgestemd over de gehele keten. Voor één type vraag bestaat er één type bevraging met een bepaald kenmerk. Deze unieke vraag is over de gehele keten bekend en bruikbaar.
- Door de centralisatie van het berichtenverkeer geldt er één uniek ID voor de bevraging en bijbehorende antwoord over de gehele keten.
- Het Centraal HVG-systeem is uitgerust met een sterk authenticatie- en autorisatieprincipe voor de gebruiker.

[redacted]

- Informatie wordt waar mogelijk via het gestandaardiseerd berichtenverkeer (ETSI.nl) uitgewisseld.
- Informatie-uitwisseling geschiedt tussen zo veel als mogelijk tussen servers (deze zijn voorzien van een PKI-certificaat) over een veilige verbinding [redacted]).
- De gegevensmakelaar kan identitiy management uitvoeren voor het beheren van gebruikers bij de Overheidsdiensten en aanbieders. Dit draagt bij aan de zorgvuldige autorisatie en authenticatie in het Centraal HVG-systeem.
- Het Centraal HVG-systeem heeft geen impact op de huidige interface tussen de opsporingsdiensten en het OM (dit blijft een fax interface). Dit draagt bij aan een snellere implementatie.
- Het Centraal HVG-systeem heeft zeer beperkte impact op de bestaande systemen.
- Het Centraal HVG-systeem levert workflow ondersteuning en status informatie (informatie over de afhandeling van HVG-bevragingen wordt zichtbaar in het systeem).

6.3.6 Conclusie plateau II

Het Centraal HVG-systeem is het centrale punt in plateau II en vervult een aantal belangrijke functies met betrekking tot het koppelen van informatie. Hierdoor wordt het proces over de gehele keten transparanter en beter bestuurbaar (zogenaamde workflow ondersteuning). Ook draagt het Centraal HVG-systeem bij aan een betere beveiliging en hogere kwaliteit van de informatie.

Doordat het systeem weinig geïntegreerd is met de huidige systemen is implementatie eenvoudiger en kan dus sneller. Een nadeel hiervan is echter wel juist dat het minder geïntegreerd is en daardoor blijven een aantal handmatige scan en e-mailactiviteiten noodzakelijk. Het plateau biedt veel doorgroeimogelijkheden om koppelvlakken verder te automatiseren. Voor een deel betreft dat keuzes die aanbieders zelf kunnen maken op basis van een eigen businesscase.

[redacted]

6.4 Plateau III: Retentie Schakelpunt

Het in plateau II ontwikkelde Centraal HVG-systeem kan verder worden uitgebreid in plateau III. Dit plateau is ontworpen met de focus op de automatisering van het gehele proces over de keten. Het plateau gaat uit van aanpassingen in een aantal bestaande systemen van actoren en gaat voor de onderlinge gevensuitwisseling uit van geautomatiseerde koppelingen. Het Centraal HVG-systeem speelt een centrale rol waarbij de handmatige invoer in plateau II vervangen is door geautomatiseerde invoer middels een XML-berichteninterfaces conform ETSI.nl. De WIF wordt alleen gebruikt om statusinformatie of rapportages op te vragen. Het systeem maakt verder gebruik van smartcards ten behoeve van authenticatie van gebruikers én authorisatie middels een elektronische handtekening.

6.4.1 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Onderstaande uitgangspunten zijn de basis voor de ontwikkeling van plateau II naar plateau III, zie Tabel 20.

Tabel 20. Uitgangspunten plateau III

Ontwerpparameter	Uitgangspunt	Beschrijving
Bereik	Zeer uitgebreid	Het uitgangspunt van plateau II was een uitgebreid bereik. Plateau III borduurt hierop voort. Daar bovenop zijn in dit plateau een aantal componenten gericht om het koppelvlak met kleinere aanbieders verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld via een TTP. Het bereik van de automatisering is groot. Er bestaat een directe koppeling met tientallen aanbieders.
Mate van automatisering	Volledige automatisering	Volledige automatisering gefaciliteerd door een PKI-infrastructuur en XML-berichteninterfaces.
(Implementatie)tijd	Lang	5 – 6 jaar (2015-2016)

De volgende randvoorwaarden gelden voor plateau III (in aanvulling op de in plateau II gerealiseerde componenten):

- De aanbieder kan de vordering controleren op inhoud en ondertekening (mbv elektronische handtekening).
- De administratieve systemen van Overheidsdiensten (bijvoorbeeld Summ-IT) zijn gekoppeld via XML-berichteninterfaces aan het procesondersteunend systeem (COMPAS/GPS) bij het OM.
- Het procesondersteunend systeem van het OM (COMPAS/GPS) is via XML-berichteninterfaces gekoppeld aan de DR-systemen bij de grote aanbieders.
- De juridische grondslag voor elektronische lastgeving is aanwezig en onderdeel van de ETSI.nl standaard.
- Ondersteuning voor een sterk beveiligde infrastructuur door middel van certificaten en smartcards.
- Alle interfaces zijn XML-berichteninterfaces (via het zogenaamde SOAP protocol en WSDL beschrijvingen).

6.4.2 Procesbeschrijving

De ambtenaar van een Overheidsdienst meldt zich via een smartcard aan bij zijn systeem [redacted] en start met het aanmaken van een nieuw dossier. Een en ander is geïntegreerd in het systeem en via een berichteninterface gekoppeld aan de berichteninfrastructuur van het HVG-systeem. De relevante aanbieder wordt automatisch geselecteerd door een koppeling met CIS.

De ambtenaar ondertekent de bevraging zelf met een elektronische handtekening. Na ondertekening stuurt het systeem van de Overheidsdienst de bevraging via een berichteninterface naar de OvJ of HvD. Na akkoord tekent de de OvJ of HvD met een elektronische handtekening en stuurt het akkoord naar de ambtenaar. Na vrijgave door de ambtenaar stuurt het systeem de bevraging (inclusief de vordering) naar de GM.

De gegevensmakelaar ziet bij het inloggen in het Centraal HVG-systeem dat er een nieuwe bevraging is ingediend. De GM kan de aanvraag eventueel controleren op een aantal vormvereisten en zet de aanvraag klaar voor de volgende stap. De bevraging krijgt tevens een nieuwe status. Het Centraal HVG-systeem verstuurt de bevraging naar de beoogte aanbieder(s) of trusted third party. *Door verdere protocollisering van de invoer en elektronische ondertekening kan deze controle mogelijk, op termijn kunnen vervallen.*

[redacted]

Grotere aanbieders

De bevraagde aanbieder krijgt het verzoek middels de berichteninterface conform ETSI.nl aangeleverd. Eventueel kunnen aanbieders het verzoek koppelen met het eigen DR-systeem. De aanbieder controleert het verzoek/vordering op vormvereisten en inhoud en neemt deze - indien in orde - in behandeling.

Kleinere aanbieders

De kleine aanbieders zijn mogelijk aangesloten op een gedeelde service (shared service) van een *trusted-thrid*-party (TTP). De TTP handelt op vergelijkbare wijze als bij de grote aanbieders, de verzoeken af. Hierbij beschikt de TTP over de verkeersgegevens van alle kleine aanbieders (bij de TTP opgeslagen danwel bij de kleine aanbieder toegankelijk).

Het antwoord wordt via een XML-berichteninterface op basis van ETSI.nl doorgestuurd naar de gegevensmakelaar. De gegevensmakelaar werkt de status bij zet het antwoord door naar de behoeftsteller op basis van een XML-berichteninterface op basis van ETSI.nl. Bij de opsporing kan het analyse-systeem [redacted]) vanuit de berichteninterface de gegevens inladen. Bij het afronden hiervan ontvangt de behoeftesteller/opsporingsambtenaar automatisch een notificatie. Het

analyse-systeem [redacted]) stelt de gegevens alleen beschikbaar aan de geautoriseerde behoeftesteller/opsporingsambtenaar. Het dossier in de administratieve systemen van de Overheidsdiensten ([redacted]) wordt geupdate.

Het systeem heeft de volgende kenmerken (op hoofdlijnen):

- ETSI.nl als standaard voor gegevens uitwisseling;
- Één uniek Request-ID over de keten;
- Elektronisch berichtenverkeer OM – OD [redacted]
- Statusinformatie en workflow in Centraal HVG-systeem;
- Centraal identitiy management;
- Gestandaardiseerde uitwisseling via XML-berichteninterface conform ETSI.nl (incl. elektronische handtekening tussen Overheidsdienst, GM, aanbieders en trusted third party/ies);
- De administratieve systemen van de Overheidsdiensten ([redacted], CIS en analyse-systeem [redacted] zijn via XML-berichteninterfaces conform ETSI.nl gekoppeld;
- Sterk beveiligde infrastructuur;
- Servers beschikken over PKI-servercertificaten en zijn met elkaar verbonden dmv [redacted]
- Gebruik van smartcard voor personen voor elektronische handtekening.

6.4.3 Organisatorische invulling en keuzes

De doorontwikkeling van plateau II naar III vraagt extra inspanningen, ook op organisatorisch vlak. De volgende keuzes zijn bepalend voor de specifieke inrichting van plateau III, zie Tabel 21

Tabel 21. Keuzes voor inrichting plateau III

Nr.	Keuze onderliggende aan plateau	Omschrijving
III.a	Stimulering van TTP koppeling	Om maximaal te profiteren van de automatisering in plateau III, kan de overheid afwegen hoe en in welke mate aan TTP als actor en als dienst wordt gestimuleerd. *Hoe en op welke wijze stimuleert de overheid de vorming en koppeling van kleine aanbieders aan een TTP.*

Wanneer door een goede uitrol van eerdere plateaus en andere organisatorische maatregelen (kennisopbouw, handhaving procedures) het vertrouwen tussen aanbieders en Overheidsdiensten is gegroeid kan in dit plateau de mogelijkheid worden verkend om het meezenden van vorderingen/last van hoofd van de I&V-dienst naar de aanbieder achterwege te laten (afschermen).
Het systeem biedt uitgebreide controles en verificatiemogelijkheden, hierdoor wordt voor het eerst afscherming van de bevragende Overheidsdienst mogelijk. Voor het achterwege laten van het meesturen zijn, in overleg met aanbieders, verschillende implementatievarianten denkbaar:

- Binnen de gegevensmakelaar worden een of meerdere vertegenwoordigers van de aanbieders geplaatst die (steeksproefsgewijs) namens de aanbieders voor verzending de vordering/last van hoofd van de I&V-dienst verfifieren.
- Binnen/naast de gegevensmakelaar worden een of meerdere vertegenwoordigers van de aanbieders geplaatst die namens de aanbieders (steeksproefsgewijs) na verzending de

vordering/last van hoofd van de I&V-dienst verfifieren. Organisatorisch zou dit de vorm van een Publiek Private Samenwerking (PPS) kunnen zijn.

Deze functie binnen of naast de GM, wordt hierna aangeduid als de component TTP bij Gegevensmakelaar (component 13).

6.4.4 IT-perspectief en componenten

De doorontwikkeling van het Centraal HVG-systeem naar het Retentie Schakelpunt leidt tot ingrijpende automatiseringsslagen. Gegevens zullen worden uitgewisseld over automatische koppelingen en strengere authenticatie maatregelen én autorisatie middels een elektronische handtekening stelt de nodige eisen aan de IT-architectuur.

Bijlage G beschrijft het IT-perspectief van dit plateau en de bijbehorende componenten in meer detail.

6.4.5 Belangrijkste veranderingen ten opzichte plateau II

- Alle bevragingen worden elektronisch ondertekend. De mogelijkheid bestaat om de elektronisch ondertekende vordering ook door te sturen naar de kleinere aanbieder (via vercijferde e-mail).
- De XML-berichteninterfaces infrastructuur is uitgerust met een sterke authenticatie en autorisatie principe gekoppeld aan de PKI infrastructuur.
- De XML-berichteninterfaces maken uitgebreide integratie en koppelingen met systemen mogelijk.
- De XML-berichteninterfaces worden waar mogelijk automatisch gevoed met informatie uit de De administratieve systemen van de Overheidsdiensten [redacted] .
- Het procesondersteunend systeem van het OM (COMPAS/GPS) kan worden gevoed vanuit de XML-berichteninterfaces [redacted] .
- Het antwoord wordt automatisch ingeladen in het analyse-systeem ([redacted]).
- Maximaal bereik door ook de bevragingen en beantwoording richting de kleinere aanbieders verder te automatiseren (ook middels TTP).

6.4.6 Conclusie plateau III

De doorontwikkeling van plateau II naar III vergt de nodige inspanningen zowel vanuit de processen, organisatorisch als technisch. Daarnaast is plateau III sterk afhankelijk van een wetswijziging welke elektronisch tekenen rechtsgeldig maakt.

Het plateau biedt wel maximale effectiviteit in opsporing door het grote bereik zowel bij de Overheidsdiensten als bij de aanbieders. Zo kunnen ook I&V-diensten zich aansluiten en kleinere partijen worden aangezet tot automatisering of om aan te sluiten bij een tussenpartij.

Door het gebruik van berichteninterfaces is er een breed scala aan integratiefunctionaliteiten mogelijk met de verschillende systemen. Dit maakt het systeem flexibel en capabel om in te springen in wijzigingen vanuit de Overheidsdiensten en aanbieders. De belangrijkste taak van de gegevensmakelaar is geconcentreerd rondom het beheer van het schakelpunt en accountmanagement taken. Voor de kleinere aanbieders zal de gegevensmakelaar ook de elektronische handtekening meer toegankelijk maken zodat de situatie voor hen de huidige situatie

het meeste benadert. De rol van de gegevensmakelaar zal in ieder geval significant anders zijn dan op dit moment.

6.5 Conclusie

De plateaus bieden een natuurlijk evolutiepad met betrekking tot het automatiseren van het bevragings- en beantwoordingsproces. Elk plateau is een logische doorontwikkeling van voorgaande activiteiten waarbij rekening is gehouden met de actuele ontwikkelingen binnen de keten.

Alle componenten en de indeling naar plateaus zijn gevisualiseerd in onderstaand figuur. De beweging van linksonder naar rechtsboven illustreert het groeipad. De componenten zijn vervolgens geclusterd naar domeinen zoals (informatie)beveiliging, Processen en Organisatie.



In het volgende hoofdstuk worden de lasten, baten van de componenten per plateau behandeld. Tevens beoordelen we de plateaus op basis van de uitgangspunten uit hoofdstuk 5.

7 LASTEN, BATEN EN RISICO'S VAN DE PLATEAUS

In dit hoofdstuk wordt beschreven tegen welke lasten, welke baten kunnen worden gerealiseerd. De lasten en baten worden weergegeven aan de hand van de in het vorige hoofdstuk beschreven plateaus . Omdat een aantal keuzes rondom realisatie van een bepaalde component ook los van het plateau kunnen worden gemaakt (bijvoorbeeld eerder of juist later realiseren) beschrijven we binnen de plateaus steeds de baten en lasten van de daarin opgenomen componenten.

Het inrichten van een programmaorganisatie, de besturing van het programma en de samenwerking tussen stakeholders binnen het programma is niet als een aparte component weergegeven[19].

7.1 Plateau I: Lean & Mean

Plateau I is samengesteld uit een aantal componenten die relatief eenvoudig (lage lasten) zijn te realiseren. Er worden voor de realisatie van dit plateau geen wijzigingen in verantwoordelijkheden voorgesteld.

Binnen dit plateau kunnen berichten tussen aanbieders en gegevensmakelaar worden uitgewissel middel een koppelvlak op basis van een XML-standaard. De belangrijkste concrete voordelen van dit plateau zijn 2-ledig: enerzijds kan er door aanbieders winst op het vlak van effectiviteit en kwaliteit van het proces gerealiseerd worden, doordat er geen handmatige invoer of controle op de juiste invoer van de gegevens van de bevraging nodig is. Kwaliteitswinst werkt uiteraard door in de gehele keten. Anderzijds betekent dit ook in potentie efficiencyvoordelen voor zowel aanbieders als Overheidsdiensten: Bijvoorbeeld, doordat de grote aanbieders kunnen zich de moeite van het overnemen van de fax besparen. Dit levert een besparing in menselijke handelingen maar ook in doorlooptijd. Voor de overheidsdiensten levert de gestandaardiseerde aanlevering ook een aantal voordelen bij de ontvangst van de antwoorden. Op dit moment zijn de antwoorden nog in verschillende formaten opgesteld. Gestandaardiseerde aanlevering maakt de verwerking sneller een eenvoudiger.

Verschillende aanbieders, met name kleinere aanbieders van Internetdiensten, hebben aangegeven behoefte te hebben aan een nadere invulling van de Wet Bewaarplicht als het gaat om de set te bewaren gegevens. Dit is ook naar voren gekomen in de nulmeting van het Agentschap Telecom. Daaruit is gebleken dat de investeringslasten voor aanbieders om te voldoen aan de wet Bewaarplicht an sich niet zozeer een probleem vormen maar veeleer het ontbreken van standaardisering: "In de huidige situatie zijn vrijwel alle partijen bezig met de voorbereidingen om te komen tot naleving. Een zeer grote groep wacht hierbij op de technische specificaties". (Agentschap Telecom, 2010). Ook in de evaluatie van de Dataretentierichtlijn is dit punt sterk naar voren gekomen. Automatisering op basis van europese standaarden kan hierbij helpen. Met de implementatie van de ETSI-standaard wordt aan deze wens tegemoet gekomen.

Eventuele baten van de inrichting van een Trusted Third Party (TTP) waarbij meerdere aanbieders de afhandeling van een bevraging (deels) door een derde laten afhandelen vallen voor een groot deel bij de aanbieders. Aanbieders kunnen afhankelijk van de hoeveelheid vragen en de prijsstelling van de TTP meer of minder baat ervaren van het afnemen van de dienstverlening door deze derde.

[redacted]

Een voordeel voor de Overheidsdiensten is dat het aantal partijen met wie contact moet worden onderhouden hierdoor wordt verminderd. Door concentratie van een aantal aanbieders wordt het voor de TTP mogelijk aantrekkelijk om te kiezen voor een XML-berichteninterface voor het ontvangen van een bevraging in plaats van een fax. De ETSI.nl standaard is in dit plateau nog in ontwikkeling.
De wijze waarop vervolgens de data van de individuele aanbieder kan worden benaderd bepaalt mede de omvang van het voordeel van de XML-berichteninterface. Indien de data alleen handmatig uit verschillende bronsystemen kan worden opgehaald is het voordeel niet erg groot.

Bij de ontwikkeling van de interfaces moet de nadruk binnen dit plateau komen te liggen bij het aansluiten van de grootste aanbieders. [redacted] Door de focus op deze aanbieders kan dus ook een groot deel van de baten binnen dit plateau worden gerealiseerd. [redacted]

7.1.1 Kwantitatieve baten

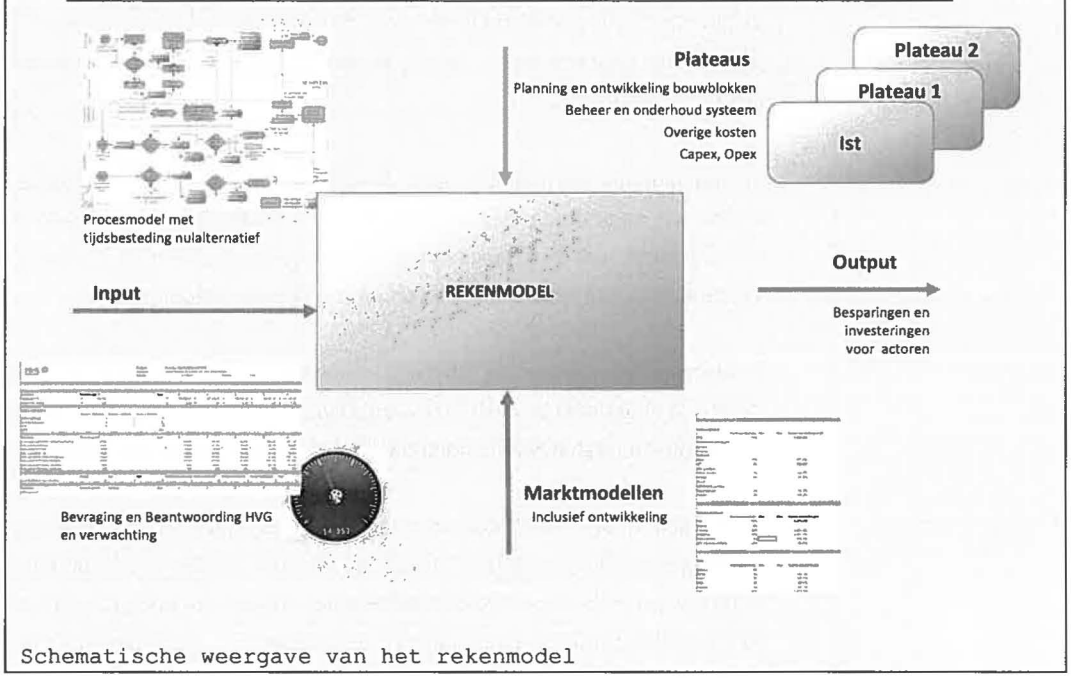
Voor het analyseren van de impact van automatisering van processtappen is een rekenmodel ontwikkeld. In onderstaand kader wordt dit rekenmodel kort toegelicht.

Noot Toelichting op het rekenmodel besparing van plateaus
Het rekenmodel dat is ontwikkeld, is grofweg op te delen in een viertal modules:

- **Input**: De belangrijkste invoerfactoren zijn het aantal HVG bevragingen en de verdeling naar actoren. Daarnaast is het procesmodel en de bijbehorende bewerkingstijden verwerkt in het model. Plateaus kunnen daarmee doorberekend worden op de verwachte efficiëntiewinst (de reductie in bewerkingstijd).
- **Marktmodellen**: Het aantal HVG is afhankelijk van een aantal ontwikkelingen in de markt. Als voorbeeld is er een verschuiving te zien naar het groter wordende aandeel van de gegevensmakelaar in het proces. Daarnaast spelen er ook ontwikkelingen in het type HVG bevragingen. Het rekenmodel houdt om die reden ook rekening met een verschuiving richting internet-gerelateerde bevragingen, inclusief de mogelijke extra druk op resources (bewerkingstijd).
- **Plateaus**: Verschillende alternatieven kunnen in het rekenmodel verwerkt worden. Elk plateau kent de specifieke kwantitatieve voordelen en een eigen lastenstructuur.
- **Output**: Het rekenmodel levert een opsomming van alle lasten en besparingen, ofwel kwantitatieve voor- en nadelen voor elk plateau.

In onderstaand figuur is het rekenmodel schematisch weergegeven. In bijlage H wordt het rekenmodel verder toegelicht.

De ontwikkeling van het aantal bevragingen vs. de impact van de plateaus op bewerkings- en doorlooptijd.



Schematische weergave van het rekenmodel

Noot1 Bandbreedte: In deze paragraaf en vergelijkbare paragrafen in de rest van dit document bevatten inschattingen van lasten en baten. Deze inschattingen zijn door de onderzoekers gedaan op basis van inschattingen op basis van eerdere ervaringen van de onderzoekers en VKA én informatie van systeemontwikkelaars die met dit doel is opgevraagd. De inschattingen zijn omwille van de leesbaarheid weergegeven als één getal/bedrag. De schattingen in deze initiële businesscase zijn met een zekere bandbreedte gedaan.

Noot2 Aanname groei: Zoals geschetst in hoofdstuk 4 wordt voor telefonie-gerelateerde bevragingen een jaarlijkse groei verwacht tussen de 5 en 10% en voor Internet-gerelateerde bevragingen een groei tussen 20 en 30%. Voor de bepaling van kwantitatieve baten is respectievelijk 7,5% en 25% gehanteerd.

Noot3 Toerekening aan een periode: De in dit hoofdstuk gepresenteerde baten zijn steeds toegerekend aan de hele periode van het plateau. Met andere woorden: er is aangenomen dat de componenten steeds per 1 januari van het eerste jaar van het plateau beschikbaar zijn. Alhoewel dat zou betekenen dat lasten voor het ontwikkelen van die component reeds in het jaar dan wel de jaren daarvoor gemaakt zouden moeten worden, zijn omwille van de herkenbaarheid van het plateau de incidentele lasten van het realiseren van de componenten aan het betreffende plateau toegerekend. Structurele lasten van componenten lopen door in de jaren (en dus ook de plateaus) daarna.

Noot4 Incasseerbaarheid van baten: Niet alle baten die in deze businesscase worden geïdentificeerd zijn eenvoudig inbaar. Veel van de besparingen zijn opgebouwd door de bewerkingstijd per bevraging te verkorten. Uiteindelijk kan het geïdentificeerde bedrag zijn opgebouwd uit "kleine" besparing verspreid over meerde actoren. Het incasseren van baten vindt echter pas plaats wanneer bijvoorbeeld de bezetting met een volledige FTE kan worden verlaagd. Een efficiency besparing van 5 FTE verspreid over 100 personen in verschillende organisaties is zelden incasseerbaar.

In onderstaande tabel zijn de baten van plateau I weergegeven. Bijlage E bevat een beschrijving van de baten in meer detail. Bij het bepalen van de *proceskosten* zijn alleen de "variabele" kosten die samenhangen met de tijdbesteding door mensen meegenomen. Eerder gedane investeringen in systemen zijn niet in de bepaling van proceskosten meegenomen.

In het bovenste deel van de tabel is de ontwikkeling van het aantal weergegeven (2011-2012). Daarna is de geschatte winst in behandeltijd en de gemiddelde proceskosten per bevraging weergegeven. Met optionele componenten is in deze paragraaf eveneens rekening gehouden.

In het middendeel van de tabel zijn de gemiddelde totale proceskosten per jaar per actor weergegeven. Om een goede vergelijking te kunnen maken is in het onderste deel van de tabel weergegeven wat de gemiddelde totale proceskosten per jaar per actor zouden zijn als de voorgestelde maatregelen in plateau I niet zouden zijn doorgevoerd, maar het volume zich wel ontwikkeld.

[redacted]

Uit bovenstaande tabel blijkt dat alhoewel de totale gemiddelde proceskosten per jaar stijgen, de stijging minder groot is dan dat bij voorzetting van de huidige situatie het geval zou zijn. Naast deze "besparing" van circa € 600.000 zijn er natuurlijk ook lasten. In onderstaande tabel een inschatting van de lasten.

7.1.2 Impact en lasten voor stakeholders

In onderstaande tabel zijn de lasten per stakeholder voor de realisatie van de componenten weergegeven. In het bovenste deel staan de eenmalige lasten, in het onderste deel de structurele of jaarlijks terugkerende lasten opgenomen. Bijlage E bevat een gedetailleerde beschrijving van de lasten voor de stakeholders.

Noot Additionele incidentele en structurele lasten: De in dit hoofdstuk gepresenteerde lasten betreffen alleen de additionele lasten als gevolge van de voorgestelde veranderingen of componenten. Bestaande lasten zijn niet door VKA onderzocht, het gaat steeds om de "delta" ten opzichte van de huidige situatie.

Tabel 23. Samenvatting lasten plateau I

Eenmalige lasten (capex) totale plateau	**€**	**710.000**
Korps	€	110.000
IVD	€	-
OM	€	-
Gegevensmakelaar	€	25.000
Grote aanbieder	€	305.000
Middel aanbieder	€	-
Kleine aanbieder	€	-
Centrale Overheid	€	270.000
Gem. structurele lasten (opex) jaarlijks	**€**	**30.000**
Korps	€	20.000
IVD	€	-
OM	€	-
Gegevensmakelaar	€	-
Grote aanbieder	€	10.000
Middel aanbieder	€	-
Kleine aanbieder	€	-
Centrale Overheid	€	-

De lasten voor dit plateau houden voornamelijk verband met de ontwikkeling van de ETSI-standaard en de aanpassing aan het systeem van de opsporingsdienst. De voorgestelde investeringen leiden nauwelijks tot een verhoging van de structurele lasten.

7.1.3 Conclusie Plateau I

De baten van plateau I liggen vooral in een beter en efficiënter proces voor de keten. De lasten van de realisatie van dit plateau zijn beperkt.

7.2 Plateau II: Centraal HVG-systeem

De realisatie van plateau II vraagt een grotere inspanning dan plateau I, en is ontworpen met de focus op een eenvoudige instapmodel voor veel aanbieders. Een centraal systeem met WIF speelt hierbij een centrale rol. Bij plateau II is er nog maar beperkt sprake van koppelingen met aanpalende systemen. Veel processtappen kunnen ook zonder koppeling (handmatig) met behulp van de applicatie worden uitgevoerd.
Bij de realisatie van dit plateau is een aantal (nieuwe) inrichtingskeuzes geïdentificeerd.

Wanneer de componenten van dit plateau zijn gerealiseerd kunnen de Overheidsdiensten gebruik maken van een centraal HVG-systeem. Eén centraal HVG-systeem levert een bijdrage aan de effectiviteit en efficiency van het proces. Door gebruik te maken van een centraal systeem die tevens een uniek kenmerk aan een bevraging kan toekennen onstaan tevens nieuwe mogelijkheden die in het huidige model nog niet bestaan:

- In het HVG-systeem is de status van een bevraging zichtbaar
- In het HVG-systeem is de werkvoorraad voor iedere aanbieder zichtbaar.
- E-mails kunnen worden ingezet voor notificatie van statusverandering.
- Er wordt gebruik gemaakt van sterke authenticatie. Hiermee wordt een hoog beveiligingsniveau gerealiseerd én kan beter worden bijgehouden wie op welk moment een bevraging heeft gedaan.
- Doordat alle bevragingen en antwoorden met behulp van het HVG-systeem worden afgehandeld, kunnen rapportages worden gegenereerd over aantallen en doorlooptijden. Ook informatie ten behoeve van afrekening maakt deel uit van de rapportage.
- Er zal tevens een toegenomen mogelijkheid zijn tot vastlegging wie, wanneer welke gegevens heeft opgevraagd. Dit sluit aan bij een uitspraak van de Minister in het vooroverleg met betrekking tot het onderzoek "balans tussen privacy en veiligheid". (CIOT, 2010)

De baten van een centraal HVG-systeem liggen vooral bij de gegevensmakelaar. Immers, faxen worden vervangen door elektronische berichten. Bij de gegevensmakelaar is het niet meer nodig om faxen door te sturen naar de aanbieder. Ontvangen antwoorden hoeven niet meer aan een bevraging gekoppeld te worden (uniek Request-ID). Tot slot heeft de GM geen rol meer bij het verschaffen van statusinformatie. Overheidsdiensten kunnen zelf de status opvragen in het HVG-systeem.

7.2.1 Kwantitatieve baten

In onderstaande tabel zijn de baten van plateau II weergegeven. In bijlage F zijn de baten van plateau II in meer detail beschreven. Bij het bepalen van de totale proceskosten is uitgegaan van de geschetste groei in het aantal bevragingen. Voor dit plateau is uitgegaan van de periode 2013-2014. Met de optionele componenten is eveneens rekening gehouden.

[redacted]

Ook in dit plateau zien we dat de totale proceskosten door de stijging in het volume stijgen. Doordat de bewerkingstijd in dit plateau korter wordt, dalen de gemiddelde kosten van een bevraging. Ten einde deze gemiddelde jaarlijkse "besparing" van circa € 100.000 te realiseren dient geïnvesteerd te worden in aanvullende voorzieningen. De voorzieningen leiden ook weer tot additionele structurele lasten.

7.2.2 Impact en lasten voor stakeholders

In de onderstaande tabel zijn de totale lasten voor alle stakeholders weergegeven. In bijlage F zijn de lasten in meer detail beschreven.

[redacted]

Uit de tabel blijkt dat de realisatie van plateau II veel omvangrijker is dan plateau I. De totale investering in het centrale HVG-systeem door de verschillende actoren behelst zo'n € 4,5 miljoen. De structurele lasten stijgen met circa € 0,9 miljoen, waarvan het grootste deel bij de gegevensmakelaar.

7.2.3 Conclusie Plateau II

Wanneer de componenten van dit plateau zijn gerealiseerd kunnen de Overheidsdiensten gebruik maken van een centraal HVG-systeem. Eén centraal HVG-systeem levert zowel een bijdrage aan de effectiviteit en efficiency van het proces. Het systeem levert daarnaast inzicht in de status van een bevraging.

De baten van een centraal HVG-systeem liggen vooral bij de gegevensmakelaar. Immers, faxen worden vervangen door een centraal HVG-systeem. De financiële baten zijn weliswaar kleiner dan in plateau I, er wordt een basis gelegd voor verdere automatisering in plateau III met grotere financiële baten.

Het grootste deel van de lasten wordt gedreven door activiteiten bij de gegevensmakelaar. [redacted]

7.3 Plateau III: Retentie Schakelpunt

Plateau III is ontworpen met de focus op de automatisering van het totale proces over de gehele keten. Voor het realiseren van plateau III zijn in aanvulling op plateau II een aantal centrale componenten benodigd (dat wil zeggen maken deel uit van de centrale HVG-applicatie) en een aantal decentrale componenten (met name aanpassingen op de bestaande systemen).

Het plateau levert een snelle informatie-uitwisseling tussen alle actoren in de gehele keten. Doordat de diverse systemen met berichteninterfaces zijn gekoppeld, kan een hoge mate van effecitiviteit en efficiency worden bereikt. De benodigde gegevens worden maar een keer ingevoerd aan de bron. Tot en met de ontvangst door de aanbieder is geen handmatige invoer meer nodig.

Met automatisering is die beveiliging beter te waarborgen dan met handmatige overdracht. Het systeem biedt een hogere mate van beveiliging doordat smartcards ten behoeve van de autorisatie en authenticatie van gebruikers én voor de elektronische handtekening worden ingezet.

7.3.1 Kwantitatieve baten

In onderstaande tabel zijn de baten van plateau III weergegeven. In bijlage G worden de baten in meer detail beschreven. Voor dit plateau is uitgegaan van de periode 2015-2016. In dit plateau zijn er geen optionele componenten meer.

[redacted]

In dit plateau wordt een behoorlijke verkorting van de bewerkingstijd gerealiseerd. Door dit plateau kan een jaarlijkse besparing van circa € 4,4 miljoen worden gerealiseerd. De lasten om die besparing te kunnen realiseren worden hieronder beschreven.

7.3.2 Impact en lasten voor stakeholders

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale lasten voor dit plateau[20]. In bijlage G worden de lasten voor dit plateau in meer detail beschreven.

[redacted]

Na de investeringen in plateau II zijn de incidentele lasten in plateau III weer wat lager.

7.3.3 Conclusie Plateau III

Baten vooral in een beter functionerende gegevenmakelaar, met een beter en efficiënter proces voor de keten. Lasten met name centraal.

[redacted]

7.4 Meerjarenramingen plateaus

In deze paragraaf worden de baten en lasten in een meerjarig perspectief geplaatst. In onderstaande tabel de kwantitatieve baten van de verschillende plateaus.

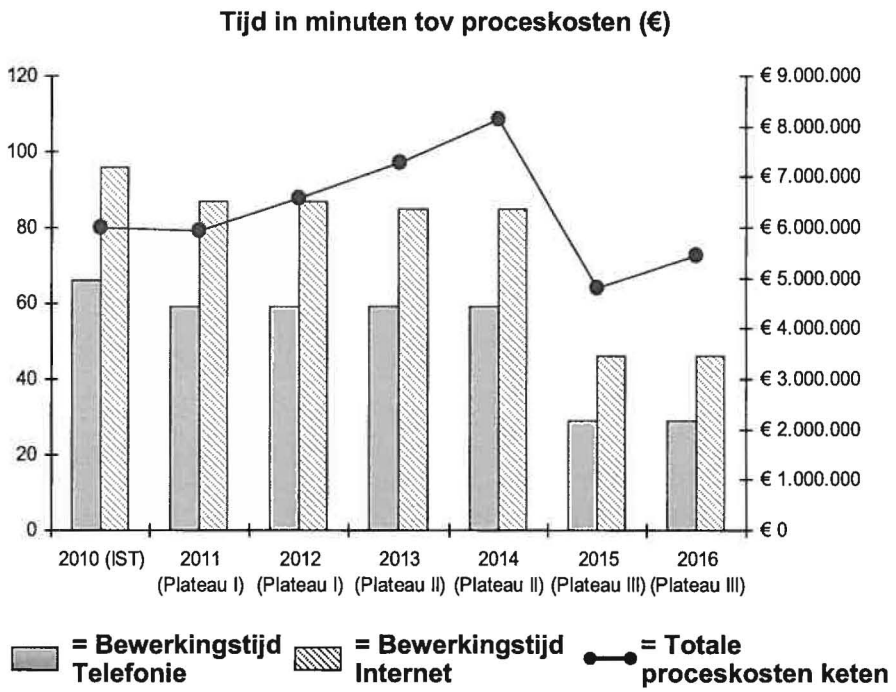
Tabel 28. Meerjarenraming baten[21]

	IST	Plateau I		Plateau II		Plateau III	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal aantal bevragingen	78.000	85.215	93.312	102.444	112.793	124.585	138.094
Totaal aantal telefonie-bevraging (uniek)	70.200	75.465	81.125	87.209	93.750	100.781	108.340
Totaal aantal internet-bevraging (uniek)	7.800	9.750	12.188	15.234	19.043	23.804	29.755
Kosten per bevraging telefonie-bevraging	€ 74	€ 66	€ 66	€ 67	€ 67	€ 35	€ 35
Kosten per bevraging internet-bevraging	€ 108	€ 98	€ 98	€ 97	€ 98	€ 55	€ 56
Totale winst in bewerkingstijd per telefonie-bevraging (min)	66	-6	-6	-6	-6	-37	-37
Totale winst in bewerkingstijd per internet-bevraging (min)	96	-9	-9	-11	-11	-50	-50
Totale proceskosten (x € 1.000)	€6.010	**€5.937**	**€6.593**	**€ 7.292**	**€ 8.150**	**€ 4.809**	**€ 5.464**
Totale verandering in proceskosten (x € 1.000)	€6.010	€ 73 -	**€ 583**	**€ 1.282**	**€ 2.140**	€1.201-	€ 546
Totale proceskosten bij voortbestaan IST (x € 1.000)		**€6.542**	**€7.165**	**€ 7.873**	**€ 8.684**	**€ 9.615**	**€10.771**

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de kosten en bewerkingstijd per bevraging door de verschillende interventies sterk kunnen teruglopen. Doordat het aantal bevragingen naar verwachting de komende jaren ook zal toenemen, zijn er in absolute zin niet direct veel besparingen op de totale proceskosten waar te nemen. Wanneer we echter met de huidige proceskosten de toekomstige volumes doorrekenen ontstaat een ander beeld.

In onderstaand figuur is de ontwikkeling van de gemiddelde bewerkingstijd per bevraging te volgen (kolommen op linker y-as). De lijn beschrijft de ontwikkeling van de totale proceskosten van de bevragingen voor de gehele keten (lijn op rechter y-as).

[redacted]



Noot: realisatie baten, ontwikkeling(skosten) gerekend vanaf aanvang van plateau

Figuur 16. Ontwikkeling gemiddelde bewerkingstijd en kosten

Wanneer we de structurele en incidentele lasten van de diverse interventies in een meerjarig perspectief plaatsen ontstaat het volgende beeld

Tabel 29. Meerjarenraming lasten (x 1.000)

	Plateau I		Plateau II		Plateau III	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eenmalige lasten (capex) totale plateau	€ 600	€ 110	€ 3.479	€ 1.034	€ 2.268	€ 1.034
Structurele lasten (opex) jaarlijks	€ 30	€ 30	€ 806	€ 996	€ 1.476	€ 1.666

Tot slot van deze paragraaf plaatsen we in de volgende tabel de baten en de lasten ten opzichte van elkaar.

Tabel 30. Meerjarenraming baten en lasten (x 1.000)

	Plateau I		Plateau II		Plateau III	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale lasten (capex en opex)	€ 630	€ 140	€ 4.285	€ 2.030	€ 3.744	€ 2.700
Cumulatieve lasten (capex en opex)	€ 630	€ 770	€ 5.055	€ 7.085	€ 10.828	€ 13.528
Totale besparing tov voortbestaan IST	€ 605-	€ 572-	€ 581-	€ 533-	€ 4.807 -	€ 5.307-
Cumulatieve besparingen	€ 605-	€ 1.178-	€ 1.759 -	€ 2.292-	€ 7.099-	€12.406-
Verschil tussen lasten en besparingen	**€ 25**	€ 432 -	**€ 3.704**	**€ 1.497**	€ 1.063 -	€ 2.607-
Som cumulatieve lasten en besparingen	**€ 25**	€ 408-	**€ 3.296**	**€ 4.793**	**€ 3.730**	**€ 1.123**

In de onderzochte periode (2011-2016) leiden de voorgestelde interventies nog niet tot een positieve financieel resultaat, ondanks dat er substantiële besparingen kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het verschil tussen de lasten en de baten in 2016 mag verondersteld worden dat in 2017 de cumulatieve baten groter zullen zijn dan de cumulatieve lasten.

7.5 Toetsing aan de generieke ontwerpcriteria

In hoofdstuk 5 is een overzicht gegeven van de eisen en wensen waaraan de oplossingen moeten voldoen. De eisen zijn als ontwerpcriterium meegenomen, een toetsing daaraan is niet nodig. De wensen zijn eveneens als ontwerpcriterium meegenomen maar de mate waarin de plateaus daaraan voldoen verschilt.

7.5.1 Toetsing aan wensen

Onderstaande tabel geeft de score van de drie plateaus aan ten opzicht van de IST-situatie. Wanneer een plateau een verbetering ten opzichte van de IST-situatie bereikt (+) en deze wordt meegenomen naar het volgende plateau dan blijft de score gehandhaafd (+). Wanneer een verbetering (of verslechtering) nog verder wordt doorgevoerd wordt deze verdubbeld (++ of --).

[redacted]

Nr.	Criterium	I: Lean and Mean	II: Centraal HVG systeem	III: Retentie schakelpunt
Organisatie en processen (weging: 2)				
1	Rapportages EU	0	+	+
2	Rapportages "Binnenland"	0	+	+
3	Eén GM - gegevens	0	0	0
4	Eén GM - organisatorisch	0	+	++
5	Doorlooptijd	0	0	+
6	Kwaliteit	+	+	+
7	Eén zaaknummer	0	+	+
8	Elektronische lastgeving	0	0	+
9	Beheer SPOC lijst	0	+	+
10	Voortgangsinformatie	0	+	+
Impact op de markt (weging: 2)				
1	Omvang aanbieder	0	0	-
2	Aard dienstverlening	0	0	0
Techniek (weging: 1)				
1	Overheidsapparatuur bij aanbieder	0	0	0
Toekomstvastheid (weging 1)				
1	Aantal aanbieders	0	+	0
2	Aantal gegevenstypen	-	-	--
3	Aantal type bevragingen en beantwoordingen	-	-	--
4	Volume gegevensopslag	0	0	0
5	Volume bevragingen	0	-	+
Wet en regelgeving (weging: 1)				
1	Huidige wettelijke kaders elektronische handtekening	0	0	-
2	Huidige wettelijke kaders I&V-diensten	0	-	-
Informatiebeveiliging (weging: 2)				
[redacted]				
	Score			
	Score (gewogen)			

Legenda:

- / -- = (veel) minder dan de IST-situatie

+ / ++ = (veel) beter dan de IST-situatie

Het retentie schakelpunt biedt de meeste voordelen ten opzichte van de huidige situatie.

Toelichting plateau 1

Door in plateau I reeds met protocollisering van de invoer te starten wordt al snel een kwaliteitsverbetering bereikt voor de hele keten. De oplossing wordt echter ook minder flexibel wat de lagere score op toekomstvastheid verklaart.

Toelichting plateau 2

Het centrale HVG systeem biedt belangrijke verbeteringen in het beheer van informatie en processtappen. Veel van de verbeteringen in de categorie organisatie en processen zijn daaruit te verklaren. Doordat er met extra handmatige invoer wordt gewerkt neemt de toekomstvastheid voor toename in het volume van bevragingen af. [redacted]

Toelichting plateau 3

Het breed gebruik van elektronische informatie-uitwisseling op basis van ETSI.nl in combinatie met de elektronische handtekening leidt tot nog verdere optimalisatie van organisatie en processen. Het is op deze termijn tevens mogelijk om de gegevensmakelaar voor zowel HNAW als HVG in te zetten. Door de verregaande automatisering neemt de druk op met name de kleine partijen wel toe. Verder wordt de oplossing minder flexibel in het omgaan met veranderingen in type gegevens en bevragingen naarmate de mate van automatisering en koppeling toeneemt. Dit leidt tot een verdere afname in toekomstvastheid voor type gegevens en type bevragingen omdat de snelheid waarmee onvoorziene veranderingen kunnen worden doorgevoerd afneemt en de lasten waartegen toeneemt. De toekomstvastheid voor het volume van bevragingen neemt juist weer toe.
Doordat er momenteel geen wet & regelgeving op het gebied van de elektronische handtekening beschikbaar is noch een duidelijke route ernaar toe scoort het retentie schakelpunt daarop eveneens minder goed. Wetgeving over de toepassing van de elektronische handtekening biedt daarvoor een oplossing en gezien de tijdslijn is daar op zich genoeg tijd voor. Daarnaast kan parallel aan de papieren handtekening vast gewerkt worden met de elektronische handtekening waardoor een overgang naar de elektronische handtekening voorbereidt wordt.

7.5.2 Toetsing aan draagvlak

De partijen die geparticipeerd hebben in de workshop op 15 april 2010 hebben aangeven hoe het draagvlak voor de drie plateaus ligt: Deze partijen zijn:

Overheidspartijen:
Ministerie van Justitie; Het OM (landelijk parket); De AIVD; KLPD-ULI; Het korps Kennemerland; Het Min. van EZ was aanwezig maar heeft geen uitspraak gedaan.

Sector:
KPN, Vodafone, NBIP, DHPA en Cyso, Ziggo en BBNED.

De overweging om de raadpleging te beperken tot deze groep is dat deze partijen goed bekend zijn met de onderhavige materie, betrokken zijn geweest bij de interviews en de bespreking van de verschillende oplossingen en naar verwachting een voldoende representatief beeld zullen geven.

Tijdens de workshop zijn verschillende alternatieven (later uitgewerkt als plateaus) aan partijen voorgelegd. Daarbij is door geen van de partijen een duidelijk voorkeursalternatief uitgesproken. Het groeipad is steeds benadrukt. [redacted] De benodigde wetgeving voor de toepassing van de elektronische handtekening is in de voorgaande paragraaf meegenomen.

7.6 Risico's

In deze paragraaf beschrijven we kort per plateau een aantal risico's. Indien een programma wordt gestart ten behoeve van de realisatie van een of meerdere plateaus, moeten de risico's verder worden uitgewerkt en tegenmaatregelen ontwikkeld worden.

7.6.1 Generiek/Plateau I

- **Financieel**: Kostenregeling remt de ontwikkeling van plateaus
- **Juridisch**: De Nederlandse implementatie van de ETSI-standaard komt niet of laat tot stand
- **Juridisch**: Door de evaluatie van de Europese Richtlijn (september 2010) komt nut en noodzaak van de Richtlijn verder ter discussie te staan

7.6.2 Plateau II

- **Organisatorisch**: Overheid is onvoldoende te organiseren ten einde de voorgestelde veranderingen te implementeren
- **Organisatorisch**: Aanbieders zijn is onvoldoende in staat om regie/daadkracht te organiseren ten einde de voorgestelde TTP te implementeren. Een en ander onder voorwaarde dat er een valide businessmodel is.
- **Financieel**: Er kan geen dekking gevonden worden voor de benodigde investering bij overheid.
- **Financieel**: Aanbieders zijn niet bereid benodigde investeringen te doen
- **Financieel**: TTP's komen niet van de grond (te laag aantal bevragingen, vigerend vergoedingensysteem, businessmodel TTP, ...)
- **Vertrouwen**: Gebrek aan vertouwen tussen de stakeholders remt de ontwikkeling richting een beperking van het meesturen van de vordering/last van hoofd
- **Juridisch**: Indien de centrale gegevensmakelaar niet deels of geheel rechtstreeks onder een I&V-dienst ressorteert (of door medewerkers van I&V-diensten wordt bemenst) zal wetswijziging noodzakelijk zijn om het voor I&V-diensten mogelijk te maken hun bevraging door een derde te laten uitvoeren.

7.6.3 Plateau III

- **Technisch**: De koppeling van met name bestaande systemen [redacted]) blijkt veel complexer (kosten, doorlooptijd) dan verwacht

- **Technisch**: De ontwikkeling van de XML-berichteninterface op basis van ETSI.nl blijkt ingewikkelder dan voorzien. Het garanderen van de integriteit van het bericht (nodig voor goede rechtsgang) door gebruik te maken van elektronische handtekening blijkt zeer complex.
- **Draagvlak**: Geen politiek draagvlak voor aanpassing Wetgeving, nodig voor gebruik elektronische handtekening
- **Juridisch**: De noodzakelijke wetswijziging voor het gebruik van de elektronische handtekening komt niet of laat tot stand

8 IMPLEMENTATIEPLAN

De automatisering van het bevragen en beantwoorden van HVG dient op een stapsgewijze manier opgezet te worden. Dit heeft als doel een omvangrijke transformatie beheersbaar te maken én te houden op zowel de korte als lange termijn. Door concrete (deel)resultaten en een natuurlijke vorm van go/no-go beslismomenten kan de keuze voor een continuering naar het volgende plateau expliciet worden gemaakt, alsmede een eventuele koerswijziging.

Voor het realiseren van een plateau is een aantal technische en organisatorische componenten noodzakelijk. Het realiseren van de verschillende plateaus zou als een programma kunnen worden beschouwd. Kenmerk van de plateaus is dan de integratie van lopende en nieuwe initiatieven onder één gemeenschappelijke noemer en besturing. In zo'n programma werken verschillende betrokken overheidsorganisaties (lees departementen, gegevensmakelaars en de betrokken Overheidsdiensten) samen aan de realisatie van het plateau.

Onder een programma kunnen verschillende (losse) projecten worden ingericht welke de realisatie van een component tot doel hebben. Sommige componenten kennen een langere ontwikkeltijd (bijvoorbeeld ETSI.nl) dan andere. Sommige componenten kunnen los van andere componenten worden ontwikkeld (TTP's) terwijl andere componenten juist sterk met elkaar samenhangen (bijvoorbeeld de componenten rondom het Centraal HVG-systeem)

Naast de organisatie aan overheidszijde is een goed werkende vertegenwoordiging van aanbieders een belangrijke voorwaarde voor succes. De vertegenwoordiging dient als klankboord voor het programmamanagement, en kan ondersteunen bij de inrichting van de eerder genoemde projecten. Een dergelijke organisatievorm is niet alleen belangrijk voor de realisatie van HVG-plateaus. Ook initiatieven rondom HNAW en tappen kunnen baat hebben bij een heldere structuur waarbij belangen van verschillende stakeholders op één plaats integraal kunnen worden afgewogen.

Binnen de plateaus zijn nog een aantal keuzes te maken. Dit betreft in veel gevallen een organisatorische keuze. Een goede besturing van het programma, met de relevante stakeholders, is een randvoorwaarde voor het maken van die keuzes.

Het tijdspad waarop de plateaus zijn afgebeeld (2012-2014-2016) zijn door de onderzoekers gekozen op basis van een inschatting van ontwikkel- en implementatietijd. Het gaat echter niet alleen om techniek, maar ook om wetgeving, organisatie en draagvlak. Bij de besluitvorming over de start van een eventueel programma, kan de keuze of en wanneer een component wordt gerealiseerd opnieuw gemaakt worden. In veel gevallen kan worden gekozen om componenten eerder of juist later te realiseren. Zo kan, het realiseren van een onafhankelijke functie binnen de gegevensmakelaar die zich richt op het verifiëren van de bevraging en onderliggende vordering/last kan eerder worden gerealiseerd indien de omstandigheden dit toestaan of zelfs vragen.

In onderstaand figuur zijn de verschillende componenten afgebeeld en gecategoriseerd naar actoren. De volgende (groepen van) actoren zijn onderscheiden:

- **Centrale Overheid:** Diverse (beleids)onderdelen van de centrale overheid betrokken bij de wet Bewaarplicht en het gebruik van Historische Verkeersgegevens (Justitie, EZ, BZK, PIDS). De onderdelen hebben regulier overleg en nemen gezamenlijk middels een stuurgroep beslissingen op de geïdentificeerde keuzes.
- **Overheidsdiensten:** De gezamenlijke diensten die bevoegd zijn om Historische Verkeersgevens te bevragen (Korpsen, I&V-diensten)
- **Openbaar Ministerie:** Het Openbaar Ministerie, met name Landelijk Parket en organisatieonderdelen verantwoordelijk voor processen en systemen (bijvoorbeeld ICTRO).
- **Gegevensmakelaar:** Het organisatieonderdeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van de Gegevensmakelaar
- **Aanbieders:** Aanbieders in de zin van de Telecomwet (zie Hoofdstuk 2)

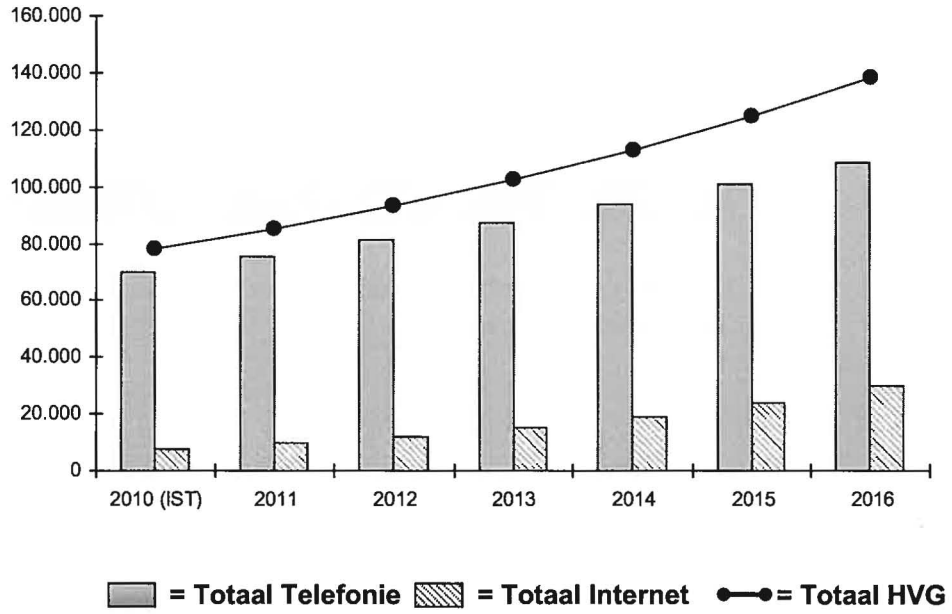
[redacted]

In bijlage I zijn de bouwblokken geplot langs de functionele domeinen Organisatie, Processen, Systeem& Functies, Integratie & Interfaces en (Informatie)Beveiliging.

9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De huidige situatie is beperkt toekomstvast

In 2009 zijn er ongeveer 78.000 bevragingen van historische verkeersgegevens (HVG) geweest. Het is de verwachting dat dit aantal de komende jaren verder zal groeien, met name het aantal internet-bevragingen zal sterk groeien. Zie Figuur 18.



Figuur 18. Aantal HVG-bevragingen (2010 - 2016)

Op dit moment worden bevragingen meestal per fax gedaan en zijn aanbieders vrij om te bepalen op welke wijze op deze bevraging wordt ingegaan. De huidige werkwijze kent de volgende beperkingen en knelpunten:

- **Beperkte effectiviteit en kwaliteit van het proces** (o.a. herinvoer van gegevens, slecht leesbare faxen en beperkte ondersteuning vanuit systemen);
- **Afscherming en vertrouwen** (o.a. beperkt vertrouwen in kwaliteit van proces, beperkte vertrouwensrelatie overheid en aanbieders, beperkte afscherming I&V-diensten);
- **Efficiency** (o.a. dubbele uitvoer van taken, afwezigheid van één loket, handmatige bewerkingen);
- **Rapportage** (o.a. geen voortgangsinformatie beschikbaar, niet eenvoudig om tegemoet te komen aan verplichtingen vanuit de Europese Richtlijn);
- **Overigen** (o.a. afwezigheid van standaardisatie rondom berichtverkeer).

Deze knelpunten in combinatie met de verwachte groei creëren uitdagingen om met het huidige proces op een kwalitatief hoogwaardig en kostenefficiënte manier het opsporingsinstrument in te blijven zetten.

Draagvlak bestaat om deze situatie te veranderen middels plateaus

De knelpunten worden breed in de keten onderkent. Vanuit de opdracht om een voorstel te ontwikkelen voor automatisering (van delen) van het proces is een uiteindelijke visie gevormd rondom het inrichten van één platform voor alle stakeholders.

Vanwege de complexiteit van het speelveld en de processen is het van belang om een verandering stapsgewijs op te zetten met concrete deelresultaten. De opdeling in drie zogenoemde *plateaus voor implementatie* geeft hier invulling aan. Voorafgaand aan de opdracht zijn door de opdrachtgever een aantal uitgangspunten gesteld waaraan oplossingen moeten voldoen:

1. Effectieve en efficiënte bevraging en aanlevering van gegevens maximaliseren
2. Kosten van de gehele keten minimaliseren
3. Rechtmatigheid bevraging en privacy burgers waarborgen
4. Toezicht naleving wetgeving mogelijk maken
5. Ontwikkeling zo veel mogelijk binnen de huidige wettelijke kaders en bevoegdheden
6. Gebruik van een informatiemakelaarsfunctie om oplossingen te bieden voor huidige knelpunten.

De volgende drie opeenvolgende plateaus, voldoen steeds beter aan die uitgangspunten en leveren een steeds grotere bijdrage aan het oplossen van de onderkende knelpunten.

- **Plateau I – Lean & Mean**: Met een beperkte inzet van middelen een substantieel resultaat boeken door *quick wins* te realiseren en bestaande projecten beter uitnutten.
- **Plateau II – Centraal HVG-systeem**: Door het beter inrichten van de organisatie en processen aan overheidszijde, alsmede een technische koppeling te realiseren, kan een Centraal HVG-systeem worden ingericht. Eén enkele gegevensmakelaar zal de spil vormen tussen Overheidsdiensten en met name de grote aanbieders.
- **Plateau III – Retentie Schakelpunt**: Het Retentie Schakelpunt zal de gehele keten zo effectief en efficiënt mogelijk automatiseren met een passend niveau van beveiliging.

Het groeppad brengt met name kwalitatieve baten

- Een hogere kwaliteit van het proces doordat berichten worden gestandaardiseerd en slecht leesbare faxen worden vervangen door elektronische berichten
- Door het reduceren van menselijke handelingen kan het aantal fouten worden teruggebracht en kan het proces sneller verlopen.

[redacted]

- Het is eenvoudiger om statusinformatie van bevragingen op te vragen.
- Het ontwerp maakt het mogelijk om beter te voldoen aan eisen en wensen rondom rapportage zoals de EU rapportageplicht voor het opleveren van meta informatie rondom het opsporingsmiddel HVG maar ook de afhandeling van declaraties van aanbieders wordt eenvoudiger.

De kostenstructuur per bevraging zal dalen bij automatisering

De plateaus en automatisering van het HVG proces zal op de langere termijn bijdragen aan een efficiënter, en daarmee kosteneffectiever proces. Tabel 32 geeft een overzicht van de gemiddelde bewerkingskosten (gerelateerd aan mendelijk handelen) per bevraging voor de gehele keten.

Tabel 32. Het effect van de plateaus op de gemiddelde kosten per bevraging

	IST-situatie	I: Lean and Mean	II: Centraal HVG systeem	III: Retentie schakel-punt
Kosten per bevraging (Telefonie)	€ 74	€ 66	€ 67	€ 35
Kosten per bevraging (Internet)	€ 108	€ 98	€ 97	€ 55

In plateau I worden de nodige baten geboekt, met als resultaat een efficiënter proces en dus lagere bewerkingskosten. In plateau II is dit effect beperkt (doordat het nieuwe systeem standalone bestaat en een handmatige slag benodigd is). In plateau III worde de voordelen van de koppeling van systemen echt duidelijk.

De plateaus voorzien in een toename van functionaliteit

De mate waarin de oplossingen voldoen aan de wensen van stakeholders neemt toe met elk plateau. Tabel 33 geeft de score van de drie plateaus aan ten opzichte van de IST-situatie voor zes categorieën van criteria. De voordelen worden vooral geboekt bij organisatie en processen (beter functioneren van de gehele keten) en bij informatiebeveiliging [redacted]. De verdere mate van automatisering heeft een nadelige invloed op de markt (relatief hoge belasting van kleine partijen) en op de toekomstvastheid (hoge kosten en lange doorlooptijd bij veranderingen).

Tabel 33. Het effect van de plateaus op de functionele wensen

Nr.	Categorie	I: Lean and Mean	II: Centraal HVG systeem	III: Retentie schakelpunt
1	Organisatie en processen (weging: 2)	1+	7+	10+
2	Impact op de markt (weging: 2)	0	0	1-
3	Techniek (weging: 1)	0	0	0
4	Toekomstvastheid (weging 1)	2-	2-/1+	4-
5	Wet en regelgeving (weging: 1)	0	0	1-
6	Informatiebeveiliging (weging: 2)	0	3+	3+
	Score	**1+ / 2-**	**11+ / 4-**	**14+ / 7-**
	Score (gewogen)	**2+ / 2-**	**21+ / 4-**	**27+ / 8-**

De business case bestaat op de lange termijn

De meerjarenraming, zie Tabel 34, toont de ontwikkeling van de totale lasten (capex en opex) ten opzichte van de mogelijke besparingen in proceskosten over de jaren heen.

Tabel 34. Meerjarenraming baten en lasten (x1.000)

	Plateau I		Plateau II		Plateau III	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale lasten (capex en opex)	€ 630	€ 140	€ 4.285	€ 2.030	€ 3.744	€ 2.700
Cumulatieve lasten (capex en opex)	€ 630	€ 770	€ 5.055	€ 7.085	€ 10.828	€ 13.528
Totale besparing tov voortbestaan IST	€ 605-	€ 572-	€ 581-	€ 533-	€ 4.807 -	€ 5.307-
Cumulatieve besparingen	€ 605-	€ 1.178-	€ 1.759 -	€ 2.292-	€ 7.099-	€12.406-
Verschil tussen lasten en besparingen	**€ 25**	€ 432 -	**€ 3.704**	**€ 1.497**	€ 1.063 -	€ 2.607-
Som cumulatieve lasten en besparingen	**€ 25**	€ 408-	**€ 3.296**	**€ 4.793**	**€ 3.730**	**€ 1.123**

In de onderzochte periode (2011-2016) leiden de voorgestelde interventies nog niet tot een positieve financieel resultaat, ondanks dat er substantiële besparingen kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het verschil tussen de lasten en de baten in 2016 mag verondersteld worden dat in 2017 de cumulatieve baten groter zullen zijn dan de cumulatieve lasten.

Samenwerken en organiserend vermogen is de sleutel tot een succesvolle verandering

Het succes van de verandering in het HVG proces is voor een groot deel afhankelijk van de wijze waarop de verschillende stakeholders aan overheidszijde gaan samenwerken.
Allereerst is het hiervoor van belang dat alle actoren de richting van de ontwerpen onderschrijven. Daarnaast dient op de korte termijn overeenstemming bereikt te worden over de organisatie en programmastructuur waarbij een centrale regie functie verantwoordelijk is voor het coördineren van de deelprojecten en mijlpalen zoals ontworpen in dit rapport.

Binnen de realisatie van de plateaus dienen nog een aantal (fundamentele) keuzes te worden gemaakt. Onder andere over de positie van de gegevensmakelaar. Vanuit efficiencyoverwegingen ligt concentratie voor de hand waarbij dan ook de positie van het CIOT en andere makelaarsfuncties kunnen worden betrokken.

A Literatuur

Agentschap Telecom, Eindrapport Nulmeting Wet Bewaarplicht telecommunicatiegegevens, 1 maart 2010

Arnbak, A.M., Alles onder controle, masterscriptie informatierecht UvA, juli 2009

CIOT, Business case Historische NAW, maart 2010

ISPam.nl, *Analyse hostingmarkt*, augustus 2009

Ministerie van Economische Zaken, *Memorie van toelichting Telecommunicatienet hoofdstuk 13*, 2009

Ministerie van Justitie, *Interne notitie gegevensmakelaar*, 5 februari 2010

Opta, *Breedband – Openbare Rapportage*, 2008

Opta, *Marktaandelen in aantal laagcapacitaire telefoonaansluitingen*, juli 2008

Opta, *Mobiel – Openbare Rapportage*, 2008

Sogeti, Procesmodel geautomatiseerde lastgeving tapbevelen, rapport uitgebracht aan bureau PIDS, december 2007

Stratix, *Grenzen aan de aftapbaarheid?*, rapport uitgebracht aan het ministerie van Economische Zaken, oktober 2009

B In het onderzoek betrokken organisaties

Centrale Overheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninksrijksrelaties
Ministerie van Justitie
Ministerie van Economische Zaken
Bureau PIDS

Overheidsdiensten
Politie Amsterdam-Amstelland
Politie Kennemerland
Politie Haaglanden
Politie Twente
Politie Limburg-Zuid
Algemene Inlichtingen en Veilgheidsdienst
Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst

Gegevensmakelaar
Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)
CIOT

Aanbieders

Overige partijen
Openbaar Ministerie – Landelijk Parket

Agentschap Telecom

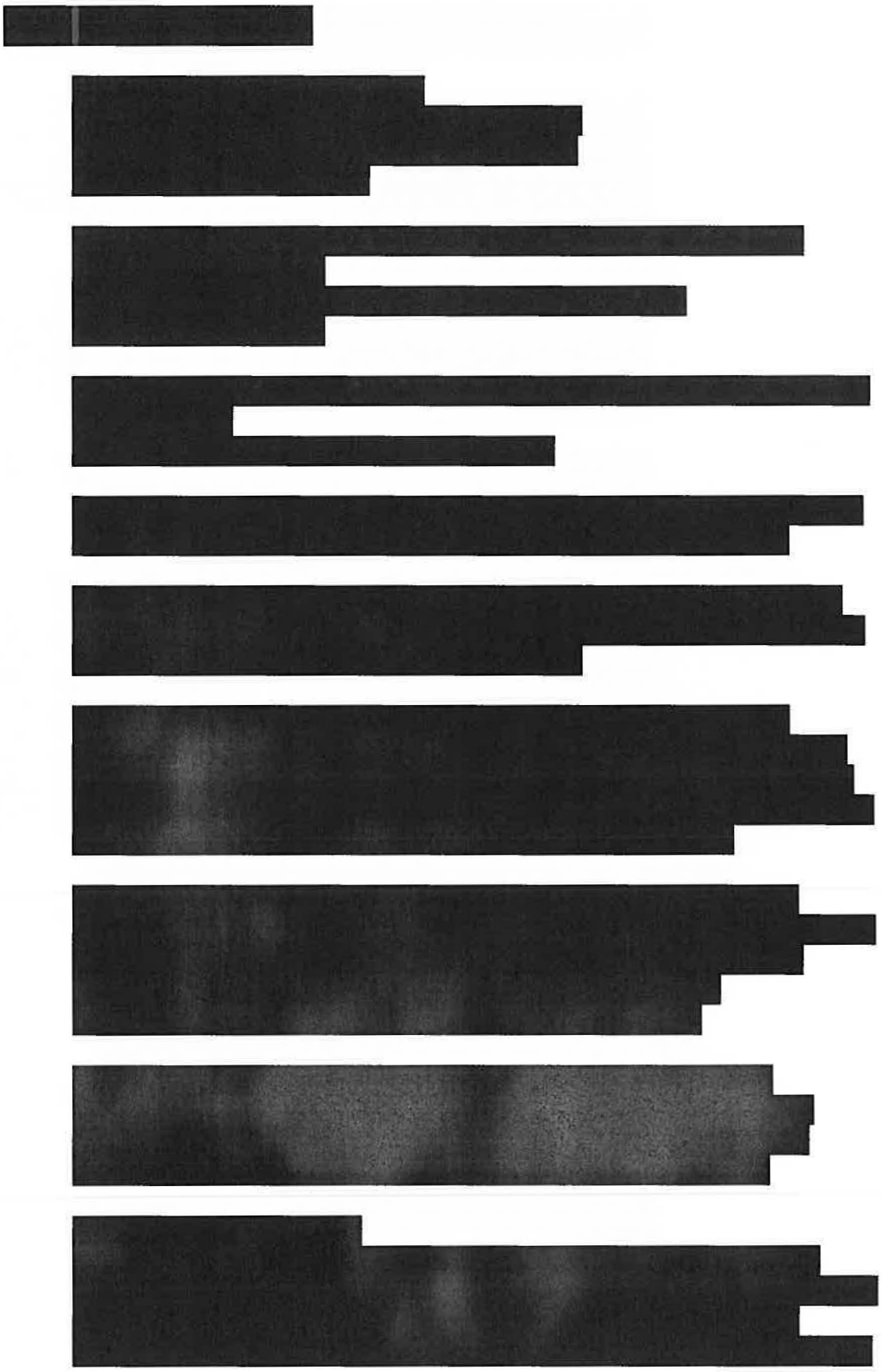
C Afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (BZK)
AID	Algemene Inspectiedienst (LNV)
AT	Agentschap Telecom (EZ)
BOB	Bijzondere OpsporingsBevoegdheden
BOD	Bijzondere OpsporingsDiensten
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CIOT	Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket Administratie Systeem
[redacted]	
DIRR	Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen- en OpsporingsDienst- Economische ControleDienst (Financiën)
FTE	Full Time Equivalent
GM	GegevensMakelaar
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
HNAW	Historische Naam, adres en woonplaats
HVG	Historische Verkeersgegevens
HvD	Hoofd van de I&V-dienst
I&V-diensten	Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
[redacted]	
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IMEI	International Mobile Equipment Identity
IP	Internet Protocol
ISP	Internet Service Provider
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KLPD-ULI	Unit Landelijke Interceptie van KLPD
Kmar	Koninklijke Marechaussee (Defensie)
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (Defensie)
MvT	Memorie van Toelichting
NAW	Naam, adres en woonplaats
OD	Overheidsdienst (een in dit documenten gehanteerde verzamelnaam voor de (Bijzondere) Opsporingsdiensten en Inlichtingen- & Veiligheidsdiensten
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PDF	Portable Document Format
[redacted]	
PIDS	Platform Interceptie, Decryptie en Signaalanalyse
PKI	Public Key Infrastructure
PV	Proces Verbaal
Pw	PolitieWet
RDHI	Retained Data Handover Interface

RIC	Regionaal Interceptiecoordinator
RIPE	Réseaux IP Européens
SIDN	Stichting Internet Domeinregistratie Nederland
SIM	Subscriber Identity Module
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SZW)
SPOC	Single Point Of Contact
Sv	Wetboek van Strafvordering
TTP	Trusted Third Party
Tw	Telecommunicatiewet
VROM-IOD	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer - Inlichtingen- en Opsporingsdienst
VoIP	Voice over IP
vtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WIF	Webinzagefunctie
Wiv	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002
XML	Extensible Markup Language

[redacted]

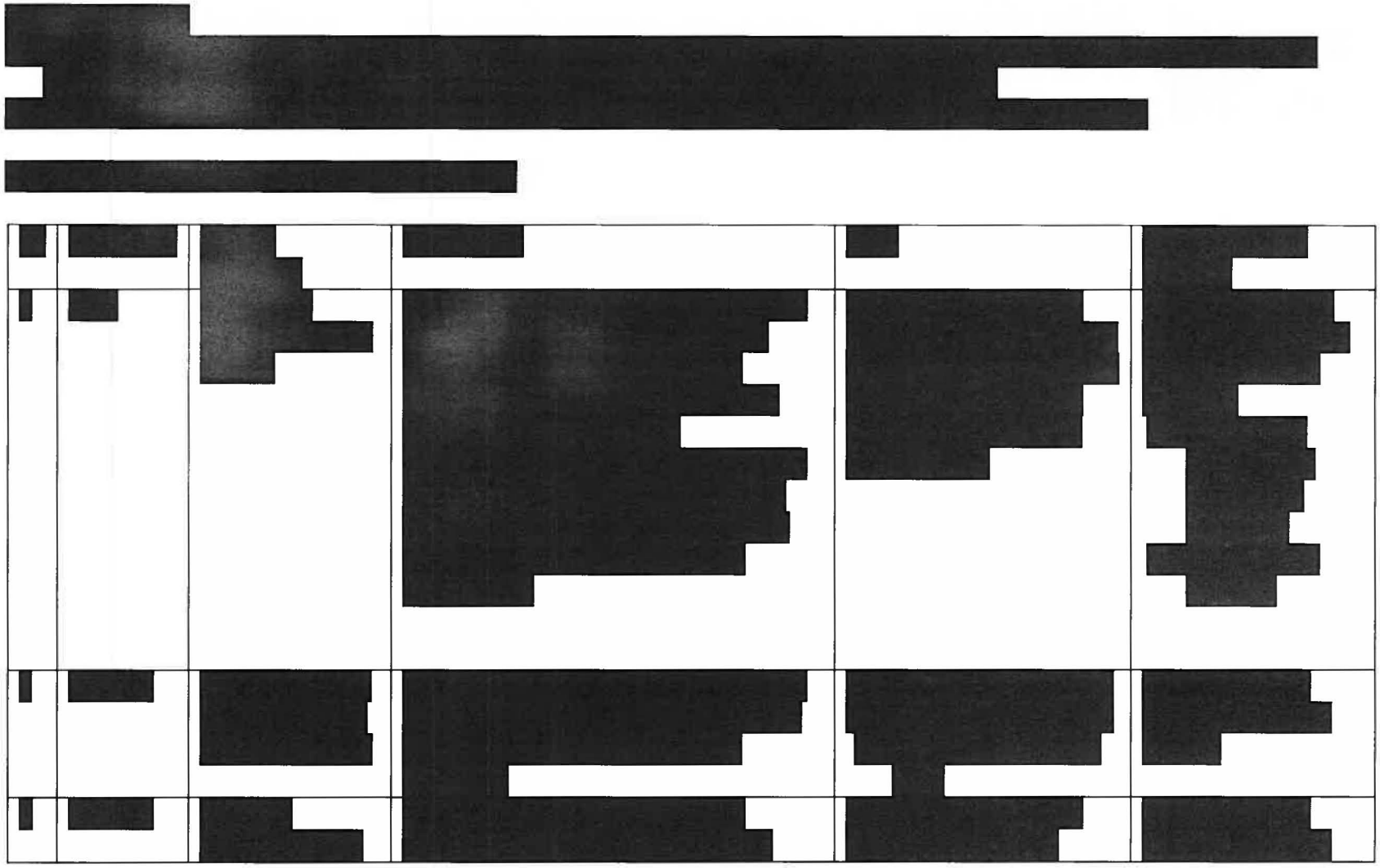
[redacted]

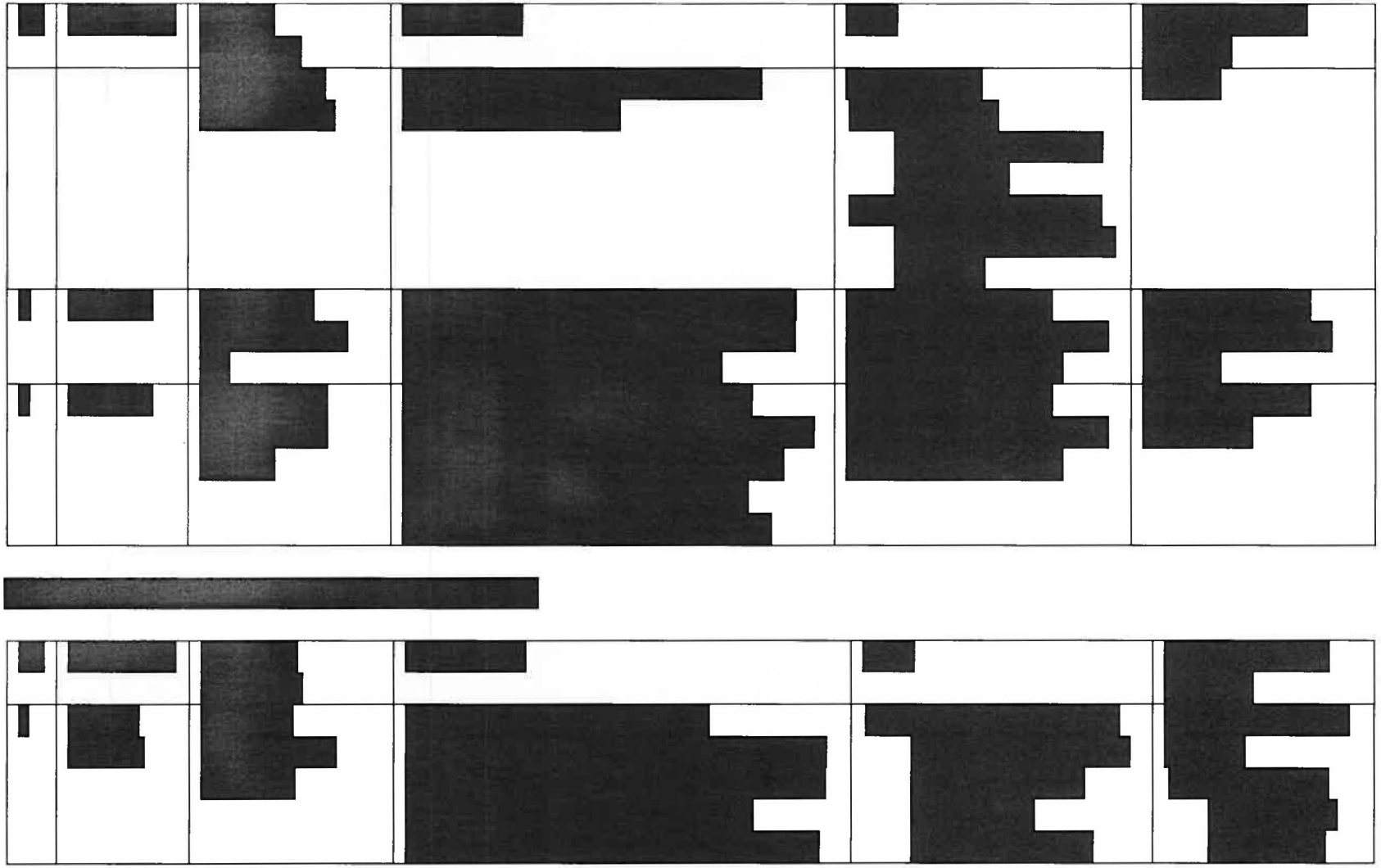




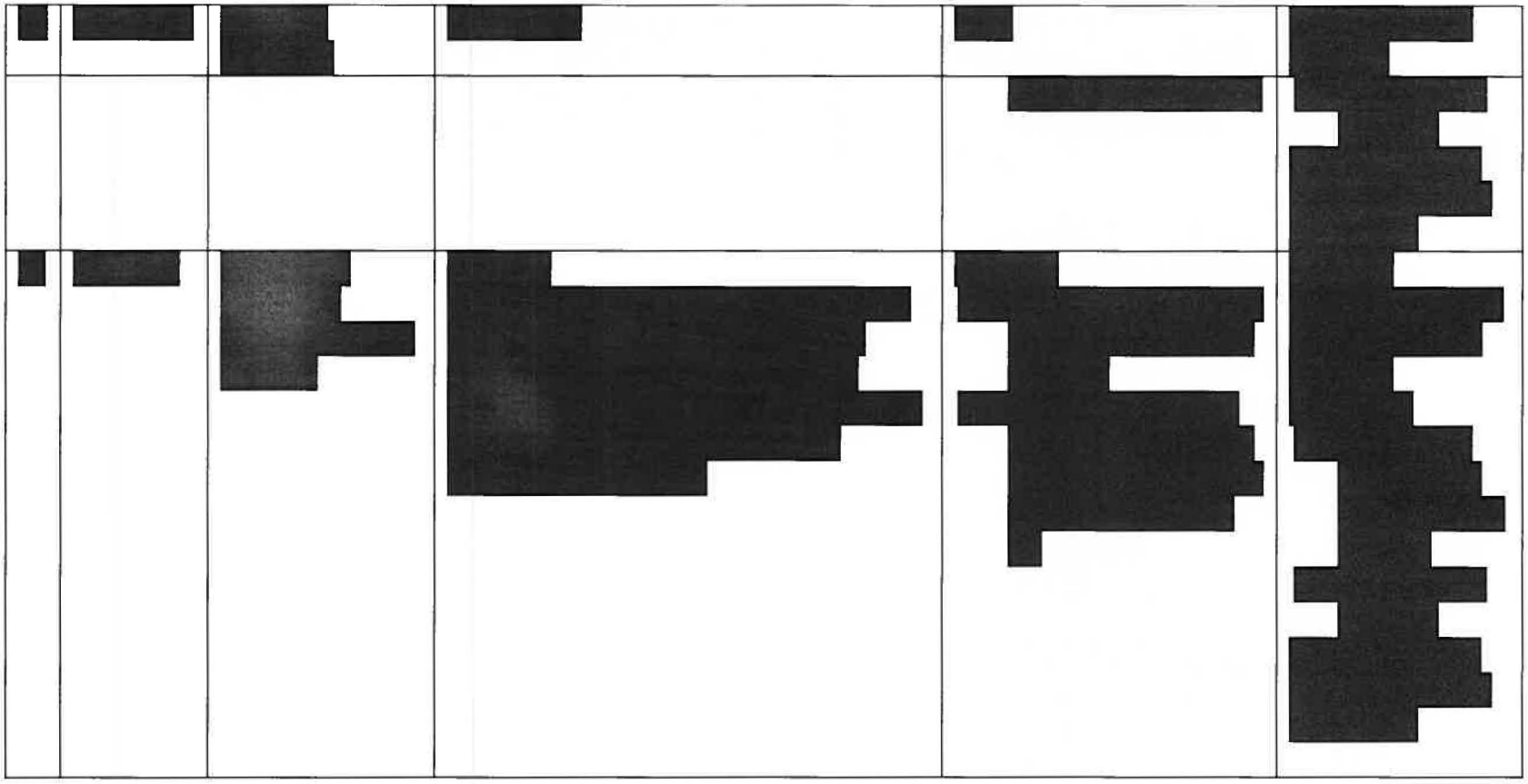
[redacted]



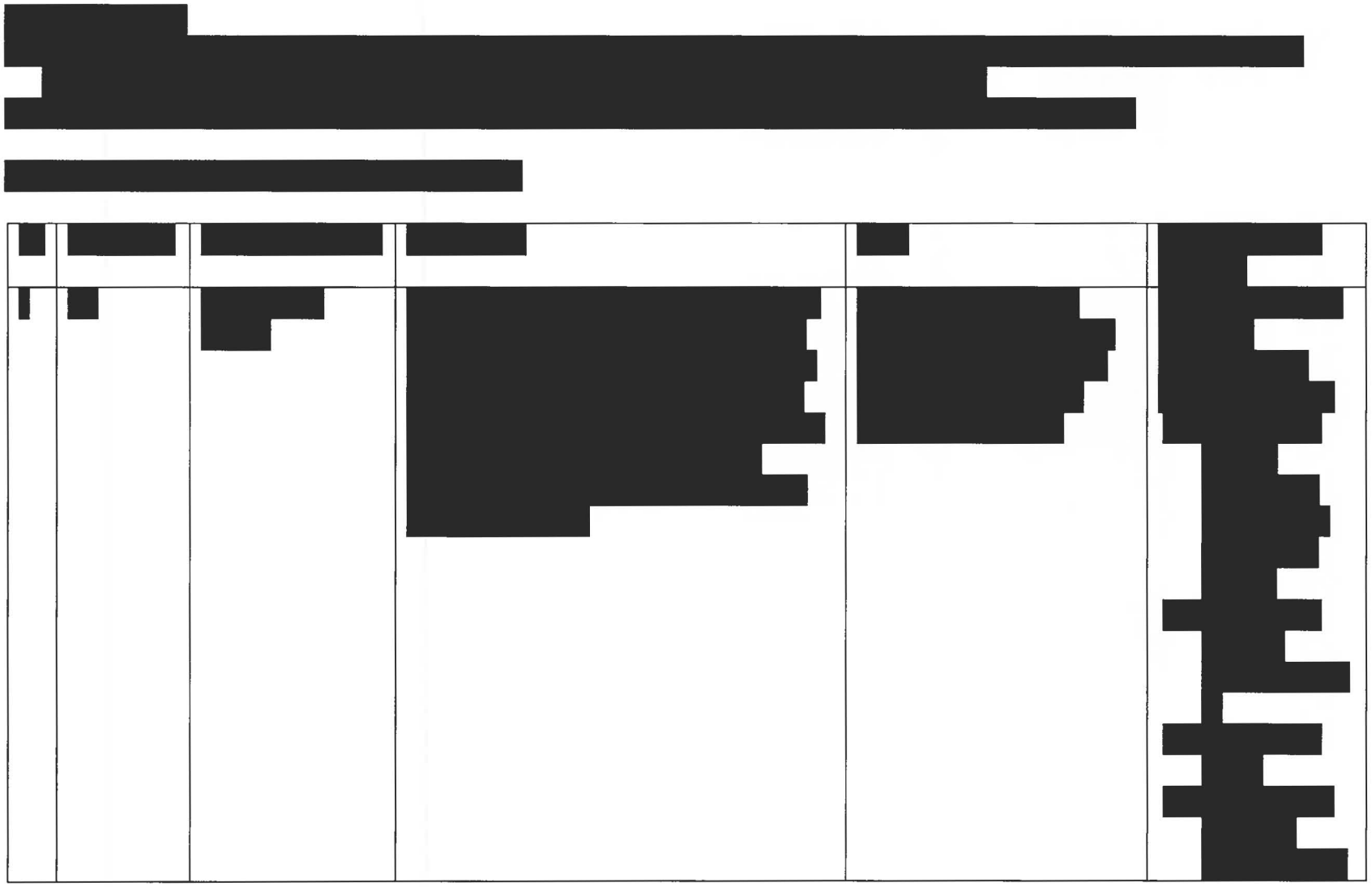


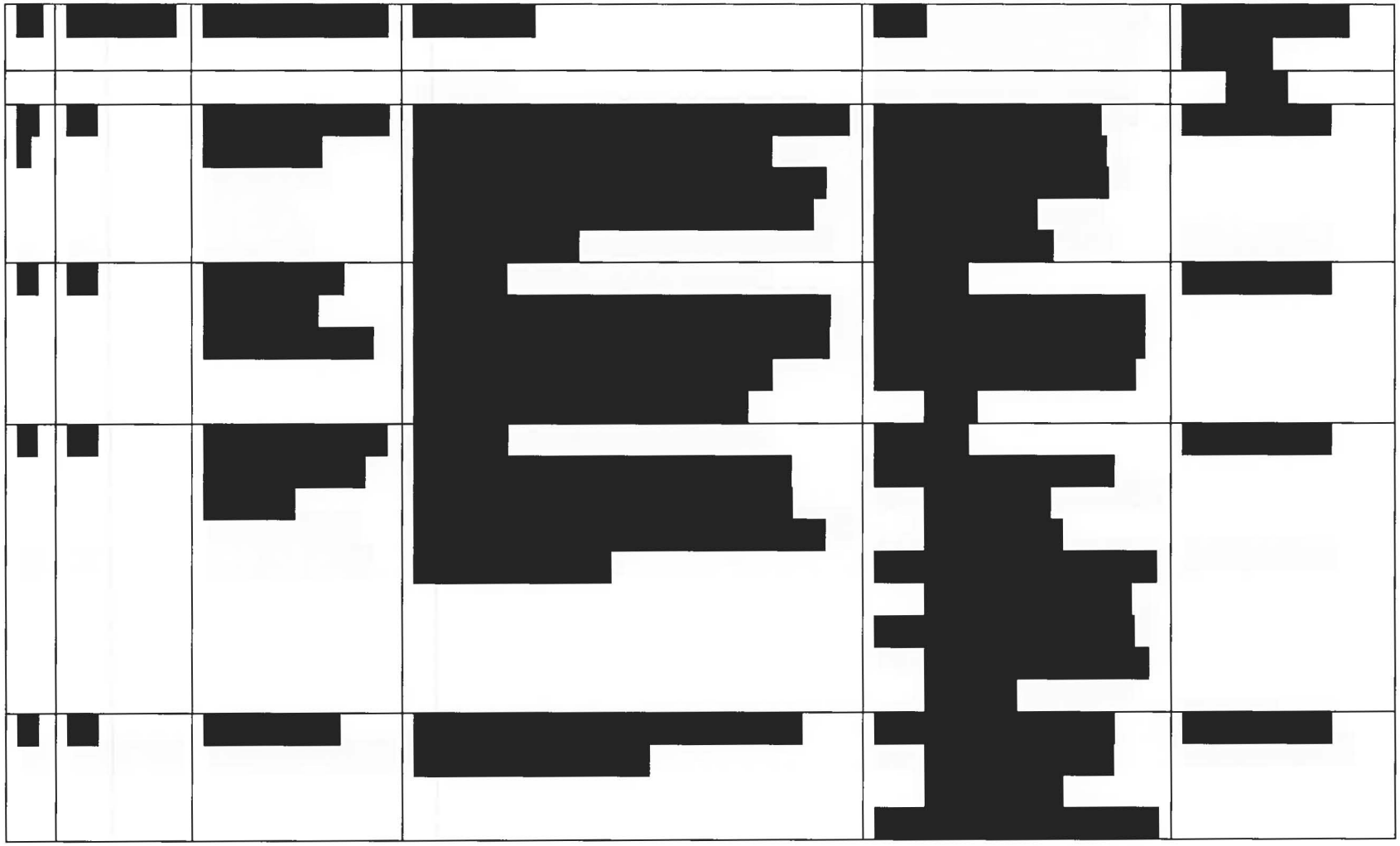


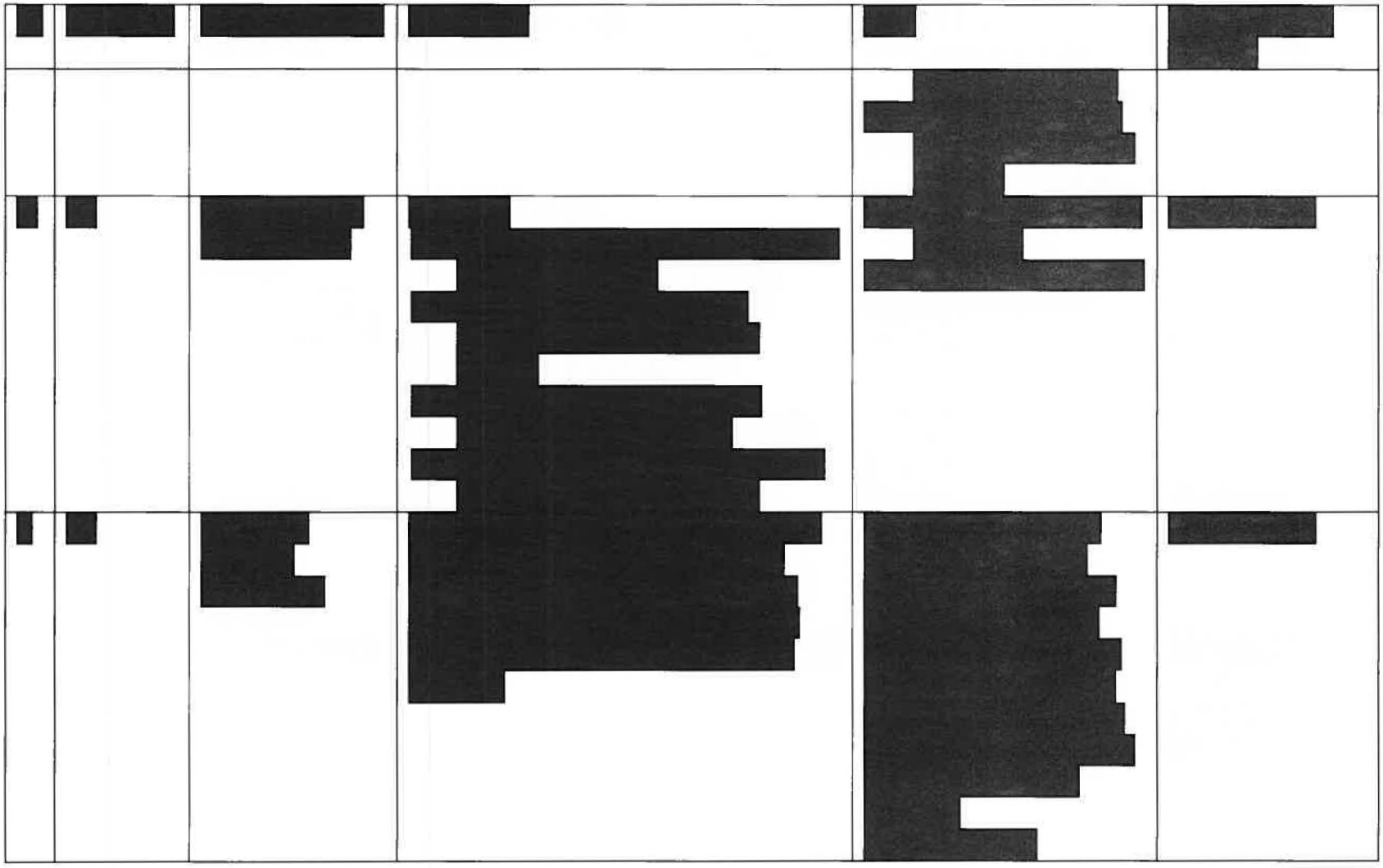




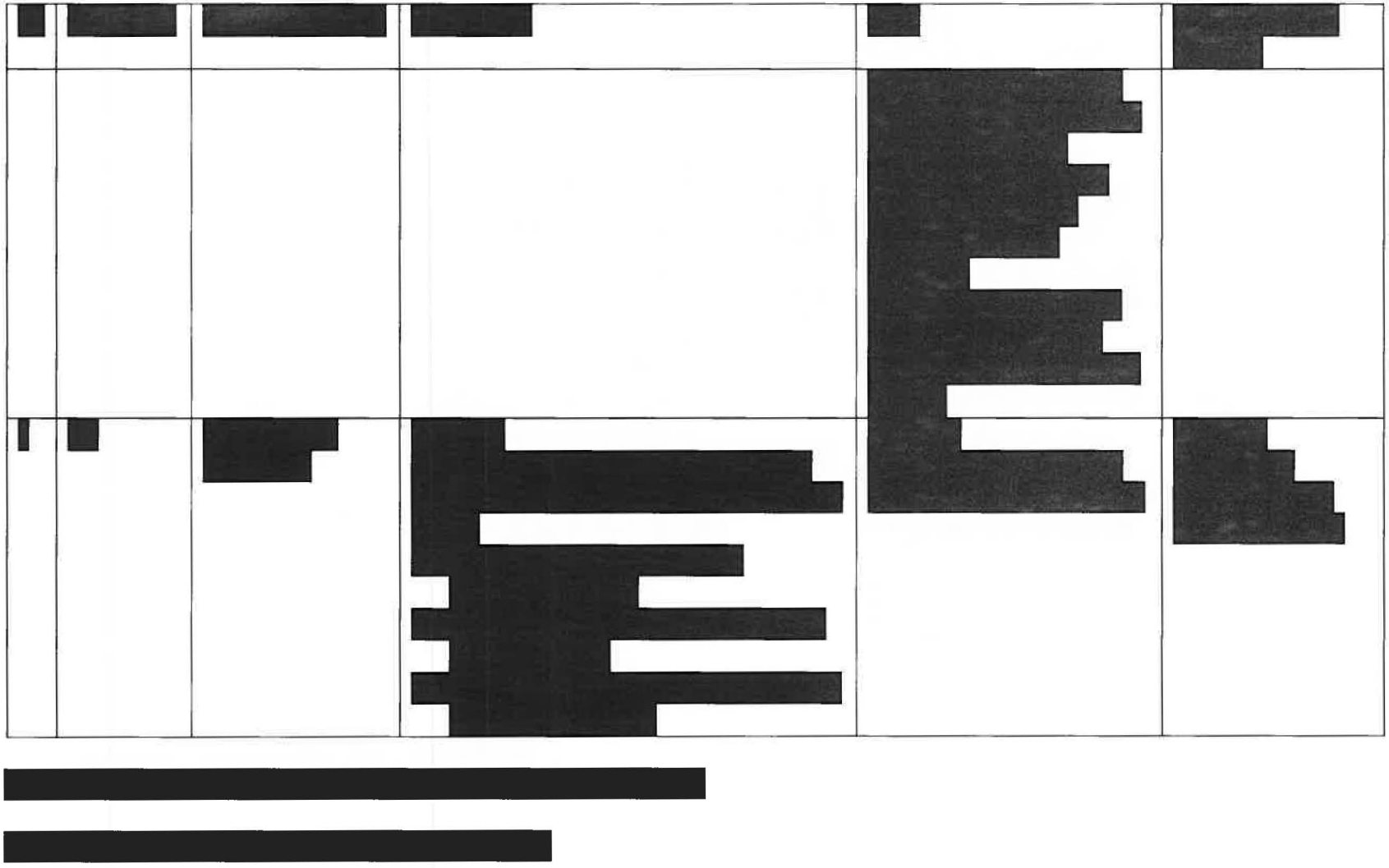
[redacted]

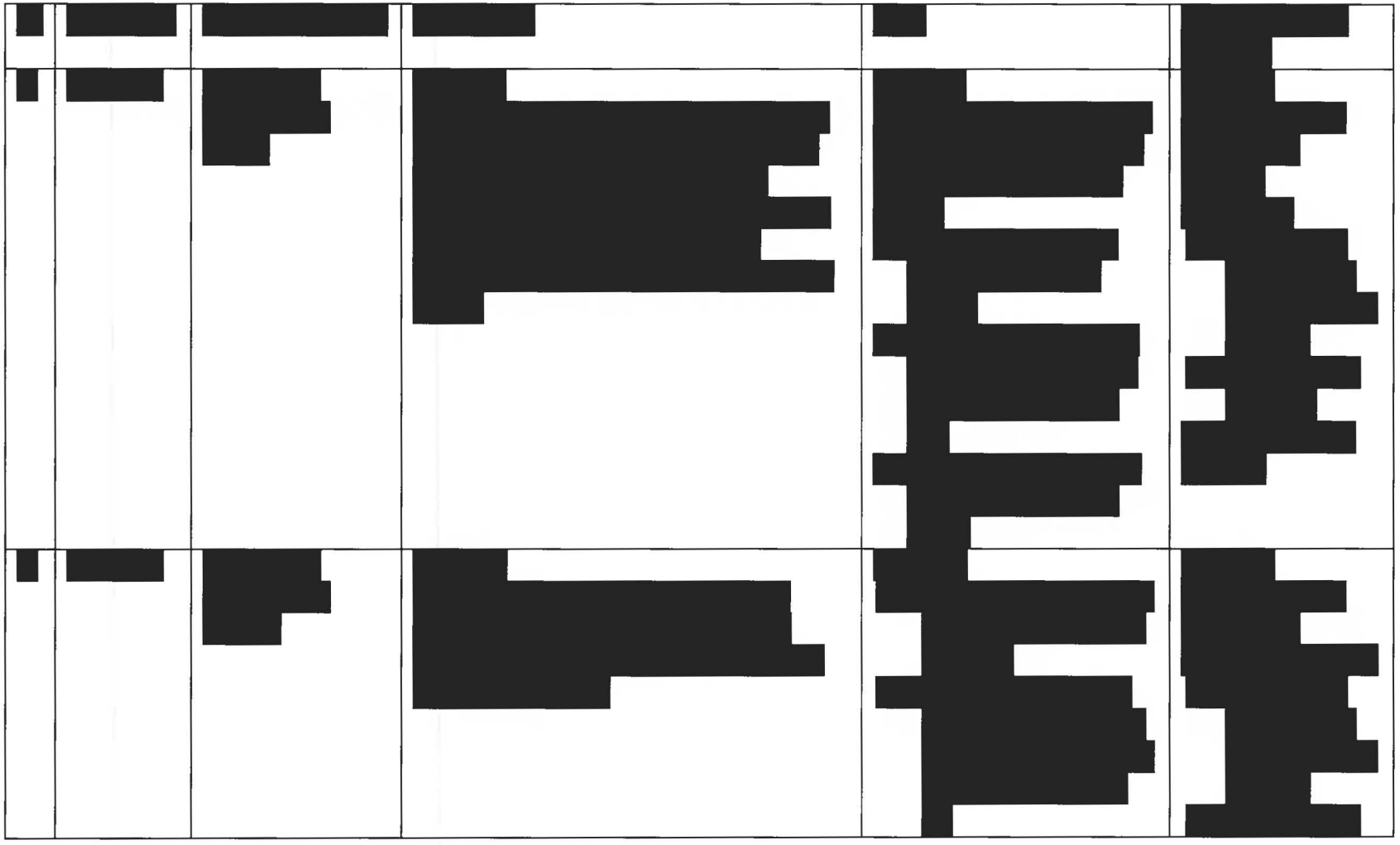


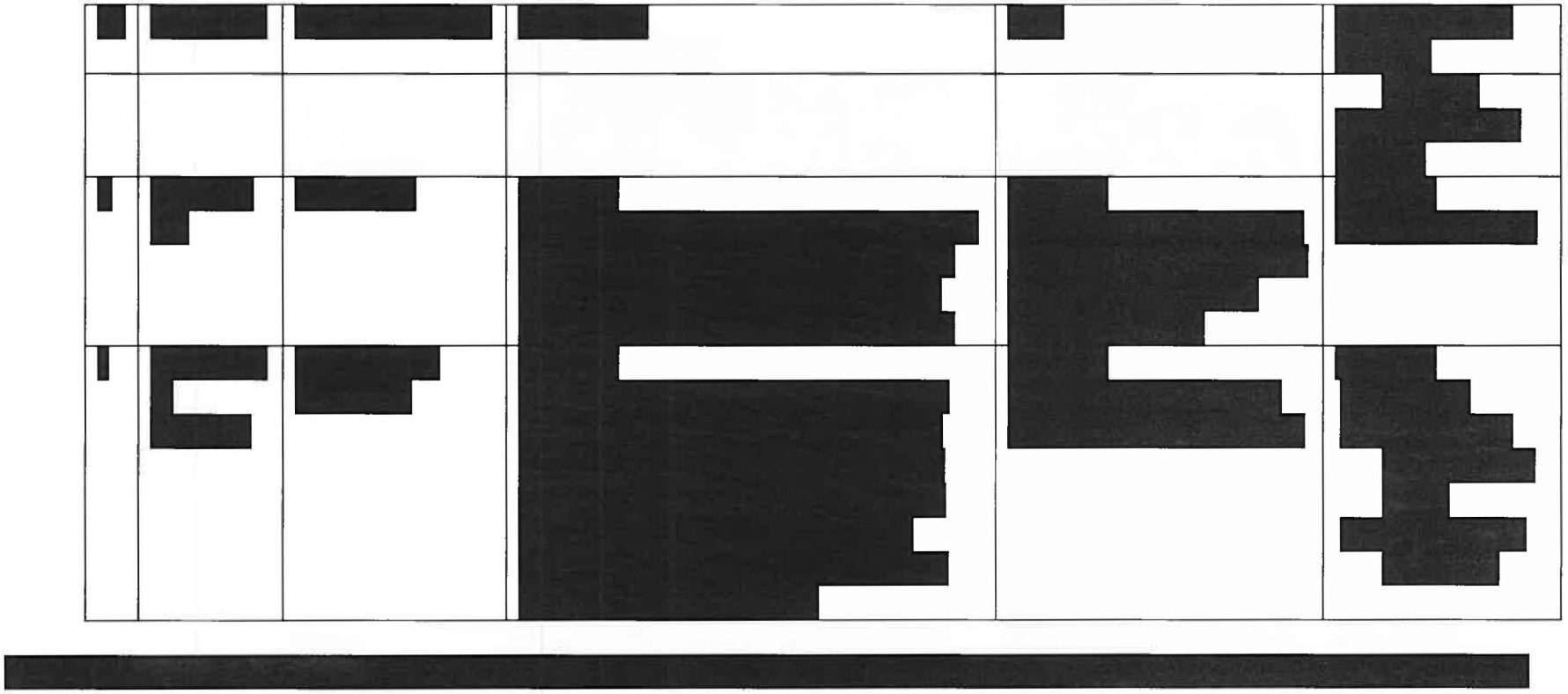


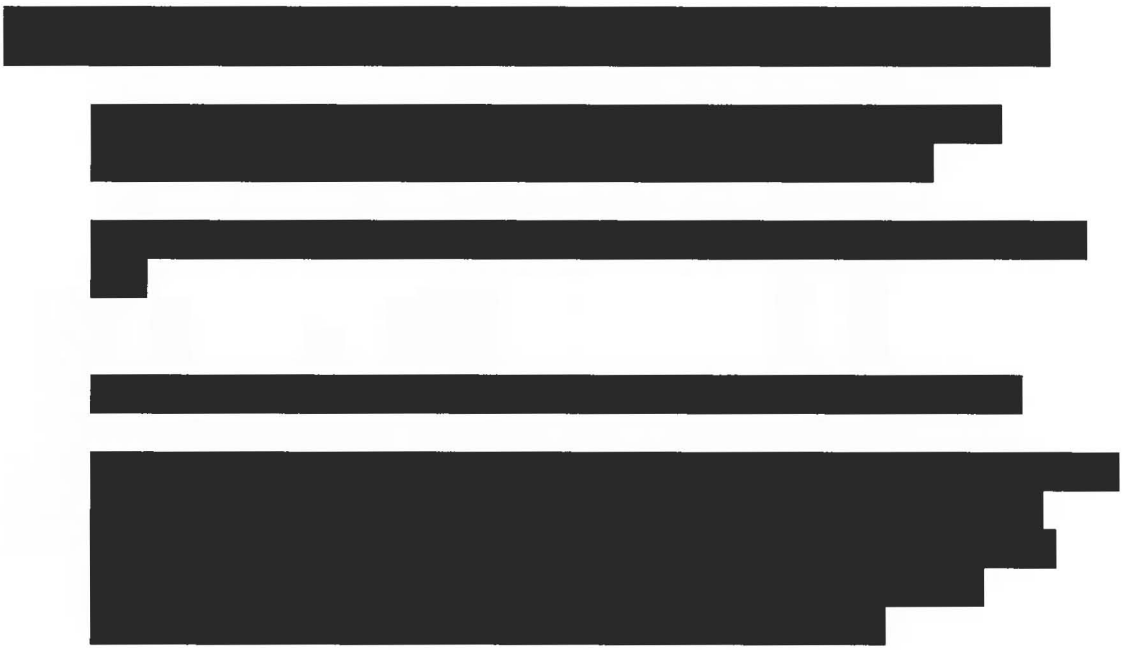




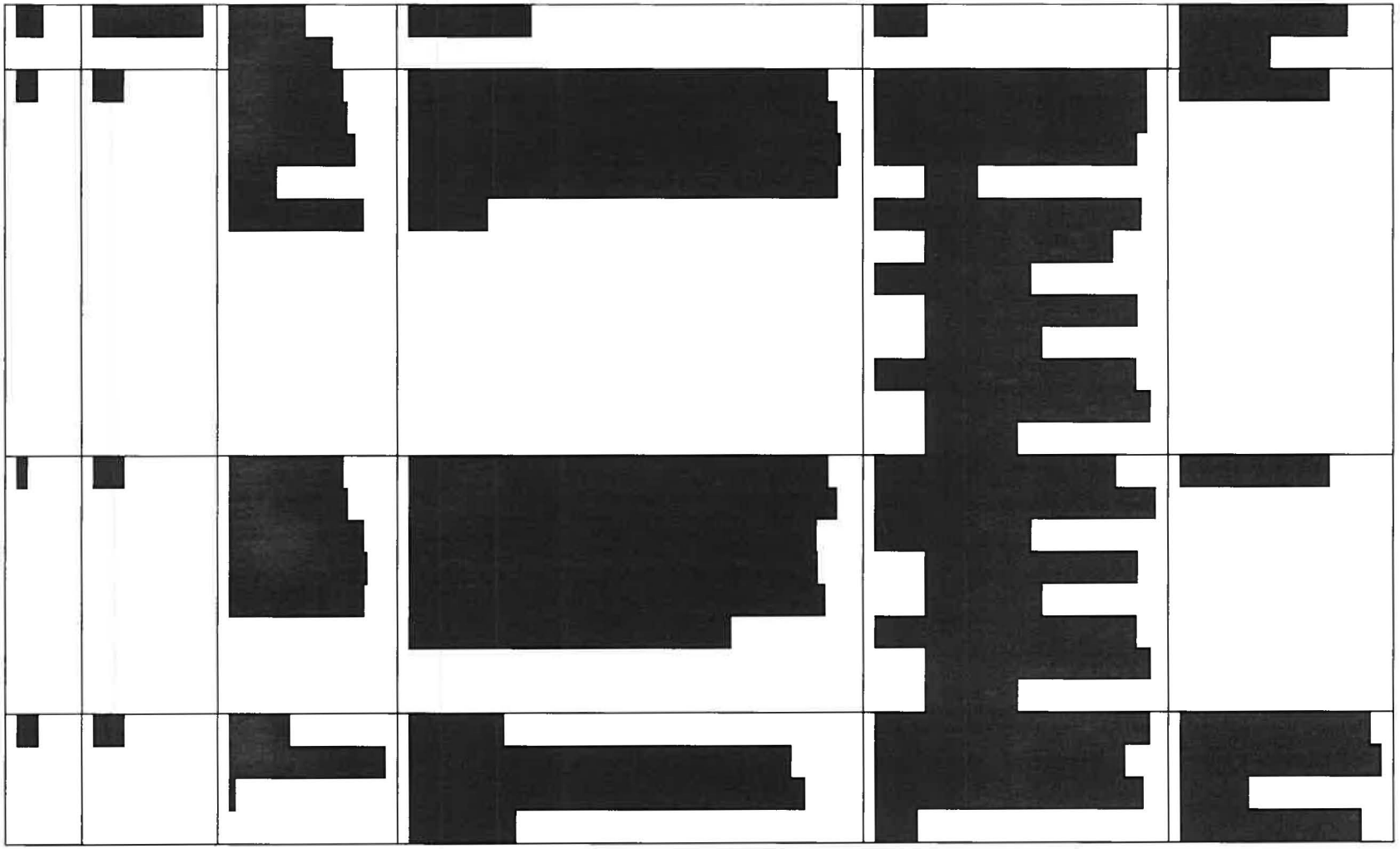








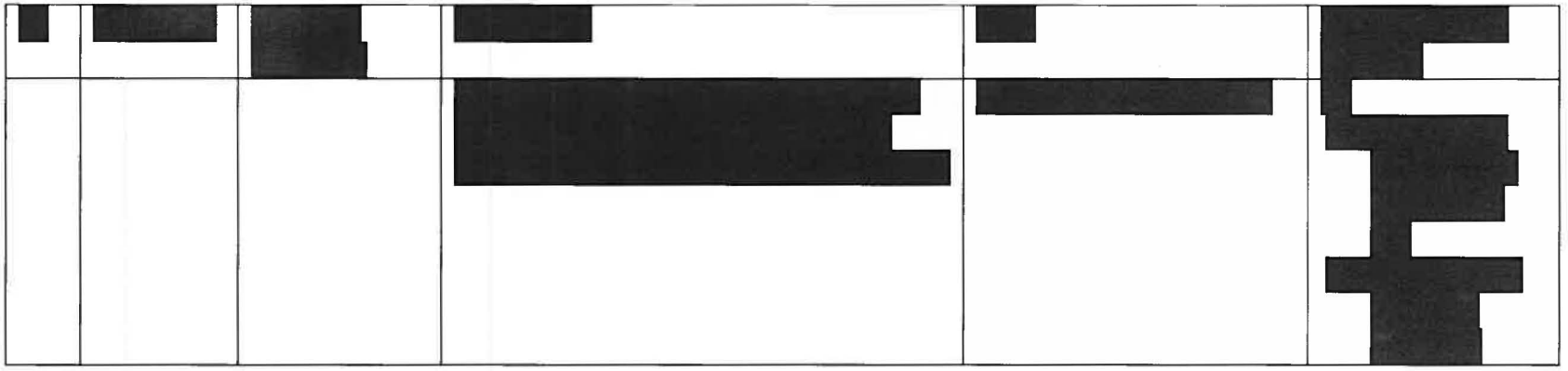












H Toelichting op het rekenmodel

In hoofdstuk 7 van het rapport wordt het rekenmodel onderliggend aan de businesscase geïntroduceerd. In deze bijlage wordt dit rekenmodel nader toegelicht.

Het rekenmodel is grofweg onderverdeeld in een viertal modules: input, marktmodellen, plateaus en output. Het figuur hieronder geeft deze opbouw schematisch weer.



N.B. De opbouw van de marktmodellen, aantal HVG, verderling per actoren, ontwikkelingen etc wordt uitvoerig beschreven in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk gaan wij dieper in op het calculatie deel van het rekenmodel en de onderliggende aannames. Wij zoomen daarom in op de berekeningen van de belangrijkste batenpost, namelijk de besparing op proceskosten.

Proceskosten

De inschatting van het totaal aantal bevragingen is verdeeld naar de verschillende actoren op basis van de huidige verdeling. Hiermee berekent het rekenmodel het absolute aantal HVG bevragingen wat elke actor de komende jaren zal verwerken.

Daarnaast is in het rekenmodel de absolute bewerkingstijd in minuten ingegeven. Deze bewerkingstijd wordt vermenigvuldigd met het aantal bevragingen dat de actor krijgt te verwerken in dat jaar. Daarmee berekent het model hoeveel minuten de actor in totaal bezig is met de HVG bevragingen.

Vervolgens is het van belang om te bepalen hoeveel deze minuten kosten. Voor deze calculatie baseren wij ons op de *Handleidingoverheidstarieven 2009*. Op basis van deze tarieven weten we wat elke medewerker (ingeschaald op schaal 8) kost, inclusief overheid en locatiekosten. De handleiding geeft

ook het aantal productieve minuten per jaar waarmee we uiteindelijk kunnen bereken wat elke minuut per medewerker kost. We gebruiken hiervan het gemiddelde voor alle verschillende actoren in de gehele keten.

Dit leidt tot onderstaande formule voor de berekening van de proces gerelateerde kosten per actor:

$$Proceskosten_Actorx_{jaarx} = Proces_Minuten_Actor_{jaarx} * Kosten_FTE_Minuten_{jaarx} * Aantal_HVG_Actor_{jaarx}$$

Het totaal aan proceskosten wordt berekend door de som te nemen van alle actoren:

$$Totale\ proceskosten_{jaarx} = \Sigma\ (Proceskosten_Actorx_{jaarx})\ \textit{(voor alle actoren)}$$

Deze som wordt daarmee berekend voor alle actoren en voor de verschillende type bevragingen (telefonie en internet bevragingen). Door de totale proceskosten te delen op het aantal bevragingen ontstaat ook inzicht in de proceskosten per bevraging. In onderstaande tabel (informatie ook opgenomen in tabel Tabel 28. Meerjarenraming baten) zijn de uitkomsten van deze berekening voor 2010 opgenomen:

	2010 (IST)
Gemiddeld jaarlijks aantal telefonie-bevraging (uniek)	70.200
Gemiddeld jaarlijks aantal internet-bevraging (uniek)	7.800
Gemiddelde bewerkingstijd per telefonie-bevraging (min)	66
Gemiddelde bewerkingstijd per internet-bevraging (min)	96
Kosten per telefonie-bevraging	€ 74
Kosten per internet-bevraging	€ 108
Gemiddelde proceskosten telefonie-bevraging	€ 5.165.988
Gemiddelde proceskosten internet-bevraging	€ 843.779
Totale proceskosten	€ 6.009.767

Uit de tabel wordt duidelijk dat er in 2010 zo'n 70.000 HVG aanvragen voor telefonie worden verwacht. Met deze aanvragen zijn de verschillende actoren totaal (gemiddeld rekening houdend met grote, middelgrote en kleine aanbieders) zo'n 66 minuten bezig. Dit gewogen gemiddelde komt uit de bandbreedte van doorlooptijden die tussen de 1 en 3 uur ligt. Voor Internet ligt dat gemiddelde rond de 96 minuten. Gewogen gemiddeld over beide typen vragen is dit 69 minuten.
Vanuit de gemiddelde kosten van een schaal 8 medewerker, betekent dit zo'n 74 euro per bevraging. Deze kosten hebben alleen betrekking op de daarvoor ingezette capaciteit van de medewerkers. Reeds gedane investeringen in productiemiddelen of vergoedingen zijn niet in deze analyse betrokken. Deze beschouwen we als "sunk". Investeringen in de alternatieve oplossingen zijn wel meegenomen. Vergoedingen richtingen aanbieders zijn eveneens buiten beschouwing gelaten. Daarnaast maken wijzigingen in het vergoedingssysteem geen onderdeel uit van dit onderzoek. Wij beschouwen de vergoeding daarom als een constante waarbij er geen verschil is tussen de huidige en toekomstige situatie. Om deze reden is de vergoedingensystematiek ook niet in de businesscase betrokken.

Besparing op proceskosten

De drijver van de kwantitatieve of financiële baten in de businesscase Dataretentie is de mogelijke besparing op proceskosten door automatisering. De besparing oftewel winst, wordt men name bepaald door de mate waarin een plateau in staat is, menselijk handelen te vermijden. In het rekenmodel zijn per plateau aannames gedaan over de mogelijke besparingen op procesminuten. De besparingen op procesminuten worden in onderstaande tabel weergegeven.

	2010 (IST)	Plateau I		Plateau II		Plateau III	
Totale winst in bewerkingstijd per telefonie-bevraging (min)	235	-10	-10	-22	-22	-109	-109
Totale winst in bewerkingstijd per internet-bevraging (min)	330	-14	-14	-33	-33	-145	-145

Deze besparing kan uiteraard ook worden uitgedrukt in proceskosten, namelijk door de proceskosten van het plateau uit te rekenen en deze af te trekken van de proceskosten in 2010, zie formule.

$$\Delta Proceskosten_Actorx_{jaarx} = Proceskosten_Actorx_jaarx+1 - Proceskosten_Actorx_jaarx$$

De totale besparing aan proceskosten ligt daarmee op.

$$Totale\ besparing\ proceskosten_{jaarx} = \Sigma (Proceskosten_Actorx_{jaarx+1} - Proceskosten_Actorx_{jaarx+1}) \textit{ (voor alle actoren)}$$

[redacted]