



Vooronderzoek evaluatie van automatische nummerherkenning geheimhoudergesprekken advocatuur

In opdracht van:

WODC

Project:

2012.052

Publicatienummer:

2012.052.1251

Datum:

Utrecht, 8 mei 2013

Auteurs:

Frank Bongers
Rudi Bekkers
Tommy van der Vorst
Reg Brennenraedts
David van Kerkhof

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Managementsamenvatting | 5 |
| 1 Inleiding | 11 |
| 1.1 Aanleiding voor het vooronderzoek | 11 |
| 1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen van het vooronderzoek | 12 |
| 1.3 Aanpak van het vooronderzoek..... | 14 |
| 1.4 Leeswijzer | 14 |
| 2 Automatische nummerherkenning | 15 |
| 2.1 Inleiding | 15 |
| 2.2 Weg naar automatische nummerherkenning..... | 15 |
| 2.3 Afspraken stelsel automatische nummerherkenning | 19 |
| 2.4 Technische beschrijving automatische nummerherkenning..... | 20 |
| 3 Terugblik op automatische nummerherkenning | 25 |
| 3.1 Inleiding | 25 |
| 3.2 Afspraken en hun haalbaarheid | 25 |
| 3.3 Implicaties van eerdere problemen | 27 |
| 3.4 Opvattingen over het hoofdonderzoek | 29 |
| 4 Vooruitblik op het hoofdonderzoek | 33 |
| 4.1 Inleiding | 33 |
| 4.2 Hoofdvragen, afgeleide vragen, methoden en bronnen | 33 |
| 4.3 Analyse van Type-1 en Type-2 fouten | 39 |
| 4.4 Keuzes in de aanloop naar het hoofdonderzoek | 42 |
| Annex 1: Gesprekspartners interviewronde..... | 45 |
| Annex 2: Deelnemers slotbijeenkomst..... | 47 |
| Annex 3: Geraadpleegde bronnen..... | 49 |
| Annex 4: Definities & afkortingen..... | 51 |

De begeleidingscommissie voor het vooronderzoek bestond uit: prof. dr. ir. P.F.A. (Piet) Van Mieghem (TUDelft; voorzitter), mr. E.C. (Corine) van Ginkel (WODC), mr. G.K. (Ard) Schoep (Universiteit Leiden) en drs. J.W. (Jos) van Wetten (Ministerie van Veiligheid & Justitie).

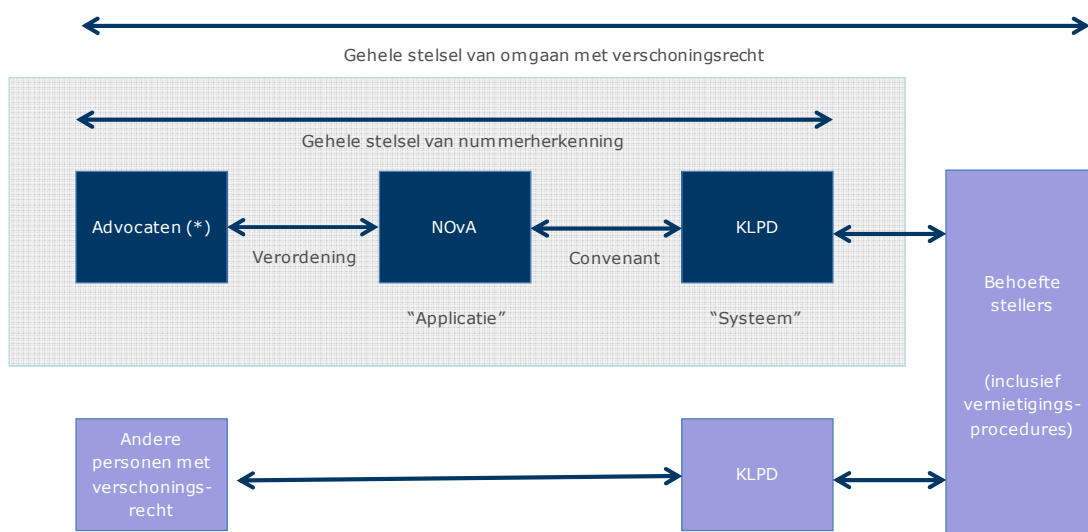
© 2013 WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Managementsamenvatting

Achtergrond & afbakening vooronderzoek

In opdracht van het WODC, daartoe verzocht door de Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft Dialogic een *vooronderzoek* uitgevoerd voor de evaluatie van het stelsel van automatische nummerherkenning voor de advocatuur. Het doel van dit stelsel is te voorkomen dat vertrouwelijke communicatie (telefoongesprek, SMS-bericht of fax) tussen een advocaat en zijn cliënt die onder een tap is geplaatst, wordt af- en uitgeluisterd door de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Binnen dit stelsel herkent en filtert het nummerherkenningssysteem dergelijke gesprekken automatisch bij binnenkomst bij de tapfaciliteit van de Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), Unit Landelijke Interceptie (ULI), waarna deze gesprekken niet meer ter beschikking komen voor de tapkamers van de politie.

Het volgende figuur geeft een schematische weergave van de positie van automatische nummerherkenning in het gehele stelsel van omgaan met verschoningsrecht. Het stelsel van automatische nummerherkenning omvat de technische filter én de afspraken tussen de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de politie, het KLPD/ULI, het OM en het ministerie van Veiligheid & Justitie (vastgelegd in een convenant en een verordening). Het stelsel omvat dus *niet* de geheimhoudergesprekken met andere vertrouwenspersonen, zoals artsen en geestelijken.



(*) Inclusief personen met een van advocaten afgeleid verschoningsrecht

In het convenant staat dat het systeem voor nummerherkenning (het grijze vlak in de figuur hierboven) zal worden geëvalueerd en dat de resultaten van de evaluatie aan de Tweede Kamer zullen worden aangeboden. In dit rapport wordt daarmee het stelsel van automatische nummerherkenning bedoeld, en wordt in het vervolg wordt met 'het systeem' het technisch filter voor het blokkeren van geheimhoudergesprekken zoals geïmplementeerd bij het KLPD bedoeld. Tijdens het bepalen van de opzet van de evaluatie constateerde het WODC dat er onzekerheid bestond over de verkrijgbaarheid en bruikbaarheid van de benodigde gegevens. Daarnaast werd duidelijk dat de opzet de instemming en medewerking van de betrokken convenantpartijen verdient. Derhalve heeft het WODC besloten eerst een vooronderzoek te laten doen, om uitsluitel over deze

onzekerheden te verkrijgen, zodat op basis van een definitieve opzet, waarvoor instemming van betrokken partijen is verkregen, het hoofdonderzoek (de evaluatie) kan plaatsvinden.

Focus & aanpak vooronderzoek

In dit vooronderzoek staan wij bij de volgende vragen stil:

1. Welke gegevens zijn over automatische nummerherkenning beschikbaar, en op welke wijze kunnen deze gegevens gebruikt worden voor het hoofdonderzoek?
2. Bij welke opzet van het hoofdonderzoek zijn alle betrokken partijen bereid mee te werken en/of data aan te leveren?
3. Welke afspraken hebben de (convenant)partijen onderling gemaakt ten aanzien van de uitvoering van automatische nummerherkenning?
4. Wat zijn de implicaties van gebeurtenissen die zijn voorgevallen bij de invoering van het filter?
5. Geeft het vooronderzoek aanleiding veranderingen aan te brengen in het hoofdonderzoek, bijvoorbeeld ten aanzien van onderzoeksvragen?

De aanpak bestaat uit vier elementen:

1. Desk research waarin een inventarisatie is gemaakt van beschikbare relevante gegevens en literatuur. Het gaat daarbij onder andere om de volgende (soorten) documenten: het Convenant Nummerherkenning, Verordening Nummerherkenning, Kamerbrieven, systeembeschrijvingen, eerdere onderzoeken, wetenschappelijke publicaties, et cetera.
2. Interviews met betrokken partijen (OM, Politie/KLPD, NOvA, advocaten, experts). Middels deze gesprekken is niet alleen relevante informatie over de materie verzameld, maar is ook nagegaan hoe betrokken partijen tegen het hoofdonderzoek aankijken en op welke wijze zij hieraan kunnen bijdragen.
3. Een consensus meeting (in de slotfase van het onderzoek) met vertegenwoordigers van de convenantpartijen (OM, Politie/KLPD, NOvA). Hierin is de opzet van het hoofdonderzoek (de evaluatie) gepresenteerd en bediscussieerd.
4. Deze rapportage, waarin de resultaten van de hierboven beschreven stappen zijn gebundeld.

Terugblik: Eerste ervaringen

Wij hebben in het vooronderzoek onderzocht wat de eerste ervaringen met automatische nummerherkenning zijn. Degenen die menen dat **het glas half leeg** is, onderbouwen dat vooral met de (technische) knelpunten die een effectieve werking van automatische nummerherkenning belemmeren. Daarbij gaat het om:

1. Problemen rond de gebruikte beveiligingscertificaten belemmeren het beveiligd aanleveren van geheimhoudernummers door geheimhouders (Diginotar, eind 2011);
2. Een groot aantal (4.000) door de NOvA aangeleverde geheimhoudernummers die onterecht niet toegevoegd zijn aan het filter (begin 2012);

3. Het real-time uitluisteren van geheimhoudergesprekken bleek door het systeem niet onmiddellijk geblokkeerd te worden (zomer 2012).

Er bestaat verder een interpretatieverschil over *het moment waarop* een opname vernietigd wordt na herkenning. In de praktijk worden geheimhoudergesprekken wel opgenomen, maar direct toegankelijk gemaakt. De vernietiging vindt vervolgens plaats na afloop van het gesprek (door overschrijving). De term 'blokkeren' is in het convenant weliswaar bedoeld als 'niet opnemen', maar in het systeem geïmplementeerd als 'voorkomen van kennisneming van het geheimhoudergesprek met een advocaat'.

Degenen die vinden dat **het glas halfvol** is, wijzen er ondermeer op dat alle convenantpartijen zich probleemeigenaar voelen en dat zij – ondanks de geconstateerde knelpunten – gezamenlijk werken aan een succesvolle implementatie van het stelsel en het systeem. Verder wordt opgemerkt dat het systeem stapsgewijs verbetert en dat daardoor het filteren van geheimhoudergesprekken met advocaten steeds beter gebeurt.

Betrokkenen zien graag de volgende onderwerpen belicht worden in het hoofdonderzoek:

1. De technische werking en effectiviteit van het systeem van automatische nummerherkenning, waarbij overlap met eerdere audits voorkomen moet worden.
2. Het vertrouwen van convenantpartijen in elkaar, in de werking van het systeem, en in het nakomen van afspraken.
3. De mate waarin het systeem van automatische nummerherkenning de gesprekken die onder het verschoningsrecht vallen daadwerkelijk filtert en vernietigt.
4. De dekkinggraad en actualiteit van de geregistreerde en aangeleverde geheimhoudernummers van de advocatuur.
5. De efficiëntiewinsten die met het stelsel zijn behaald, bijvoorbeeld een vermindering van administratieve lasten voor tapmedewerkers.
6. De kosten en baten van het stelsel, o.a. op het niveau van de advocatenkantoren;
7. De toekomstvastheid van het stelsel en het systeem, bijvoorbeeld met het oog op nieuwe technologische ontwikkelingen, en de afspraken in het convenant en de verordening.

Vooruitblik: Inhoud en opzet van het hoofdonderzoek

Het WODC stelt de volgende hoofdvragen centraal in het hoofdonderzoek:

1. Wat kan worden gezegd over de werking van het systeem van filteren van geheimhoudernummers?
2. Komen partijen afspraken na zoals vastgelegd in het convenant nummerherkenning?
3. Hoe staat het met de naleving en de handhaving van de verordening op de nummerherkenning?
4. Zijn kantoren bekend met de condities waaronder voor hen het systeem van nummerherkenning effectief werkt? Welke maatregelen hebben deze kantoren getoond op deze condities genomen?

Wanneer wij deze vragen vergelijken met de additionele onderwerpen die de betrokkenen in het vooronderzoek noemen, blijken de aandachtspunten niet ver uiteen te lopen. Methoden die ingezet kunnen worden in het hoofdonderzoek betreffen onder meer deskresearch, diepte-interviews, (web)panels, analyse van audit- en loggegevens en workshops. Oorspronkelijk had het WODC het plan opgevat om een steekproef te houden van niet-gefilterde geheimhoudergesprekken, om vervolgens te achterhalen waarom deze geheimhoudergesprekken niet gefilterd zijn. Dit blijkt in de praktijk moeilijk uit te voeren zijn. De geheimhoudingsverklaring tussen het KLPD en de leverancier van het systeem van automatische nummerherkenning levert beperkingen op voor het delen van gegevens door de politie met onderzoekers. Een gesprek dat onder verschoningsrecht valt – ook al is het niet opgenomen / afgeluisterd – zal volgens de advocatuur nooit ter sprake kunnen komen in bijvoorbeeld een interview, omdat daarmee toch het risico bestaat dat bewust of onbewust de inhoud van het gesprek aan bod komt.

Het vooronderzoek zou ook duidelijkheid verschaffen over de bruikbaarheid van audits en loggegevens voor het hoofdonderzoek. Dit is niet mogelijk gebleken. Ten eerste stelt het KLPD een (zware) screeningseis aan de onderzoekers alvorens zij toegang krijgen tot deze gegevens. Ten tweede is het KLPD gebonden aan de eerder genoemde geheimhoudingsverklaring met de leverancier van het systeem voor automatische nummerherkenning. De beschikbaarheid van en toegang tot deze gegevens vraagt in het hoofdonderzoek dus opnieuw om aandacht.

Om goed zicht te krijgen op de effectiviteit van het stelsel van automatische nummerherkenning, en de redenen waarom deze effectiviteit mogelijk achterblijft, hebben we in het hoofdrapport een raamwerk ontwikkeld op basis van Type-1 en Type-2 fouten (analoog aan een veel voorkomend type probleemafweging in de wetenschap). Onderstaande tabel verduidelijkt deze opzet. De Type-1 fouten (ook: 'False Positives') betreffen in deze context die gevallen waarin een gesprek wordt geselecteerd voor filtering waar dat niet had moeten gebeuren. Type-2 fouten (ook: 'False Negatives') betreffen in deze context die gevallen waarin een gesprek niet geselecteerd is voor blokkering terwijl dat wel had moeten gebeuren.

| | Geheimhoudergesprek | Niet-geheimhoudergesprek |
|-----------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Gefilterd | Correct | Type 2-fout |
| Niet gefilterd | Type 1-fout | Correct |

Het raamwerk staat ons toe op een systematische manier de elementen te identificeren die de effectiviteit van het systeem beïnvloeden. Vervolgens kan worden bekeken welke elementen belangrijk gevonden worden (sommige zijn bijvoorbeeld ontwerpkeuzen of compromissen, andere zijn het gevolg van een technisch defect), en kan bekeken worden in welke mate de fout ook meetbaar of observeerbaar is.

Aandachtspunten hoofdonderzoek

bij de uitvoering van de – aan de Tweede Kamer toegezegde – evaluatie van automatische nummerherkenning spelen volgens ons de volgende overwegingen:

1. Noodzaak van het hoofdonderzoek: klein of groot?
Belanghebbenden zien geen heil in evaluatie van de effectiviteit van het systeem zolang nog niet is voldaan aan alle randvoorwaarden voor volledige werking van het systeem. Aan de belangrijkste randvoorwaarde (de volledigheid van de lijst

met geheimhoudernummers die door NOVA wordt aangeleverd) kan ten vroegste pas in oktober 2013 worden voldaan.

2. Timing van het hoofdonderzoek: vroeg of laat?

Het hoofdonderzoek zou praktisch gezien direct kunnen starten na afronding van het vooronderzoek. Het nadeel van een directe uitvoering van de evaluatie is dat bestaande opvattingen en knelpunten – die in de breedte (h)erkend worden – bevestigd worden en de evaluatie dus weinig nieuwe inzichten oplevert.

3. Focus van het hoofdonderzoek: organisatie, techniek of beide?

Belanghebbenden menen dat de focus van de evaluatie op de organisatie moet liggen, waarbij wel bekeken kan worden of de techniek conform afspraken is ingericht. De techniek is daarnaast reeds in verschillende audits onderzocht, en de evaluatie zou dat niet opnieuw moeten doen. In onze ogen kan daar alleen aan tegemoet worden gekomen wanneer de inhoud van de audits bekend is, en gebruikt mag worden in de evaluatie.

4. Deelnemers in het hoofdonderzoek: strategisch en operationeel?

Het vooronderzoek was in opzet en vraagstelling beperkter dan het hoofdonderzoek. Eén van de gevolgen is dat aan het vooronderzoek vooral convenantpartijen op meer strategisch niveau participeerden. Het hoofdonderzoek zou breder van opzet kunnen zijn. Om goed inzicht te krijgen in de werking en effectiviteit van automatische nummerherkenning is betrokkenheid van de werkvloer in onze optiek essentieel.

Met bovenstaande aandachtspunten in ogenschouw zijn de belanghebbenden overeengekomen dat het moment waarop met het hoofdonderzoek – dat beloofd is aan de Tweede Kamer - kan worden gestart af te laten hangen van de resultaten van een eerste meting van effectiviteit door het KLPD. Wanneer blijkt dat het percentage onterecht niet-gefilterde gesprekken substantieel lager is dan de streefwaarde van 95% is dat aanleiding meteen tot een evaluatie over te gaan (rond 1 januari 2014). Anders zullen in het bij te stellen convenant afspraken worden gemaakt over de start van de evaluatie (later dan 1 januari 2014).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het vooronderzoek

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J), daartoe verzocht door de Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft Dialogic een *vooronderzoek* uitgevoerd voor de evaluatie van het systeem van automatische nummerherkenning voor de advocatuur en de afspraken daaromtrent. Het doel van automatische nummerherkenning (waarvan de werking in het volgende hoofdstuk wordt toegelicht) is te voorkomen dat vertrouwelijke communicatie via telefoon (inclusief SMS) of fax van een advocaat met zijn cliënt die onder een tap is geplaatst, wordt af- en uitgeluisterd door politie en het Openbaar Ministerie (OM). Met het systeem van nummerherkenning worden dergelijke gesprekken door een geautomatiseerd systeem gefilterd uit de bij de tapfaciliteit van de Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), Unit Landelijke Interceptie (ULI) binnenkomende gesprekken en kunnen deze gesprekken niet ter beschikking komen aan de tapkamers van politie. Het betreft dus alleen geheimhoudergesprekken tussen advocaten en cliënten, niet de geheimhoudergesprekken met andere vertrouwenspersonen als artsen en geestelijken. Bij de opsporing betrokken politieambtenaren en officieren van justitie kunnen daardoor geen kennis nemen van de inhoud van de vertrouwelijke gesprekken. Ook kan daardoor worden voorkomen dat geheimhouderinformatie ongewild terecht komt in strafdossiers.

Het systeem van nummerherkenning¹ is op 1 mei 2011 in werking getreden. De bij het systeem betrokken partijen, te weten de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOVA of de Orde), de politie, het KLPD/ULI, het OM en het ministerie, hebben een convenant gesloten (zie paragraaf 2.3) waarin rechten en verplichtingen betreffende de uitvoering zijn vastgelegd. In het convenant is tevens opgenomen dat het systeem zal worden geëvalueerd (Artikel 11; zie hieronder) en dat de evaluatie aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Artikel 11: Evaluatie

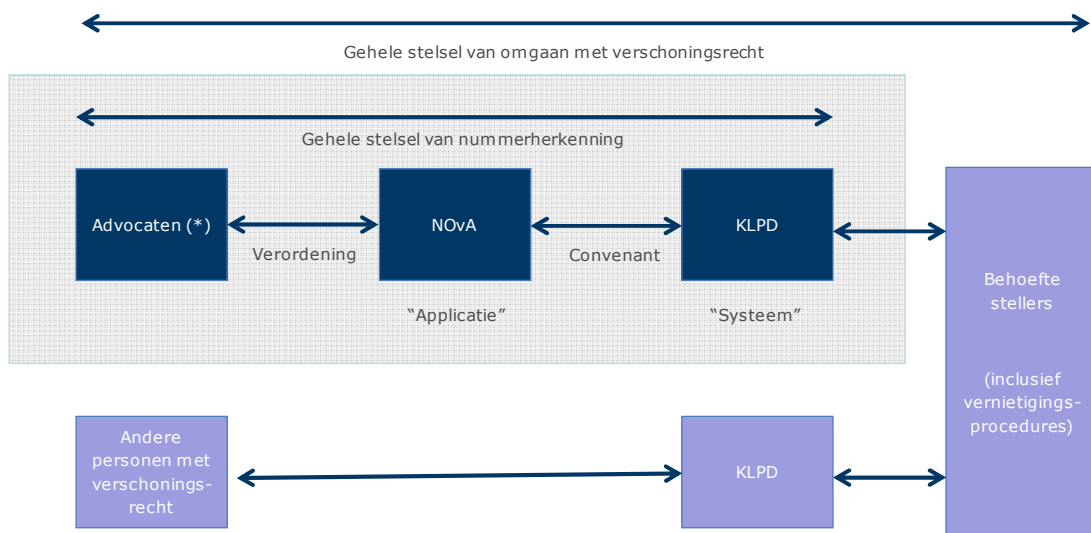
1. Eén (1) jaar na het operationeel worden van het Systeem wordt door en op kosten van de Minister en Behoeftestellers² in overleg met de Orde een evaluatie uitgevoerd naar de werking en de effectiviteit van het Systeem van Automatische Nummerherkenning.
2. De evaluatie heeft betrekking op:
 - a. de correcte werking van het Systeem en de tijdige en correcte aanlevering van het Bestand;
 - b. de aanmelding en het gebruik van de Geheimhoudersnummers door de Geheimhouders;
 - c. het gebruik van het Bestand en de daarin opgenomen Geheimhoudersnummers door de Behoeftestellers.

¹ Zie voor een definitie van dit begrip (en van veel andere termen) Annex 4: Definities & afkortingen.

² Overheidsinstanties (waaronder de politie, het OM en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) die gegevens opvragen bij telecommunicatieaanbieders met als doel ernstige misdrijven en terrorisme te voorkomen.

Tijdens het bepalen van de opzet van de evaluatie werd duidelijk dat zich onzekerheden voordoen over de verkrijgbaarheid en bruikbaarheid van data. Daarnaast werd duidelijk dat de opzet de instemming en medewerking van de betrokken convenantpartijen verdient. Derhalve heeft het WODC besloten eerst een vooronderzoek te doen, om uitsluitsel over deze onzekerheden te verkrijgen, zodat op basis van een definitieve opzet, waarvoor instemming van betrokken partijen is verkregen, het hoofdonderzoek (de evaluatie) kan plaatsvinden. De voorliggende rapportage is een verslag van het vooronderzoek

Het is aan het begin van dit rapport noodzakelijk om duidelijk te maken van wat onder het systeem van automatische nummerherkenning en de organisatie daaromheen moet worden verstaan. De reden daarvoor is dat er een brede en een smalle interpretatie bestaat van 'het systeem'. In de volgende figuur geven we een schematische weergave van automatische nummerherkenning.



(*) Inclusief personen met een van advocaten afgeleid verschoningsrecht

Figuur 1: Automatische nummerherkenning

Dit vooronderzoek richt zich op het grijze vlak in het bovenstaande figuur. Wanneer wij vanaf nu spreken over 'het systeem', bedoelen wij het technisch filter voor het blokkeren van geheimhoudergesprekken zoals geïmplementeerd bij de KLPD. Dit is een 'smalle definitie', maar wel een correcte definitie van 'het systeem'. Wij hebben tijdens het vooronderzoek geconstateerd dat er ook een 'brede definitie' van 'het systeem' in omloop is, namelijk de technische filter én de afspraken die belanghebbenden hierover hebben vastgelegd in een convenant en een verordening. Wij duiden deze brede definitie aan als 'het stelsel' van automatische nummerherkenning. Dit stelsel omvat uitdrukkelijk niet de geheimhoudergesprekken met andere vertrouwenspersonen, bijvoorbeeld geestelijken en artsen. Kortom: wanneer de term 'systeem' wordt gehanteerd, doelen wij op het technisch filter. Zodra de term 'stelsel' valt, gaat het ook om de afspraken en gedragingen van betrokken partijen. In een deelverzameling van het stelsel behoort vervolgens wel het systeem.

1.2 Doelstellingen en onderzoeksvragen van het vooronderzoek

Het vooronderzoek moet de weg plaveien voor het hoofdonderzoek dat zich zal richten op de werking en resultaten van het stelsel van automatische nummerherkenning (= systeem

+ afspraken). Dit wordt bereikt met een wetenschappelijk verantwoorde opzet voor de uitvoering van het hoofdonderzoek. Belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat elke betrokken partij – ook buiten het WODC – instemt met deze opzet. Dit impliceert dat de opzet moet balanceren tussen enerzijds wetenschappelijke criteria als geldigheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid en anderzijds draagvlak en instemming. De instemming van derden omvat ook de wijze van medewerking van elke betrokken partij in het hoofdonderzoek.

In dit vooronderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat is de aard en de precieze inhoud van mogelijk beschikbare data waarmee op een kwantitatieve manier de evaluatie uiteindelijk kan plaats vinden, en hoe zouden deze data op directe of indirecte³ wijze kunnen worden gebruikt?
2. Bij welke opzet van het hoofdonderzoek zijn alle betrokken partijen bereid mee te werken en/of data aan te leveren?
 - a. Onder welke condities is de politie bereid mee te werken aan een onderzoek, in het bijzonder waar het een onderzoek naar doorgesijpelde gesprekken betreft ('steekproef')?
 - b. Onder welke condities is de KLPD/ULI bereid mee te werken aan het onderzoek, in het bijzonder betreffende het gebruik van de zogenaamde audits? (Zowel voor directe beantwoording van de onderzoeksvragen en als middel om advocatenkantoren te identificeren.)
 - c. Zijn er nog andere condities die van belang zijn voor de medewerking van andere betrokken partijen (waaronder NOvA, eventueel NVSA, OM, ministerie)?
 - d. Hebben de betrokken partijen nog adviezen of voorkeuren om een zo waardevol mogelijke evaluatie mogelijk te maken?
3. Welke afspraken hebben de partijen onderling gemaakt voor de uitvoering van automatische nummerherkenning? (Met name afspraken over de aanlevering van nummers, maar ook andere relevante afspraken.) Hoe verhouden deze afspraken zich tot technische mogelijkheden en onmogelijkheden?
4. Wat zijn de implicaties en consequenties van gebeurtenissen die zijn voorgevallen?
 - a. Wat zijn de implicaties en consequenties van de zogenoemde 'systeemfout'?
 - b. Wat zijn de implicaties en consequenties van de vertrouwensproblemen met Diginotar?
 - c. Zijn er nog andere gebeurtenissen voorgevallen met significante implicaties en consequenties?
5. Kunnen de eerder geformuleerde onderzoeksvragen bij het hoofdonderzoek nog verder worden aangescherpt naar aanleiding van de inzichten uit het vooronderzoek?

³ Met 'indirecte' wijze doelen we hier onder meer op het gebruik van data om steekproeven op te stellen.

- a. Kunnen de betrokken partijen suggesties doen met betrekking tot belangrijke additionele te onderzoeken aspecten, bruikbare data of een geschikte aanpak?

1.3 Aanpak van het vooronderzoek

Het vooronderzoek bestaat uit vier elementen:

1. Een groot deel van de benodigde informatie voor dit onderzoek is verzameld middels *desk research*, waarbij een inventarisatie is gemaakt van beschikbare relevante gegevens en literatuur. Het gaat daarbij onder andere om de volgende (soorten) documenten: het Convenant Nummerherkenning, Verordening Nummerherkenning, Kamerbrieven, interne rapportages en memo's, beschrijvingen van het systeem, adviezen, eerdere onderzoeken, wetenschappelijke publicaties, et cetera. De meeste bronnen staan vermeld in Annex 3: Geraadpleegde bronnen.
2. Een belangrijke andere bron voor het vooronderzoek bestaat uit *interviews* met betrokken partijen (OM, Politie/KLPD, NOvA, advocaten, experts). Deze gesprekken waren niet alleen bedoeld om relevante informatie over de materie te verzamelen, maar ook om na te gaan hoe betrokken partijen tegen het hoofdonderzoek aankijken en op welke wijze zij hieraan kunnen bijdragen. Een overzicht van de geïnterviewde organisaties en personen staat in Annex 1: Gesprekspartners interviewronde.
3. In de slotfase van het vooronderzoek is een *consensus meeting* georganiseerd voor vertegenwoordigers van de convenantpartijen (OM, Politie/KLPD, NOvA) waarin een terugblik is gegeven op de resultaten van de twee eerder genoemde onderzoeksactiviteiten. Dit is vervolgd met een presentatie en bespreking van de opzet van het hoofdonderzoek, de feitelijke evaluatie. Een overzicht van de deelnemers van deze bijeenkomst staat in Annex 2: Deelnemers slotbijeenkomst.
4. De resultaten van de vorige stappen zijn gebundeld in deze *rapportage*. Dit rapport blikkt beknopt terug op de geschiedenis, werking en (eerste) ervaringen met automatische nummerherkenning. Tevens wordt een plan van aanpak gepresenteerd voor het hoofdonderzoek.

Vermeld moet worden dat het in de oorspronkelijke opzet van het vooronderzoek ook de bedoeling was om een analyse te maken van de gegevens die via audits en registratie van inlogs in het systeem beschikbaar zijn. Deze stap is komen te vervallen, omdat (1) de laatste audit nog niet beschikbaar was; en (2) al zouden deze gegevens wel beschikbaar zijn eerst nog bepaald moet worden onder welke voorwaarden de onderzoekers toegang krijgen tot deze gegevens. Dit laatste is een aandachtspunt dat terug zal komen in het hoofdonderzoek evenals een oordeel over de bruikbaarheid van deze data.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bevat de volgende onderdelen:

- Beschrijving van automatische nummerherkenning (hoofdstuk 2).
- Eerste ervaringen met werking en effecten van automatische nummerherkenning (hoofdstuk 3).
- Plan van aanpak voor het hoofdonderzoek (hoofdstuk 4).

2 Automatische nummerherkenning

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft in drie delen een overzicht van de ontwikkeling en implementatie van automatische nummerherkenning en de afspraken daaromtrent. Allereerst beschrijven we de bestuurlijke en technische weg naar automatische nummerherkenning. Dit mondt uit in een tijdlijn (paragraaf 2.2). Vervolgens presenteren we de belangrijkste afspraken over automatische nummerherkenning in het convenant en in de verordening (paragraaf 2.3). Tot slot beschrijven we de (technische) inrichting en werking van het systeem (paragraaf 2.4). Dit hoofdstuk beschrijft dus, conform Figuur 1, het stelsel en het systeem.

2.2 Weg naar automatische nummerherkenning

Voor de aanleiding om automatische nummerherkenning in te richten, moeten we terugkeren naar een strafzaak van een aantal jaren geleden. Tijdens de strafzaak tegen de Hells Angels op 20 december 2007 kwam aan het licht dat het OM afgetapte telefoongesprekken tussen advocaten en hun cliënten ten onrechte niet had vernietigd. Eerder al was het OM in diverse zaken niet-ontvankelijk verklaard vanwege de aanwezigheid van bewijs afkomstig uit getapte gesprekken die onder het verschoningsrecht vielen. Het verschoningsrecht is van toepassing op een groep vertrouwenspersonen (zoals advocaten, artsen, geestelijken, notarissen, medewerkers van de reclassering en juridisch medewerkers van een bureau voor rechtshulp) voor wie een beroepsgeheim geldt. Het wordt als een groot maatschappelijk belang gezien dat een ieder zich vrij tot deze vertrouwenspersonen kan richten om bijstand en advies, zonder vrees voor openbaarmaking van wat besproken is.

2.2.1 Commissie Geheimhoudergesprekken

De hierboven aangehaalde strafzaak tegen de Hells Angels heeft de invoering van een systeem van automatische nummerherkenning – inclusief afspraken over de implementatie en gebruik daarvan – in een stroomversnelling gebracht. De kern van een dergelijk systeem is dat het op geautomatiseerde wijze voorkomt dat vertrouwelijke informatie die advocaten met hun cliënten uitwisselen – en die daarmee onder het verschoningsrecht vallen – in strafdossiers terecht komt. Dergelijke telefoongesprekken worden ook wel aangeduid als 'geheimhoudergesprekken'. Met het systeem kan ook worden voorkomen dat politie en justitie kennis nemen van vertrouwelijke gesprekken, althans voor zover zij kennis nemen van dergelijke gesprekken om de vertrouwelijkheid vast te kunnen stellen en te beslissen de gesprekken te vernietigen.

De commissie Geheimhoudergesprekken⁴ (ook bekend als de commissie Korvinus) heeft een belangrijke rol gespeeld bij de invoering van het systeem van automatische

⁴ Ingesteld door het College van procureurs-generaal van het OM. De commissie bestond uit officieren van justitie, de directeur Wetenschappelijk Bureau van het OM en een plaatsvervangend korpschef. De beraadslagingen werden bijgewoond door vertegenwoordigers van de NOVA en NVSA.

nummerherkenning door advies te geven en voorwaarden te stellen ten aanzien van de implementatie van het systeem, zijnde⁵:

1. Het systeem van interceptie van telefoongesprekken, dat wordt beheerd door de Unit Landelijke Interceptie van het Korps Landelijke Politiediensten, is zodanig aangepast dat geheimhoudergesprekken automatisch worden herkend en uitgefilterd, waarbij de geïntercepteerde gesprekken in een apart digitaal depot worden opgeslagen om na 30 dagen automatisch vernietigd te worden;
2. Er is een regime dat borgt dat geheimhoudernummers accuraat worden aangeleverd, bijgehouden en steekproefsgewijs op juistheid worden gecontroleerd;
3. Er zijn gedragsregels binnen de groep van geheimhouders waarin tot uitdrukking is gebracht:
 - a. Dat het voeren van geheimhoudergesprekken via niet opgegeven nummers onwenselijk is en alleen dan aanvaardbaar in situaties van overmacht waarin het de geheimhouder feitelijk onmogelijk is om via een geheimhouderlij te telefoneren;
 - b. Dat het de geheimhouder niet is geoorloofd oneigenlijk gebruik te maken of te laten maken van zijn geheimhoudernummer en dat overtreding van de norm tuchtrechtelijk wordt gesanctioneerd;
4. Er zijn mogelijkheden om oneigenlijk gebruik tuchtrechtelijk en strafrechtelijk aan te pakken.

De adviezen van de commissie Geheimhoudergesprekken zijn vrijwel integraal door de minister overgenomen⁶. Uiteindelijk is wel van een bewaartermijn van 30 dagen afgezien. In het Kamerdebat over invoering van automatische nummerherkenning hebben Kamerleden nog gepleit voor 'stevige tuchtrechtelijke sancties' wanneer een advocaat misbruik maakt van een geheimhoudernummer (motie Heerts en Van Toorenborg). Dit heeft geresulteerd in een verordening van het College van Afgevaardigden van de NOvA waarin de rechten en plichten van advocaten ter zake van automatische nummerherkenning zijn vastgelegd; evenals eventuele handelingen met tuchtrechtelijke consequenties.⁷ Het toezicht op de naleving van de verordening wordt ingericht als onderdeel van het breder toezicht op de advocatuur.

Het systeem voor automatische nummerherkenning is een *aanvulling* op de bestaande (handmatige) procedure, waarbij de politie en het OM verantwoordelijk zijn voor het op een juiste manier vernietigen van geheimhoudergesprekken tijdens het uitvoeren van tapwerkzaamheden. Voor gesprekken van andere vertrouwenspersonen is en blijft voorlopig alleen de conventionele regeling (de handmatige werkwijze) van toepassing.

2.2.2 Verkeersgegevens en andere communicatievormen

Eén van de aandachtspunten bij de ontwikkeling van het systeem betrof de vraag of verkeersgegevens van geheimhoudergesprekken (zoals tijdstip en duur van het gesprek en de locatie waarvandaan wordt gebeld) ook onder het verschoningsrecht vallen. Binnen de

⁵ Brief van de Minister van Justitie, 15 april 2009, Kamerstuk 30 517, nr. 8, blz. 2. Duidelijk is dat het advies zich niet alleen richt op de techniek, maar ook op het stelsel van afspraken en gewenst gedrag.

⁶ Brief van de Minister van Justitie, 15 april 2009, Kamerstuk 30 517, nr. 8.

⁷ Staatscourant (15 april 2011), *Verordening op de nummerherkenning*, nr. 6.728.

advocatuur bestaat hier weerstand tegen. Door verkeersgegevens te combineren met andere data kan opsporingsinformatie worden verzameld waardoor cliënten zich minder vrij voelen met hun advocaat te bellen, aldus de tegenstanders. Voorstanders melden dat de praktijk niet echt verandert (deze verkeersgegevens heeft de politie nu ook) en dat politiediensten niet de beschikking [krijgen] over een pak met telefoonnummers. Slechts de in een onderzoek aan de orde zijnde gebelde nummers zullen bekend zijn. De Algemene Raad van de NOvA bepleitte destijds echter dat de invoering van het systeem van automatische nummerherkenning los stond van, en niet gecontamineerd moest worden met het vraagstuk betreffende de verkeersgegevens.

Het systeem van automatische nummerherkenning bij telefoon- en faxverkeer tussen advocaten en cliënten bestrijkt slechts een beperkte set van communicatiemiddelen. E-mail en internet vallen er bijvoorbeeld buiten.⁸ Verdachten – die doorgaans goed op de hoogte zijn van de opsporingstechnieken van de politie – zoeken continu naar alternatieve manieren om te communiceren en eventuele taps te ontwijken.

2.2.3 Tijdlijn

De eerste stappen richting een stelsel van automatische nummerherkenning werden gezet in 2008. Uiteindelijk was het (technisch) systeem eind 2012 volledig operationeel. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen gedurende de periode waarin automatische nummerherkenning advocatuur werd ingevoerd.

Tabel 1: Tijdlijn van de totstandkoming van automatische nummerherkenning advocatuur

| Datum | Omschrijving |
|----------------------|---|
| 2007 | In een strafzaak tegen de Hells Angels wordt duidelijk dat het OM onterecht toegang had tot gesprekken tussen bij de zaak betrokken advocaten en hun cliënten. |
| oktober 2007 | Er verschijnt een rapport van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) over de naleving van wetgeving op het gebied van vernietiging van geheimhoudergesprekken door de tapkamers ⁹ . |
| begin 2008 | De voorzitter van het College van procureurs-generaal geeft de Commissie Geheimhoudergesprekken (Commissie Korvinus) de opdracht de mogelijkheden ter invoering van automatische nummerherkenning te verkennen. |
| 15 april 2009 | Nadat de minister op 8 februari 2009 het advies van de Commissie Korvinus heeft ontvangen informeert hij de Tweede Kamer in een brief van 15 april 2009 ¹⁰ over zijn voornemen automatische nummerherkenning te gaan invoeren. |

⁸ Tijdens één van de interviews in dit vooronderzoek werd gewezen op de complexiteit van internettaps. Een internettap levert – in vergelijking met een telefoontap – niet alleen meer data, maar de data zijn ook lastiger te scheiden in bijvoorbeeld wat wel en wat niet tot een geheimhoudergesprek zou horen.

⁹ College Bescherming Persoonsgegevens (2007): *De vernietiging van geheimhoudersgesprekken. Een onderzoek naar de naleving van artikel 126aa lid 2 Sv door de tapkamers in Epe en Driebergen.*

¹⁰ Kamerstukken II, 2008-2009, 30517, nr 8.

- juni 2009** De NOvA bespreekt de technische, organisatorische en financiële consequenties van het nummerherkenningssysteem voor advocaten(kantoren).
- november 2009** Verdonk & Kloosters voert een impactanalyse van het systeem uit.
- 12 november 2009** De stuurgroep nummerherkenning advocaten (Ministerie van V&J) besluit, gezien het uitzicht dat de NOvA geeft op deelname door alle advocaten, de nodige investeringen voor het realiseren van het nummerherkenningssysteem te doen. Het secretariaat van de Algemene Raad van de NOvA krijgt de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de geheimhoudernummers.
- 18 november 2009** Het College van Procureurs-Generaal geeft aan dat het de voorkeur verdient als geheimhoudergesprekken direct worden vernietigd in plaats van eerst in een kluis te worden geplaatst. Verkeersgegevens moeten wel beschikbaar komen voor het onderzoeksteam en het OM.
- augustus 2010** Plan van aanpak nummerherkenning wordt vastgesteld.
- april 2011** Het convenant nummerherkenning / verordening wordt ondertekend en verschijnt in de Staatscourant.
- Najaar 2011** Door het onbruikbaar raken van de gebruikte beveiligingscertificaten (verstrekkt door DigiNotar) was de registratiesite voor geheimhoudernummers ongeveer een half jaar niet toegankelijk.
- 19 januari 2012** Er wordt ontdekt dat 'de afgelopen maanden' ongeveer 4.000 door de NOvA aangeleverde nummers onterecht niet zijn toegevoegd aan het filter.
- augustus 2012** Uit een audit van het nummerherkenningssysteem is gebleken dat in real-time modus geheimhoudergesprekken alsnog uit te luisteren zijn.
- december 2012** Er wordt een audit uitgezet naar de mogelijkheden voor aanpassing van het systeem van automatische nummerherkenning ten aanzien van real-time uitluisteren en de wijze waarop gesprekken worden geblokkeerd/gewist bij herkenning door het filtersysteem.
- januari 2013** Aanvang van het vooronderzoek evaluatie automatische nummerherkenning
- maart 2013** Afronding tweede audit¹¹.
-

¹¹ De gegevens en rapporten van de uitgevoerde audits zijn niet beschikbaar geweest voor de onderzoekers tijdens dit vooronderzoek.

2.3 Afspraken stelsel automatische nummerherkenning

In het voorjaar 2011 ondertekenen de Minister van Veiligheid en Justitie, het KLPD, het Openbaar Ministerie en de NOvA het Convenant Nummerherkenning. In dit convenant komen de partijen overeen dat zij gezamenlijk willen komen tot automatische nummerherkenning, dat het KLPD in staat stelt na te gaan of geïntercepteerde communicatie wordt gevoerd met een als zodanig beschikbaar gesteld geheimhoudernummer, zodat opname van de communicatie naar en van deze nummers direct automatisch wordt verhinderd en voor zover van deze communicatie onverhoopt (deels) toch een opname is gemaakt, deze opname direct wordt vernietigd. De NOvA bouwt en beheert ten behoeve van dit systeem een applicatie met daarin geheimhoudernummers die voor dit doel zijn verzameld, en vanuit deze applicatie dagelijks in kopie een bestand ter beschikking zal stellen aan het KLPD. In het convenant worden artikelen opgenomen met afspraken over onder meer:

1. Doelomschrijving van het gebruik van het bestand;
2. Bouw wijziging of uitbreiding van het systeem;
3. Verplichtingen van de NOvA;
4. Verplichtingen en bevoegdheden van behoeftestellers;
5. Verplichtingen Wet Bescherming persoonsgegevens;
6. Opleveren, testen en in gebruiknemen van het systeem;
7. Kosten;
8. Intellectuele eigendomsrechten;
9. Audits;
10. Evaluatie;
11. Vertrouwelijkheid, publiciteit en privacy;
12. Overleg en geschillen;
13. Duur van het convenant, reikwijdte, opschorting en opzegging; en
14. Toepasselijk recht en bevoegde rechter.

Het voert in het kader van dit vooronderzoek te ver om de genoemde artikelen in detail te behandelen. Daarvoor verwijzen wij naar het convenant. Toch lichten we er wel enkele cruciale onderdelen uit, zoals:

Doel bestand en vernietiging van geheimhoudergesprekken

“Het KLPD zal het bestand en de daarin opgenomen geheimhoudernummers alleen bij interceptie raadplegen en gebruiken, en uitsluitend om door middel van het systeem van automatische nummerherkenning de geheimhoudernummers te herkennen, zodat opname van de communicatie naar en van deze nummers direct automatisch wordt verhinderd en voor zover van deze communicatie onverhoopt (deels) toch een opname is gemaakt, deze opname direct wordt vernietigd” [...]. (Artikel 2, Lid 1; zie ook Artikel 5)

Beheer en onderhoud van het bestand geheimhoudernummers

“De Orde beheert en onderhoudt een bestand waarin zijn en worden opgenomen: (a) geheimhoudernummers die zijn opgenomen in het Beheer Advocaten Registratie (BAR); en (b) Geheimhoudernummers die door Geheimhouders op grond van de Verordening aan de

Orde worden verstrekt. De Orde zal zich ervoor inspannen dat het bestand steeds volledig en actueel is en de daarin opgenomen geheimhoudernummers correct zijn. [...] Vanaf het moment dat het systeem in gebruik is genomen en de verordening in werking is getreden, stelt de Orde dagelijks vanuit de applicatie een beveiligde kopie van het bestand ter beschikking aan het KLPD. Het KLPD en de Orde maken separaat werkafspraken over de wijze waarop de Orde het Bestand dagelijks voldoende beveiligd aanlevert, en over de wijze waarop het KLPD het Bestand dagelijks voldoende beveiligd in het Systeem invoert en het eerder ter beschikking gestelde Bestand vernietigt. " (Artikel 4, Lid 1, 2 en 8)

Gemengde kantoren¹²

"De Orde zal zich er voor inspannen dat geheimhouders werkzaam bij gemengde kantoren en advocaten in dienstbetrekking technische maatregelen nemen of doen nemen om zo veel mogelijk tot een scheiding te komen van het telefoon- en faxverkeer gevoerd met geheimhoudernummers en niet-geheimhoudernummers." (Artikel 4, Lid 3)

Audits en evaluatie

"Zes (6) maanden nadat het systeem operationeel is, zullen de behoeftestellers de juiste werking van het systeem en het correcte gebruik van het bestand geheimhoudernummers en de daarin opgenomen geheimhouders vaststellen door het laten uitvoeren van een (externe) audit. [...] Ingeval van aanwijzingen dat het systeem niet naar behoren werkt of dat het bestand in strijd met het convenant wordt gebruikt, is de Orde gerechtigd in overleg met alle convenantpartijen een aanvullende audit te laten uitvoeren." (Artikel 10, Lid 1 en 3)

"Een (1) jaar na het operationeel worden van het systeem wordt door en op kosten van de minister en behoeftestellers in overleg met de NOvA een evaluatie uitgevoerd naar de werking en effectiviteit van het systeem." (Artikel 11, Lid 1).

Ook wordt in het convenant geregeld dat de NOvA een verordening opstelt.¹³ In deze verordening staan afspraken over onder meer het aanleveren van geheimhoudernummers door geheimhouders (en welke telefoonnummers daaronder vallen), hoe hiermee om te gaan op gemengde kantoren, gedragscodes omtrent het gebruik van geheimhoudernummers door geheimhouders en sancties bij onrechtmatig gebruik.

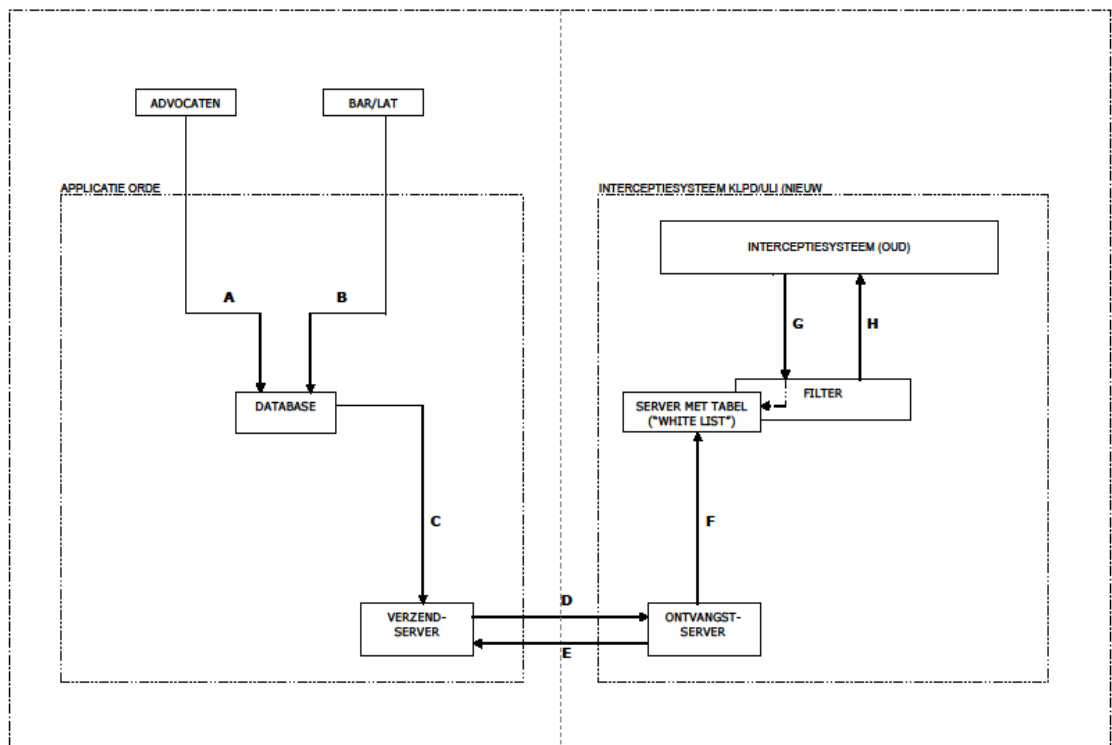
2.4 Technische beschrijving automatische nummerherkenning¹⁴

In deze paragraaf beschrijven wij het systeem van automatische nummerherkenning aan de hand van een processchema. Deze beschrijving is volledig gebaseerd op de documenten die daarover door de opdrachtgever beschikbaar zijn gesteld. In de systeembeschrijving wordt regelmatig naar het convenant en de verordening verwezen.

¹² Bij gemengde kantoren – dat zijn kantoren waar ook beroepsbeoefenaren zonder wettelijk verschoningsrecht werken (bijv. belastingsadviseurs) – is het in de praktijk technisch en organisatorisch lastiger een scheiding te maken tussen telefoon- en faxlijnen die in gebruik zijn bij zowel geheimhouders als niet-geheimhouders. Voor deze kantoren gelden aparte afspraken over registratie en gebruik van telefoonnummers (vastgelegd in de Verordening op de nummerherkenning). Zie ook Annex 4: Definities.

¹³ Zie voetnoot 7.

¹⁴ Deze paragraaf is overgenomen uit de (technische) procesbeschrijving die door het WODC aan de onderzoekers ter beschikking is gesteld.



Figuur 2: Systeembeschrijving van het systeem van automatische nummerherkenning

2.4.1 Registreren en verzenden van geheimhoudernummers

De registratie van de telefoon- en faxnummers vindt plaats op grond van de "Verordening op de nummerherkenning" door de secretaris van de Algemene Raad (zie ook het gewijzigde "Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken" (Besluit nummerherkenning)). Het bureau van de NOvA bouwt en beheert ten behoeve van nummerherkenning een applicatie (hierna: de applicatie) waarin de telefoon- en faxnummers van advocaten worden geregistreerd. Vanuit deze applicatie worden dagelijks de geregistreerde telefoon- en faxnummers aan de Unit Landelijke Interceptie van het KLPD doorgegeven. De applicatie wordt voldoende beveiligd en geplaatst op een aparte server binnen het domein van de NOvA.

Registreren van de telefoonnummers in de applicatie

De applicatie nummerherkenning wordt op twee manieren gevuld. Enerzijds vanuit de bestaande registratie in BAR (Beheer Advocaten Registratie) en anderzijds door de advocatenkantoren (zie Figuur 2: A en B). In het convenant is in het midden gelaten hoe dient te worden omgegaan met overlap en/of tegenspreking tussen beide bronnen.

Vanwege praktische en organisatorische redenen heeft de NOvA er voor gekozen om de registratie van nummers niet door de individuele advocaat te laten plaatsvinden, maar door het kantoor. Binnen het kantoor is een aantal nummers wel aan de individuele advocaat gekoppeld. Door deze praktische insteek verwacht de NOvA de administratieve lasten bij de advocatenkantoren zo veel mogelijk te verminderen. Immers, als een advocaat of een medewerker bij een kantoor weggaat verandert het telefoonnummer vaak.

Vanuit BAR worden voor zover aanwezig in deze basisregistratie de volgende nummers ingelezen in de applicatie:

- Het algemene telefoonnummer van het kantoor.
- Het algemene faxnummer van kantoor.
- Het doorkiesnummer van de advocaat.
- Het doorkiesfaxnummer van de advocaat.
- Het mobiele nummer van de advocaat.

Het wijzigen van een van deze nummers kan alleen plaatsvinden in BAR. Naast de gegevens vanuit BAR kunnen advocatenkantoren afhankelijk van het soort kantoor, aanvullend nog de volgende telefoonnummers registreren in de applicatie:

- Nummer van de vaste telefoonaansluiting thuis van de advocaat (die alleen voor zakelijk gebruik is bestemd)
- Eventueel bundelnummers (kunnen er meerdere zijn)
- Doorkiesnummers van personen met een afgeleid verschoningrecht
 - o Doorkiesnummer secretaresse
 - o Doorkiesnummer stagiaire
 - o Doorkiesnummer paralegal
 - o Doorkiesnummer medewerkers van de financiële administratie

De NOvA beheert en onderhoudt de applicatie waarin de gegevens worden opgeslagen. Dit beheer wordt uitgevoerd door een medewerker van het bureau van de NOvA, maar pas nadat zijn of haar meerdere daarvoor toestemming heeft gegeven.

Verzenden van de telefoon- en faxnummers naar het KLPD/ULI

Bij het versturen van de nummers naar het KLPD wordt gebruik gemaakt van de gebruikelijke technieken en een drievoudige beveiliging.

- Vanuit de applicatie wordt een keer per dag (om 02.00 uur 's nachts) een lijst (hierna: het bestand) gegenereerd met alleen de opgegeven telefoon- en faxnummers. In het bestand zijn dus geen andere gegevens (zoals naam of adres opgenomen). Het bestand wordt direct versleuteld via bestaande beveiligingstechnieken. Alleen het KLPD heeft de sleutel om het bestand te ontsleutelen.
- Deze lijst wordt geplaatst op een aparte virtuele server van de NOvA (zie Figuur 2: C) en vandaar een keer per dag (om 03.00 uur 's nachts) via een beveiligde verbinding verstuurd naar het KLPD (zie Figuur 2 D). De verbinding met het KLPD wordt alleen gebruikt voor het versturen van het bestand. Het bestand wordt voorzien van een datum/tijd stempel en een extra beveiliging.

Logging

Alle handelingen die plaatsvinden in het kader van het registreren en het aanleveren van de telefoon- en faxnummers aan het KLPD worden gelogd en kunnen tijdens de audit worden gecontroleerd. Dit betreft zowel de systeemhandelingen (het vullen van de applicatie vanuit BAR, het genereren van het bestand voor verzending, de verzending naar het KLPD) alsmede de gebruikershandelingen (het registreren van de nummers door advocatenkantoren, het beheer door NOvA).

2.4.2 *Ontvangen van geheimhoudernummers en filteren geheimhouderssessies*

Het interceptiesysteem dat in beheer is bij het KLPD/ULI wordt ten behoeve van het systeem van automatische nummerherkenning uitgebreid met een aantal servers en daartoe ontwikkelde software. Op grond van de Verordening op de nummerherkenning en het tussen betrokken partijen gesloten convenant ontvangt het KLPD van de NOvA dagelijks een bestand met de geregistreerde telefoon- en faxnummers. Deze worden in een tabel opgeslagen die als 'white list' fungeert voor het filter. Het filter vergelijkt van alle sessies (gesprekken, faxberichten) waarvoor een bevel tot opnemen geldt, de verkeersgegevens met de 'white list'. De vergelijking van de verkeersgegevens met de white list kan wel of geen herkenning opleveren. Is sprake van een herkenning dan wordt de sessie geblokkeerd en hiervan dus geen opname gemaakt. Levert de vergelijking geen herkenning op, dan wordt de sessie gecontinueerd.

Ontvangen en in de tabel opnemen van aangeleverde telefoon- en faxnummers

Het KLPD maakt bij het ontvangen van de door de NOvA verzonden telefoon- en faxnummers gebruik van gebruikelijke technieken en een drievoudige beveiliging.

- Het KLPD ontvangt dagelijks een bestand met telefoon- en faxnummers van de NOvA. Bij ontvangst wordt het bestand ontsleuteld (gedecrypt) en gecontroleerd op integriteit en authenticiteit. Dit betekent dat het bestand leesbaar wordt gemaakt en hiervan wordt nagegaan of het bestand werkelijk afkomstig is van de NOvA en of met de extra beveiliging die tijdens het versturen is gebruikt niet is geknoeid. KLPD stuurt een bericht terug naar de NOvA dat het bestand goed is ontvangen en dat er niet mee is geknoeid tijdens het verzenden (zie Figuur 2: E).
- Het KLPD verplaatst het bestand van de server waarop het bestand is ontvangen naar de server waar de tabel staat waarin de nummers worden opgeslagen en die als 'white list' voor het filter zullen dienen (zie Figuur 2: F).

Herkennen en filteren van geheimhoudergesprekken

Het voor het systeem van nummerherkenning gebouwde filter maakt onderdeel uit van het interceptiesysteem dat wordt beheerd door het KLPD. Het filter vergelijkt de verkeersgegevens van alle sessies (gesprekken, faxberichten) waarvoor een bevel tot opnemen geldt, met de in de tabel opgenomen telefoon- en faxnummers (zie Figuur 2: G). In geval de vergelijking een herkenning oplevert dan geeft het filter de opdracht de toegang tot de inhoud van sessie te blokkeren en vervolgens de opname ervan te vernietigen (zie Figuur 2: H). In een heel klein percentage van de gevallen komen de verkeersgegevens met vertraging binnen waardoor het kan gebeuren dat geen onmiddellijke blokkering van de sessie plaatsvindt die enkele seconden later alsnog wordt herkend als een geheimhouderssessie. In die gevallen geeft het filter direct na herkenning de opdracht het stukje opname te vernietigen. Conform het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken, worden, zoals ook nu al het geval is, de verkeersgegevens van alle sessies bewaard in het belang van het opsporingsonderzoek.

Beveiliging en logging

Het filter en de servers waarop het bestand wordt ontvangen en waarop de tabel met telefoon- en faxnummers is opgeslagen, maken deel uit van het interceptiesysteem van KLPD. Het interceptiesysteem bevindt zich fysiek in een beveiligde ruimte die slechts toegankelijk is voor daartoe geautoriseerde medewerkers van de Unit Landelijke Interceptie van KLPD. Alle systeem- en beheerhandelingen worden vastgelegd in logbestanden en kunnen bij gelegenheid van een audit worden gecontroleerd.

2.4.3 Toegang tot opgenomen gesprekken

Enkel daartoe geautoriseerde opsporingsambtenaren hebben toegang tot het opgenomen telecommunicatieverkeer. Medewerkers van het KLPD hebben daartoe enkel toegang als zij zich weten aangewezen aan het betreffende opsporingsonderzoek.

De voor het kennisnemen van getapte gesprekken geautoriseerde opsporingsambtenaar authenticceert zich met behulp van geavanceerde en veilige technieken bij de server van Unit Landelijke Interceptie. Bij het uitluisteren en inlezen van de sessies zal de geautoriseerde opsporingsambtenaar in geval van een geblokkeerde/vernietigde geheimhoudersessie in de gebruikersapplicatie een scherm aantreffen met de mededeling dat de inhoud van de sessie is vernietigd.

In het geval dat gesprekken met geheimhouders worden geïntercepteerd die niet door het systeem van automatische nummerherkenning worden geblokkeerd en/of zijn vernietigd, zijn de bepalingen van artikel 126aa Sv en het "Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken" van toepassing. Dit betekent concreet dat de gesprekken volgens deze regels op de conventionele, handmatige wijze dienen te worden vernietigd

.

3 Terugblik op automatische nummerherkenning

3.1 Inleiding

Hoewel het vooronderzoek geen eerste evaluatie beoogt van automatische nummerherkenning zijn wel eerste ervaringen verzameld. Dit hoofdstuk presenteert daarom een beknopte terugblik van belanghebbenden op het stelsel (en het systeem in het bijzonder). Wij baseren ons daarbij op de interviews (zie Annex 1: Gesprekspartners interviewronde) en de slotbijeenkomst in dit onderzoek (zie Annex 2: Deelnemers slotbijeenkomst).

3.2 Afspraken en hun haalbaarheid

3.2.1 Belangrijke afspraken

Aan de verschillende betrokkenen is de vraag voorgelegd wat zij de belangrijkste afspraken over automatische nummerherkenning beschouwen. De meeste gesprekspartners verwijzen naar de afspraken zoals opgenomen in het convenant (zie paragraaf 2.3). Vertegenwoordigers uit de advocatuur verwijzen tevens naar de verordening nummerherkenning (zie ook paragraaf 2.3).

Over het algemeen ziet men de gemaakte afspraken als het resultaat van een proces waarin betrokkenen met uiteenlopende belangen toch in staat zijn om werkafspraken te maken over het systeem en de organisatie daarom heen. Dit veelal in de overtuiging van politie, het OM en de advocatuur dat het afluisteren en/of opnemen van geheimhoudergesprekken ongewenst is.

Vanuit de behoeftestellers wordt vooral gewezen op de afspraak dat de advocatuur geheimhoudernummers regelmatig een volledige en actuele lijst van geheimhoudernummers aanlevert.

De advocaten benadrukken de afspraak dat behoeftestellers deze lijst geheimhoudernummers alleen gebruiken om het opnemen en afluisteren van geheimhoudergesprekken met advocaten uit te sluiten. Deze gesprekken moeten volgens de advocatuur door de KLPD onmiddellijk herkend, geblokkeerd en vernietigd worden.

3.2.2 Haalbaarheid van deze afspraken

Vervolgens is gevraagd of de afspraken over automatische nummerherkenning ook haalbaar zijn (zowel technisch als organisatorisch). Hier komen twee soorten reacties op die zich het beste laten typeren als het 'glas is half vol' of het 'glas is half leeg'. We lichten dat kort toe.

Degenen die wijzen op *het glas dat half leeg is*, onderbouwen dat vooral met de (technische) knelpunten die een effectieve werking van automatische nummerherkenning belemmeren:

1. Diginotar. Problemen rond het beveiligingscertificaat belemmeren het beveiligd aanmelden van geheimhoudernummers door geheimhouders (eind 2011)¹⁵;
2. Onvolledig filter: 4.000 door de NOvA aangeleverde geheimhoudernummers zijn onterecht niet toegevoegd aan het filter (begin 2012);
3. 'Real time' gesprekken: Real time gesprekken via geheimhoudernummers blijken door het systeem niet onmiddellijk geblokkeerd te worden (zomer 2012).

Wij komen in paragraaf 3.3 terug op deze knelpunten. Aanvullend wordt ook gewezen op het convenant dat teveel vanuit een juridische bril is opgesteld zonder dat genoeg rekening is gehouden met de technische uitvoerbaarheid van deze afspraken. Als voorbeeld wordt het interpretatieverschil genoemd over *het moment* waarop een opname vernietigd wordt. Het convenant stelt dat: "Het KLPD zal het bestand en de daarin opgenomen geheimhoudernummers alleen bij interceptie raadplegen en gebruiken, en uitsluitend om door middel van het systeem van automatische nummerherkenning de geheimhoudernummers te herkennen, zodat opname van de communicatie naar en van deze nummers direct automatisch wordt verhinderd en voor zover van deze communicatie onverhoopt (deels) toch een opname is gemaakt, deze opname direct wordt vernietigd" (Artikel 2, Lid 1). In de praktijk worden geheimhoudergesprekken wel opgenomen, maar direct geblokkeerd zodat er geen kennis van genomen kan worden. De vernietiging vindt dan plaats na afloop van het gesprek. In het convenant heeft 'blokkeren' betrekking op 'niet opnemen'. In de werking van het systeem betekent 'blokkeren' echter het voorkomen van kennis nemen van het geheimhoudergesprek met een advocaat. Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen 'opgenomen, geblokkeerd' en 'geblokkeerd voor opname'. In geval van 'opgenomen, geblokkeerd', is de technische procedure als volgt: (1) blokkeren; (2) vlaggen; en (3) overschrijven.¹⁶

Tijdens de interviews is ook gebleken dat de advocatuur geen zicht heeft op het KLPD geheimhoudernummers toch voor andere doeleinden gebruikt. Voorts wijzen enkele gesprekspartners op het feit dat geheimhoudergesprekken uit justitiële inrichtingen wel worden afgetapt.¹⁷

Degenen die vinden dat *het glas halfvol* is, wijzen ondermeer op het feit dat alle convenantpartijen zich probleemeigenaar voelen en dat zij – ondanks de geconstateerde knelpunten – gezamenlijk werken aan een succesvolle implementatie van het stelsel en het systeem. Eén van de respondenten wijst zelfs op de voorbeeldwerking die de gevolgde aanpak kan hebben voor andere dossiers. Ook blijken de persoonlijke relaties tussen betrokken personen goed (los van de soms institutionele onenigheid). Verder wordt opgemerkt dat het systeem stapsgewijs verbetert en dat daardoor het filteren van geheimhoudergesprekken met advocaten steeds beter gebeurt.¹⁸

¹⁵ De laatste stand van zaken is dat de NOvA medio mei 2013 in staat is om alle geheimhoudernummers van advocaten beveiligd te laten registreren en door te geven aan het KLPD.

¹⁶ De verschillende interpretatie van begrippen uit het convenant leidt ertoe dat het College van Afgevaardigden van de NOvA in de loop van 2013 het convenant opnieuw tegen het licht gaat houden met het oog op onduidelijkheden in gehanteerde definities.

¹⁷ Hierover wordt een apart convenant tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de NOvA opgesteld. Dit onderwerp valt dus buiten het vooronderzoek (en ook buiten het hoofdonderzoek).

¹⁸ Dit hebben wij niet kunnen toetsen middels een analyse van filtergegevens.

Het KLPD wijst aanvullend op de vermindering van de administratieve lasten dankzij invoering van het systeem. In de conventionele procedure moeten politiefunctionarissen opgenomen of afgeluisterde geheimhoudergesprekken melden, waarna een proces-verbaal wordt opgesteld. Vervolgens moet er een bevel komen om het opgenomen geheimhoudergesprek te vernietigen en moet het bevel uitgevoerd worden. Deze handelingen zijn nu in veel gevallen niet meer nodig, omdat geheimhoudergesprekken automatisch geblokkeerd worden.¹⁹ Ook leiden andere externe ontwikkelingen waarschijnlijk tot een reductie van administratieve lasten rondom het filteren van geheimhoudergesprekken. Zo wordt per 1 juli 2013 een verandering in de regelgeving doorgevoerd waardoor een generiek bevel tot (batch-gewijze) vernietiging van geheimhoudergesprekken makkelijker afgegeven kan worden. Deze aanpassing staat echter los van het systeem en het convenant.

3.3 Implicaties van eerdere problemen

Tijdens het gebruik van automatische nummerherkenning zijn enkele (technische) problemen gerezen. Wij hebben in het vooronderzoek navraag gedaan naar de implicaties van deze problemen (zonder daarin uitpuittend te willen zijn, want dat is meer onderwerp voor het hoofdonderzoek). We behandelen vier knelpunten:

1. Onjuiste filtering van 4.000 geheimhoudernummers;
2. Problemen met Diginotar;
3. Geen blokkering van real-time gesprekken;
4. Verschillende interpretaties van vernietigen.

Knelpunt 1: Onjuiste filtering van 4.000 geheimhoudernummers

Naar aanleiding van een audit in januari 2012 is gebleken dat de *algemene* telefoon- en faxnummers niet in het filter terecht zijn gekomen waardoor die nummers het eerste half jaar niet beschermd zijn geweest tegen taps (Dit heeft betrekking op pijl D in Figuur 2). Het ging om ongeveer 4.000 nummers die door een fout in het aanleversysteem niet met de dagelijkse batch naar het filter zijn overgebracht. De fout is geconstateerd bij de leverancier van het systeem aan de zijde van de NOVA, en is na kennisneming hersteld. Naar aanleiding van deze fout is besloten de applicatie zo aan te passen dat over de dagelijks batch die naar KLPD/ULI wordt gezonden, informatie wordt verschaft, en de applicatie is aan een nieuwe audit onderworpen.

Het eerste knelpunt – de onjuiste filtering van 4.000 geheimhoudernummers – wordt algemeen gezien als een ongelukkig voorval. Wel hebben de beheerders deze fout pas relatief laat geconstateerd. Het knelpunt is inmiddels verholpen (hoewel de lijst van geheimhoudernummers advocatuur nog niet compleet is), maar dit voorval heeft wel geleid tot een toegenomen wantrouwen van de advocatuur ten aanzien van automatische nummerherkenning. Het voorval werd gezien als een bevestiging om voorzichtig te zijn met telefonische contacten met cliënten. Bij het KLPD moesten mogelijk meer gesprekken via de conventionele procedure worden vernietigd, omdat de kans toenam dat geheimhoudergesprekken advocatuur niet automatisch gefilterd werden.

¹⁹ Deze 'automatische piloot' geldt niet voor geheimhoudergesprekken van andere geheimhouders, zoals artsen en geestelijken. Zolang er geen complete en actuele lijst is van geheimhoudernummers moet er een aanvullende controle worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan betreft de inzet van de zogenaamde 'Utrechtlijst'. De lijst bevat termen die gerelateerd zijn aan geheimhoudergesprekken. De politie gebruikt deze lijst om aan de hand van software te screenen of een telefoontap toch een geheimhoudergesprek betreft.

Knelpunt 2: Problemen met Diginotar

Kort na ingebruikneming is het probleem ontstaan dat de applicatie voor het aanleveren van geheimhoudernummers niet meer kon worden gebruikt vanwege de vertrouwensproblemen met Diginotar. Om nummers te kunnen aanleveren, moeten advocaten zich authenticeren bij de applicatie. Advocaten beschikten daartoe over softwarecertificaten die waren uitgegeven door Diginotar, waarmee zij zich ondermeer ook authenticerden voor het verkrijgen van toegang tot het rolverkeer bij de Rechtspraak. Door de tijd die nodig was om te komen tot vervanging van het authenticatie- en autorisatieplatform en de uitreiking van authenticatiemiddelen, is het voor advocaten enkele maanden niet mogelijk geweest hun geheimhoudernummers aan te leveren en/of te actualiseren. In afwachting van de uitrol van gekwalificeerde certificaten is als authenticatiemiddel tijdelijk een aanlog-wachtwoordprocedure geaccepteerd.

Ook dit knelpunt raakte vooral de relatie tussen de NOvA en de advocaten en tussen de NOvA en zijn leverancier. Zoals in het kader hierboven is beschreven werd een (tijdelijke) oplossing gevonden in een meer omslachtige en minder veilige procedure om geheimhoudernummers aan te melden. De NOvA vermoedt dat hierdoor ongeveer 80 procent van alle geheimhoudernummers geregistreerd zijn en doorgegeven worden aan het KLPD.

De NOvA heeft nog een extra inspanning geleverd om geheimhoudernummers van strafrechtadvocaten te registreren. Men gaat er nu vanuit dat vanaf 15 mei 2013 de problemen definitief verholpen zijn. Het KLPD heeft op moment van schrijven echter nog slechts de beschikking over een incomplete lijst van geheimhoudernummers, en zal dus extra waakzaam moeten zijn bij het tappen van gesprekken.

Knelpunt 3: Geen blokkering van real time geheimhoudergesprekken

Uit het rapport 'Feitelijke bevindingen systeem nummerherkenning' constateerde de Auditdienst Rijk dat geheimhoudergesprekken van advocaten toch 'real time' te beluisteren zijn. De KLPD tapfaciliteit is erop ingericht gesprekken op te nemen opdat deze met oog op uitwerking voor het procesdossier kunnen worden uitgeluisterd. Bij de ontwikkeling van het systeem van automatische nummerherkenning was uitgangspunt dat geen kennis meer kan worden genomen van de opnames van geheimhoudergesprekken die voorheen aan tapmedewerkers ter beschikking werden gesteld. Bij de technische uitwerking is eraan voorbijgegaan dat zoals afgesproken het blokkeren van geheimhoudergesprekken van toepassing diende te zijn op de sessies zelf en daarmee tevens op de mogelijkheid van 'real time' uitluisteren.

Knelpunt 4: Verschillende interpretatie van vernietigen

Uit hetzelfde rapport als genoemd onder het vorige knelpunt bleek dat het filtersysteem anders werkt dan eerder is gecommuniceerd, afgesproken en vastgelegd. Gebleken is dat blokkering geen betrekking heeft op de geheimhoudergesprekken, maar op de toegang van tapmedewerkers tot de opnames van de inhoud van geheimhoudergesprekken. Deze gesprekken worden altijd opgenomen en daarna direct gewist. Dit kan zijn direct nadat de laatste spreker de hoorn op de haak heeft gelegd, maar ook, in geval van VoIP, iets later (fractie van een seconde tot enkele minuten) als na het gesprek nog call related data binnenkomen.

De NOvA spreekt naar aanleiding van bovenstaande twee knelpunten van een breuk in het vertrouwen in het systeem van automatische nummerherkenning. Conform de bepalingen in het covenant is besloten een extra audit uit te voeren op het systeem om te achterhalen of het mogelijk is om het tapsysteem zo aan te passen dat geen opnames worden gemaakt van 'real time' geheimhoudergesprekken en om zeker te zijn dat het

KLPD/ULI of tapmedewerkers geen kennis kunnen nemen van de door het filter geblokkeerde gesprekken en wat precies het vernietigen van gesprekken inhoudt.

Deze audit is afgerond en levert twee conclusies op. Ten eerste dat de eerdere aanpassing van het systeem er inderdaad toe leidt dat 'real time' geheimhoudergesprekken geblokkeerd worden en dus niet meer afgeluisterd kunnen worden. Het filtersysteem is – ten tweede – niet aangepast, hetgeen betekent dat er wel opnames plaatsvinden, maar dat deze opnames geblokkeerd zijn voor tapmedewerkers. Wel worden opnames eerder gestopt, omdat de call related data voortaan eerder binnenkomen (en dus sneller een opname stopgezet wordt zodra bekend is dat het om een geheimhoudergesprek gaat).

3.4 Opvattingen over het hoofdonderzoek

Eén van de belangrijkste doelstellingen van het vooronderzoek is te achterhalen welke onzekerheden er kleven aan het uitvoeren van een hoofdonderzoek en hoe deze te verminderen. Hoewel alle gesproken partijen aangegeven hebben medewerking te willen verlenen aan het hoofdonderzoek is het belangrijk te achterhalen welke zwaartepunten zij in het hoofdonderzoek zien, op welke wijze zij een bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek en welke suggesties zij hebben voor de opzet en de uitvoering van het hoofdonderzoek. Deze en andere onderwerpen passeren de revue in deze paragraaf. De bevindingen zijn tevens input voor het ontwerp van een hoofdonderzoek dat in het volgende hoofdstuk aan bod komt.

3.4.1 Onderwerpen voor het hoofdonderzoek

Aan de vertegenwoordigers van convenantpartijen is gevraagd welke onderwerpen in een evaluatie van automatische nummerherkenning aandacht moeten krijgen. Dit leverde veel reacties op. Wij hebben daaruit de volgende lijst gedestilleerd:

- De technische werking en effectiviteit van het systeem van automatische nummerherkenning. Daarbij tekenen enkele personen wel aan dat de techniek al onderdeel is van eerdere audits en dat overlap tussen het hoofdonderzoek en deze eerdere audits ongewenst is;²⁰
- Het vertrouwen van convenantpartijen in elkaar, in de werking van het systeem, in het nakomen van afspraken. De geconstateerde knelpunten (zie de vorige paragraaf) zetten het vertrouwen tussen de betrokken partijen onder druk. De evaluatie zou kunnen nagaan wat het draagvlak (nog) is en of partijen elkaar nog voldoende vertrouwen om het systeem operationeel te houden en de afspraken te continueren;
- De mate waarin het systeem van automatische nummerherkenning gesprekken die onder het *verschoningsrecht* vallen (advocaten – cliënt; niet de overige vertrouwenspersonen) *daadwerkelijk filtert en vernietigt*. Dit gaat verder dan alleen de vraag of strafdossiers 'schoon' zijn. Het gaat erom dat geheimhoudergesprekken daadwerkelijk geblokkeerd worden;
- De *dekkingsgraad* van de geregistreerde en aangeleverde geheimhoudernummers advocatuur en de actualiteit van deze nummers. Er wordt thans gesproken over een dekkingsgraad van 75 à 80 procent. Dit moet doorgroeien naar 100 procent;

²⁰ Aangezien ons de inhoud van de eerdere audits nauwelijks bekend is, kunnen wij niet bepalen of de audits alle technische aspecten – relevant voor een evaluatie – afdekken.

- *Efficiëntiewinsten* die met het systeem zijn behaald, bijvoorbeeld een vermindering van administratieve lasten voor tapmedewerkers (als aanvulling op minder lasten door aanpassing van regelgeving). Aanvullend ook onderzoek naar de kosten en baten van het stelsel, ook op het niveau van de advocatenkantoren;
- De *toekomstvastheid van het stelsel en het systeem*, bijvoorbeeld met het oog op nieuwe technologische ontwikkelingen, en de afspraken in het convenant en de verordening. Mogelijk moeten deze laatste instrumenten aangepast worden aan de uitvoeringspraktijk.

In paragraaf 4.2 komen de oorspronkelijke onderzoeksvragen voor het hoofdonderzoek aan de orde en daar zal blijken dat de meeste aspecten hierboven afgedekt worden.

3.4.2 *Meetlat voor succes (of falen)*

Een evaluatie doet uiteindelijk een uitspraak over het succes of falen van automatische nummerherkenning. Wij hebben aan de betrokken organisaties gevraagd welke criterium zij zouden hanteren om te bepalen hoe succesvol automatische nummerherkenning is.

Alle partijen zijn er over eens dat het succes bepaald wordt door de mate waarin iedereen de afspraken zoals vastgelegd in het convenant Nummerherkenning nakomt (en dat op basis van onderling vertrouwen). Daarbinnen worden nog enkele accenten gelegd.

- Het KLPD/politie beoordeelt het succes ook aan de hand van de mate waarin het bijdraagt aan een vermindering van administratieve lasten;
- De NOvA (en de advocaten) meten het succes af aan het feit dat er geen geheimhoudergesprekken worden opgenomen en/of afgeluisterd, behalve gesprekken van advocaten die zelf onder een tap staan vanwege een verdenking. Voorts moeten geheimhoudergesprekken niet alleen worden geblokkeerd, maar echt vernietigd, ook technisch;
- Het OM benadrukt dat geheimhoudergesprekken met advocaten niet meer terug te vinden zijn in lopende en toekomstige strafdossiers.

3.4.3 *Voorwaarden voor deelname aan het hoofdonderzoek*

De convenantpartijen stellen enkele voorwaarden voor hun deelname aan het hoofdonderzoek. Het daarbij om:

- Vertrouwelijke omgang met informatie;
- Balans tussen deelname en inbreng van alle (convenant)partijen in het hoofdonderzoek;
- Transparantie in de aanpak van het hoofdonderzoek;
- Betrek gebruikers in het onderzoek, bijvoorbeeld degenen die taps uitvoeren;
- Onderzoekers moeten mogelijk een screening ondergaan.

3.4.4 *Overige adviezen voor het hoofdonderzoek*

Tot slot hebben we gevraagd welke adviezen vertegenwoordigers van convenantpartijen hebben ten aanzien van het hoofdonderzoek. Daaruit kwamen vier adviezen naar voren, namelijk:

- Bepaal een geschikt moment om het hoofdonderzoek te starten (vroeg of laat?);

- Bepaal een helder zwaartepunt van het hoofdonderzoek (organisatie, techniek of beide)?;
- Bepaal een criterium dat mede bepaalt of het uitvoeren van het hoofdonderzoek opportuun is.

Deze adviezen komen terug in paragraaf 4.4.

4 Vooruitblik op het hoofdonderzoek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij een aanpak waarlangs automatische nummerherkenning geëvalueerd kan worden. Deze opzet van het hoofdonderzoek is op drie pijlers gebaseerd, namelijk (1) de oorspronkelijke WODC startnotitie voor het vooronderzoek; (2) de bevindingen uit het vooronderzoek (zoals gepresenteerd in het vorige hoofdstuk); en (3) onze ervaring met het verrichten van evaluatiestudies.

Allereerst presenteren wij de onderzoeksvragen en de afbakening van het hoofdonderzoek. Vervolgens geven we aan welke methoden en bronnen beschikbaar zijn (of moeten komen) om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden (paragraaf 4.2). We staan apart stil bij het onderzoeken van zogenaamde Type I- en Type II-fouten (paragraaf 4.3). Het hoofdstuk sluit af met enkele overwegingen die een rol spelen bij het inrichten en verrichten van het hoofdonderzoek (paragraaf 4.4).

4.2 Hoofdvragen, afgeleide vragen, methoden en bronnen

4.2.1 Hoofd- en afgeleide vragen

Het WODC stelt de volgende hoofdvragen centraal in het hoofdonderzoek:

- H1. Wat kan worden gezegd over de werking van het systeem van filteren van geheimhoudernummers?
- H2. Komen partijen afspraken na zoals vastgelegd in het convenant nummerherkenning?
- H3. Hoe staat het met de naleving en de handhaving van de verordening op de nummerherkenning?
- H4. Zijn kantoren²¹ bekend met de condities waaronder voor hen het systeem van nummerherkenning effectief werkt? Welke maatregelen hebben deze kantoren gelet op deze condities genomen?

Wanneer wij deze vragen vergelijken met de additionele onderwerpen die de betrokkenen in het vooronderzoek noemen (zie paragraaf 3.4.1), blijken de aandachtspunten niet ver uiteen te lopen. Bij de tweede hoofdvraag (H2) zou zeker gekeken moeten worden naar het wederzijds vertrouwen van betrokken partijen, terwijl de dekkingsgraad van de aangeleverde geheimhoudernummers onderdeel is van de derde hoofdvraag (H3). Het onderwerp efficiëntie kan – net als de technische werking en het nakomen van verschoningsrecht – in het kader van hoofdvraag 1 onderzocht worden (H1). De vraag of het stelsel en het systeem voldoende toekomstvast zijn, is onderdeel van de uiteindelijke conclusies en adviezen.

²¹ Hierbij kan extra gekeken worden naar zgn. gemengde kantoren, omdat daarvan bekend is dat medewerking aan het systeem en de afspraken complexer is (zie ook voetnoot 12).

In het volgende figuur – afgeleid van Figuur 1 - geven we weer hoe deze hoofdvragen zich verhouden ten opzichte van het gehele stelsel van nummerherkenning, alsook het convenant en de verordening zoals deze in dit kader zijn opgesteld. Hierbij zien wij hoofdvraag 4 als een deelvraag van hoofdvraag 3, en is deze niet apart benoemd. Concreet betreft hoofdvraag 1 het gehele stelsel van nummerherkenning (inclusief systeem), terwijl hoofdvragen 2 en 3 over respectievelijk het convenant en de verordening gaan.



Figuur 3: Schematische weergave van de hoofdvragen

Het WODC heeft naast vier hoofdvragen, ook elf deelvragen geformuleerd.²² Deze deelvragen staan in de volgende tabel, waarbij tevens wordt vermeld welke bronnen er beschikbaar zijn om deze vragen te beantwoorden.

Tabel 2: Hoofdvragen, deelvragen en bronnen

| H1. Wat kan worden gezegd over de werking van het systeem van filteren van geheimhoudernummers? | Desk research | Diepte-interview | Workshop | Audits & log-gegevens ²³ |
|--|---------------|----------------------|----------|-------------------------------------|
| 1. Hoe vaak worden geheimhoudergesprekken met advocaten niet geblokkeerd door het filter en wat is de oorzaak daarvan? | | KLPD, OM, advocatuur | | X |
| 2. Komt het ook voor dat gesprekken die opgenomen hadden moeten worden, ten onrechte zijn gefilterd? Zo ja, waar is dat aan te wijten? | | KLPD, OM | | X |
| 3. Zijn er technische of organisatorische redenen die het systeem van nummerherkenning in de weg staan of hebben gestaan? | | Iedereen | | X |
| 4. Welke impact hebben de aanloopproblemen op het algemene beeld na één jaar automatische nummerherkenning? | | Iedereen | | |
| 5. Wat is het algemene beeld na één jaar automatische nummerherkenning? | | Iedereen | X | |

²² Oorspronkelijk was er ook een deelvraag over het filteren van e-mailberichten van geheimhouders, maar dit onderwerp valt buiten de afbakening van de beoogde evaluatie.

²³ De bruikbaarheid van deze gegevens kan pas bepaald worden nadat de onderzoekers toegang krijgen tot deze gegevens. Zie ook paragraaf 4.2.5 (p. 29)

| | | | | |
|---|----------------------|---------------------------|-----------------|----------------------------------|
| 6. Wat kan worden gezegd over de werking van het systeem van filteren van geheimhoudernummers? Wat zijn de resultaten van de audits? | | KLPD, ADR | | X |
| H2 Komen partijen afspraken na zoals vastgelegd in het convenant nummerherkenning? | Desk research | Diepte-interview | Workshop | Audits & log-gegevens |
| 7. Is er sprake van een tijdige en correcte aanlevering van het bestand van telefoonnummers van de NOvA aan de KLPD? | | KLPD, NOvA | | |
| 8. Komen partijen afspraken na zoals die zijn vastgelegd in het convenant? | X | KLPD, NOvA, OM | X | |
| H3. Hoe staat het met de naleving en de handhaving van de verordening op de nummerherkenning? | Desk research | Diepte-interview | Workshop | Audits & log-gegevens |
| H4. Zijn gemengde kantoren bekend met de condities waaronder voor hen het systeem van nummerherkenning effectief werkt? Welke maatregelen hebben deze kantoren gelet op deze condities genomen? | | | | |
| 9. Hoe is het gesteld met de naleving door advocaten van de zorgplichtbepalingen in de verordening inzake de aanlevering van geheimhoudernummers en het gebruik en het voorkomen van misbruik van geheimhoudertoestellen? | | NOvA, advocaten, KLPD | | |
| 10. Hoe is het toezicht van de NOvA op de naleving van de verordening georganiseerd en uitgevoerd? Wat hebben de advocaten daarvan gemerkt? | X | NOvA, advocaten | | |
| 11. Zijn eigenaren van kantoren bekend met de condities waaronder voor hen het systeem van nummerherkenning werkt, en welke maatregelen hebben zij gelet op deze condities genomen? | | NOvA, advocaten (gemengd) | | |

4.2.2 Methoden en randvoorwaarden

Alvorens stil te staan bij de beschikbare bronnen behandelen we enkele methodologische keuzes en randvoorwaarden binnen de evaluatie.

Het hoofdonderzoek omvat een *ex post* en een *ex ante component*. De *ex post* evaluatie richt zich op de werking en effectiviteit van automatische nummerherkenning tot nu toe (terugkijken). Het *ex ante* deel blikt vooruit door – indien van toepassing - aanbevelingen te doen over de toekomst van automatische nummerherkenning (vooruitkijken).

In de aanpak bieden we uitdrukkelijk ruimte voor *triangulatie*. Dit impliceert het gebruik van verschillende bronnen en perspectieven om een onderzoeksvraag te beantwoorden. Dit helpt te voorkomen dat we een te eenzijdige kijk op de problematiek ontwikkelen.

De evaluatie richt zich zowel op *procesmatige als inhoudelijke aspecten* van automatische nummerherkenning. Het gaat dus niet alleen om de vraag of geheimhoudergesprekken echt gefilterd worden, maar ook om samenwerking en vertrouwen tussen betrokken partijen.

Voorts stellen we vast dat de methoden *eerder kwalitatief dan kwantitatief* zijn. Het verrichten van een kwantitatieve evaluatie is alleen mogelijk wanneer er betrouwbare cijfers beschikbaar zijn, bijvoorbeeld over het aantal niet-gefilterde geheimhoudergesprekken. Zolang deze gegevens niet beschikbaar zijn, bijvoorbeeld via audits, zal de aanpak sterker leunen op kwalitatieve gegevens (die overigens wel gestructureerd verzameld zullen worden). Mogelijk zijn enkele kwantitatieve analyses wel mogelijk indien gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld een gestructureerde vragenlijst onder een (deel)populatie advocaten.

De aanpak zal ook rekening houden met de mogelijkheid tot *interactie tussen betrokken partijen*. Deze interactie biedt een extra kans om (uiteenlopende) beelden en belangen aan elkaar te toetsen.

Hieronder volgt een korte toelichting bij de genoemde bronnen uit de vorige tabel.

4.2.3 Desk research

Desk research geschiedt op basis van een overzicht en (digitale) beschikbaarheid van alle relevante documenten over automatische nummerherkenning. Deze zijn voor een aanzienlijk deel reeds verzameld in het vooronderzoek, maar de ervaring leert dat er een continue stroom is van documenten over het systeem. Deze documenten worden aan een nadere analyse worden onderworpen, waarbij extra gelet wordt in welke mate zij bovenstaande onderzoeksvragen al kunnen beantwoorden.

Desk research levert ook een bijdrage aan het opstellen van het protocol voor de diepte-interviews (zie paragraaf 4.2.4). De analyse kan immers tot aanvullende vragen leiden of wellicht tot uitbreiding van de lijst interviewrespondenten. De resultaten van de deskstudie worden op verschillende manieren samengebracht, namelijk:

1. Aanvulling van de tijdlijn van de belangrijkste gebeurtenissen in (de ontwikkeling naar) automatische nummerherkenning en de afspraken eromheen (zie paragraaf 2.2.3).
2. Indien van toepassing een aanpassing van het processchema van het systeem van automatische nummerherkenning: hoe werkt het systeem en wie levert welke bijdrage (zie paragraaf 2.4).
3. Per onderzoeksvraag staat aangegeven in welke documenten relevante passages staan voor een (eerste) beantwoording.
4. Aanscherping/aanvulling van het interviewprotocol en lijst interviewrespondenten (zie paragraaf 4.2.4).

4.2.4 Diepte-interviews

Net zoals in het vooronderzoek zal in het hoofdonderzoek ook een aantal interviews plaatsvinden met betrokken partijen, te weten:

- Het Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Het Openbaar Ministerie, de politie (als gebruiker van het systeem), Het KLPD/ULI
- De NOvA en NVSA
- Advocaten(kantoren), in het bijzonder gemengde advocatenkantoren

- De ontwikkelaar, technisch beheerder en/of exploitant van het systeem van automatische nummerherkenning of onderdelen daarvan
- Overige (bijvoorbeeld experts)

We spreken nadrukkelijk van diepte-interviews omdat, in tegenstelling tot het vooronderzoek, de interviews langer duren, er meer vragen worden gesteld en deze vragen vooral over werking en effectiviteit van automatische nummerherkenning gaan. De interviews in het vooronderzoek omvatten voor de helft (proces)vragen over de inrichting van het hoofdonderzoek.

De onderzoeksvragen uit de vorige tabel vormen leidraad voor deze gesprekken en kunnen naar bevinden aangevuld en/of aangescherpt worden. Aanvullend worden de vragen per doelgroep gevarieerd.

Advocatuur: (web)panel

In aanvulling op (of ter vervanging van) diepte-interviews met een aantal advocaten is het mogelijk een webpanel te organiseren. De NOvA beschikt over e-mailadressen van haar leden (advocaten). Er kan daarom snel en eenvoudig een elektronische vragenlijst onder NOvA leden over automatische nummerherkenning worden uitgezet. Deze vragenlijst – veelal gesloten vragen – is binnen 10 minuten in te vullen. Het is vooraf lastig in te schatten wat de respons zal zijn, omdat het enerzijds gevoelige problematiek betreft, waardoor advocaten minder geneigd zijn mee te werken aan een dergelijke enquête. Aanvullend betreft het veelal algemene e-mailadressen waardoor een verzoek mee te werken aan een enquête intern ‘verloren’ kan gaan.

Een ander alternatief is de organisatie van één of twee advocatenpanels. Dit zijn (regionale) bijeenkomsten waar ongeveer tien advocaten de werking en effectiviteit van automatische nummerherkenning bespreken. De organisatie van deze bijeenkomsten is in vergelijking met een webenquête relatief bewerkelijk, maar daar staat tegenover dat meer kwalitatieve informatie verzameld wordt. Belangrijk hierbij is dat advocaten ook relatief veel tijd moeten investeren. Mogelijk kan aansluiting worden gezocht bij reed bestaande overlegmomenten binnen de advocatuur.

Voor beide alternatieven geldt dat zij ook inzetbaar zijn onder andere doelgroepen, bijvoorbeeld een panel met tapmedewerkers of een groepsinterview met medewerkers van het OM.

4.2.5 Audits & loggegevens

Oorspronkelijk zou het vooronderzoek duidelijkheid verschaffen over de bruikbaarheid van audits en loggegevens voor het hoofdonderzoek. Dit is niet mogelijk gebleken. Ten eerste stelt het KLPD een (zware) screeningseis aan de onderzoekers alvorens zij toegang krijgen tot deze gegevens. Ten tweede is het KLPD gebonden aan een geheimhoudingsverklaring met de leverancier van het systeem voor automatische nummerherkenning. Deze verklaring stelt volgens het KLPD dat gegevens over het systeem niet met derden gedeeld mogen worden.

Op hoofdlijnen is wel bekend wat in de laatste audit centraal stond (zie paragraaf 3.3) en dat een onderzoek aan de hand van een steekproefmethode op basis van niet-gefilterde geheimhoudergesprekken advocatuur die zijn opgemerkt via loggegevens moeilijk uitvoerbaar is (zie het volgend kader).

In het hoofdonderzoek kan een analyse plaatsvinden van de feitelijke nummerherkenning door het systeem. Deze analyse is alleen mogelijk wanneer audits van de werking van het systeem en loggegevens van herkende en gefilterde geheimhoudergesprekken beschikbaar komen voor de onderzoekers. Deze beschikbaarheid hangt sterk af van de vraag welke screening voor onderzoekers gewenst is en vervolgens de vraag of de beschikbare gegevens bruikbaar zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Wel of geen steekproefmethode?

Oorspronkelijk had het WODC het plan opgevat om een steekproef te houden van niet-gefilterde geheimhoudergesprekken, om vervolgens te achterhalen waarom deze geheimhoudergesprekken niet gefilterd zijn. Dit plan is voorgelegd tijdens de interviewronde en dat levert het volgende resultaat op:

- De geheimhoudingsverklaring tussen de politie en de leverancier van het systeem van automatische nummerherkenning levert beperkingen op voor het delen van gegevens door de politie met onderzoekers.
- Een geheimhoudergesprek dat onderdeel is van het verschoningsrecht – ook al is het niet opgenomen / afgeluisterd – zal volgens de advocatuur nooit ter sprake kunnen komen in bijvoorbeeld een interview, omdat daarmee toch het risico bestaat dat bewust of onbewust de inhoud van het gesprek aan bod kan komen.

Bovenstaande impliceert in ieder geval dat één van de elementen uit het vooronderzoek (antwoord op de vraag of audit- en loggegevens bruikbaar zijn) doorgeschoven wordt naar het hoofdonderzoek. Het gaat dan om het volgende:

1. Of gegevens over het systeem (audits en loggegevens) beschikbaar komen voor het onderzoeksteam;
2. Of het onderzoeksteam deze gegevens beoordeelt op hun kwaliteit (bijvoorbeeld volledigheid) en bruikbaarheid (bijvoorbeeld leesbaarheid);
3. Of inzichtelijk wordt welke aanvullende gegevens nodig zijn om de gewenste analyses in het hoofdonderzoek uit te kunnen voeren;
4. Of eventueel aanvullende afspraken worden gemaakt met de partij die deze gegevens beschikbaar stelt, bijvoorbeeld over wie van het onderzoeksteam onder welke voorwaarden toegang krijgt tot deze gegevens en eventuele geheimhouding van passages in het eindrapport, et cetera.

4.2.6 Workshop

Voordat de bevindingen uit het veldwerk verzameld en geduid worden in de eindrapportage is de organisatie van een bijeenkomst met vertegenwoordigers van convenantpartijen gewenst. De bedoeling van deze bijeenkomst is het vergroten van het draagvlak van de resultaten en te reflecteren op conclusies en suggesties voor het vervolg (op aangeven van de onderzoekers). De twee belangrijkste componenten van deze bijeenkomst betreffen dus een presentatie van de bevindingen (terugblik) en een vooruitblik op de conclusies en suggesties.

4.3 Analyse van Type-1 en Type-2 fouten

In het hoofdonderzoek spelen deelvragen 1 en 2 (zie Tabel 2) een belangrijke rol; zij adresseren namelijk de effectiviteit van het stelsel van automatische nummerherkenning. Deze deelvragen zijn als volgt gedefinieerd:

1. Hoe vaak worden geheimhoudergesprekken met advocaten niet geblokkeerd door het filter en wat is de oorzaak daarvan?
2. Komt het ook voor dat gesprekken die opgenomen hadden moeten worden, ten onrechte zijn gefilterd? Zo ja, waar is dat aan te wijten?

In een ideale wereld zou het stelsel van automatische nummerherkenning precies alle geheimhoudergesprekken met advocaten (en diegenen van daarvan afgeleid verschoningsrecht) blokkeren, niets meer en niets minder. Nu zal geen enkel echt systeem precies gelijk zijn aan deze ideale wereld. De effectiviteitsvraag (of liever: de twee effectiviteitsvragen) gaat om de mate waarin dat het geval is.

Afhankelijk van ontwerpafwegingen, het functioneren van de techniek en het gedrag van gebruikers zullen beide genoemde problemen in de praktijk toch in zekere mate kunnen voorkomen. Het is vaak onmogelijk om beide problemen tegelijkertijd te voorkomen. Wel kan men proberen een balans te vinden. Bij het ontwerp van het systeem (of bij latere bijsturing) kan ook worden overwogen welk probleem het zwaarste weegt; zo kan men het optreden van het ene type probleem verminderen, maar soms (echter niet altijd) leidt dat tot het vaker voorkomen van het andere probleem.²⁴

In feite is de hier genoemde situatie een voorbeeld van een heel bekend type probleemafwegingen in de wetenschap. Deze staat bekend als de afweging tussen 'Type-1' en 'Type-2' fouten. De Type-1 fouten (ook: 'False Positives') betreffen in deze context die gevallen waarin een gesprek wordt geselecteerd voor filtering waar dat niet had moeten gebeuren. Type-2 fouten (ook: 'False Negatives') betreffen in deze context die gevallen waarin een gesprek niet geselecteerd is voor blokkering terwijl dat wel had moeten gebeuren. In tabel 3 vatten we de twee situaties kort samen. We wijzen er overigens op dat het woord 'fouten' hier geen normatieve betekenis heeft: het is simpelweg de term die in de wetenschap voor dit soort situaties wordt gebruikt.

Tabel 3: De twee type fouten bij de effectiviteitsvraag

| | Geheimhouder-gesprek | Niet-geheimhouder-gesprek |
|----------------|----------------------|---------------------------|
| Gefilterd | Correct | Type 2-fout |
| Niet gefilterd | Type 1-fout | Correct |

Mede om goed zicht te krijgen op de effectiviteit van het stelsel van automatische nummerherkenning, en de redenen waarom deze effectiviteit mogelijk achterblijft (de twee genoemde onderzoeksvragen stellen ook de 'waarom' vraag), hebben we een raamwerk

²⁴ Een voorbeeld is de medische diagnostiek: daarbij vindt men het vaak belangrijk om in zo veel mogelijk gevallen het aanwezig zijn van een bepaalde ziekte te constateren, zelfs als dat gepaard gaat met wat meer 'valse meldingen'.

ontwikkeld op basis van Type-1 en Type-2 fouten. Het staat ons toe op een systematische manier te identificeren wat elementen zijn die de effectiviteit beïnvloeden. Vervolgens kan worden bekeken welke elementen belangrijk gevonden worden (sommige zijn bijvoorbeeld ontwerpkeuzen of compromissen, andere zijn het gevolg van technisch mal-functioneren), en kan bekeken worden in welke mate de fout ook meetbaar of observeerbaar is.

In het resterende deel van deze paragraaf gaan we dieper in op de oorzaken van de twee typen fouten. We houden daarbij nadrukkelijk rekening met eerder gepresenteerde afbakening van het onderzoek: we kijken dus naar de effectiviteit naar het hele stelsel van automatische nummerherkenning (dus inclusief de manier waarop advocaten nummers aanmelden, en het telefoneergedrag van advocaten) maar we kijken niet naar het hele stelsel van omgaan met verschoningsrecht (dus we kijken niet naar de effectiviteit van het handmatig vernietigen van geheimhoudergesprekken met advocaten die toch in dossiers opgenomen waren²⁵).

In Tabel 4 presenteren we ons raamwerk. Doel ervan is om elke mogelijke (redelijke) oorzaak in kaart te brengen. Dat wil overigens niet zeggen dat elk ervan even goed of gemakkelijk meetbaar is.

²⁵ Aspecten rondom deze handmatige vernietiging kunnen overigens wel een rol spelen bij de interpretatie en het belang van onze resultaten. Maar ze behoren niet tot de effectiviteit die we meten.

Tabel 4: Raamwerk van mogelijke oorzaken Type-1 en Type-2 fouten

| Evaluatie van ... | Type-1 fouten ('onterecht niet gefilterd') | Type-2 fouten ('onterecht gefilterd') |
|---------------------------------|---|--|
| Fouten van technische aard | Beschikbaarheidsproblemen 'applicatie' en 'systeem' Problemen in ontwerp, configuratie of interoperabiliteit tussen 'applicatie' en 'systeem' Problemen in openbare netwerken (o.a. CLIP nummerdoorgifte) | Beschikbaarheidsproblemen 'applicatie' en 'systeem' Problemen in ontwerp, configuratie of interoperabiliteit tussen 'applicatie' en 'systeem' Problemen in openbare netwerken (o.a. CLIP nummerdoorgifte) |
| Ontwerpkeuzen | | Privéverkeer via mobiele telefoon advocaat |
| Configuratiefouten | CLIP bij geheimhoudnummer uitgeschakeld (=nummer afschermen). (<i>Wellicht weet systeem daar toch mee om te gaan.</i>) Mogelijk issues bij nummerportabiliteit Mogelijke issues bij doorschakelen | Bedrijfstelefooncentrale stuurt geen doorkiesnummer of bundelnummer maar algemeen nummer uit Verkeerd of niet geconfigureerd bundelnummer (bij gemengde kantoren): Mogelijke redenen: - Technisch onmogelijk telefooncentrale - Technisch onmogelijk dienstenleverancier - Niet van bewust - Wel bewust maar niet gedaan - Werkgever wilde niet faciliteren <i>Vraag: was mogelijke aanpassing 'proportioneel'?</i> |
| Nummer aanmelden en wijzigingen | Advocaten(1) die helemaal geen nummers aanmelden [evt. opsplitsing categorieën] Advocaten(1) die niet alle in convenant gespecificeerde nummers aanmelden [evt. opsplitsing categorieën] Advocaten(1) die bij wijziging van nummer(s) dat niet zo spoedig mogelijk doorgeven [evt. opsplitsing categorieën] Verkeerde nummers aangemeld | Algemeen nummer aangemeld indien het toch een gemengd kantoor of advocaat in loondienst betreft (<i>niet bekend of NOVA hier safeguards voor heeft ingesteld</i>) Verkeerde nummers aangemeld |
| (Telefoneer)gedrag | Advocaten(1) bellen toch met andere telefoon dan die met een aangemeld nummer, zoals: - op locatie, als ze geen telefoon met geheimhoudnummer ter beschikking hebben - mobiele telefoon: lege batterij, geen beltegoed, geen bereik, netwerkuitval - op kantoor; bijv. bellen op kamer collega of leidinggevende (m.n. gemengde kantoren; loondienst) - op toestel in vergaderzaal - op speciale conference call lijn (kan afhankelijk van technische uitvoering zijn) - bij technische storing of defect bij toestel met geheimhoudnummer - uit 'luiheid' (bijv. gesprekken via een niet aangemelde mobiele telefoon) <i>Vraagstuk: is aan het criterium zwaarwegende omstandigheden voldaan?</i> Doorverbonden gesprekken vanaf niet-geheimhoudernummer naar geheimhoudernummer (m.n. bij gemengde kantoren; loondienst) Mobiele telefoon van geheimhoudernummer belt vanuit buitenland | Gesprekken van personen die niet onder (afgeleid) verschoningsrecht vallen die bellen via een aangemeld nummer WIE - Personeel dat niet onder (afgeleid) verschoningsrecht valt (risico groter bij advocatenkantoren vanwege algemene nummers) - Klanten en bezoekers - Anderen (schoonmaakploeg, werklui, etc.) HOE - Toegestaan door advocaat ('willens en wetens') - Onbewust (bijv. stagiaire of secretaresse met afgeleid verschoningsrecht niet bewust) - Ongezien, telefoon onbeheerd (bijv. advocaat weg uit kamer) (mobiele telefoon: PIN code geactiveerd?) - Advocaat onder dwang gezet - Diefstal mobiele telefoon (adequaat gereageerd? PIN code geactiveerd?) <i>(Noot: voor twee laatste geldt meldingsplicht)</i> VIA WELK NUMMER - via doorkiesnummer kantoor - via doorkiesfax nummer kantoor - via algemeen nummer kantoor - via algemeen faxnummer kantoor - via bundelnummer - via vaste telefoon thuis - via mobiele telefoon Doorverbinden van geheimhoudnummer naar niet-geheimhoudernummer |

Noot: Bij diverse van de bovengenoemde factoren is er ook een verschil (of verschillend risico) of het gaat om inkomende versus uitgaande gesprekken. Doorverbinden bijvoorbeeld speelt alleen bij inkomende gesprekken. Het bundelnummer speelt juist weer bij uitgaande gesprekken. Noot (1): inclusief andere geheimhouders of personen die afgeleid verschoningsrecht genieten

4.4 Keuzes in de aanloop naar het hoofdonderzoek

Tot slot willen wij nog enkele overwegingen meegeven aan het ministerie van Veiligheid en Justitie en WODC wat betreft het inrichten en verrichten van de evaluatie, namelijk:

- Noodzaak van het hoofdonderzoek;
- Timing van het hoofdonderzoek;
- Focus van het hoofdonderzoek;
- Deelnemers in het hoofdonderzoek.

4.4.1 *Noodzaak van het hoofdonderzoek: klein of groot?*

In de consensus meeting in het vooronderzoek hebben de convenantpartijen de noodzaak van het hoofdonderzoek aan de orde gesteld. Volgens de partijen moet eerst aan enkele randvoorwaarden worden voldaan. Ten eerste moet de NOvA een volledige lijst geheimhoudernummers van advocaten aanleveren. Wanneer de applicatie voor het registreren van deze nummers operationeel is (medio mei 2013) zijn enkele maanden nodig de lijst compleet te krijgen. De advocatuur moet immers opnieuw op deze mogelijkheid worden gewezen en geheimhoudernummers gaan aanleveren. Ten tweede kan het KLPD deze complete lijst in het filter zetten en controleren of geheimhoudergesprekken geblokkeerd worden. Dat zou vanaf 1 oktober 2013 (het moment waarop de NOvA over een volledige lijst kan beschikken) volgens het KLPD twee maanden in beslag nemen.

Een evaluatie – toegezegd aan de Tweede Kamer - zou vervolgens ten vroegste in het voorjaar van 2014 plaats kunnen vinden, maar dan moet er volgens alle convenantpartijen wel een goede aanleiding zijn. Deze ligt in een te grote afwijking van het streven dat 95% van de geheimhoudergesprekken met advocaten gefilterd wordt (op basis van het aantal meldingen geheimhoudergesprekken met advocaten dat het KLPD ontvangt).²⁶ Dit percentage werd tijdens de slotbijeenkomst overeengekomen. Mocht dit percentage significant lager blijken te zijn, dan is er reden om een evaluatie – het hoofdonderzoek – direct uit te laten voeren.²⁷ In het andere geval zal een evaluatie later plaatsvinden en afhangen van de afspraken die hierover worden gemaakt in het bij te stellen convenant.

4.4.2 *Timing van het hoofdonderzoek: vroeg of laat?*

Het is praktisch relatief eenvoudig om direct na afronding van het vooronderzoek een start te maken met het hoofdonderzoek. Dit heeft als voordeel dat het vooronderzoek snel en eenvoudig kan omschakelen naar het hoofdonderzoek. Bovendien wordt tegemoet gekomen aan de afspraak om de evaluatie één jaar na het operationeel worden van het systeem uit te voeren. Het houdt als het ware een druk op de ketel om afspraken snel te realiseren. Dit laatste is immers al vertraagd vanwege verschillende redenen. Het nadeel van een directe uitvoering van de evaluatie is dat bestaande opvattingen en knelpunten – die in de breedte (h)erkend worden – bevestigd worden en de evaluatie dus een herhaling van zetten is (het levert weinig nieuwe inzichten op). Sommige betrokkenen pleiten er dan ook voor om de evaluatie pas uit te voeren nadat alle afspraken – technisch en

²⁶ Het KLPD heeft aangegeven dit percentage te kunnen bepalen en opleveren. Het percentage zou eventueel ook door een externe auditor kunnen worden vastgesteld.

²⁷ Gegeven de knelpunten in het systeem van automatische nummerherkenning in de afgelopen twee jaar geeft de NOvA aanvullend aan dat zij voorstander is van 'rust in het dossier'. Een te snelle evaluatie, zeker wanneer dat advocaten bij betrokken worden, draagt volgens de NOvA niet bij aan deze 'rust'.

organisatorisch – daadwerkelijk geïmplementeerd zijn (zie ook paragraaf 4.4.1). Hierbij wordt bijvoorbeeld gewezen op het moment dat de NOvA een complete lijst met geheimhoudernummers aanlevert (medio mei 2013). Wanneer dat een aantal maanden goed loopt, zou een evaluatie kunnen starten. De timing van deze evaluatie is dan – zoals in de vorige subparagraaf gesteld – afhankelijk van de mate waarin geheimhoudergesprekken succesvol gefilterd worden door het systeem. Hoe minder succesvol, hoe sneller de evaluatie zal plaatsvinden.

4.4.3 Focus van het hoofdonderzoek: organisatie, techniek of beide?

Een ander aandachtspunt is de vraag waar het zwaartepunt van het onderzoek moet liggen: bij de techniek, bij de organisatie of beide? Gesprekken met belanghebbenden leveren op dat de focus op de organisatie moet liggen (afspraken uit convenant en verordening), waarbij wel bekeken kan worden of de techniek conform afspraken is ingericht. Bij dat laatste wordt wel aangetekend dat de techniek inmiddels in verschillende audits is onderzocht. De evaluatie zou dat niet opnieuw moeten doen, omdat daarmee dubbel werk wordt voorkomen. In onze ogen kan daar alleen aan tegemoet worden gekomen wanneer de inhoud van de audits bekend is, en gebruikt mag worden in de evaluatie. Indien de inhoud van loggegevens en audits niet bekend wordt of deze gegevens na analyse niet bruikbaar zijn, zal het onderzoek een meer kwalitatief karakter krijgen en zich vooral richten op de organisatie.

4.4.4 Deelnemers in het hoofdonderzoek: strategisch en operationeel?

Het vooronderzoek was in opzet en vraagstelling beperkter dan het hoofdonderzoek. Eén van de gevolgen is dat aan het vooronderzoek vooral convenantpartijen op meer strategisch niveau participeerden. Het hoofdonderzoek zou breder van opzet kunnen zijn, maar ook dat is een keuze. Breder in de zin dat de operationele werkvloer deelneemt (bijvoorbeeld tapmedewerkers), maar dat ook andere partijen, inbreng hebben. Om goed inzicht te krijgen in de werking en effectiviteit van automatische nummerherkenning is betrokkenheid van de werkvloer in onze optiek essentieel.

Annex 1: Gesprekspartners interviewronde

| Persoon | Organisatie en functie |
|------------------|--|
| Dhr. Berben | KLPD, medewerker Unit Landelijke Interceptie |
| Dhr. van Bosbeek | KLPD, plv. hoofd Dienst Specialistische Recherche Toepassingen |
| Mevr. Bravenboer | NOvA, manager regelgeving en helpdesk |
| Dhr. Broere | Politie, hoofd zware criminaliteit, Zuid-Holland-Zuid |
| Mevr. Van Eck | Hertogs Advocaten-Belastingkundigen, office manager |
| Mevr. Feenstra | Hertogs Advocaten-Belastingkundigen, advocaat |
| Dhr. Haverkate | OM, directeur wetenschappelijk bureau |
| Mevr. Hendriks | KLPD, beleidsadviseur Unit Landelijke Interceptie |
| Dhr. Hertsenberg | OM, Parket-Generaal, medewerker afdeling beleid en strategie |
| Dhr. Korvinus | OM, hoofdofficier van Justitie Den Haag |
| Dhr. Leliveld | Wladimiroff Advocaten N.V., advocaat, Lid CvA NOvA |
| Dhr. Frans Nap | Politie, medewerker zware criminaliteit, Zuid-Holland-Zuid |
| Mevr. Schaafsma | Ministerie van V&J, plv. Directeur Rechtsbestel |
| Dhr. Schaap | Ministerie van Financiën, medewerker Auditdienst Rijk (ADR) |
| Dhr. Schmidt | Universiteit Leiden, hoogleraar Recht en Informatica |
| Dhr. Scholte | Ministerie van Financiën, Directeur Auditdienst Rijk (ADR) |
| Dhr. van Wetten | Ministerie van V&J, medewerker Directie Rechtsbestel |
| Mevr. Zandee | OM Arrondissementsparket Oost NL, Hoofdofficier van Justitie |

Annex 2: Deelnemers slotbijeenkomst

| Deelnemer | Organisatie |
|--------------------|---|
| Elise Bravenboer | NOvA |
| Jos van Wetten | Ministerie van V&J (toehoorder) |
| Gerard Hertsenberg | OM, afd. Beleid en strategie landelijk parket |
| Caroline Hendriks | KLPD/ULI |
| Elly Heus | OM, recherche officier Oost Nederland |

Annex 3: Geraadpleegde bronnen

- College Bescherming Persoonsgegevens (2007), De vernietiging van geheimhoudergesprekken: een onderzoek naar de naleving van artikel 126aa lid 2 Sv door de tapkamers in Epe en Driebergen.
- Commissie geheimhoudergesprekken (2008), Advies inzake nummerherkenning geheimhoudergesprekken, Den Haag.
- Convenant Nummerherkenning.
- Ministerie van Justitie (2010), Plan van aanpak. Invoering nummerherkenning advocaten, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2010), Nummerherkenning advocaten, Brief aan de Tweede Kamer (16 augustus 2010).
- Nederlandse Orde van Advocaten (2009), Notitie Invoering van Nummerherkenning, 9 juni 2009, Den Haag.
- Openbaar Ministerie, College van Procureurs-Generaal (2009), Brief nummerherkenning van geheimhouders, 16 juni 2009, Den Haag.
- Openbaar Ministerie, College van Procureurs-Generaal (2009), Brief invoering van het systeem van nummerherkenning, 18 november 2009, Den Haag.
- Openbaar Ministerie, College van Procureurs-Generaal (2009), Brief Advies inzake nummerherkenning, 9 februari 2009, Den Haag.
- Openbaar Ministerie (2011), Instructie vernietiging geïntercepteerde gesprekken met geheimhouders (20011/002).
- Schmidt, A. (2010), Nader advies over het voornemen van de Nederlandse Orde van Advocaten tot regulering ten behoeve van 'nummerherkenning' op basis van een convenant met behoeftesteller (eerste concept van 27 juli 2010).
- Schmidt, A. (2010), Nader advies over het voornemen om de 'nummerherkenning' vorm te geven op basis van een architectuurschets, Oegstgeest.
- Schmidt, A. (2009), Advies over het voornemen van de Nederlandse Orde van Advocaten tot regulering ten behoeve van 'nummerherkenning', Oegstgeest.
- Systeembeschrijving van het systeem van automatische nummerherkenning.
- Tweede Kamer (2009), Evaluatie van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet, vergaderjaar 2008-2009, 30 517, nr. 8.
- Tweede Kamer (2009), Evaluatie van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet, vergaderjaar 2008-2009, 30 517, nr. 9.
- Verordening Nummerherkenning, Staatscourant 2011, nr. 6.728 (15 april 2011).
- Verslagen van de Stuurgroep Nummerherkenning (periode 2009-2012).
- VKA (2009), Impactanalyse invoering nummerherkenning bij interceptie, Zoetermeer.
- WODC (2012), Startnotitie WODC Vooronderzoek en evaluatie systeem automatische nummerherkenning en de organisatie hieromheen, Den Haag.
- WODC (2012), Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing, Den Haag.
- WODC (2012), Tappen en Infiltreren, Justitiële Verkenningen, nr. 3.

Annex 4: Definities & afkortingen

| | |
|---|--|
| ADR | Auditdienst Rijk, de interne auditdienst van de Rijksoverheid. De ADR maakt onderdeel uit van het ministerie van Financiën en werkt in opdracht van de ministeries. Voorheen bekend onder de naam 'DAD' (Departementale Auditdienst). |
| Advocaat in Dienstbetrekking* | De advocaat die de praktijk uitoefent in dienstbetrekking bij een werkgever als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, e en f alsmede het tweede lid van de Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking. |
| Applicatie* | De elektronische voorziening waarin en waarmee de NOvA het bestand geheimhoudernummers aanlegt en onderhoudt |
| Behoeftestellers | Overheidsinstanties (waaronder de politie, het OM en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) die gegevens opvragen bij telecoomaanbieders met als doel ernstige misdrijven en terrorisme te voorkomen. |
| Bestand* | Een gestructureerde verzameling van geheimhoudernummers in elektronische vorm, inclusief kopieën daarvan, die de Orde in de Applicatie aanlegt en beheert. |
| CBP | Het College Bescherming Persoonsgegevens |
| Geheimhouder* | De in Nederland ingeschreven advocaat, alsmede de advocaat bedoeld in artikel 16h van de Advocatenwet. |
| Geheimhouder-nummer* | Een nummer als bedoeld in artikel 1.1 bb Telecommunicatiewet, dat doorgaans wordt gebruikt in de uitoefening van zijn praktijk door de Geheimhouder zelf of door medewerkers met een van de Geheimhouder afgeleid verschoningsrecht, en dat is of wordt opgenomen in het Bestand. |
| Gemengd kantoor* | Een kantoor waar naast Geheimhouders ook een of meer beroepsbeoefenaren werkzaam zijn voor wie geen verschoningsrecht of een van een verschoningsrecht afgeleid verschoningsrecht geldt. |
| Interceptie* | Het opnemen van niet voor het publiek bestemde communicatie door het KLPD met een technisch hulpmiddel, als bedoeld in de artikelen 126m, 126t en 126zg Wetboek van Strafvordering |
| Systeem van Automatische Nummerherkenning* of het systeem* | De door of namens het KLPD ontwikkelde technische (filter)mogelijkheid die het KLPD in staat stelt om bij interceptie langs geautomatiseerde weg na te gaan of een bepaald ten behoeve van telecommunicatie gebruikt nummer een als zodanig in het bestand opgenomen geheimhoudernummer is, zodat opname van de communicatie naar en van de geheimhoudernummers direct automatisch wordt verhinderd en voorzover van deze communicatie onverhoopt (deels) toch een opname is gemaakt, deze opname direct wordt vernietigd. |
| ULI | Unit Landelijke Interceptie (onderdeel van het KLPD). De eenheid binnen het KLPD die interceptie van communicatieverkeer uitvoert. |
| VoIP | Voice over IP. Technologie waarbij telefoongesprekken (soms deels) over het Internet worden opgebouwd en getransporteerd. |

De met * aangeduide definities zijn overgenomen uit het Convenant Nummerherkenning.

Contact:

Dialogic
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
Fax +31 (0)30 215 05 95
www.dialogic.nl