



## 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



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).

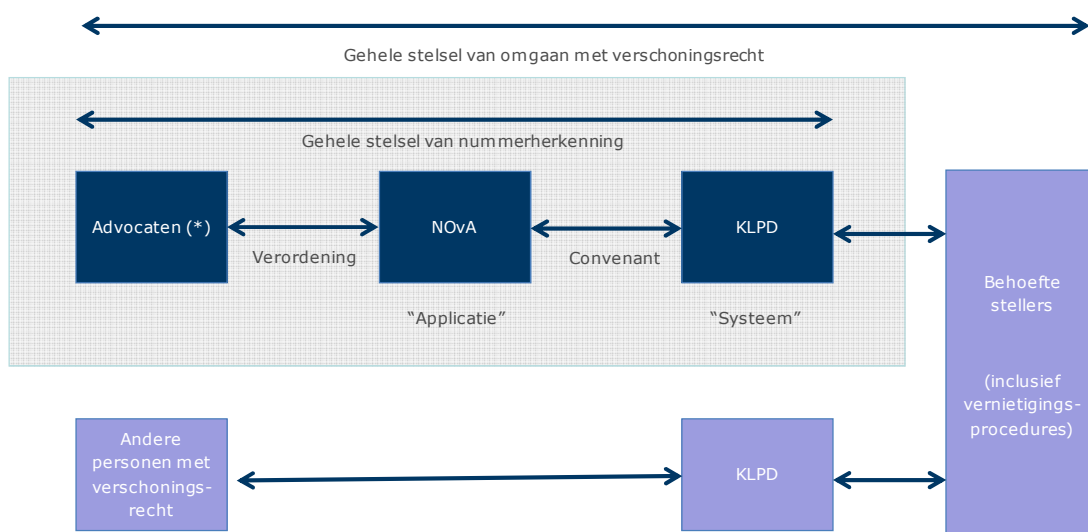
© 2013 WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

# 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 ontoegankelijk 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 getoelicht 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.

	<b>Geheimhoudergesprek</b>	<b>Niet-geheimhoudergesprek</b>
<b>Gefilterd</b>	Correct	Type 2-fout
<b>Niet gefilterd</b>	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).





**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](http://www.dialogic.nl)