

Samenvatting ex ante evaluatie van videoconferencing in het strafrecht en vreemdelingenbewaringszaken

Achtergrond

Videoconferencing maakt het horen van gedetineerden of getuigen op afstand mogelijk. In alle gevallen beslist de rechter of deze videoconferencing toestaat. De installatie bij bewaringszaken bestaat uit 'two-way' apparatuur in een rechtbank en een Penitentiaire Instelling (PI) of Detentiecentrum (DC): de partijen in de rechtszaal zien de gedetineerde en andersom ziet de gedetineerde de rechter, griffier en de advocaat als deze in de rechtbank het woord houdt, op een plasmascherm. De gedetineerde behoudt de mogelijkheid om direct te overleggen met de advocaat, zonder dat de rechter dit overleg kan horen. Als de apparatuur eenmaal opgestart is, volstaan een of twee knoppen om deze verder te bedienen. In de rechtbanken wordt de apparatuur in een rechtszaal geïnstalleerd, in de PI's en DC's wordt hiervoor een aparte kamer ingericht.

Daarnaast wordt apparatuur geïnstalleerd in het kabinet van de rechter-commissaris. Deze apparatuur wordt gebruikt door zogenaamde rogatoire commissies, die als taak hebben getuigen en deskundigen in het buitenland te horen.

Over de invoering van videoconferencing voor het horen van verdachten, vreemdelingen en getuigen/deskundigen in het buitenland wordt al sinds de jaren negentig nagedacht. Bij vreemdelingenbewaring is er in 2002 een pilot geweest. In 2005 is de mogelijkheid om op afstand vreemdelingen en verdachten te horen ook in de wet vastgelegd. Tevens is toen een landelijke uitrol bij PI's, DC's en rechtbanken aangekondigd.

Op dit moment is videoapparatuur geïnstalleerd bij de rechtbank Maastricht en het Detentiecentrum (DC) voor vreemdelingenbewaring in Dordrecht. Later in 2007 wordt daar waarschijnlijk een andere rechtbank en één Huis van Bewaring aan toegevoegd waar de apparatuur bij strafzaken gebruikt wordt. Tevens is dit jaar apparatuur geïnstalleerd in het kabinet van de rechter-commissaris bij de rechtbanken in Haarlem en Den Haag, alsmede bij het gemeenschappelijk Hof van Curaçao. Vervolgens is de landelijke uitrol voorzien.

Verwacht mag worden dat videoconferencing leidt tot een besparing van kosten op onder meer het vervoer van vreemdelingen en verdachten, en op de kosten van rogatoire commissies. Hiertegenover staan de kosten van het systeem en kostenstijgingen bij

sommige partijen in de keten. In de Rijksbegroting voor 2007 is vooralsnog uitgegaan van een kostenneutrale invoering. Daarnaast treden procesmatige, juridische, technologische en psychologische effecten op, die een rol spelen bij de uiteindelijke beoordeling van videoconferentie.

De minister heeft de Tweede Kamer beloofd in 2008 inzicht te geven in de kosten en baten van videoconferencing in de rechtspraak als onderdeel van een evaluatie van de invoering. Aan ECORYS is gevraagd een (financiële) kosten-batenanalyse uit te voeren. Niet-financiële aspecten worden hierbij wel benoemd, maar niet gewogen. Het betreft een ex-ante evaluatie: op dit moment kunnen alleen te verwachten effecten en niet reeds gerealiseerde effecten in beeld worden gebracht. Met name voor de baten geldt dat de uiteindelijke omvang pas achteraf kan blijken.

Het onderzoek

Doel en afbakening

De probleemstelling van deze evaluatie is: wat zijn de potentiële kosten en baten van de introductie van videoconferencing in de justitiële keten en wat zijn de mogelijke niet-kwantificeerbare aspecten. De nadruk ligt hierbij op de financieel-economische analyse, van de niet-financiële aspecten wordt een eerste inventarisatie gemaakt.

Deze analyse heeft alleen betrekking op apparatuur, die door rechtbanken, PI's en DC's wordt aangeschaft. We analyseren dus niet videoconferencing bij andere partijen als de politie en het OM. De apparatuur zal naar verwachting gebruikt gaan worden voor:

- het horen van vreemdelingen die in een DC gedetineerd zijn;
- het horen van verdachten wegens verzoek tot (verlenging) gevangenhouding;
- het horen van getuigen en deskundigen in het buitenland.

De vreemdelingen die in een DC zitten, betreffen illegalen en vreemdelingen die zijn aangehouden aan de grens, met name Schiphol. Een verzoek tot gevangenhouding dient het OM in als die dit nodig acht na de periode van inverzekeringstelling. Bij het horen van getuigen en deskundigen in het buitenland wordt bij videoconferencing de reis bespaard van een zogenaamde rogatoire commissie, die bestaat uit een rechter, griffier, tolk, officier van justitie en advocaat.

Aannames

Deze ex ante evaluatie gaat in op onzekere toekomstige ontwikkelingen. Zo is er voor de invoering nog geen projectplan, waardoor we aannames hebben gedaan over de snelheid van invoering en de mate van gebruik. Deze zijn gedaan op basis van interviews, die gevalideerd zijn tijdens een workshop waaraan verscheidene experts hebben deelgenomen (zie ook bijlage: 6). Anderzijds is er al wel veel bekend over de kosten van het systeem omdat er al apparatuur aangeschaft is op een beperkt aantal locaties. De belangrijkste aannames betreffen dan ook de invoering en het gebruik van videoconferencing:

- Gefaseerde installatie van videoapparatuur die uiteindelijk in 2011 in alle rechtbanken, PI's en DC's is geïnstalleerd.

- De rechter staat videoconferencing steeds vaker toe, tot 2011 olopend tot 67 procent van de (verlengingen) gevangenhouding, 100 procent van de vreemdelingenbewaringszaken en 65 procent van de rogatoire commissies.
- We zijn ervan uitgegaan dat het aantal zaken met betrekking tot (verlenging) gevangenhouding en vreemdelingenbewaring en het aantal rogatoire commissies, waarop dit onderzoek zich richt, in aantal constant zal blijven.
- De besparing in het aantal vervoerskilometers van gedetineerden door de dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) en de parketpolitie is recht evenredig met het aantal malen dat gedetineerden via videoconferencing worden gehoord.
- Het aantal vervoerskilometers van DV&O blijft met of zonder videoconferencing afnemen door gedetineerden dichterbij de rechtbank te plaatsen. Wij gaan uit van een jaarlijkse afname van 1 procent. De parketpolitie verzorgt het vervoer binnen het arrondissement. Hierdoor is er zonder videoconferencing in 2021 14 procent minder DV&O vervoer ten opzichte van 2006, toen het aandeel van DV&O in de vervoersbewegingen bij strafzaken 40 procent bedroeg.
- De videoapparatuur wordt in rechtbanken geïnstalleerd in zowel één rechtszaal (en uiteindelijk voor zowel vreemdelingenbewaringszaken als (verlenging) gevangenhouding gebruikt) als één kabinet van de rechter-commissaris voor rogatoire commissies.
- De videoapparatuur is na drie jaar aan volledige vervanging toe.
- Alle berekeningen zijn exclusief btw.

Financiële uitkomsten

Basisscenario

Het basisscenario is gebaseerd op de hierboven genoemde aannames en een volledige installatie bij alle PI's. De financiële gevolgen van introductie van videoconferencing worden beoordeeld op basis van de methode van de Netto Contante Waarde. In deze methode zijn zowel de kosten als de baten tot 2021 op een noemer gebracht door deze te verdisconteren met een voor kosten-batenanalyses standaard rentepercentage van 5,5 procent, zie tabel S0.1.

Tabel S0.1 Totaaloverzicht netto contante waarde basisscenario (x1000 €)

Kosten		Baten	
Investeringsrechtbanken	10.589	Vervoer DV&O	37.810
InvesteringsPI's en DC's	7.266	Vervoer parketpolitie	6.220
Variabele kosten rechtbanken	6.628	Rogatoire commissies	19.530
Variabele kosten PI's en DC's	23.829	Bewaking rechtbanken	1.477
Centrale planning	1.363	Besparing uitchecken PI en DC	2.455
Totale kosten	49.676	Totale baten	67.492
Saldo	17.817		
IRR^a	34,1%		

a) IRR = Internal Rate of Return. Als alle toekomstige bedragen met dit percentage verdisconteerd worden, komt het saldo van kosten en opbrengsten op '0' uit. Dit percentage geeft hiermee het rendement van de investering aan.

Voor rogatoire commissies hebben wij als vuistregel afgeleid dat de investering in videoapparatuur in het kabinet van een rechter-commissaris zichzelf terugverdient bij jaarlijks drie rogatoire commissies. Bij vreemdelingenbewaringszaken en (verlenging) gevangenhouding doen rechtbanken, DC's en PI's investeringen om besparingen op vervoer mogelijk te maken. In de oude situatie ontmoeten de deelnemers aan een zitting elkaar in de rechtszaal en ligt de organisatie daarvan in handen van het parket. Bij videoconferencing zitten de deelnemers op twee locaties en wordt centrale planning nodig geacht.

De kosten die cumulatief tussen 2007 en 2021 worden gemaakt, vertegenwoordigen na verdiscontering een huidig bedrag van bijna €50 miljoen exclusief btw. Over de investeringen in rechtbanken, PI's en DC's in video-installatie en verbouwing (in totaal bijna €18 mln) wordt 19 procent btw betaald (€3,4 mln), dat weer terugvloeit naar de schatkist. Tegenover de kosten van 50 mln excl. btw staan cumulatief verdisconteerde baten van ruim €67 miljoen. Het saldo van de baten en de kosten is de Netto Contante Waarde die bijna €18 miljoen bedraagt. Het rendement (de zogenaamde 'internal rate of return') bedraagt 34 procent per jaar. De volgende tabel geeft de kosten en opbrengsten per kalenderjaar tot 2011 weer.

Tabel S0.2 Totaaloverzicht jaarlijkse kosten en opbrengsten basisscenario (x1000 €)

	2007	2008	2009	2010	2011
Totale kosten	756	4.212	5.054	4.999	6.567
Totale opbrengsten	136	1.202	3.676	5.992	7.730
Saldo	-620	-3.010	-1.378	994	1.163

Als we de jaarlijkse posten analyseren blijkt dat er de eerste drie jaar per saldo geïnvesteerd wordt in apparatuur en verbouwingkosten, waarna in 2010 een positief saldo ontstaat. De kosten zijn in het basisscenario na zeven jaar (in 2013) terugverdiend.

De volgende tabel geeft de opsplitsing aan van kosten en baten naar de afzonderlijke toepassingen.

Tabel S0.3 Totaaloverzicht netto contante waarde basisscenario (x1000 €)

	Kosten	Baten	Saldo
Vreemdel. bew. zaken	13.800	30.898	17.098
(Verl.) gevangenhouding	28.092	17.064	-11.028
Rogatoire commissies	7.784	19.530	11.746
Totaal	49.676	67.492	17.817

Uit de opsplitsing blijkt dat de toepassing bij vreemdelingenbewaringszaken en rogatoire commissies zeer positief is, maar bij vorderingen en verlengingen gevangenhouding fors negatief. De verklaring voor dit laatste is dat er enerzijds bij (verlenging) gevangenhouding het gebruik per PI relatief laag is, waardoor de investeringen per videoconferencing-zitting hoog zijn. Anderzijds zijn de opbrengsten per rit relatief laag omdat meer gedetineerden door de parketpolitie binnen het eigen arrondissement vervoerd worden dan bij vreemdelingenbewaring het geval is (60% vs. 31%); de

parketpolitie is goedkoper dan landelijk vervoer vanwege de kortere reisafstand en het vervoer naar slechts één bestemming (de rechtbank in het arrondissement) in plaats van 19 (alle rechtbanken in Nederland).

Optimalisatiescenario vorderingen en verlengingen gevangenhouding

Uit voorgaande analyse blijkt dat het project als geheel in het basisscenario een positief financieel saldo kent, maar dat voor het onderdeel vordering en verlengingen van gevangenhouding een negatief saldo ontstaat. De vraag is vervolgens onder welke voorwaarden de investeringen bij verlenging gevangenhouding kostenneutraal zijn. De grootste kosten worden gevormd door personeel en vervoersmaterieel, die nauw samenhangen met het aantal te vervoeren personen. In de praktijk zijn ook nog andere factoren van invloed op de kosten, zoals bijvoorbeeld de vervoersafstand. We hebben een variant doorgerekend, met installering van videoapparatuur in:

- Alleen de grootste PI's;
- Alleen de rechtbanken waar de videoapparatuur toch al geïnstalleerd wordt ten behoeve van vreemdelingenbewaringszaken (14 van de 19).

Hieruit blijkt dat als de apparatuur bij de zes (van de 37) grootste PI's (Huizen van Bewaring voor preventieven) wordt geïnstalleerd, naast de twee PI's waar apparatuur reeds ten behoeve van vreemdelingenbewaringszaken wordt geïnstalleerd, een neutraal saldo voor strafzaken optreedt. Het financieel overzicht is in dit geval als volgt.

Tabel S0.4 Totaaloverzicht netto contante waarde optimalisatiescenario 2007-2021 (x1000 €)

Kosten		Baten	
Investeringen rechtbanken	9.156	Vervoer DV&O	29.644
Investeringen PI's en DC's	2.259	Vervoer parketpolitie	2.755
Variabele kosten rechtbanken	5.578	Rogatoire commissies	19.530
Variabele kosten PI's en DC's	7.375	Bewaking rechtbanken	1.283
Centrale planning	1.363	Besparing uitchecken PI en DC	1.434
Totale kosten	25.731	Totale baten	54.646
Saldo	28.915		
IRR^a	90,1%		

In dit geval zijn de kosten, met name van de PI's, fors lager terwijl de opbrengsten minder dan proportioneel dalen. Het positieve saldo bedraagt €29 mln, beduidend meer dan de €18 mln bij landelijke invoering (basisscenario). De kosten en opbrengsten voor vreemdelingenbewaringszaken en rogatoire commissies zijn in dit geval gelijk aan het basisscenario, voor (verlenging) gevangenhouding is het saldo ongeveer '0' (kosten en opbrengsten bedragen beide €4,2 mln).

Financiële gevoeligheidsanalyses en andere scenario's

Zoals eerder gezegd zijn de analyses gebaseerd op een groot aantal aannames en is nog veel over het videoconferencing project onbekend. Via gevoeligheidsanalyses laten we daarom zien wat de effecten zijn van de belangrijkste aannames die we gedaan hebben:

- Een langzamere invoering waarbij videoapparatuur pas in 2016 in plaats van 2011 overal is geïnstalleerd, leidt tot een lagere opbrengst. Het duurt langer voordat de

kosten terugverdiend worden, maar het totale saldo blijft positief. Het saldo voor (verlenging) gevangenhouding blijft negatief.

- Als slechts de helft van de PI's en DC's overgaat tot de invoering, wordt het saldo fors lager. Bij vreemdelingenbewaring is het saldo '0' (bij invoering bij drie van de 7 DC's), het saldo bij strafzaken wordt gunstiger, bij rogatoire commissies ongunstiger.
- Het aantal zittingen strafzaken dat via videoconferencing verloopt, zou met 60 procent moeten stijgen om een positief saldo te krijgen. Het gebruik van videoconferencing bij vreemdelingenbewaringszaken zou met bijna 50 procent mogen dalen ten opzichte van het basisscenario voordat het saldo negatief wordt, en bij rogatoire commissies met 60 procent.

Behalve risico's die in bovengenoemde gevoeligheidsanalyses in kaart gebracht zijn, zijn ook meevallers denkbaar. Zo zou de invoeringssnelheid hoger kunnen zijn dan aangenomen, omdat de helft van de rechtbanken in principe welwillend staat tegenover videoconferencing. Hoe sneller de videoapparatuur wordt geïnstalleerd in rechtbanken, PI's en DC's, hoe sneller het resultaat wordt gerealiseerd (positief bij vreemdelingenzaken en neutraal/negatief bij vordering en verlenging gevangenhouding bij optimale/volledige invoering). De besparingen nemen eveneens toe als videoapparatuur vier jaar in plaats van drie jaar meegaat. De financiële uitkomst van mogelijke meevallers als bovengenoemd hebben wij niet doorgerekend.

Niet-financiële aspecten

Tot de niet-financiële aspecten van videoconferencing rekenen wij zaken van juridische, technische, organisatorische en sociaal-psychologische aard. Juridische zaken vallen buiten de onderzoeksopdracht.

Technische aspecten

In de workshop kwam naar voren dat kwaliteit, betrouwbaarheid en bedieningsgemak van de apparatuur van cruciaal belang zijn voor het welslagen van het project. De kwaliteit van beeld en geluid van de huidige apparatuur wordt als goed ervaren. Bij betrouwbare apparatuur is geen back-up systeem nodig. Ook de ervaringen in een pilot van 2001 waren positief: een of tweemaal viel het geluid uit, maar deze storing was snel genoeg verholpen om een aanhouding van de zaak (uitstel naar een latere datum) te voorkomen.

Organisatorische aspecten

Voor de (verlenging van) gevangenhouding en vreemdelingenbewaring wordt, in tegenstelling tot verhoringen door de rechter-commissaris, geen efficiëntie bij de planning verwacht, omdat deze zaken doorgaans eens of tweemaal per week op vaste dagen georganiseerd zijn. Het videoverhoor van buitenlandse getuigen is wel duidelijk efficiënter (het bespaart namelijk een reis naar het buitenland).

Aanhoudingen van zaken (uitstel naar een later datum) of invrijheidstellingen door vervoersproblemen komen dermate weinig voor, dat zelfs een procentueel sterke reductie bij videoconferencing op het totaal aantal zaken weinig uitmaakt.

Er komt meer druk op de PI's en DC's, die verantwoordelijk worden voor de vloeiende aanvoer van gedetineerden, en eventueel tolk of advocaat, naar de videokamer. Het OM beslist of een zaak voorkomt, de rechter beslist dan of deze videoconferencing toestaat, tolk en advocaat beslissen in dat geval of zij naar de rechtbank of de PI/DC gaan. Geregeld moet worden dat zich ten aanzien van videoconferencing een bepaalde standaard praktijk ontwikkelt. Verwacht wordt dat de logistieke planning via een centraal punt gecoördineerd gaat worden.

Confrontatie verdachte, slachtoffer en/of getuige

Confrontatie tussen verdachte en slachtoffer en/of getuige wordt genoemd in de literatuur en is ook in Nederland een wezenlijk onderdeel van het strafproces. In het huidige onderzoek speelt dit niet omdat videoconferencing vooralsnog alleen wordt toegepast bij de toetsing van (verlenging) gevangenhouding waarbij dat niet aan de orde is.

Invloed op het oordeel

In met name juryrechtspraak wordt gevonden dat het makkelijker is een persoon te veroordelen als die niet lijfelijk aanwezig is. Nederlandse rechters zijn zich van deze gevoeligheden bewust. Videoconferencing in gerechtshoven wordt niet voorzien, en rechters zijn terughoudend om videoconferencing voor andere typen zaken dan (verlenging) gevangenhouding en vreemdelingenbewaring toe te staan.

Niet meer in het busje

Uit de evaluatie van een pilot in 2002 bleek dat ruim 90 procent van de vreemdelingen het vervoer als onprettig ervaren. Bij toepassing van videoconferencing worden gedetineerden niet meer vervoerd naar de rechtbank, hetgeen door de gedetineerden naar alle waarschijnlijkheid dus als positief zal worden ervaren.

Vervreemding

De gedetineerde moet goed voorbereid worden op de nieuwe wijze van communiceren. Overigens blijft de gedetineerde de mogelijkheid houden om direct met de advocaat te overleggen zonder dat de rechter dit hoort. Inmiddels lijkt videoconferencing in Angelsaksische landen redelijk geaccepteerd te zijn. Als een voordeel is in de workshop genoemd dat videoconferencing de partijen dwingt tot (extra) bondig formuleren.

De verdeling van de aandacht

In een jurystelsel moeten de advocaten de aandacht verdelen tussen de verdachte/getuige, de rechter en de jury. Dit proces wordt in een videoconferentie enigszins gebroken. Volgens de begeleidingscommissie en de deelnemers aan de workshop is er in de Nederlandse context (geen juryrechtspraak) geen speciale achterstandspositie van de verdediging, waar in de Angelsaksische literatuur wel op gewezen is.

Publieke openbaarheid

Videoconferencing biedt de mogelijkheid om beelden van de rechtsgang openbaar te maken zonder aanwezigheid van de pers. In Australië is dit van rechtswege een van de uitzonderingsgevallen waarvoor videoconferentie in het strafrecht is toegestaan. In Nederland zijn zittingen in de Raadkamer en rogatoire commissies echter niet openbaar.

Psychologische band

Als de advocaat en tolk ervoor kiezen niet naast de gedetineerde te zitten, wordt de relatie met de gedetineerde afstandelijker, wat als nadeel wordt beschouwd. Aan de andere kant kan een detentiebewaker zich ongewenst betrokken voelen met een gedetineerde als deze ook bewaker is tijdens het telehoren.

Conclusies

De verwachting is dat videoconferencing de komende jaren zal worden toegepast voor vreemdelingenbewaringszaken, (verlenging) gevangenhouding en rogatoire commissies. Hoewel de kosten van aanschaf en inbouw van apparatuur in redelijke mate bekend zijn, is nog veel onzeker en onduidelijk over de invoering en gebruik van videoconferentie bij rechtbanken, PI's en DC's. De resultaten van deze studie dienen daarom voorzichtig geïnterpreteerd te worden.

Uit de financiële analyse komt voor het basisscenario een robuust batig saldo van besparingen en kosten naar voren van bijna €18 miljoen over 15 jaar (Netto Contante Waarde), een intern rendement van 34 procent per jaar. Vanaf 2010 is er jaarlijks een positief saldo, voor 2010 wegen de jaarlijkse opbrengsten nog niet op tegen de jaarlijkse kosten. De totale terugverdientijd is zeven jaar.

Uit de berekeningen blijkt dat voor (verlenging) gevangenhouding het saldo negatief is, voor beide andere toepassingen is het saldo positief. Voor (verlenging) gevangenhouding blijkt slechts de installatie van apparatuur in de zes grootste Huizen van Bewaring kostenneutraal te zijn. Hierbij is aangenomen dat in de vijf kleinere rechtbanken die geen vreemdelingenbewaringszaken doen, geen apparatuur wordt geïnstalleerd.

De gevoeligheidsanalyses tonen aan dat het resultaat van het basisscenario van landelijke invoering robuust is: voor alledrie de toepassingen blijft het respectievelijke positieve of negatieve saldo bestaan bij fors andere aannames over invoeringssnelheid en aantal zaken waarvoor videoconferencing wordt toegepast.

De kosten en opbrengsten vallen bij verschillende partijen. Rechtbanken, PI's en DC's investeren in verbouwing en apparatuur, en PI's en DC's bovendien in extra personeel om besparingen mogelijk te maken op vervoerkosten (die uiteindelijk bij DJI en de IND terechtkomen) en op de rogatoire commissies (die grotendeels bij het OM terechtkomen).

Onder de niet-financiële aspecten zijn belangrijke effecten te verwachten. Ten aanzien van de techniek is een kritische houding gewenst, maar de ervaringen zijn tot nu toe overwegend positief. Voor videoconferencing worden op zich bredere toepassingsmogelijkheden gezien, maar de verwachting is dat rechters de komende jaren videoconferencing hooguit zullen toepassen bij vreemdelingenbewaring en (verlenging) gevangenhouding. Procesmatig en sociaal-psychologisch zijn er zowel voordelen als nadelen. Tenslotte verschuift de verantwoordelijkheid voor een vloeiende toevoer van gedetineerden naar de zitting (videokamer in PI/DC in plaats van rechtszaal) van de rechtbank naar de PI/DC.

Al met al toont de financiële analyse een robuust positief saldo aan voor het gehele project. Als we kijken naar de afzonderlijke toepassingen dan geldt dit voor het horen van vreemdelingen en deskundigen/getuigen in het buitenland. Voor de (verlengingen) gevangenhouding is dit niet het geval: hier is alleen investering in videoapparatuur in de grootste PI's rendabel.