

Mag ik in beeld?

**Regelgeving en het gebruik van
c.c.t.v.**

**Een notitie voor intern gebruik
binnen het LBVM**

**Amsterdam, 20 juni 1992
Van Dijk, Van Soomeren en Partners
in opdracht van LBVM
Caro Vermeulen
m.m.v. Paul van Soomeren**

Inhoudsopgave

	Pagina
Algemeen	1
1 Inleiding	3
2 De juridische voorwaarden voor het gebruik van camera's	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Het Wetboek van Strafrecht	4
2.3 De juridische gevolgen van het gebruik van camera's	6
3 Camera-controle in praktijk	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Holland Casino's	8
3.3 De Nederlandse Middenstands Bank	10
3.4 Nederlandse Vereniging van Banken	11
4 Camera's in het buitenland	13
4.1 Banken	13
4.2 Casino's	13
5 Het gebruik van camera's in de openbare ruimte	15
6 Samenvatting en conclusie	17
Nawoord	18

Algemeen

Deze notitie maakt deel uit van een serie van acht korte onderzoeken, uitgevoerd door Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) in opdracht van het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven (LBVM).

De basis van dit onderzoek vormden een aantal (meer of minder) concrete vragen over het gebruik van technopreventieve middelen en daaruit voortvloeiende situaties die de medewerkers van Regionale Bureaus Voorkoming Misdrijven (RBVM) in praktijk tegen kwamen.

De kern van deze vragen was steeds 'regelgeving': wat zeggen de wet en andere regelingen over het gebruik van technopreventieve middelen en wat zijn de gevolgen van dit gebruik? Of, meer algemeen: hoe is dit onderwerp eigenlijk wettelijk geregeld?

Al deze vragen zijn in de eerste (algemene, oriënterende) fase geïnventariseerd bij medewerkers van RBVM's. Uit deze inventarisatie is de volgende lijst onderwerpen naar voren gekomen. In deze notitie besteden we aandacht aan onderwerp

- 1 Wat zijn de regels voor het opslaan van wapens?
- 2 Artikel 168 van de Gemeentewet biedt de mogelijkheid tot het stellen van eisen aan hang- en sluitwerk in nieuwbouw. Hoe werkt dit artikel in praktijk?
- 3 Wat zijn, in juridisch opzicht, de gevolgen van het gebruik maken van anti-vandalismevoorzieningen, als anti-klimpasta en anti-klimbeugels?
- 4 Wat zijn, in juridisch opzicht, de gevolgen van het gebruik maken van schrikdraad, anders dan in de veehouderij?
- 5 **Wat zijn de juridische voorwaarden en gevolgen voor het gebruik van c.c.t.v. in openbare ruimte?**
- 6 Wat zijn de regels voor de opslag van opiaten bij bijvoorbeeld apotheken?
- 7 Wat zijn de regels voor de opslag van gegevens, sleutels, en dergelijke door de particuliere beveiligingsdiensten?
- 8 Hoe werkt in praktijk de controle op een particuliere alarmcentrale zoals die is voorgeschreven in de Wet op de Weerkorpsen?

Elk van de onderwerpen is in een aparte notitie uitgewerkt door DSP. In de tweede fase is een antwoord geformuleerd op de negen vragen.

Het antwoord op een vraag kwam tot stand door het (vaak telefonisch, soms 'persoonlijk') benaderen van vele informanten¹, die steeds een klein stukje van de vraag konden beantwoorden. Uiteindelijk zijn al deze brokjes informatie verwerkt tot de definitieve notitie over elk van de onderwerpen. De lezer moet zich wel realiseren dat wij bij het beantwoorden van de vragen afhankelijk waren van informanten die (begrijpelijkerwijs) vaak geen totaal-overzicht hebben over het onderwerp. Zij waren 'slechts' op hun deelgebiedje (zeer) bekend. Dit heeft tot gevolg dat de informatie misschien niet altijd even compleet is.

Daarnaast willen we de lezer erop attenderen dat bij sommige onderwerpen de ontwikkelingen zo snel gaan dat de antwoorden binnen korte tijd misschien niet helemaal volledig meer zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onderwerpen als 'schrikdraad' en het 'gebruik van c.c.t.v.'. Voor deze onderwerpen is men van plan de regelgeving aan te passen. Maar op dit moment is nog niet te zeggen op welke termijn of op welke punten dit gaat gebeuren.

¹ De namen van de informanten zijn in een bijlage bij iedere notitie opgenomen.

Elk van de acht notities is slechts bestemd voor intern gebruik binnen het Regionaal Bureau Voorkoming Misdrijven. Sommige informatie uit de notitie is namelijk nogal gevoelig van aard.

Zoals gezegd wordt in de volgende notitie onderwerp 5 (de juridische voorwaarden en gevolgen voor het gebruik van c.c.t.v. in openbare ruimte) verder uitgewerkt. Hierbij is gebruik gemaakt van (onder andere) wetten, besluiten, regelingen en circulaire's. Terwille van de overzichtelijkheid staan in het onderstaand schema, voor wat betreft dit onderwerp, de door ons geraadpleegde wetten, en dergelijke.

Gebruikte regelgeving en het gebruik van camera-controle

Gebruikte Wet/Regeling	Artikel	Vindplaats in deze notitie
Wetboek van Strafrecht	139f; 339; 441b	pagina's 4 en 5
Wet op de Persoonsregistraties	1; 9; 24	pagina's 5 en 6
Auteurswet	8; 10; 21; 22	pagina 5
Nieuw Burgerlijk Wetboek	boek VI: 162	pagina 6

1 Inleiding

In Nederland wordt, in navolging van het buitenland, gebruik gemaakt van controle door middel van camera's. In warenhuizen en langs de snelweg zijn camera's al 'ingeburgerd' en tegen de aanwezigheid daarvan zal niemand (meer) protesteren. Nu camera's echter in steeds meer situaties en instellingen worden gebruikt (bijvoorbeeld in bibliotheken, door werkgevers in bedrijfsruimte, in casino's) rijst ook vaker de vraag bij gebruikers van de ruimte 'of dat nou allemaal mag? Deze vraag, of beter gezegd: de onduidelijkheid van het antwoord op deze vraag leidt nog wel eens tot protest.

Zo zijn bijvoorbeeld de camera's in de filialen van de Algemene Bank Nederland door een anti-militaristisch groepering vernield, omdat zij het niet met de aanwezigheid ervan eens was.

Er lijkt in sommige gevallen bij het publiek een overgevoeligheid te bestaan voor het gebruik van camera-controle. Deze overgevoeligheid leidt, zoals gezegd, tot protest dat als kern de vraag heeft of in deze situatie het gebruik van een camera is toegestaan. Mag iedereen zomaar ergens camera's plaatsen? Zijn daar wettelijk vereisten voor? Zijn er consequenties verbonden aan het gebruik van camera's? Dit zijn de vragen die centraal staan in deze notitie.

Voor het beantwoorden van deze vragen hebben wij een aantal interviews gehouden met mensen die in hun bedrijf te maken hebben gehad met het invoeren van camera's, te weten banken en casino's.

Vervolgens zijn wetten doorgenomen op eventuele voorwaarden voor en gevolgen van het gebruik van camera's.

Praktijk en theorie worden op deze manier naast elkaar gezet waarbij zal blijken dat de praktijk, bij gebrek aan theorie, overgaat tot het opstellen van eigen regels.

2 De voorwaarden voor het gebruik van camera's

2.1 Inleiding

De eerste vraag die we zullen beantwoorden is wat er nu wettelijk is geregeld omtrent het gebruiken van camera's. Dit blijkt weinig te zijn! We komen uit bij:

- a. het Wetboek van Strafrecht;
- b. de Wet Persoonsregistraties;
- c. de Auteurswet.

We behandelen elke wet kort en gaan daarna in op de juridische gevolgen van het gebruik van camera's. Het zal duidelijk worden dat er, voor wat betreft de juridische voorwaarden en gevolgen, een onderscheid moet worden gemaakt tussen twee situaties:

1. Er wordt gebruik gemaakt van een camera en een monitor, waarbij alleen wordt **weergegeven** wat er op een bepaald moment gebeurt.
2. Er wordt gebruik gemaakt van een camera en een band, waarmee men **vastlegt** wat er gebeurt.

Daarnaast zal blijken dat de genoemde bepalingen alleen gelden als het gaat om het gebruik van camera's niet in de openbare ruimte. Voor camera's in de openbare ruimte verwijzen we naar hoofdstuk 4.

2.2 Het Wetboek van Strafrecht

a. Het Wetboek van Strafrecht zegt in artikel 441 b:

"Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie (= 10.000,-) wordt gestraft hij die, **gebruik makende van een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt**, in een voor publiek toegankelijk besloten ruimte, waarin spijzen, dranken of andere waren aan particulieren worden geleverd, van een daarin aanwezige persoon een afbeelding vervaardigt".

Dit artikel is alleen van toepassing op ruimte, waarin spijzen, dranken en andere waren aangeboden worden. Onder waren moet worden verstaan: handelsgoederen. Door het ontbreken van rechtspraak op dit gebied is niet geheel duidelijk of dit artikel van toepassing is op bijvoorbeeld banken, postkantoren en dergelijke. Aan te raden is middels een bord kenbaar te maken dat er camera's gebruikt worden. Vervolgens wordt in artikel 441 b verwezen naar artikel 139 f:

"Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie (= 25.000,-) wordt gestraft:

- 1e hij die, **gebruik makende van een door een list of een kunstgreep daartoe geschapen gelegenheid**, van een in een woning of een niet voor het publiek toegankelijk lokaal aanwezige persoon met een technisch hulpmiddel opzettelijk een afbeelding vervaardigt waardoor diens **rechtmatig belang** kan worden geschaad;
- 2e hij die de beschikking heeft over een afbeelding welke, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, door of ten gevolge van een onder sub 1 strafbaar gestelde handeling is verkregen".

Het gebruik maken van banden mag dus niet 'zomaar'. De voorwaarden hiervoor zijn:

1. de aanwezigheid van een camera moet duidelijk kenbaar gemaakt worden als in de ruimte waren aan particulieren worden geleverd;
2. het rechtmatig belang van de persoon die op de band staat, mag hierdoor niet worden geschaad. Dit belang zal in elk geval worden geschaad wanneer de opnames zijn verkregen door 'een list of kunstgreep geschapen gelegenheid'. Gemakshalve spreken wij voortaan van 'stiekem'. (voor het overige zal de rechter moeten uitmaken of dit het geval is)

b. De Wet Persoonsregistraties:

Deze wet is van toepassing als foto's of beelden worden **bewaard** en gekoppeld zijn aan op de persoon terug te voeren informatie, zie artikel 1.

Artikel 24 lid 1 vereist dat dit vervolgens **aangemeld** moet worden bij de Registratiekamer, die toeziet op de werking van de persoonsregistraties (is de werking van de registratie in overeenstemming met de wet en met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen?).

Bij deze wet moet het volgende worden opgemerkt:

Zoals gezegd is de Wet Persoonsregistraties alleen van toepassing wanneer beelden worden bewaard. Maar wanneer kan er worden gesproken van het bewaren van beelden? Als een cameraband na 8 uur automatisch wordt overgespoeld, is dat dan al 'bewaren'? De wet geeft over deze vraag geen uitsluitsel en tijdens de behandeling van de wet zijn er in de Tweede Kamer geen vragen over dit onderwerp gesteld. Vooralsnog is 'bewaren' een onduidelijk begrip. Daarbij komt nog het volgende punt: stel dat een band enkele dagen wordt bewaard. Dit wordt gemeld bij de Registratiekamer en vervolgens wordt de band vernietigd. Als een persoon die op de band voorkomt, bij de Registratiekamer stelt dat hij in zijn belangen is geschaad hierdoor, bestaat de band waarschijnlijk al niet meer. Een onderzoek van de Registratiekamer zal dan weinig zin meer hebben.

Met andere woorden: aanmelden heeft dus niet in alle gevallen (evenveel) zin!

c. De Auteurswet:

Een foto- en film-opname valt volgens artikel 10 onder de Auteurswet. Er wordt in deze wet onderscheid gemaakt tussen 'in opdracht geportretteerde' en 'niet in opdracht geportretteerde'. Bij het gebruik van camera's gaat het om de laatste categorie. Artikel 21 is hierop van toepassing.

"Is het portret vervaardigd zonder daartoe strekkende opdracht, de maker door of vanwege de geportretteerde, of te diens behoefte gegeven, dan is **openbaarmaking** daarvan door degenen, wiens het auteursrecht daarop toekomt, **niet geoorloofd**, voorzover een redelijk belang van de geportretteerde of, na zijn overlijden, van een zijner nabestaanden zich tegen de openbaarmaking verzet".

Op grond van de Auteurswet bestaat er dus geen enkel beletsel beelden te **maken** van een persoon. De persoon kan zich hier niet tegen verzetten. Pas wanneer het portret **gepubliceerd** wordt, kan men zich beroepen op 'een redelijk belang' en zo eventueel de publikatie tegen gaan.

Uit dit artikel kan men dus een negatief geformuleerde 'eis' lezen:

1. Tegen het publiceren van een portret kan de geportretteerde zich verzetten, als hij zich kan beroepen op een redelijk belang.
Hierbij moet men wel bedenken dat publiceren iets anders is dan 'aan de politie geven voor opsporingsdoeleinden'. Dit laatste valt niet onder de Auteurswet (zie artikel 22).

2.3 De juridische gevolgen van het gebruik van camera's

a. Nieuw Burgerlijk Wetboek:

Als een persoon in zijn belangen is geschaad, kan hij op grond van artikel 162 boek 6, NBW een actie uit onrechtmatige daad instellen. De dader kan dan door de rechter worden veroordeeld tot het vergoeden van de veroorzaakte schade.

Náást de mogelijkheid van artikel 162 NBW geeft de Wet Persoonsregistraties zelf ook kans tot het vergoed krijgen van eventuele schade.

b. Wet Persoonsregistratie artikel 9:

Ook niet-vermogensschade komt in aanmerking voor vergoeding.

c. Hoewel banden gebruikt kunnen worden als 'bewijsmiddel; vormen zij geen wettig bewijsmiddel.

Wettige bewijsmiddelen worden (limitatief) opgesomd in artikel 339 Wetboek van Strafvordering. Bandopnamen vallen daar niet onder! Banden kunnen echter wél worden gebruikt om de rechter tot een bepaalde overtuiging te laten komen en op grond daarvan de bewijslast anders te laten verdelen. Hierdoor kan een verdachte bijvoorbeeld de taak krijgen om te bewijzen dat hij niet schuldig is, terwijl normaal gesproken de eiser moet bewijzen dat de verdachte schuldig is.

Zowel voor voorwaarden als voor gevolgen geldt dat in sommige gevallen ook de Algemene Plaatselijke (of: Politie) Verordening (A.P.V.) van toepassing kan zijn! In bijvoorbeeld Staphorst is het volgens de A.P.V. verboden om tijdens kerkdiensten te filmen/fotograferen.

Uit bovenstaande is gebleken dat de wet weinig voorwaarden stelt omtrent het gebruik van camera's.

Op een rijtje gezet, komen de volgende voorwaarden naar voren:

1. De aanwezigheid van een camera moet duidelijk kenbaar gemaakt worden (voor alle zekerheid).
2. Het rechtmatig belang van de persoon die op de band staat mag hierdoor niet worden geschaad. (De rechter zal moeten uitmaken of dit het geval is.)
3. De registratie van personen moet aangemeld worden bij de Registratiekamer, áls de foto's of beelden worden bewaard en gekoppeld zijn aan op de persoon terug te voeren informatie. (Let hierbij op de restrictie die wij hierbij hebben aangegeven.)
4. Tegen het publiceren van een portret kan de geportretteerde zich verzetten, áls hij zich kan beroepen op een redelijk belang.

De juridische gevolgen van het gebruik van camera's zijn als volgt samen te vatten.

1. Een actie uit onrechtmatige daad kan worden ingesteld door de benadeelde, op grond van artikel 162 NBW.
2. De benadeelde kan schadevergoeding vorderen op grond van artikel 9 Wet Persoonsregistratie. Hierbij kan ook niet-vermogensschade geclaimd worden.
3. Banden zijn geen wettig bewijsmiddel, maar kunnen wel een onderdeel zijn van (of een aanvulling vormen op) het bewijs.

Het vastleggen van beelden op zich levert dus geen problemen op. Zodra men deze beelden gaat gebruiken, wordt men door de wetgever aan enige banden gelegd!

Aan het eind van dit hoofdstuk over juridische voorwaarden en gevolgen voor het gebruik van camera's moeten we nog wijzen op de jurisprudentie die er over dit onderwerp bestaat. Naast de wettelijke regelingen kan namelijk ook de rechter via zijn uitspraken voorwaarden stellen aan de gebruiker van een camera. We wijzen op een arrest van het Hof in 's-Hertogenbosch van 2 juli 1986 (zie bijlage). In dit arrest protesteren de werknemers van een bedrijf tegen de aanwezigheid van camera's in de bedrijfsruimten waar zij werken.

Onder verwijzing naar met name artikel 1638z van het Burgerlijk Wetboek wordt in dit arrest gesteld dat:

"Door de installatie van een gesloten TV-circuit met camera's in alle bedrijfsruimten zijn de werknemers van de appellante bij voortduring blootgesteld aan een mogelijk langdurige en gerichte observatie waarop zij geen enkele invloed hebben. Een dergelijke werksituatie blijft verre ten achter bij wat uit een oogpunt van normale menselijke bejegening aanvaardbaar is - behoudens gevallen van duidelijke noodzaak - en appellante handelt dan ook in strijd met de algemene verplichting van de werkgever welke is omschreven in artikel 1638z van het Burgerlijk Wetboek".

Met dit arrest wordt in feite een (vijfde) voorwaarde gesteld voor het gebruik van camera's (zij het dan voor het geval dat camera's in een bedrijfsruimte staan):

5. In een werksituatie mag een camera alleen worden gebruikt in gevallen waarin een duidelijke noodzaak is.

Of er sprake is van een 'duidelijke noodzaak' moet door de rechter worden uitgemaakt.

3 Camera controle in praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden praktijkvoorbeelden beschreven van instellingen die gebruik maken van camera-controle.

De informatie voor het hoofdstuk is verkregen uit interviews met de instellingen en zal hieronder vaak letterlijk worden weergegeven.

3.2 Holland Casino's

In 1985 zijn (in het casino in Rotterdam) voor het eerst camera's geplaatst. De reden voor deze plaatsing was het verbeteren van de bewijsvoering in fraudezaken, bijvoorbeeld vals spelen. In casino's gaat ongeteld geld rond: niemand weet precies hoeveel geld er in een casino aanwezig is nadat een casino een aantal uren is geopend. Daarom is controle nodig. Als er van de maatregelen in een casino wordt afgeweken moet men dat kunnen zien én juist interpreteren. Dit interpreteren mag niet subjectief gebeuren. Holland casino's had dus een objectief waarnemingsmiddel nodig, waarmee men ook situaties 'terug kan kijken'. Bovendien moeten de waarnemers anoniem zijn, want als bekend is dat er een bewaker bij de tafel staat te controleren, speelt iedereen keurig volgens de regels. De oplossing leek camera's.

In Nederland bleek dit middel niet veel bekendheid te hebben maar in Amerika des te meer. Holland Casino's is daar informatie gaan verzamelen en dat resulteerde in de eerste camera's in Rotterdam.

Het gebruik van de camera's is bij de bezoekers aangekondigd door middel van borden bij de receptie van het casino. Een reden hiervoor was de camera's zo 'eerlijk mogelijk' te gebruiken². Bovendien hebben dit soort borden ook een preventieve werking: bezoekers weten dat ze in de gaten gehouden worden en gedragen zich dan (meer) conform de spelregels.

De camera's zitten in glazen bollen aan het plafond en hangen boven de speeltafels. Beelden die de camera's registreren komen via een monitor de controle-kamer binnen en worden vastgelegd op een video-band. De banden worden soms gebruikt als (aanvullend!) bewijsmateriaal (bijvoorbeeld in strafzaken) en soms ook als educatiemiddel (bijvoorbeeld om medewerk(st)ers te laten zien op welke manier bezoekers proberen om vals te spelen).

In dit laatste geval wordt een band alleen vertoond met toestemming van de medewerkers die op de band voorkomen.

Bij de video-recorder staat ook een printer. Zo is het mogelijk om van een video-beeld een print te maken. Deze prints kunnen vervolgens worden gebruikt om vals spelende-bezoekers bij werknemers bekend te maken. Deze prints mogen om privacy-redenen de controlekamer niet uit. De beelden van de video-band worden voor het overige slechts in zeer uitzonderlijke gevallen aan andere personen dan het reglement vermeld getoond. De banden worden nooit aan bezoekers getoond. Tot de controle-kamer hebben slechts bepaalde mensen toegang. Wie dat zijn, is vastgelegd in het zogenaamde Intern Reglement voor het camera-systeem.

² Wij kunnen ons voorstellen dat een andere reden is geweest artikel 441 b Wetboek van Strafrecht. Omdat niet duidelijk is of (bijvoorbeeld) een casino onder de werking van dit artikel valt, kan het casino ook uit voorzorgsmaatregel het bord plaatsen.

Het **doel** van de camera-controle is het voorkomen en bestrijden van frauduleus handelen in het casino. Dit doel wordt nagestreefd met behulp van de regels uit het Intern reglement.

Dit reglement is door Holland casino's zelf opgesteld omdat er in Nederland geen vergelijkbare reglementen zijn, die als voorbeeld kunnen dienen.

Het reglement is opgesteld en wordt zonodig gewijzigd door de Juridische Dienst van Holland casino's, in overleg met de ondernemingsraad. Het Hoofd Bedrijfsbeveiliging draagt de uiteindelijke verantwoording voor het reglement. Deze verantwoording ligt dus niet, zoals misschien wordt gedacht, bij de vestigingsdirecteuren. Hiervoor is expres niet gekozen omdat in Nederland acht vestigingsdirecteuren zijn die het reglement allemaal anders zouden kunnen interpreteren. Dit komt de uniformiteit niet ten goede.

Zoals we al zagen is in de wetgeving heel weinig te vinden omtrent het gebruik van camera-controle. Men zou zich kunnen voorstellen dat de wetgever met opzet zo weinig heeft geregeld, om niet al te veel toe te geven aan deze overgevoeligheid voor camera's. Pas wanneer een persoon in zijn belangen geschaad wordt, gaat de wetgever beschermen. Niet eerder. De uitspraak van het Hof in Den Bosch (2 juli 1986) is een voorbeeld van personen (in casu: werknemers) die in hun belangen zijn geschaad door het gebruik maken van camera's door hun werkgever. Het Hof oordeelt hier dat het gebruik van camera's onrechtmatig is jegens de werknemers. In hetzelfde arrest geeft het Hof, eigenlijk tussen neus en lippen door, aan dat casino's (en voetbalstadions) een uitzonderingspositie innemen voor wat betreft het gebruik van camera's. In feite zette het Hof met deze uitspraak de deur op een kier voor casino's om camera's te gaan gebruiken.

De bestaande wetgeving is dus zeer summier omtrent camera-controle.

Voorwaarden voor het gebruik ervan worden **niet** gesteld in de weinige artikelen. Met juridische voorwaarden heeft Holland casino's dus niet te maken gehad bij het invoeren van de camera's. Wél met voorwaarden die werden gesteld door de ondernemingsraad. Deze voorwaarden zijn opgenomen in het Intern Reglement. Kortom: het reglement van Holland casino's is wel in overeenstemming met de wet, maar wát de wet vraagt is niet veel.

Het reglement is niet onderworpen aan een vorm van goedkeuring of controle van een orgaan of instelling. Dit is deels 'te wijten' aan het feit dat de wet in zijn algemeenheid niet veel regelt (en dus ook geen controle of goedkeuring vereist) omtrent camera's. Voor een ander deel is dit te wijten aan het feit dat Holland casino's als vergunninghouder in de Wet op de Kansspelen (imperatief) de taak krijgt om een spel 'veilig aan te bieden'.

Een manier om aan deze opdracht te voldoen is het opstellen van zo'n reglement. Het gebruik van camera's heeft voor Holland casino's tot gevolg gehad dat feiten die zich op speel tafels voordeden objectief kunnen worden vastgelegd. In juridische zin betekent dit dat er bijvoorbeeld mensen zijn veroordeeld wegens 'vals spelen' en medewerkers zijn ontslagen. Kortom: de banden worden als bewijsmateriaal gebruikt. (Noot auteurs: Let op! Het gaat hierbij om **aanvullend** bewijsmateriaal, zie 1.3 onder c.)

Van juridische gevolgen in de zin van aansprakelijkheid van Holland casino's voor de banden of de camera's, is (nog?) niets gebleken. Ook hierover regelt de wetgever niets. Er is geen artikel in de trant van "de gebruiker of aanwender van de camera is aansprakelijk voor". Als personen denken in hun belangen te worden geschaad door het gebruik van camera's, kunnen ze een uitspraak van de rechter vragen, zo is gebleken.

Tot slot: Holland casino's heeft geen problemen ondervonden bij het invoeren van het camera-systeem. Er zijn geen vragen gekomen van bezoekers over wat er met de banden gebeurd of waarom er camera's zijn. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat er op zoveel mogelijk manieren van te voren is aangekondigd dat Holland casino's camera's ging gebruiken. Bijvoorbeeld door middel van borden bij de receptie, maar ook via een artikel in "Casino" (een kwartaal-uitgave van Holland casino's). Voor zover men heeft kunnen nagaan (bezoekers worden geregistreerd bij binnenkomst) heeft de invoering van het camera-systeem niet geleid tot een dalend bezoekersaantal.

De invoering van camera-controle is bij Holland casino's probleemloos geaccepteerd door bezoekers.

3.3 De Nederlandse Middenstands Bank (NMB)

Een aantal jaren geleden waren banken van mening dat beveiliging door middel van camera's niet nodig was. Het interbancair standpunt was dat er geen camera's zouden worden gebruikt. Het beleid was hierop ook gericht. De reden voor het niet gebruiken van camera's was de vraag of de aanwezigheid van camera's bankovervallen helpt voorkomen. Banken hadden hier hun twijfels over.

Onder druk van medewerkers in filialen, is men toch overgegaan op het gebruik van camera's. Een tweede reden voor het gebruik vormde de grote hoos van overvallen op filialen. Camera's zouden dan misschien geen preventieve functie hebben, maar ze dienen wel de opsporingsdoelen van de politie.

Het 'agreement' tussen banken om geen camera's te gebruiken werd hiermee doorbroken.

Er is onderscheid te maken in de manier waarop de verschillende banken gebruik maken van de camera's

- Bijvoorbeeld de Algemene Bank Nederland (ABN). Dit was één van de eerste banken die camera's daadwerkelijk ging gebruiken. Er werd gebruik gemaakt van een toegangscontrolesysteem. Dat betekent dat er een portier aanwezig is in het filiaal én dat er camera's zijn. (Overigens is er een portier neergestoken, 15 minuten nadat hij zijn eerste werkdag in een filiaal was begonnen ...)
- De Postbank en Spaarbank, bijvoorbeeld, deden niet mee aan deze vorm van beveiliging om financiële redenen: de kosten zijn f 8.000,- per filiaal!
- Bij de NMB zijn alleen de banken in een zogenaamd 'hoog-risicogebied' uitgerust met camera's. Hiermee worden gebieden bedoeld waar de kans op overval groot is. De camera's worden hier voornamelijk als opsporingsmiddel gebruikt (hulp bij het opsporen van daders). Men heeft niet de verwachting dat door de aanwezigheid van de camera's het aantal overvallen zal dalen.
- De Nederlandse Bank fotografeert iedereen die aan het loket komt.

Er is een Werkgroep Camera's ingesteld waar banken met vragen over de toepassing van camera's terecht kunnen.

Het gebruik van camera's bij de NMB is als volgt.

Er wordt gebruik gemaakt van (alleen) camera's en een recorder, géén monitor dus. Niemand kan meekijken met wat de camera registreert. Dit is onder andere gedaan om medewerkers in het filiaal niet het gevoel te geven dat ze bekeken worden en te zorgen dat ze geen 'gespreksstof' (over elkaar) krijgen.

De cassetteband loopt continu door en wordt automatisch na 36 uur gewist, dat wil zeggen: overgespeeld. Eén keer per half jaar wordt de band uit de camera gehaald en vervolgens vernietigd. Hier is een protocol voor ontwikkeld. Tussentijds gaat de

band er nooit uit, tenzij er een overval gepleegd is. In zo'n geval wordt in het bijzijn van de politie de band uit de camera gehaald en bekeken.

De apparatuur wordt dus niet door de bank bediend of gecontroleerd. Op deze manier worden medewerkers beschermd (niemand ziet de beelden) én worden de problemen die de privacy-wetgeving kunnen opleveren getackeld. De privacy-wetgeving voorziet namelijk in het beperken van het gebruik maken van de camera-beelden. Door de NMB worden banden niet gebruikt, met uitzondering van de beelden van overvallen.

Men zou zich kunnen voorstellen dat banden gebruikt gaan worden bij het trainen van personeel om 'onraad' te signaleren. Bijvoorbeeld uit een bandopname waarop een overvaller staat geregistreerd blijkt dat de overvaller (kennelijk door spanning, of iets dergelijks) de deur van het filiaal veel verder opengooit dan andere cliënten. Door deze kleine aanwijzingen onder de aandacht van het personeel te brengen leren zij misschien 'signalen' van een overval eerder op te merken. De banden worden echter tot op heden niet voor dit (educatieve, preventief analyserende) doel gebruikt.

Het gebruik van camera's is gekoppeld aan zogenaamde Gecontroleerde Toelating Cliënten (G.T.C.). Dit houdt in dat cliënten aan moeten bellen om in het filiaal te komen. Het balie-personeel kan de deur, met een druk op een knop, openen nadat ze gekeken hebben wie er op de stoep staat. Mensen met bijvoorbeeld een integraal-helm op, zullen worden gevraagd deze af te zetten voor ze binnen mogen komen.

Samenvattend: de camera bij NMB-filialen zijn onbemand, in tegenstelling tot andere banken. Geluid registreren gebeurt niet, in tegenstelling tot camera's bij andere banken. De bank kondigt het gebruik van camera's aan bij cliënten door middel van stickers op de deur.

Pseudo-camera's (lege camera's, zonder band) worden door de NMB niet gebruikt. Er is door de NMB geen reglement opgesteld voor het gebruik van camera's. Dit is niet gebeurd omdat de camera's niet bediend worden door medewerkers van de bank én omdat er in principe niets met de banden gebeurt. Er valt dus weinig te reglementeren.

De filialen hebben wel een brief toegestuurd gekregen, waarin het camera-gebruik werd aangekondigd en (met name het Gecontroleerde Toelating cliënten-systeem) werd uitgelegd. Behalve het doel van de camera's, staat er in de brief niets vermeld omtrent regels.

3.4 Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)

Het interview met de Nederlandse Vereniging van Banken heeft voor een groot deel informatie opgeleverd voor hoofdstuk 1 van deze notitie. Naast deze informatie zijn er een aantal 'losse' opmerkingen gemaakt over camera-controle, welke hieronder zullen worden genoemd.

Camera's kunnen een preventieve en repressieve werking hebben: daders hebben een hekel aan gearresteerd worden en foto- of film opnamen kunnen bijdragen aan die arrestatie, door middel van herkenning van de daders.

Er is echter een beperking aan de preventieve werking, doordat daders hun modus operandi zijn gaan aanpassen aan camera-gebruik, bijvoorbeeld door vermommingen te gebruiken. Bovendien kan het gebruik van camera's (meer) geweld oproepen: overvallers eisen met geweld en bedreiging de band op, of schieten alle apparatuur kapot. Dit geweld kan leiden tot het gebruik van zogenaamde dummy's (lege camera's). Het gebruik van dummy's heeft tot gevolg dat er bij het gebruik van

geweld geen schade wordt aangericht aan dure apparatuur. Men moet dan maar hopen dat bezoekers niet 'door hebben' dat er geen camera inzit.

Camera's moeten dus goed gebruikt worden; op de juiste manier en met kennis van zaken. Niet in de laatste plaats voor de privacy van de werknemers in de ruimte waar de camera's worden gebruikt.

Een goed gebruik van camera's houdt bijvoorbeeld in dat er, naast camera's, ook gebruik wordt gemaakt van een systeem voor toegangsverlening, zoals een bel aan de ingang van het filiaal. Dit systeem heeft als voordeel dat mensen niet gemaskerd naar binnen kunnen. Op de foto of film is een duidelijk, herkenbaar hoofd te zien én de lengte van de dader wordt tot op de centimeter af juist geregistreerd. (Overigens blijkt de kwaliteit van beelden over het algemeen erg slecht. Men moet een persoon die op de foto staat kennen, wil men hem herkennen).

Soms wordt ook geluid opgenomen. De combinatie van spraak en beelden levert in sommige gevallen wat meer op dan alleen beelden. Immers: de meeste daders zijn recidivisten en men zou zich kunnen voorstellen dat van daders, naast foto's en vingerafdrukken, een stukje stem op band wordt vastgelegd. Deze band is dan te vergelijken met de band die het overvallen filiaal heeft gemaakt.

Camera's worden als eerste gebruikt in zogenaamde hoog risico-gebieden. Dit wil niet zeggen dat het aantal overvallen ook afneemt in die filialen. 30% Van de daders vermommen zich namelijk.

Camera's worden voor verschillende doeleinden gebruikt. Bijvoorbeeld bij geldautomaten waar veel zogenaamde 'spook-transacties' voorkomen: geld dat van rekeningen wordt afgeschreven, waarvan rekeninghouders claimen dat zij het er niet vanaf hebben gehaald. Er wordt dan een camera bij de geldautomaat geplaatst zodat men kan nakijken wie er wanneer bij de geldautomaat geweest is en wat hij daar gedaan heeft.

Dit gebruik van camera's wordt bij de gebruikers van de automaat niet aangekondigd. Uit 2.2 is gebleken dat van instellingen als banken niet duidelijk is of zij onder artikel 441 b Strafrecht vallen en dus verplicht zijn om het gebruik aan te kondigen.

Ook kan een camera gebruikt worden bij fraude-zaken. Frauduleuze handelingen en fraudeurs kunnen worden ontdekt. Bijvoorbeeld: het aanbieden van valse cheques en dergelijke.

Een bezwaar van camera's is dat veel mensen het zien als een panacee: 'als je een camera plaatst, verdwijnen vanzelf de problemen'. Men vergeet hierbij vaak dat camera's (alleen) met verstand van zaken gebruikt zou moeten worden én dat het een erg duur middel is. Er zijn 8000 bankfilialen in Nederland en per filiaal bedragen de kosten f 8.000,-. De totale kosten komen hiermee op 64 miljoen gulden. Het invoeren van camera's in Nederland is niet geheel vlekkeloos verlopen. Met name de anti-militaristisch groepering "Onkruid" heeft uit protest de camera's bij ABN-filialen vernield.

Als we de informatie van de NVB samenvatten kan worden gezegd dat camera's preventief werken in de zin van 'als er iets gebeurt, dan kán een camera bijdragen tot het opsporen van de daders'. Een (aanvullend) bewijsmiddel, dus.

Camera's leiden niet tot een daling van het aantal overvallen, aldus de NVB.

4 Camera's in het buitenland

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op het gebruik van camera's door banken en casino's in het buitenland.

4.1 Banken

- In Duitsland hebben alle banken verplicht een camera-systeem in hun filialen. Dit is voorgeschreven in de wet 'Kasse-unfallverhütungsvorschrift'. Overigens heeft deze verplichting niet tot gevolg gehad dat het aantal overvallen is gedaald.
- In Frankrijk hebben banken de keuze uit een aantal preventie-middelen (afhankelijk van waar een filiaal gevestigd is), zoals pantserglas, camera's, en dergelijke.
- In Luxemburg verbiedt men het gebruik van camera's in banken. Dit in verband met de privacy van klanten. "Bankgeheim", zegt men. De klant vindt het niet leuk om 'op de foto' te gaan en dat respecteert men.
- In Canada hebben alle banken verplicht camera's en daar worden in verhouding met andere landen de meeste bankovervallen gepleegd!

4.2 Casino's

Voor Europa kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat camera's in casino's niet gebruikelijk zijn. Een reden hiervoor is dat camera's hoge kosten met zich meebrengen. In het buitenland is de kansspel-belasting hoger dan in Nederland en blijft er minder geld over voor bijvoorbeeld zaken als een camera-systeem.

Europa kent twee uitzonderingen op deze regel: In Spanje en Denemarken zijn twee casino's wel voorzien van camera's. Dit komt doordat deze twee casino's een 'agreement' hebben met/en onder leiding staan van Holland Casino's. Holland Casino's heeft daar de camera's geïntroduceerd.

In Amerika hebben alle casino's camera's. Het controle-systeem is daar zelfs uitgebreid met rechercheurs die altijd in het casino aanwezig zijn. Dit heeft alles te maken met het aantal casino-bezoekers en de manier waarop casino's het spel aanbieden: een casino is 24 uur per dag open en registreert geen bezoekers (vrij entree). Bovendien kent Amerika een bezoekers aantal van 20.000 per dag, terwijl in Nederland de acht casino's voor 8000 bezoekers zorgen!

Ook in Amerika is, net als bij Holland Casino's, het spelaanbod en de spelcontrole strikt gescheiden. Beide taken liggen bij verschillende mensen zodat controleurs hun werk objectief en onafhankelijk kunnen uitvoeren.

Op deze plaats moet nog worden vermeld dat de Europese Commissie momenteel bezig is met het vaststellen van een zogenaamde 'privacy-richtlijn', die veel verder gaat dan de Nederlandse wetgeving.

In deze richtlijn wordt bijna alle persoonsgegevens aangemerkt als 'persoonsregistratie' en zullen deze allemaal moeten worden aangemeld bij de Registratiekamer. Men kan zich misschien voorstellen, mede gezien de genoemde problemen in 2.2, onder b, dat deze richtlijnen tot (nog meer) verwarring zullen leiden!

Naast banken en casino's wordt, bijvoorbeeld in Engeland, in toenemende mate in (andere) openbare ruimten gebruik gemaakt van c.c.t.v. Het viert te ver om hier meer aandacht aan te besteden. De geïnteresseerde lezer verwijzen wij naar een publikatie uit de Home Office-reeks (crime prevention unit series, paper 35): "Closed Circuit Television in Public Places", mei 1992.

5 Het gebruik van camera's in openbare ruimte

Tot slot wordt kort ingegaan op het gebruik van camera's buiten gebouwen. Een voorbeeld hiervan vormt het uitgaanscentrum in Eindhoven. Een stagiaire en de commissaris van het centrumdistrict bij de politie, stelden voor om camera's te gebruiken voor het opsporen van problemen in het uitgaansgebied. Dit voorstel is nooit officieel ingediend, omdat de politie zelf al inschatte dat het op grond van privacy-redenen niet haalbaar zou zijn. Het voorstel heeft echter 'bij voorbaat' al geleid tot felle reacties van publiek en media. De geruchten dat de politie eventueel gebruik zou gaan maken van camera's riepen veel negatieve reacties op. De camera's zijn nooit geplaatst.

Volgens de kop van een krante-artikel d.d. 27-6-1992 wil nu ook "de politie Emmen camera's gaan plaatsen tegen vandalisme in centrum". Het artikel maakt melding van een proefproces (om te kijken of de camerabeelden worden geaccepteerd door de rechter als aanvullend bewijsmateriaal) en van de plaats waar camera's zouden komen te staan (in etalage's van winkels). Navraag bij de Emmense politie leerde echter dat het hier slechts gaat om een zéér pril plan.

"Er staat nog geen letter op papier, we zijn nog slechts in de brainstormfase. Het is wel zo, dat wij vandalisme in Emmen als een zeer groot probleem ervaren: er wordt per jaar een kwart miljoen aan schade door graffiti gerapporteerd. Wij zijn toen met belanghebbenden (bewoners, ondernemers, winkelend publiek) om de tafel gaan zitten en hebben een werkgroep opgericht. Deze werkgroep heeft een aangifte-formulier bedacht, een verkort proces-verbaal, dat de ondernemers bij schade zelf kunnen invullen en opsturen naar de politie. Daarnaast bleek dat er in het algemeen meer toezicht moet zijn door de politie. De politie kan echter niet overal tegelijk zijn en daarom moet er een 'ander oog' worden ingezet. Dat zou misschien wel een camera kunnen zijn, heeft de werkgroep toen bedacht. We hebben echter nog niets op papier gezet, ingediend of besproken. We zullen het plan eerst aan Justitie voorleggen, die aan de hand van wetbepalingen moet zeggen of het mag en bijvoorbeeld de beelden geen 'onrechtmatig verkregen bewijs' zijn. Ook hebben we nog geen contact met Eindhoven gehad, waar de proef is mislukt. Alles is dus nog in een zéér pril stadium. We weten dus nog helemaal niet precies waar de camera's komen te staan en hoe het gaat met het proefproces. Alleen het gebruik van de aangifte-formulieren door de ondernemers zelf, gaat deze week al van start".

Uit bovenstaande twee 'casus' blijkt dat het gebruik van camera's in de openbare ruimte wel wordt overwogen, met name door de politie, maar dat niet duidelijk is óf en hoe de camera's moeten worden gebruikt. Met name de privacy-aspecten kunnen de struikelblokken zijn.

Een tweede voorbeeld is Holland Casino's. Tijdens een bezoek aan met name de controlekamer van het casino in Amsterdam bleek dat Holland Casino's ook buiten het gebouw camera's heeft geplaatst. Het casino ligt aan een plein met winkels en café's. De camera's registreren wat er voor de ingang van het casino en op het winkelplein gebeurt. Bij navraag bleek dat de camera's in overleg met de belegger van het hele complex zijn geplaatst. Voor Holland Casino's betekent het een (extra) controle op het casino.

Eén van de buiten-camera's is inmiddels al verwijderd door de chef bedrijfsbeveiliging op verzoek van een omwonende: de camera registreerde alles wat er bij hun in huis gebeurde (tot en met de ondertiteling op t.v.!). De andere buiten-camera's

zijn letterlijk begrensd in hun mogelijkheden. Zo kunnen de woningen boven de winkels niet worden geregistreerd, maar alleen de winkels zelf. Het gebruik van deze camera's buiten is niet aan regels uit het Intern Reglement gebonden.

Behalve het in 2.2 genoemde artikel 139f uit het Wetboek van Strafrecht (het is verboden om 'stiekem' opnamen van een in een woning of ander niet publiekelijk toegankelijk lokaal aanwezige persoon te maken) verbindt de wet géén voorwaarden of gevolgen aan het gebruik maken van camera's buiten.

"Men zou kunnen redeneren: het is niet verboden, dús het mag, aldus Holland Casino's. Zolang privacy-belangen niet worden geschaad (denk aan Auteurswet en Wet Persoonsregistraties, genoemd in 2.2) is het gebruik van camera's niet door de wet verboden".

Holland Casino's lijkt gelijk te hebben met deze redenering. Geen wetsbepaling verbiedt het gebruik van camera's buiten (mits de camera's niet 'stiekem' opnamen maken van een persoon in een huis, etc., zie 139f Wetboek van Strafrecht).

Het punt bij het buiten gebruiken van camera's is echter, dat het publiek, omwonenden, gebruikers van de openbare ruimte en dergelijke, er vaak problemen mee hebben. Men voelt zich bekeken en is bang voor misbruik van de opnamen.

Twee 'oplossingen' zijn mogelijk:

- de wetgever gaat regels, voorwaarden en gevolgen vastleggen in wetsbepalingen voor het gebruik van buiten-camera's. Hiermee wordt een einde gemaakt aan de vragen en protesten die het gebruik ervan vaak oproepen;
- de wetgever stelt géén regels op en laat de situatie zoals die momenteel is. Ingrijpen gebeurt op het moment dat mensen in hun (privacy-)belangen worden geschaad.

Het 'voordeel' van deze oplossing is misschien dat er niet nóg meer regels bijkomen en burgers niet het gevoel krijgen dat alles aan regels onderworpen is. Men zou zich ook kunnen afvragen of de Wetgever wel regels in moet stellen om "slechts" gevoelens van onzekerheid bij burgers weg te nemen?

De goede oplossing is niet aan te geven, lijkt ons. Zoals aangegeven, kennen beide oplossingen een voordeel.

6 Samenvatting en conclusies

Met betrekking tot het gebruik van camera-controle zijn er enkele wetsartikelen van belang:

- artikel 441 b en 139 f van het Wetboek van Strafrecht. Verboden is het 'stiekem' maken van opnamen van personen in een huis of ander niet publiekelijk toegankelijk lokaal én het maken van opnamen in warenhuizen, café's en dergelijke zonder dat dat aangekondigd is. Onduidelijk is welke 'instellingen' precies onder deze bepaling vallen! Rechtspraak ontbreekt hierover.
- artikel 24 lid 1 van de Wet Persoonsregistraties: de persoonsregistratie moet worden aangemeld bij de Registratiekamer, die toeziet of de werking van de registratie in overeenstemming is met de Wet en met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
- artikel 21 van de Auteurswet: tegen het openbaar maken van een portret kan de geportretteerde zich verzetten als hij/zij daardoor in zijn/haar belangen geschaad wordt.
- artikel 9 Wet Persoonsregistraties en Artikel 162 Nieuw Burgerlijk Wetboek geven de mogelijkheid tot schadevergoeding als een persoon door de camera-beelden in zijn belangen is geschaad.

Naast wetsartikelen kan ook de Algemene Plaatselijke Verordening van toepassing zijn. Hierin kan zijn geregeld wanneer men niet mag filmen of fotograferen.

De banden zijn géén bewijsmiddel, maar kunnen wel worden gebruikt om de rechter tot een bepaalde overtuiging te laten komen en de bewijslast anders te laten verdelen.

Camera's worden onder andere gebruikt in bank-filialen en casino's. De gang van zaken bij deze instellingen is beschreven (hoofdstuk 2), evenals de situatie van banken en casino's in het buitenland (hoofdstuk 3).

Tenslotte is in hoofdstuk 4 ingegaan op het gebruik van camera's in de openbare ruimte. Hiervoor geldt (nu nog?) slechts artikel 139 f van het Wetboek van Strafrecht. Op grond van de overweging 'als het niet is verboden, is het toegestaan' zou men camera's buiten kunnen gaan gebruiken. Aangegeven is dat de wetgever de keuze heeft tussen het wel en niet opstellen van regels. Vóór het opstellen van regels pleit dat de onzekerheid bij burgers wordt weggenomen en daardoor wellicht protesten zullen verdwijnen. Voor het niet opstellen van regels pleit dat er niet méér regels bij moeten komen dan de stelling dat de wetgever geen regels moeten vaststellen met als enig doel de onzekerheid weg te nemen.

Het is niet aan ons om de beste keuze aan te geven (zo die er al is!).

Nawoord

De informatie die is opgenomen in deze notitie is verkregen via (gesprekken met) informanten, die wij op deze plek daarvoor willen bedanken.

In het bijzonder gaat onze dank uit naar de heer S. de Krom, RBVM Eindhoven; de heer R. Oord, NVB Amsterdam; de heer T. Jansen, NMB Amsterdam; de heer H. in 't Veld, Holland Casino Hoofddorp; de heer Berkvens, Rabobank Utrecht; de heer A. Scheper, Persvoorlichter Politie Emmen; Afdeling Voorlichting Politie Eindhoven.

Tevens willen wij mevrouw B. van Bakel van het LBVM, de heer T. Boot van het TBBS en de heer H. Stienstra van DSP bedanken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van deze notitie.