

Styrelsehandling 12

Utfärdat 2017-02-03

Diarienummer 182-16

Administrativa avdelningen

Antonio de los Angeles

Telefon 031-774 37 67

E-post: antonio.delosangeles@p-bolaget.goteborg.se

Svar på stadsrevisionens granskning om kameraövervakning

Förslag till beslut

I Göteborgs Stads Parkerings ABs styrelse

1. Anta bolagets yttrande som sitt eget och översända denna till Stadsrevisionen som svar på deras Granskning av kameraövervakning i Göteborgs Stad

Sammanfattning

Stadsrevisionen genomförde under 2016 en granskning av om hantering av kameraövervakning sköts på ett ändamålsenligt sätt inom Göteborgs Stad. Göteborgs Stads Parkerings AB lämnades rekommendationen att säkerställa att den egna verksamhetens kameraövervakning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Stadsrevisionen vill ha ett yttrande från Göteborgs Stads Parkerings ABs styrelse avseende vilka åtgärder som bolaget genomfört eller planerar att genomföra. Vi har genomfört och påbörjat följande:

- Skylt som saknades på Tomteгатans parkeringshus har satts upp.
- Ytterligare medarbetare har behörighet till inspelat material.
- Påbörjat översyn av arbetssätt i syfte att skapa en dokumenterad och kvalitetssäkrad rutin.

Styrelse föreslås anta detta yttrande som sitt eget och som svar till Stadsrevisionen.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för bolaget.

Barnperspektivet

Parkeringsbolaget har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Jämställdhetsperspektivet

Parkeringsbolaget har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Mångfaldsperspektivet

Parkeringsbolaget har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Miljöperspektivet

Parkeringsbolaget har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Omvärldsperspektivet

Generellt sätt kan sägas att kameraövervakning på allmän plats har blivit allt vanligare. Allmänhetens inställning till kameraövervakning har under åren blivit mer tolerant och positiv, särskilt när det gäller övervakning för att förhindra brottslighet. Det har även visat sig att kameraövervakning kan vara effektivt i det brottsförebyggande arbetet. Samtidigt ökar medvetenheten kring frågor som rör den personliga integriteten varför det är viktigt att kameraövervakningens effekter alltid vägs mot den enskildes integritet.

Bilaga 1

Granskning av kameraövervakning i Göteborgs Stad

Ärendet

Stadsrevisionen vill senast den 31 mars 2017 ha ett yttrande från styrelsen avseende den rekommendation som gavs i *Granskning av kameraövervakning i Göteborgs Stad*, se bilaga 1. Yttranden ska innehålla vilka åtgärder som bolaget har genomfört eller planerar att genomföra med anledning av den rekommendation som lämnats i rapporten.

Bakgrund

Stadsrevisionen genomförde under 2016 en granskning av om hanteringen av kameraövervakning sköts på ett ändamålsenligt sätt inom Göteborgs Stad. Bedömningen var att granskade nämnder och bolag, inklusive kommunstyrelsen, behöver stärka styrningen och uppföljningen mot de krav som följer av att bedriva kameraövervakning. Det kan handla om att förtydliga ansvar och arbetssätt och att minska personberoendet genom att dokumentera processer och rutiner. Det kan också handla om att höja kompetensen i verksamheterna.

Stadsrevisionen lämnade följande rekommendation i sin slutrapport:

Stadsrevisionen rekommenderar de granskade nämnderna, bolagen och kommunstyrelsen att se till att den egna verksamhetens kameraövervakning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Göteborgs Stads Parkerings ABs genomförda och planerade åtgärder

Den skyltning som saknades avseende kameraövervakning i Tomteгатans parkeringshus är uppsatt.

Ersättare har utsetts till den medarbetare som är behörig att komma åt inspelat material i syfte att minska personberoendet i hanteringen.

Översyn av arbetssätt i syfte att skapa en dokumenterad och kvalitetssäkrad rutin har påbörjats.

Projekt avseende införandet av ett kvalitetsledningssystem för informationssäkerhet, i syfte att stärka vår efterlevnad av de krav som ställs på informationssäkerhet utifrån Säkerhetspolicyn, har gått in i genomförandefas.

Göteborgs Stads Parkerings AB

Antonio de los Angeles
Controller ISK

Maria Stenström
VD



Granskning av kameraövervakning i Göteborgs Stad



September 2016

Granskning av kameraövervakning i Göteborgs Stad
Diarienummer: 201/16

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad
Yrkesrevisorer: Joakim Sebring (projektledare) och Susanne Grandin

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Inledning och läsanvisning | 4 |
| Läsanvisning | 4 |
| Sammanfattning | 5 |
| Bakgrund | 6 |
| Granskningens utgångspunkter | 8 |
| Revisionskriterier | 8 |
| Metod | 10 |
| Granskningens iakttagelser | 11 |
| Utredning av kameraövervakning | 11 |
| Hantering av kameraövervakning | 13 |
| Uppföljning av kameraövervakning | 19 |
| Kommunstyrelsens uppsikt | 21 |
| Stadsrevisionens bedömning | 24 |
| Stadsrevisionens uppdrag och rapportering | 27 |
| Språkbruk och revisionstermer | 28 |

Inledning och läsanvisning

Stadsrevisionens rapport ”Granskning av kameraövervakning i Göteborgs Stad” blev klar den 13 september år 2016. Till rapporten finns också ett rapportsammandrag.

Granskningen syftar till att bedöma om kameraövervakning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i Göteborgs Stad.

Läsanvisning

Rapporten inleds med en sammanfattning av vad stadsrevisionen har granskat och kommit fram till. Därefter beskrivs utgångspunkterna för granskningen. På sidorna 11–23 följer granskningens iakttagelser. Redovisningen är indelad i fyra olika delar. För varje del beskriver vi de revisionskriterier som granskningen utgår ifrån samt våra iakttagelser. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning finns på sidorna 24–26.

Rapporten, med diarienummer 216/16, och rapportsammandraget finns tillgängliga på kommunens hemsida (www.goteborg.se/stadsrevisionen).

Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat kameraövervakning i Göteborgs Stad. Granskningen omfattar Angereds stadsdelsnämnd, kretslopp och vattennämnden, Got Event AB, Göteborgs Stads Parkerings AB, Göteborgs Spårvägar AB, Förvaltnings AB GöteborgsLokaler och kommunstyrelsen.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kameraövervakning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Med uttrycket *ändamålsenligt sätt* avses att granskade verksamheter lever upp till kommunfullmäktiges beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning. Vidare att granskade nämnder och styrelser har en styrning och uppföljning mot dessa krav.

Vi har granskat om nämnder och bolag utrett, hanterat och följt upp sin kameraövervakning på ett ändamålsenligt sätt och om kommunstyrelsen har uppsikt över Göteborgs Stads kameraövervakning.

Stadsrevisionens bedömning

Stadsrevisionen bedömer att Göteborgs Stads kameraövervakning inte bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Stadsrevisionen bedömer att nämnderna, bolagen och kommunstyrelsen har brustit i att säkerställa följsamhet mot Göteborgs Stads riktlinjer, det vill säga kommunfullmäktiges policy och riktlinje för kameraövervakning och riktlinje för informationssäkerhet. Granskningen visar till exempel på bristande handläggning av den utredning som ska redovisas för nämnden eller styrelsen och på bristande uppföljning av kameraövervakningens effekter och graden av intrång i den personliga integriteten. Granskningen visar även – vilket stadsrevisionen bedömer vara mera allvarligt – på bristande informationssäkerhet i hanteringen av inspelat material.

Stadsrevisionen bedömer vidare att nämnderna, bolagen och kommunstyrelsen har brustit i att säkerställa följsamhet mot kameraövervakningslagens krav. Stadsrevisionens granskning visar till exempel att hanteringen av inspelat material inte lever upp till Datainspektionens råd för säkerhetsarbetet. Granskningen visar även på avvikelser mot vissa villkor i Länsstyrelsens tillstånd för kameraövervakning. Dessutom visar granskningen – vilket stadsrevisionen bedömer vara mera allvarligt – att kameraövervakning har skett utan tillstånd.

Stadsrevisionen bedömer slutligen att kommunstyrelsen inte kan anses ha levt upp till kravet på att ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamheter när det gäller kameraövervakning.

Stadsrevisionen lämnar två rekommendationer med anledning av granskningen (se sidorna 24–26).

Bakgrund

Syftet med kameraövervakningslagen (2013:460) är att tillgodose behovet av kameraövervakning för berättigade ändamål samt att skydda enskilda från otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Lagen betonar att kameraövervakning ska bedrivas lagligt, enligt god sed och med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet.

När kameraövervakningslagen trädde i kraft år 2013 förstärktes integritetsskyddet genom en skadeståndsbestämmelse som ger enskilda rätt till ersättning för skada och kränkning vid överträdelser av lagen. I samma syfte förstärktes sekretesskyddet och kraven på säkerhet för det inspelade materialet.

För att kameraövervakning ska vara tillåten måste det så kallade övervakningsintresset – som till exempel kan vara att förebygga, utreda och avslöja brott eller att förhindra olyckor – väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad.

Kommunfullmäktige beslutade i februari år 2014 om en reviderad policy och riktlinje för kameraövervakning inom Göteborgs Stad. Riktlinjen ställer i vissa delar mer detaljerade krav på handläggningen än vad som följer av kameraövervakningslagen.

När Göteborgs Stad bedriver kameraövervakning, är det ansvariga nämnder och bolag som har att se till att kameraövervakningslagen och fullmäktiges policy och riktlinje följs. Nämnderna och bolagen är bland annat skyldiga att säkerställa att kameraövervakning införs först efter en utredning av alternativa åtgärder och en prövning av integritetsintrånget. De är också skyldiga att hantera kameraövervakningen och det inspelade materialet med höga säkerhetskrav. Uppföljningsansvaret innebär att nämnderna och bolagen ska följa upp effekten av kameraövervakningen och graden av intrång i den personliga integriteten. Övervakningen ska avslutas så snart den inte längre är nödvändig för de uppställda ändamålen. Kommunstyrelsen ansvarar för att ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamheter, vilket bland annat innebär att verka för att dessa verksamheter bedrivs enligt gällande lag, föreskrift och riktlinjer.

Stadsrevisionen kan konstatera att det förekommer kameraövervakning inom flera olika verksamheter i Göteborgs Stad. Samhällsutvecklingen ter sig också sådan att trenden går mot ökad användning av kameraövervakning. Enligt Brottsförebyggande rådet blir sådan övervakning i brotts-

förebyggande syfte allt vanligare i Sverige. Samtidigt ger forskningen inte entydiga svar om kameraövervakningens effekter.¹

Risken med otillfredsställande hantering av kameraövervakning i Göteborgs Stad är framför allt att enskilda kan utsättas för otillbörliga integritetskränkningar. Om ansvariga nämnder och bolag inte följer kameraövervakningslagen och kommunfullmäktiges policy och riktlinje kan det skada förtroendet för den kommunala verksamheten. Slutligen finns risken att nämnder och bolag drabbas av viten och/eller skadestånd om kameraövervakningslagen inte följs.

Stadsrevisionen konstaterar att frågor om integritet, informationssäkerhet, dataskydd och övervakning behöver tas på största allvar. Utöver de risker som vi har pekat på, förtjänar följande två saker att framhållas.

Regeringen har i november år 2015 tillsatt en särskild utredare för att bland annat kartlägga och utvärdera vad kameraövervakningslagen har inneburit för möjligheterna till kameraövervakning och skyddet för den personliga integriteten.²

Europeiska Unionen har beslutat om en ny förordning om dataskydd.³ Förordningen kommer att innebära nya regler för personuppgiftsbehandling i Sverige från år 2018. Den nya förordningen lägger stor vikt vid den personuppgiftsansvariges skyldighet att kunna visa att förordningen följs. Regeringen har tillsatt en utredning för att föreslå nödvändiga anpassningar.⁴ Datainspektionen har tagit fram en vägledning med 13 frågor som personuppgiftsansvariga bör ta ställning till för att förbereda sig på den nya dataskyddsförordningen.⁵

Det finns med andra ord starka skäl som talar för att nämnder och bolag inom Göteborgs Stad, såväl på kort som på lång sikt, behöver ha god kontroll över sin kameraövervakning.

¹ Brottsförebyggande rådets rapport 2007:29 *Kameraövervakning och brottsprevention*. Se även Benjamin Weaver & Markus Lahtinen "Kameraövervakningens effekter – vad vet vi och vad vet vi inte?" i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Övervakning och integritet – lägesrapport om samhällsförändringar*, 2015.

² Kommittédirektiv 2015:125. Uppdraget ska redovisas senast i februari år 2017. I uppdraget ingår också att undersöka hur lagens tillämpningsområde förhåller sig till ny teknik.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016.

⁴ Kommittédirektiv 2016:15. Uppdraget ska redovisas senast i maj år 2017.

⁵ <http://www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/eus-dataskyddsreform>.

Granskningens utgångspunkter

Syftet med granskningen är att bedöma om kameraövervakning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i Göteborgs Stad.

Granskade nämnder och styrelser är Angereds stadsdelsnämnd, kretslopp och vattennämnden, Got Event AB, Göteborgs Stads Parkerings AB, Göteborgs Spårvägar AB, Förvaltnings AB GöteborgsLokaler och kommunstyrelsen.

Bedömningen tar sin utgångspunkt i två revisionsfrågor:

- Har granskade nämnder och bolag utrett, hanterat och följt upp sin kameraövervakning på ett ändamålsenligt sätt?
- Har kommunstyrelsen uppsikt över Göteborgs Stads kameraövervakning?

Första revisionsfrågan omfattar kommunstyrelsen, i dess egenskap av nämnd med verksamhetsansvar för stadsledningskontoret.

Med uttrycket *ändamålsenligt sätt* i syfte och revisionsfråga avses att granskade verksamheter lever upp till kommunfullmäktiges beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning. Vidare att granskade nämnder och styrelser har en styrning och uppföljning mot dessa krav.

Urvalet baseras på en kartläggning av Göteborg Stads användning av kameraövervakning, i syfte att få en bredd av verksamheter och för att täcka in de olika typer av områden som Göteborgs Stad kameraövervakar.

Frågor om säkerhet i nämndernas och bolagens verksamheter är i vissa delar känsliga uppgifter som inte får komma i oriktiga händer. Hos granskade verksamheter finns anläggningar som är klassade som skyddsobjekt. Rapportens innehåll har utformats efter dessa förutsättningar.

Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som stadsrevisionen utgår från vid analys och bedömning. Här ger vi en kort överblick över den kravbild som de granskade står inför. I kapitlet där granskningens iakttagelser redovisas, beskriver vi revisionskriterierna mer detaljerat. Granskningens revisionskriterier är:

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 1 och 7 §§
- kameraövervakningslagen (2013:460)
- policy och riktlinje för kameraövervakning (handling 2013 nr 214)

- säkerhetspolicy för Göteborgs Stad (handling 2013 nr 131)
- Göteborgs Stads riktlinje för informationssäkerhet (handling 2013 nr 131)
- regler gällande informationssäkerhetsansvar för chefer i Göteborgs Stad (handling 2009 nr 119)
- reglemente för Göteborgs kommunstyrelse 2 kap 3-4, 8-9 §§
- reglemente för granskade nämnder samt bolagsordning och ägardirektiv för granskade bolag
- kommunfullmäktiges beslut om definition och arbetsformer utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt (handling 2015 nr 123)
- Datainspektionens råd för säkerhetsåtgärder vid kameraövervakning.⁶

Kort om regler för kameraövervakning

Huvudregeln är att det krävs tillstånd av Länsstyrelsen för kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Under vissa förutsättningar räcker det dock med en anmälan till Länsstyrelsen.⁷ För kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde behövs inget tillstånd.

Kameraövervakning kan ske genom att den som ska övervakas lämnar sitt samtycke till övervakningen eller genom att övervakningen sker efter en tillämpning av den så kallade överviktsprincipen. Överviktsprincipen innebär att kameraövervakning är tillåten om övervakningsintresset – som till exempel kan vara att förebygga, utreda och avslöja brott eller att förhindra olyckor – väger tyngre än enskildas intresse av att inte bli övervakade. Kameraövervakning utan samtycke får inte ske utan att alternativa och kompletterande åtgärder har utretts och/eller prövats.

I kommunfullmäktiges policy och riktlinje för kameraövervakning slås bland annat följande fast:

- inför övervägande om kameraövervakning ska andra brottsförebyggande åtgärder först utredas och därefter redovisas till ansvarig nämnd eller styrelse
- ansvarig nämnd eller styrelse ska, innan beslut, alltid pröva övervakningens konsekvenser för den personliga integriteten

⁶ Publicerade i maj 2015, <http://www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/kameraovervakningslagen/sakerhetsatgarder-vid-kameraovervakning>.

⁷ Om kameraövervakningen sker i en butik, i ett parkeringshus, i en banklokal eller lokal hos kreditmarknadsföretag, postkontor, fristående bankomat alternativt i en tunnelbanevagn eller vid en tunnelbanestation. Se kameraövervakningslagen 12 §.

- varje nämnd och styrelse ska ha en särskild förteckning över installerad kameraövervakning vari ska framgå hur övervakningen anordnats, övervakningens ändamål, vilken utrustning som används samt det område som övervakas
- ansvarig nämnd eller styrelse ska följa upp kameraövervakningen med avseende på effekten av övervakningen och graden av intrång i den personliga integriteten och avsluta övervakningen så snart den inte längre är nödvändig för de uppställda ändamålen.

Kameraövervakningslagen kräver att den som kameraövervakar vidtar lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda det inspelade materialet. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheter som finns, vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna, de särskilda risker som finns med behandlingen av materialet och hur pass känsligt materialet är.

Metod

Stadsrevisionen har intervjuat ansvariga tjänstemän i berörda verksamheter. Intervjupersoner har varit säkerhetschefer eller motsvarande samt operativt ansvariga för kameraövervakningen. På stadsledningskontoret har vi intervjuat förste stadsjurist, chef för förvaltningsstaben, interncontroller samt en planeringsledare.

Vi har även granskat dokumentation samt genomfört inspektioner på plats i kameraövervakade verksamheter. Inspektionerna har syftat till att testa verksamheternas följsamhet mot revisionskriterierna. Stadsrevisionen har genomfört tolv inspektioner:

- stadsdelsnämnden Angered: två skolor
- kretslopp och vattennämnden: två anläggningar
- Got Event AB: två arenor
- Göteborgs Stads Parkerings AB: två parkeringsanläggningar
- Göteborgs Spårvägar AB: en depå samt spårvagnar
- Förvaltnings AB GöteborgsLokaler: två torg.

Granskningens iakttagelser

I det här kapitlet redovisas granskningens iakttagelser. Redovisningen är indelad i fyra avsnitt. Vi redovisar iakttagelser om:

- den utredning som ska göras före beslut om kameraövervakning
- hur kameraövervakningen hanteras efter att den har installerats
- hur kameraövervakningen följs upp
- kommunstyrelsens uppsikt.

Varje avsnitt inleds med en beskrivning av vilket ansvar som vilar på de granskade nämnderna och bolagen. Detta ansvar är även granskningens revisionskriterier. Därefter beskriver vi granskningens iakttagelser.⁸

Utredning av kameraövervakning

Nämndernas och bolagens ansvar

Kommunfullmäktige har i sin policy och riktlinje angett att kameraövervakning endast ska bedrivas om intresset att använda kameraövervakning är större än hänsynen till enskildas integritet. För att uppnå detta syfte ställer samma policy och riktlinje bland annat följande krav:

- inför övervägande om kameraövervakning ska nämnder och styrelser först utreda och pröva andra brottsförebyggande åtgärder
- utredningen ska redovisas till ansvarig nämnd eller styrelse
- ansvarig nämnd eller styrelse ska, innan beslut, alltid pröva övervakningens konsekvenser för den personliga integriteten.

Vidare anges att om tänkbara alternativa åtgärder är enklare att använda, billiga och lika effektiva ska kameraövervakning inte bedrivas. Som stöd för nämndernas och styrelsernas utredningar finns en checklista – som bilaga till fullmäktiges riktlinje – över möjliga alternativa åtgärder som ska prövas och redovisas till styrelsen eller nämnden.

Iakttagelser

Stadsrevisionen har avgränsat granskning av utredning av kameraövervakning till tiden efter kommunfullmäktige beslutade om en reviderad policy och riktlinje för kameraövervakning. Det vill säga att vi bara har granskat utredning av sådan kameraövervakning som har satts i drift efter februari år 2014.

⁸ Redovisningen av iakttagelserna är huvudsakligen avvikelsebaserad. Det vill säga att vi fokuserar på att beskriva avvikelser och brister i förhållande till det ansvar som de granskade nämnderna och bolagen har.

Rutiner för att utreda kameraövervakning

Flertalet granskade nämnder och styrelser har valt att arbeta utan egna rutinbeskrivningar för hur den utredning, som fullmäktige ställer krav på, ska göras, dokumenteras eller rapporteras. Något uttryckligt krav på att upprätta sådana rutiner finns heller inte. Av de granskade nämnderna och styrelserna, har dock kretslopp och vattennämnden och Förvaltnings AB GöteborgsLokaler rutinbeskrivningar på det här området. Got Event AB upprättade en rutinbeskrivning under granskningen.

Övervakning av Bravida Arena

Got Event AB införde år 2015 kameraövervakning vid Bravida Arena. Bolaget har fått tillstånd från Länsstyrelsen för denna övervakning. Styrelsen i Got Event AB har inte sett till att få någon utredning, enligt fullmäktiges policy och riktlinje, redovisad för sig.

Bolagets säkerhetschef uppger att utebliven styrelsebehandling förklaras av att kameraövervakning är ett tvingande krav från Svenska fotbollsförbundet för arenor som används för matcher i Allsvenskan och Superettan. Motsvarande krav finns enligt uppgift för de europeiska cuperna. Bolaget uppger att prövningen av övervakningens konsekvenser för den personliga integriteten gjordes i ansökan om tillstånd till Länsstyrelsen. Ansökan har inte behandlats av styrelsen.

Övervakning av Rådhuset

Kommunstyrelsen införde kameraövervakning vid Rådhuset på Gustaf Adolfs torg i samband med att Rådhuset invigdes under våren 2014. Kommunstyrelsen såg inte till att få någon utredning redovisad för sig innan kameraövervakningen infördes, enligt fullmäktiges policy och riktlinje. Stadsrevisionen har inte heller fått några uppgifter som tyder på att en prövning av övervakningens konsekvenser för den personliga integriteten genomfördes.

Kommunstyrelsen gjorde år 2014 inte heller någon ansökan till Länsstyrelsen om tillstånd för kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde. När stadsrevisionen ställde frågor om kommunstyrelsens kameraövervakning, insåg stadsledningskontoret att övervakningen av Rådhuset skedde olovligt och kameraövervakningen avslutades därför i mars år 2016. Att ingen ansökan gjordes till Länsstyrelsen förklaras, enligt stadsrevisionens intervjuer, av att ansvariga för installationen inte kände till att det fanns kompetens inom stadsledningskontoret om de regler som gäller.

Oberoende av stadsrevisionens granskning förberedde stadsledningskontoret en ansökan till Länsstyrelsen om (utökad) kameraövervakning av Rådhuset. Kommunstyrelsen ansökte i april år 2016 om tillstånd för kameraövervakning. En muntlig avstämning i kommunstyrelsen uppges ha skett i mars år 2016 och med ansökan skickades bland annat ett brev från kommunstyrelsens presidium som tillstyrkte den föreslagna

övervakningen.⁹ Kommunstyrelsen har dock inte sett till att få någon utredning redovisad för sig innan ansökan skickades in till Länsstyrelsen.

Anonymiserande kameraövervakning i Angered

Stadsdelsnämnden Angered har installerat kameraövervakning vid ett flertal skolor och förskolor under åren 2014–2016. I samtliga fall har det rört sig om anonymiserande kameraövervakningsutrustning. I det här fallet betyder det att personer inte kan identifieras genom övervakningen. Utrustningen bygger istället på att identifiera rörelsemönster som bedöms utgöra en risk för att skadegörelse, inbrott, olaga intrång eller liknande kan ske. Utifrån en sådan bedömning skickas en väktare till platsen.

Kameraövervakningslagen gäller bara för sådan övervakning som kan användas för personövervakning, det vill säga där personer kan identifieras genom övervakningen.¹⁰ I kommunfullmäktiges policy och riktlinje för kameraövervakning finns dock ingen definition av begreppet kameraövervakning. Stadsdelsförvaltningen i Angered har tolkat fullmäktiges policy och riktlinje med ledning av lagens definitioner – med innebörden att policyn och riktlinjen inte antas gälla för anonymiserande kameraövervakning. Juridiska avdelningen på stadsledningskontoret uppger att fullmäktiges policy och riktlinje endast omfattar åtgärder i kameraövervakningslagen.

Stadsdelsförvaltningen i Angered uppger att andra brottsförebyggande åtgärder först har prövats men funnits vara otillräckliga. Eftersom förvaltningen anser att policyn och riktlinjen inte gäller för den här typen av kameraövervakning, har ingen utredning redovisats för nämnden. Av samma skäl har ingen prövning av övervakningens konsekvenser för den personliga integriteten gjorts.

Hantering av kameraövervakning

Nämndernas och bolagens ansvar

Kommunfullmäktiges riktlinje ställer krav på att de nämnder och styrelser som bedriver kameraövervakning ska upprätta en särskild förteckning över installerad kameraövervakning. Förteckningen ska omfatta samtliga övervakningsutrustningar och innehålla uppgifter om hur övervakningen anordnats, övervakningens ändamål, vilken utrustning som används samt de områden som övervakas.

Om kameraövervakningen är tillståndspliktig, ansvarar nämnden eller bolaget för att följa villkoren i Länsstyrelsens tillstånd.

⁹ Kommunstyrelsen 2016-03-09 § 149 jämte brev daterat 2016-04-01 dnr 0481/16. Ärendet om ansökan till länsstyrelsen (dnr 0481/16) om kameraövervakning vid Rådhuset har inte anmälts till kommunstyrelsen.

¹⁰ Kameraövervakningslagen 2 § och prop. 2012/13:115 s 27.

Den som bedriver kameraövervakning ska, enligt lagen, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda det upptagna bildmaterialet. Fler personer än vad som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas, får inte ges tillgång till bildmaterialet. Bestämmelser om säkerhetsåtgärder, tystnadsplikt och sekretess i kameraövervakningslagen kräver skyddsåtgärder som ger en hög nivå på skyddet av det inspelade materialet. Datainspektionen har mot denna bakgrund gett ut råd för säkerhetsarbetet vid kameraövervakning.

Kameraövervakningslagen betonar att övervakningen bland annat ska bedrivas enligt god sed. Datainspektionens råd för utgör en vägledning för hur säkerhetsarbetet ska bedrivas. Råden får anses vara god sed. Råden är däremot inte tvingande för kommunala nämnder och bolag. I flera delar finns dock motsvarande bestämmelser i kommunfullmäktiges riktlinje för informationssäkerhet. I korthet innebär kraven på säkerhetsåtgärder att det:

- ska finnas rutiner till tillträdeskontroll till rum där det inspelade materialet förvaras
- ska finnas rutiner för behörighetskontroll till den it-utrustning som hanterar det inspelade materialet
- ska finnas en behandlingshistorik/logg som också följs upp
- inspelade materialet ska förstöras när det inte längre får sparas.

Informationsägaren ska kontinuerligt göra en informationsklassning¹¹ som ska ligga till grund för hur informationen ska hanteras i verksamheten. För detta finns en särskild modell i kommunfullmäktiges riktlinje för informationssäkerhet.

Chefer inom Göteborgs Stad ansvarar för att regelbundet informera sin personal om regelverk, rutiner och ansvar för informationssäkerhet. De ska även vidta åtgärder för att minska personberoendet såsom att dokumentera processer och rutiner. Detta framgår av regler för informationssäkerhetsansvar för chefer i Göteborgs Stad.

Om nämnden eller bolaget anlitar någon annan att ha hand om övervakningen för egen räkning, ska det enligt kameraövervakningslagen finnas ett skriftligt avtal mellan parterna. Nämnden eller bolaget ska också se till att den som har hand om kameraövervakningen verkligen vidtar de säkerhetsåtgärder som ska vidtas.

¹¹ Informationsklassning handlar om att bedöma kravnivån för hantering av information enligt tre olika parametrar: konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Informationsklassningen ska utformas så att tillgången till information och öppenheten inom stadens verksamheter förblir så stor som möjligt för intressenter och allmänhet.

lakttagelser

Som en del av förstudien till denna granskning, begärde stadsrevisionen in förteckningar över installerad kameraövervakning från flertalet nämnder och bolag inom Göteborgs Stad. Redan här kunde vi konstatera att många förteckningar inte innehöll alla de uppgifter som kommunfullmäktiges riktlinje ställer krav på.

När det gäller de granskade nämnderna och bolagen konstaterar vi att stadsdelsnämnden Angered inte har någon särskild förteckning över installerad kameraövervakning. Göteborgs Spårvägar AB och kommunstyrelsen upprättade förteckningarna i samband med att stadsrevisionen frågade efter dem. Övriga nämnder och bolag har förteckningar.

Det finns inga tillämpningsföreskrifter till fullmäktiges policy och riktlinje för kameraövervakning. Stadsrevisionen konstaterar att det innebär att det är oklart exakt vilka uppgifter som ska framgå av förteckningarna för att de ska beskriva hur övervakningen anordnats, vilken utrustning som används och vilket område som övervakas.

Olovlig kameraövervakning

Stadsrevisionen har uppmärksammat tre fall av olovlig kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde:

- Kommunstyrelsen bedrev olovlig kameraövervakning vid Rådhuset. Se ovan, sidorna 12–13.
- Kretslopp och vattennämnden bedrev olovlig kameraövervakning vid Kretsloppsparken. Övervakningen rörde en butiksyta och sattes i drift sommaren år 2009. En anmälan om kameraövervakning togs då fram tillsammans med en leverantör, men lämnades enligt uppgift inte in till Länsstyrelsen.
- Göteborgs Spårvägar AB bedrev olovlig kameraövervakning utanför vagnhallen Majorna. Bolaget övervakar vagnhallen i Majorna, som är en plats dit allmänheten inte har tillträde. Kamerautrustningen är digitalt maskerad, så att den inte ska kunna övervaka utanför staketet (dit allmänheten har tillträde). I samband med vår granskning uppmärksammades att en del av den digitala maskeringen inte längre fungerade.

Den olovliga kameraövervakning som kommunstyrelsen, kretslopp och vattennämnden och Göteborgs Spårvägar AB bedrev avslutades utan dröjsmål av ansvarig verksamhet i samband med stadsrevisionens granskning.

Avvikelser mot villkoren i tillstånden

Stadsrevisionen har granskat om nämnderna och bolagen följer villkoren som finns i de tillstånd de har för övervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Vi har, vid våra inspektioner, kunnat konstatera följande avvikelser mot villkoren:

- Förvaltnings AB Göteborgs Lokaler har tillstånd för övervakning vid Länsmanstorget. Tillståndet ger rätt till övervakning ”i enlighet med ansökan”. I bolagets ansökan står: ”Bilder sparas ej på videoband.” Stadsrevisionen kunde dock, vid vår inspektion, konstatera att bildmaterialet sparas i 30 dagar innan det förstörs.¹²
- Kretslopp och vattennämnden saknade skyltning om kameraövervakning vid delar av ett övervakat objekt i samband med att vissa anläggningsarbeten utfördes.
- Göteborgs Stads Parkerings AB saknade skyltning om kameraövervakning vid infarten till Tomteгатans parkeringshus.
- Göteborgs Spårvägar AB har tillstånd för kameraövervakning i spårvagnarna. Ett villkor i tillståndet är: ”Endast bolagets säkerhetschef eller den han sätter i sitt ställe får ha tillgång till inspelat material.”¹³ I praktiken är det dock fler än en person som har tillgång till materialet. Bolaget uppger däremot att det inte är fler personer än vad som ”behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas” (kameraövervakningslagens 29 §).

En annan typ av avvikelser handlar om att en av de två granskade verksamheterna i stadsdelsnämnden Angered inte kände till vad tillståndet faktiskt medger. Det finns i tillståndet villkor som innebär att övervakning får ske av större ytor än vad som faktiskt skedde vid vår inspektion. Samtidigt uppgav verksamheten att det var ett problem att övervakningen skedde av en för liten yta för att svara mot övervakningens ändamål.

Säkerhetsarbetet kring det inspelade materialet

Stadsrevisionen har även granskat de tekniska och organisatoriska åtgärder som nämnderna och bolagen har vidtagit för att skydda det upptagna bildmaterialet. Granskningen har skett mot bakgrund av lagens krav, Datainspektionens råd för säkerhetsarbetet samt fullmäktiges riktlinje för informationssäkerhet.¹⁴

Kommunfullmäktiges riktlinje för informationssäkerhet ställer krav på en kontinuerlig informationsklassning av den information som hanteras i verksamheten. Stadsrevisionen konstaterar att ingen av de granskade

¹² Bolaget ansökte om tillstånd, vilket avslogs av länsstyrelsen 2000-11-13. Avslaget överklagades till länsrätten. Länsrätten bedömde att bolaget ”har rätt till övervakning i enlighet med ansökan” (länsrätten i Vänersborg, 2001-07-12, mål nr 3114-00). I länsrättens dom står också: ”Bilderna är inte avsedda att bevaras på videoband och det finns ingen funktion för att spara dem i det program som installeras i datorn.” Länsstyrelsen överklagade till kammarrätten, men drog senare tillbaka överklagandet, varför länsrättens dom vann laga kraft.

¹³ Länsstyrelsen tillstånd 2012-10-09, dnr 211-17523-2012.

¹⁴ Kommunstyrelsen har inte granskats i denna del, eftersom (a) ingen inspelning av bildmaterial skedde vid den olovliga kameraövervakningen av Rådhuset och (b) kommunstyrelsen upphörde att bedriva kameraövervakningen vid inledningen av stadsrevisionens granskning.

nämnderna eller bolagen har klassat den information som kameraövervakningen ger upphov till. Därmed saknas ett ställningstagande till hur denna information ska hanteras i verksamheterna.

Endast behörig personal bör ha tillträde till utrymmen där it-utrustning för kameraövervakning förvaras, enligt Datainspektionens råd. För att säkerställa detta bör det finnas rutiner för tillträdeskontroll. Stadsrevisionen konstaterar, utifrån tolv genomförda inspektioner, att tillträde till sådana utrymmen inte har getts till fler än vad som krävs för att bedriva övervakningen och att detta baseras på aktiva ställningstaganden. Dokumenterade rutiner för tillträdeskontroll finns hos kretslopp och vattennämnden och delvis hos Göteborgs Spårvägar AB.¹⁵

Åtkomst och behörighet till informationstillgångar ska ges restriktivt, enligt kommunfullmäktiges riktlinje för informationssäkerhet. Stadsrevisionen konstaterar, utifrån genomförda inspektioner, att behörigheter till det inspelade materialet har getts restriktivt. Vid två av våra inspektioner fann vi dock att det inte krävdes någon behörighetskontroll för att få åtkomst till det inspelade materialet: vid stadsdelsnämnden Angered respektive Förvaltnings AB GöteborgsLokaler. I båda dessa fall finns dock en restriktiv tillträdeskontroll till de utrymmen där it-utrustningen förvaras.

Rutiner för registrering och avregistrering av behörigheter och åtkomst samt tilldelning av lösenord för it-baserade informationssystem ska vara dokumenterade och formellt beslutade. Det framgår av riktlinjen för informationssäkerhet. Stadsrevisionen konstaterar att stadsdelsnämnden Angered, kretslopp och vattennämnden, Got Event AB och Göteborgs Stads Parkerings AB saknar dokumenterade rutiner för behörighetskontroll till den it-utrustning och programvara som hanterar kameraövervakningen. I fallet kretslopp och vattennämnden är detta ett aktivt ställningstagande, i syfte att reducera risken att informationen sprids till fler än nödvändigt inom verksamheten. Göteborgs Spårvägar AB och Förvaltnings AB GöteborgsLokaler har delvis dokumenterade rutiner för behörighetskontrollen.¹⁶

Autentisering (verifiering av uppgiven identitet) och åtkomstkontroll till it-baserade informationssystem ska baseras på minst lösenord, enligt riktlinjen för informationssäkerhet. Så var också fallet, förutom i de två fall där ingen behörighetskontroll krävdes (vid stadsdelsnämnden Angered respektive Förvaltnings AB GöteborgsLokaler). Vidare ska kontrollen bygga på unika och personliga användaridentiteter som inte får

¹⁵ Dokumenterade rutiner för tillträdeskontrollen saknas vid ett av två inspekterade objekt hos Göteborgs Spårvägar AB.

¹⁶ Dokumenterade rutiner för behörighetskontrollen saknas vid ett av två inspekterade objekt inom respektive bolag.

delas med andra. Stadsrevisionen konstaterar att unika och personliga användaridentiteter inte användes vid samtliga inspekterade objekt inom Göteborgs Spårvägar AB.

Stadsrevisionen konstaterar vidare att det inte finns några rutiner för att regelbundet byta lösenord till den it-utrustning och programvara som hanterar kameraövervakningen hos kretslopp och vattennämnden, Got Event AB, Göteborgs Stads Parkerings AB, Göteborgs Spårvägar AB och Förvaltnings AB GöteborgsLokaler.

Enligt riktlinjen för informationssäkerhet ska det finnas skyddsåtgärder mot obehörigt nyttjande. Om it-utrustningen är ansluten till internet bör, enligt Datainspektionens råd, stark autentisering användas (till exempel e-legitimation, engångslösenord eller aktiva behörighetskort) som en extra skyddsåtgärd. En av Göteborgs Stads Parkerings AB:s it-utrustningar för kameraövervakning är ansluten till internet. Bolaget använder inte i det fallet någon stark autentisering. Inga andra skyddsåtgärder har vidtagits än att det bara är två personer inom bolaget som har tillgång till inloggningsuppgifterna.

Det ska finnas rutiner för loggning, enligt riktlinjen för informationssäkerhet. Datainspektionen anger att en logg normalt inte behövs om endast en person använder övervakningsutrustningen. Vid våra inspektioner har det framgått att loggning sker hos Got Event AB, Göteborgs Stads Parkerings AB och Förvaltnings AB GöteborgsLokaler. Såvitt känt av de intervjuade sker ingen loggning hos kretslopp och vattennämnden, Göteborgs Spårvägar AB och stadsdelsnämnden Angered.¹⁷ Inget av de granskade bolagen där loggning sker har några rutiner för att följa upp loggarna. Dessa bolag har inte heller kunnat visa att sådan uppföljning har skett.

Datainspektionens råd betonar vikten av att inspelat material, när det inte längre får bevaras, raderas på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas. Stadsrevisionens intervjupersoner har inte kunnat ge andra svar än att materialet skrivs över av nytt material. I de fall det finns ledigt lagringsutrymme på hårddisken när det äldsta materialet raderas, har stadsrevisionen inte kunnat få några bestämda svar om vilka rutiner som finns för att säkerställa att uppgifterna inte kan återskapas.

När en leverantör har hand om övervakningen

Förvaltnings AB GöteborgsLokaler har, för en del av sin kameraövervakning, anlitat en extern leverantör att ha hand om övervakningen för bolagets räkning. Bolaget har därför upprättat ett personuppgiftsbiträdesavtal med aktuell leverantör under våren 2016. Bolaget uppger även att

¹⁷ Vad gäller stadsdelsnämnden Angered gäller detta bara den kameraövervakning som inte sker med en anonymiserande utrustning.

den långsiktiga inriktningen är att all kameraövervakning som bolaget bedriver ska hanteras på detta sätt framöver.

Stadsrevisionen konstaterar att Förvaltnings AB GöteborgsLokaler saknar rutiner för att systematiskt följa upp säkerhetsarbetet hos leverantören avseende de personuppgifter som hanteras där. Bolaget har inte några rutiner för att förvissa sig om att leverantören kan genomföra de säkerhetsåtgärder som ska vidtas och inte heller några rutiner för att se till att leverantören verkligen vidtar de säkerhetsåtgärder som ska vidtas.

Begränsad kompetens

Vid stadsrevisionens inspektioner har vi kunnat notera flera fall där operativt ansvarig för kameraövervakningen uppgav sig ha begränsade kunskaper i den programvara som hanterade övervakningsmaterialet.

Stadsrevisionen har även noterat flera fall där de intervjuade antingen uppgav sig ha, eller visade sig ha, begränsade kunskaper om kommunfullmäktiges policy och riktlinje för kameraövervakning. Det har till exempel gällt kravet på att redovisa en utredning för nämnden eller styrelsen, kravet att ha en särskild förteckning över installerad kameraövervakning och att fullmäktiges riktlinjer ställer upp ett absolut samtyckeskrav för kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde.

I ett fall kunde vi även notera att en av de granskade verksamheterna inte utan att fråga sin leverantör kunde uppge hur många kameror som var installerade vid ett av våra inspekterade objekt.

Stadsrevisionen har även noterat att den verkställande direktören inom Göteborgs Stads Parkerings AB inte har utsett en säkerhetschef med befogenhet att vara drivande och hålla ihop, initiera och genom stöd och uppföljning utveckla säkerhetsarbetet i bolaget. Att så ska ske framgår av kommunfullmäktiges säkerhetspolicy.

Uppföljning av kameraövervakning

Nämndernas och bolagens ansvar

Kommunfullmäktige anger i sin riktlinje att kameraövervakningen ska följas upp med avseende på dels effekten av övervakningen, dels graden av intrång i den personliga integriteten. Kommunfullmäktige anger vidare att kameraövervakningen ska avslutas så snart den inte längre är nödvändig för de uppställda ändamålen.

Den som bedriver kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde är enligt kameraövervakningslagen ansvarig för att se till att övervakningen endast sker för särskilda och berättigade ändamål. Vidare är densamme ansvarig för att se till att övervakningen inte sker i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose de uppställda ändamålen.

Uppföljning ska ske av att säkerhetsnivån är acceptabel vid hanteringen av inspelat materialet, enligt Datainspektionens råd för säkerhetsarbetet. Datainspektionen anger att det kan ske genom regelbunden testning av säkerhetsorganisationen och it-utrustningen. Även kommunfullmäktiges riktlinje för informationssäkerhet anger att verksamhetens ledning kontinuerligt ska följa upp att informationssäkerhetsnivån är acceptabel.

Av regler för informationssäkerhetsansvar för chefer inom Göteborgs Stad framgår att det i chefsansvaret ligger att regelbundet följa upp att säkerhetsrutiner och regelverk efterlevs.

lakttagelser

Stadsrevisionen finner att flertalet granskade nämnder och bolag har valt att arbeta utan egna rutinbeskrivningar för hur uppföljningen (av effekten av övervakningen och graden av intrång i den personliga integriteten) ska göras, dokumenteras eller rapporteras. Något uttryckligt krav på att upprätta sådana rutiner finns heller inte.¹⁸

Hos några av de granskade finns rutinbeskrivningar för uppföljning med andra syften än de som fullmäktiges riktlinje anger, såsom funktionskontroll och följsamhet mot Länsstyrelsens tillstånd. Här kan vi särskilt nämna Förvaltnings AB GöteborgsLokaler, som har en rutin för årlig revision av sin kameraövervakning.¹⁹ Löpande rutiner för funktionskontroll finns dock hos samtliga granskade.

Ingen dokumenterad uppföljning

Ingen av de granskade nämnderna eller bolagen har kunnat visa upp någon dokumentation på att uppföljning av effekten eller graden av intrång i den personliga integriteten har gjorts. Detta gäller även kommunstyrelsen, för den period den olovliga kameraövervakningen av Rådhuset var i drift.

Stadsrevisionen konstaterar även att granskade nämnder och bolag inte heller har kunnat visa någon dokumentation på att uppföljning av om säkerhetsnivån vid hanteringen av det inspelade materialet är acceptabel. Vi konstaterar också att nämnderna och bolagen inte har några dokumenterade rutiner för hur en sådan uppföljning skulle göras.

¹⁸ Rutinbeskrivning för hur uppföljningen av effekten och graden av intrång i den personliga integriteten (enligt fullmäktige riktlinje) ska ske, finns inte hos stadsdelsnämnden Angered, Göteborgs Stads Parkerings AB, Göteborgs Stads Spårvägar AB eller Förvaltnings AB GöteborgsLokaler. I den del som rör uppföljningen av graden av intrång i den personliga integriteten saknar även kretslopp och vattennämnden samt Got Event AB egna rutinbeskrivningar. Inte heller kommunstyrelsen hade egna rutinbeskrivningar för uppföljningen, under den period den olovliga övervakningen av Rådhuset var i drift.

¹⁹ Den årliga revisionen hos Förvaltnings AB GöteborgsLokaler ska, enligt rutinen, omfatta funktionsduglighet samt följsamhet mot tillståndens legala omfattning vid varje övervakat objekt.

Uppföljning med andra syften

Stadsrevisionen konstaterar att flera nämnder och bolag har system och rutiner för avvikelser- eller incidentrapportering. I dessa system samlas information om bland annat inbrott, skadegörelse, hot och liknande. Några av våra intervjupersoner har angett att denna information skulle kunna sammanställas och användas som en del i en uppföljning av effekten av kameraövervakningen.

Kretslopp och vattennämnden, till exempel, har dokumenterade rutiner som anger att regelbundna sammanställningar av avvikelser ska göras. Så sker också. Got Event AB och Göteborgs Spårvägar AB, för att ta andra exempel, har liknande system, men här sker inga regelbundna sammanställningar som kan bilda underlag för en analys av effekten av kameraövervakning. Göteborgs Stads Parkerings AB tar löpande del av polismyndighetens sammanställningar av bilinbrott i Göteborg. Bolaget uppger dock att det inte med bestämdhet går att veta vid vilket parkeringshus ett visst inbrott skedde, vilket gör det svårt att koppla dessa uppgifter till effekten av den egna kameraövervakningen.

Kommunstyrelsens uppsikt

Kommunstyrelsens ansvar

Kommunstyrelsen ansvarar enligt kommunallagen för att ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamheter.

Kommunstyrelsens reglemente anger att det i kommunstyrelsens uppföljning och uppsikt ingår att vaka över att kommunen fullgör de uppgifter inom olika verksamhetsområden som enligt lag och andra författningar vilar på kommunen. Därvid ska kommunstyrelsen verka för att verksamheterna bedrivs enligt de föreskrifter och intentioner som anges i respektive lag och andra tillämpliga författningar. Det ingår vidare att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs.

När kommunfullmäktige beslutade om definition och arbetsformer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, fastställdes bland annat att styrning, uppföljning och kontroll var en central del i uppsiktsplikten.²⁰

lakttagelser

Stadsrevisionen konstaterar inledningsvis att kommunstyrelsen inte har behandlat något ärende som rör uppsikt över Göteborgs Stads kameraövervakning under åren 2014–2016. Av våra intervjuer framgår vidare att

²⁰ Inom ramen för detta ska kommunstyrelsen följa upp att det finns "en process/ systematik för att stödja nämndens/styrelsens arbete med att nyttja resurserna effektivt och tillhandahålla service och tjänster med god kvalitet, det vill säga att verksamheten är kostnadseffektiv och ändamålsenlig samt att verksamheterna bedrivs med en god intern kontroll". Fastställdes av kommunfullmäktige 2015-09-10.

stadsledningskontoret har bedömt att frågan om kameraövervakning inte har haft sådan vikt att det har funnits behov av särskilda uppföljningsåtgärder under denna tidsperiod.

Uppföljningsåtgärder inom ramen för uppsiktsplikten genomfördes av kommunstyrelsen år 2004 och år 2007. De intervjuade uppger att viss uppföljning skedde i samband med den översyn som år 2014 ledde fram till beslut om en reviderad policy och riktlinje för kameraövervakning. Stadsrevisionen finner dock ingen dokumentation av att någon sådan uppföljning har gjorts.

Regler för styrande dokument anger att varje styrande dokument ska ha en dokumentansvarig tjänsteman. Tjänstemannen ska årligen göra en dokumenterad översyn av dokumentet och ange om det behöver förändras eller inte. Så har skett under år 2015 vad gäller policy och riktlinje för kameraövervakning. Av stadsledningskontorets dokumentation av denna översyn framgår inte vilka övervägande som gjordes eller på vilken faktagrund översynen gjordes.

Av stadsrevisionens intervjuer framgår att uppsiktsansvaret för frågor om kameraövervakning inte är helt tydligt inom stadsledningskontorets organisation. Enligt uppgift från de intervjuade ligger ansvaret på juridiska avdelningen att initiera en sådan uppsikt, men att själva genomförandet troligen skulle falla på en annan avdelning inom organisationen. Vilken avdelning det skulle vara, har stadsrevisionen inte kunnat få någon klarhet i.

De intervjuade på stadsledningskontoret anser att det är kommunstyrelsens ansvar att följa och utveckla kommunfullmäktiges styrande dokument. Samma sak framgår vad gäller kommunstyrelsens ansvar att utöva uppsikt över sådan styrning som återfinns i fullmäktiges styrande dokument och som inte återfinns i lag eller andra författningar.²¹

I kommunfullmäktiges beslut om definition och arbetsformer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt betonas de enskilda nämndernas och styrelsernas ansvar att löpande rapportera väsentliga avvikelser till kommunstyrelsen. Stadsrevisionen har inte funnit någon rapportering från granskade nämnder och bolag till kommunstyrelsen om verksamheternas kameraövervakning.

Förste stadsjuristen har uppgett att det i kommunstyrelsens uppsikt ingår att regelbundet följa upp stadens följsamhet mot lagstiftning. Vidare har förste stadsjuristen uppgett att frekvens, omfattning och former årligen fastställs av kommunstyrelsen i ”Struktur och tidplan för budget- och uppföljningsprocessen” – vad gäller de *planerande* styrdokumentet,

²¹ Här kan det noteras att policy och riktlinje för kameraövervakning innehåller sådan styrning.

såsom planer och program.²² I det senaste beslutet anges att uppföljning av styrande dokument till stor del kommer att ske med kvalitativa metoder och rapporteras i relevanta rapporter. Vilka styrande dokument som ska följas upp, fränsett kommunfullmäktiges budget, framgår inte.

När det gäller de *reglerande* styrdokument, som riktlinjer och regler, uppger stadsledningskontoret att det behövs andra uppföljningsätt. Stadsledningskontoret uppger att det pågår ett arbete för definiera formerna för en bedömning av vilka reglerande styrdokument som behöver följas upp under ett givet år (inom ramen för uppsiktsplikten).²³

²² Fastställdes senast av kommunstyrelsen 2015-09-23 § 485. Detta beslut gäller en struktur och tidplan för perioden 2016–2018.

²³ Inom stadsledningskontoret pågår även ett arbete med att ta fram en riktlinje för styrande dokument.

Stadsrevisionens bedömning

Stadsrevisionen har granskat om kameraövervakning i Göteborgs Stad bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen omfattar stadsdelsnämnden Angered, kretslopp och vattennämnden, Got Event AB, Göteborgs Stads Parkerings AB, Göteborgs Spårvägar AB, Förvaltnings AB GöteborgsLokaler samt kommunstyrelsen.

Kameraövervakningslagen betonar att kameraövervakning ska bedrivas lagligt, enligt god sed och med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. När den reviderade kameraövervakningslagen trädde i kraft år 2013 förstärktes integritetsskyddet genom en skadeståndsbestämmelse som ger enskilda rätt till ersättning för skada och kränkning vid överträdelse av lagen. I samma syfte förstärktes kraven på säkerhet vid hantering av inspelat material.

Om Göteborgs Stads verksamheter inte följer kameraövervakningslagen och kommunfullmäktiges policy och riktlinjer på området, riskerar enskilda att utsättas för otillbörliga integritetskränkningar och förtroendet för den kommunala verksamheten att skadas. Det finns även en risk att Göteborgs Stad kan bli skadeståndskyldig.

Stadsrevisionen bedömer, utifrån genomförd granskning, att Göteborgs Stads kameraövervakning inte bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen av granskningens iakttagelser följer nedan.

Följsamheten mot regelverken behöver stärkas

Stadsrevisionens första revisionsfråga är att bedöma om de granskade nämnderna och bolagen har utrett, hanterat och följt upp sin kameraövervakning på ett ändamålsenligt sätt. Bristande ändamålsenlighet innebär att det finns avvikelser mot kommunfullmäktiges policy eller riktlinjer alternativt mot kameraövervakningslagen. Det kan även innebära att det i verksamheten inte finns en styrning och uppföljning mot de krav som policy, riktlinjer och lag ställer.

Stadsrevisionen bedömer att Got Event AB och kommunstyrelsen har brutit i att utreda sådan kameraövervakning som har installerats under åren 2014–2016. Vidare bedömer vi att samtliga granskade nämnder och bolag, inklusive kommunstyrelsen, har brutit i att säkerställa en ändamålsenlig hantering av sin installerade kameraövervakning. Stadsrevisionen bedömer slutligen att de granskade nämnderna och bolagen, inklusive kommunstyrelsen, har brutit i att följa upp sin kameraövervakning.

Stadsrevisionen bedömer därför att samtliga granskade nämnder och bolag, inklusive kommunstyrelsen, har brutit i att säkerställa följsamhet mot fullmäktiges policy och riktlinje för kameraövervakning respektive riktlinje för informationssäkerhet. Granskningen visar till exempel på

bristande handläggning av den utredning som ska redovisas för nämnden eller styrelsen och på bristande uppföljning av kameraövervakningens effekter och graden av intrång i den personliga integriteten. Granskningen visar även – vilket stadsrevisionen bedömer vara mera allvarligt – på bristande informationssäkerhet i hanteringen av inspelat material.

Stadsrevisionen bedömer vidare att flera av de granskade nämnderna och bolagen har brustit i att säkerställa följsamhet mot kameraövervakningens krav. Granskningen visar på avvikelser mot villkoren i Länsstyrelsens tillstånd och – vilket stadsrevisionen bedömer vara mera allvarligt – olovlig kameraövervakning. Vår granskning visar även på brister i hanteringen av det inspelade materialet, ställt mot Datainspektionens råd för säkerhetsarbetet. Stadsrevisionen bedömer att det sistnämnda innebär en risk att övervakningen inte bedrivs enligt god sed.

Sammantaget menar stadsrevisionen att det finns en risk att Göteborgs Stads kameraövervakning inte bedrivs med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. Stadsrevisionen gör denna bedömning mot bakgrund av vilka konsekvenser bristerna skulle kunna leda till, snarare än de konsekvenser som redan har konstaterats.

Stadsrevisionen bedömer sammanfattningsvis att granskade nämnder och bolag, inklusive kommunstyrelsen, behöver stärka styrningen och uppföljningen mot de krav som följer av att bedriva kameraövervakning. Det kan handla om att förtydliga ansvar och arbetssätt och att minska personberoendet genom att dokumentera processer och rutiner. Det kan också handla om att höja kompetensen i verksamheterna.

Stadsrevisionen rekommenderar de granskade nämnderna, bolagen och kommunstyrelsen att se till att den egna verksamhetens kameraövervakning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunstyrelsen beslutade i juni år 2016 att uppdra åt stadsledningskontoret att tillsammans med Göteborgs Lokaler, stadsdelsnämnderna och social resursnämnd göra en översyn för att identifiera om det finns lämpliga offentliga platser där behov finns av kameraövervakning alternativt utökad kameraövervakning i enlighet med stadens policy och riktlinje för kameraövervakning.²⁴ Stadsrevisionen betonar vikten av att översynen beaktar vad som framkommit i vår granskning.

²⁴ Kommunstyrelsen 2016-06-15 § 429.

Kommunstyrelsens uppsikt bör stärkas

Stadsrevisionens andra revisionsfråga är att bedöma om kommunstyrelsen har uppsikt över Göteborgs Stads kameraövervakning.

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har behandlat något ärende om uppsikt över Göteborgs Stads kameraövervakning sedan kommunfullmäktige beslutade om en reviderad policy och riktlinje i februari år 2014.²⁵ Stadsledningskontoret har under samma period bedömt att frågan inte har haft sådan vikt att det funnits behov av särskilda uppföljningsåtgärder. Granskningen visar även att uppsiktsansvaret för frågor om kameraövervakning inte är tydligt inom stadsledningskontorets organisation.

Stadsrevisionens granskning av sju nämnder och bolag – inklusive kommunstyrelsen – visar på ett flertal brister. Som framgår ovan bedömer stadsrevisionen att samtliga granskade nämnder och bolag har brustit i att säkerställa följsamhet mot fullmäktiges policy och riktlinje för kameraövervakning respektive riktlinje för informationssäkerhet. Granskningen pekar även på flera fall av bristande följsamhet mot kameraövervakningslagens krav.

Kommunstyrelsen ansvarar enligt kommunallagen för att ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamheter. Kommunstyrelsens reglemente anger att det är kommunstyrelsens ansvar att vaka över att kommunen fullgör de uppgifter som enligt lag och andra författningar vilar på kommunen och att verka för att verksamheterna bedrivs enligt relevanta föreskrifter och intentioner.

Stadsrevisionen bedömer att kommunstyrelsen inte kan anses ha levt upp till dessa krav vad gäller Göteborgs Stads kameraövervakning.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att stärka uppsikten över Göteborgs Stads kameraövervakning.

²⁵ De dokumenterade uppföljningsåtgärder som rör kameraövervakning från kommunstyrelsens sida som stadsrevisionen har tagit del är från år 2004 och 2007.

Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Revisorerna är förtroendevalda och utses av fullmäktige. I Göteborg är de totalt 22 stycken. Revisorerna är oberoende och granskar på fullmäktiges uppdrag och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sitt uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöters ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till fullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelse, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser fullmäktige även lekmanrevisorerna. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmanrevisorerna för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag. Dessa redovisas i revisionsrapporter till fullmäktige löpande under året.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas då revisorerna ser brister i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas då revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen påpekande, erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast. När det gäller nämnderna kan en anmärkning lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6, Göteborg

Kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se



**Göteborgs
Stad**