

FORVALTNINGSREVISJON AV

KAMERAOVERVÅKNING VED SKOLER / BARNEHAGER



Området er
kameraovervåket

Behandlingsansvarlig:
Drift og energi ved Stavanger Eiendom

STAVANGER KOMMUNE
JANUAR 2015

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	7
Rapporten	8
1.1 Innledning	10
1.1.1 Formål og problemstillinger	10
1.1.2 Revisjonskriterier og metode.....	11
1.2 Kartlegging og vurdering.....	12
1.2.1 Bakgrunn.....	12
1.2.2 Omfang.....	13
1.2.3 Regelverk.....	15
1.2.4 Organisering	16
1.2.5 Kostnader og effekter	18
1.2.6 Holdninger i befolkningen til kameraovervåkning og personvern	19
1.2.7 Sammenligning med Sandnes kommune	20
1.2.8 Situasjonen på skolene og barnehagene i Stavanger	23
1.2.9 Tilbakemeldinger fra Foreldrerådets arbeidsutvalg	28
1.3 Oppsummeringer og anbefalinger.....	31
Vedlegg	35

SAMMENDRAG

Hovedbudskap:

- Stavanger kommune har kameraovervåking ved 33 av 41 skoler og ved 8 av 74 barnehager.
- Grunnlaget for kameraovervåkingen er et vedtak i formannskapet i 2003. Basert på dette monteres det rutinemessig kameraovervåking ved alle nye bygg og de fleste eldre bygg. Leietakerne/brukerne blir dermed ikke involvert i beslutningen om kameraovervåking.
- Montering og drift skjer i henhold til lover og regelverk. Det er behov for å bedre rutinene med montering av varselskilt og informasjon til brukere/leietakere.
- Alle involverte gir uttrykk for at kameraovervåking har effekt på hærverk og annen kriminalitet. Men det er i Stavanger kommune ikke tallmateriale eller rapportering som dokumenterer denne sammenhengen.
- Det er få eller ingen negative reaksjoner på kameraovervåkingen ved skoler eller barnehager. Det ser ut til at dette tiltaket ikke lenger er spesielt kontroversielt blant brukerne.

Funn

Drifts- og energiseksjonen i Stavanger eiendom har ansvar for totalt 620 overvåkingskamera på 59 forskjellige bygg. I løpet av de siste 11 årene har man gått fra å ha kameraovervåking på 8-9 skoler til nå å ha kameraovervåking på 33 av kommunens 41 skoler og 8 av 74 kommunale barnehager.

I Datatilsynets sin veileder står det at «Overvåking på skoler for å motvirke hærverk eller annen kriminalitet skal normalt avgrenses til perioder utenfor alminnelig skoletid. Dette gjelder både inne og ute på steder hvor elevene ferdes i sin skolehverdag». I Stavanger kommune har man kamera som er utstyrt med bevegelsessensor. Det vil si kamera som aktiveres nå noe eller noen beveger seg inn i sensorens «sone», kameraene filmer kun hvis det skjer noe. På skoler og barnehager skjer det uten tvil mest bevegelse foran kameraene i vanlig åpningstid når skolen eller barnehagens ansatte og elever går forbi dem. Dette vil i praksis si at man stort sett filmer i skoletiden.

Beslutning om å montere kameraer har sitt grunnlag i formannskapet i Stavanger sitt vedtak i saken «Sikring Av Offentlige Bygg- ITV-anlegg og adgangs-kontrollanlegg» fra 2003. Der ble det blant annet vedtatt at det installeres kameraovervåking ved skoler, barnehager og bydelshus som kommunen har vedlikeholdsansvar for, for å forebygge og verne mot kriminalitet og skadeverk. Det finnes ikke noen retningslinjer eller fullmakter utenom dette vedtaket.

Det skal installeres kameraovervåking ved skoler i forbindelse med større rehabiliteringsarbeider og ved nybygg. Rekkefølgen for arbeidet med kameraovervåking var i begynnelsen litt tilfeldig, men ofte basert på at man tok de «verste» skolene først, altså der det var mest hærverk. Derfor er det flere eldre skolebygg som enda ikke har fått montert kameraovervåking. I alle nye bygg skal det monteres kameraovervåking, i hvert fall kables slik at man kun trenger å skru opp selve kameraet.

Stavanger eiendom har ikke involvert brukerne (f. eks. rektorer, lærerne og elevene) i beslutningsprosessen. Man forholder seg kun til formannskapetets vedtak om at det skal monteres kamera på alle skoler, barnehager og bydelshus som kommunen har vedlikeholdsansvar for. I enkelte tilfeller har det vært brukerne (rektor og lærerne) som har bedt om å få kameraovervåking på skolebygget sitt på grunn av hærverk.

Generelt sett er det behov for å styrke informasjonen på dette området.

Informasjonen fra Stavanger eiendom består av varslingskilt og et informasjonsskriv sendt ut til rektorene siste gang i 2008. Informasjonsskrivet gir mye god informasjon og oppgir også kontaktinformasjon til de ansvarlig for kameraovervåkingen. Både rektorene, verneombudene og FAU lederne vi snakket med, savnet informasjon. Her er det et betydelig forbedringspotensial.

Selv sier Stavanger eiendom at varslingskiltene er det beste preventive virkemidlet mot hærverk og innbrudd. Det er derfor påfallende at man ikke prioriterer å sette opp alle nødvendige varslingskilter, som også er et krav i personopplysningslovens § 40. Revisjonen besøkte fire skoler og en barnehage med kameraovervåking. I barnehagen var det montert nok varslingskilt, som informerte om hvert område som ble overvåket. To av skolene hadde varslingskilt, men hvor det kunne vært flere skilt både ut i fra personopplysningslovens § 40 og som et preventivt virkemiddel. På to av skolene hadde man ingen varslingskilt. Skeie skole har stått uten skilt i flere år siden rehabiliteringen av skolen som var ferdig 2011, det vil si uten de lovpålagte varslingskiltene i minst tre år. Nye Kristianslyst skole har stått et halvår uten skilt som skulle være oppe samtidig med at man monterte kameraene, uavhengig av om kameraene satt i drift eller ei.

Noe overraskende finner vi ikke spesielle negative reaksjoner på kameraovervåkingen. Stavanger eiendom har svært sjeldent eller aldri mottatt negative tilbakemeldinger fra elever eller foresatte. De har til og med blitt takket av foresatte til barn som har blitt tatt for hærverk og stilt ansvarlig for det de har gjort. Heller ikke på skolene kunne rektor eller verneombudene melde om reaksjon på kameraovervåkingen, verken positive eller negative. Rektorene og verneombudene var selv positive til kameraovervåking av sin (arbeidsplass) skole.

Etter vår vurdering er dette et uttrykk for at kameraovervåking ikke er spesielt kontroversielt lenger og at brukerne av byggene har tillit til at systemene og databehandling er tilfredsstillende.

Monteringen av kameraene er foretatt i henhold til lov og regelverk. Det sendes inn en melding til datatilsynet om at man behandler personopplysninger (overvåkingsbilder) og foretar kameraovervåking. Dette er ikke en tillatelse og det skjer ingen godkjenning fra Datatilsynets side av de meldingene som sendes inn.

Alle involverte gir uttrykk for at kameraovervåking har effekt på hærverk og annen kriminalitet, blant annet i form av tilbakemeldingene fra rektorer og FAU-ledere. Men det er i Stavanger kommune ikke tallmateriale eller rapportering som dokumenterer denne sammenhengen.

Det er kun en medarbeider i Drift- og Energi seksjonen i Stavanger eiendom som har tilgang og kjennskap til systemet til kameraovervåking. Det er en styrke at få har tilgang, rent sikkerhetsmessig, men det er også en svakhet da man dermed blir avhengig av at vedkommende ikke blir syk eller reiser bort i mer enn en uke. Da slettes bildene automatisk. Det ser ut til at sikkerheten er veldig god på det rent tekniske. Datafilene håndteres korrekt og blir som slettet automatisk.

Våre anbefalinger:

- **Vi anbefaler** Stavanger kommune å vurdere hvordan informasjonen om kameraovervåking kan styrkes overfor brukerne, samt å foreta en arbeids- og ansvarsavklaring mellom Stavanger eiendom og rektorene/barnehagestyrene når det gjelder informasjon til ansatte/foresatte/elever.
- **Vi anbefaler** Stavanger kommune å sikre rutinene for oppsett av nødvendige varslingskilt ved alle bygg som har kameraovervåking
- **Vi anbefaler** Stavanger kommune å vurdere behovet for å skriftliggjøre rutiner ved etablering av kameraovervåking.
- **Vi anbefaler** at man gjør informasjonen om kameraovervåking (omfang, regelverk og rutiner) tilgjengelig på kommunens nettsider.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Kommentar fra rådmannen – datert 05.01.2015:

«Etter Rådmannens vurdering gir rapporten et dekkende bilde av den opplevde hverdagen når det gjelder kameraovervåking i Stavanger kommune. Det må være en målsetning at kameraovervåking i samfunnet skal holdes på et minimum, samtidig som det har vist seg at fasadeovervåking har en positiv preventiv virkning for hærverk. Dette er en opplevd påstand, og er ikke dokumentert igjennom måling.

Stavanger kommune har gjennom et politisk vedtak valgt å fasade overvåke skoler og barnehager. Denne overvåkingen har pågått siden 2003, og det er ikke registrert noen kontroversielle hendelser i denne forbindelse. Kameraovervåkingen er organisert slik at det er et minimum av personer som kan se denne, og retningslinjene for utlevering av data er meget strenge.

Rådmannen mener at dagens omfang av kameraovervåking er på et fornuftig nivå, og ønsker å fortsette fasadeovervåkingen innenfor de samme rammer.

Der er imidlertid et par ting som ønskes kommentert:

1. Behovet for informasjon rundt kameraovervåking er stort, og det vil bli utarbeidet informasjon om den pågående kameraovervåkingen som legges ut på intranett og internett.
2. I tillegg til fasadeovervåking har Stavanger kommune kameraovervåking i enkelte svømmebasseng (for å se om personer ligger på bunn). Der er videre kameraovervåking i sentralbordene i OK19, OK23 og ARG 12. Til slutt er det også kameraovervåking i korridorer i en del idrettshaller. Den gjeldende saken om kameraovervåking dekker ikke disse tilfellene, så det vil bli utarbeidet en ny politisk sak i 2015, som også medtar kameraovervåking på disse områdene.»

RAPPORTEN

1.1 INNLEDNING

1.1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å vurdere ordningen med kameraovervåkning på skoler og barnehager, for å se om ordningen praktiseres som forutsatt og om man oppnår tilsiktede effekter.

Mandatet for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 20.05.2014. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- I hvilket omfang foretas det kameraovervåkning på skolene/barnehagene i Stavanger kommune?
- Hvordan fattes beslutning om å montere kameraer? Er det utarbeidet retningslinjer eller fullmakter som ligger til grunn for beslutningen? Er de som blir berørt involvert i beslutningsprosessen?
- Hvordan informeres det om overvåkingen? Hva er elevs/foresattes reaksjon på kameraovervåkingen?
- Er monteringen foretatt i henhold til lov og regelverk? Er nødvendige tillatelser innhentet? Har man montert nødvendige varslingskilt?
- Hvilken effekt har overvåkingen gitt? Har man opplevd en reduksjon i hærverk, o.l.?
- Hvem har tilgang til Stavanger kommunes kameraovervåking? Håndteres datafilene korrekt? Hvor lenge lagres materialet?

1.1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet legges følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Personopplysningsloven
- Personopplysningsforskriften
- Datatilsynets reglementer
- Datatilsynets «Kameraovervåkingsveileder 2014»
- Politiske vedtak i Stavanger kommune
- Stavanger Eiendoms retningslinjer og rutiner

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok. En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

1.2 KARTLEGGING OG VURDERING

1.2.1 BAKGRUNN

Stavanger har 41 skoler med rundt 14.500 elever fordelt på 26 barneskoler, ti ungdomsskoler og fem 1-10 skoler. Av disse har 33 skoler kameraovervåkning, blant annet alle ungdomsskolene. Det er totalt 74 kommunale barnehager. På 8 av disse er det montert kameraer.

Begrepet kameraovervåking defineres i personopplysningsloven § 36:

"Med kameraovervåking menes vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking ved hjelp av fjernbetjent eller automatisk virkende overvåkningskamera eller annet lignende utstyr som er fastmontert. Som kameraovervåking anses både overvåking med og uten mulighet for opptak av lyd- og bildemateriale. Det samme gjelder utstyr som lett kan forveksles med en ekte kameraløsning."

Det politiske grunnlaget for kameraovervåkning er et vedtak fra 2003. Formannskapet i Stavanger kommune vedtok den 10.04.2003 saken «Sikring Av Offentlige Bygg- ITV-anlegg og adgangskontrollanlegg», med følgende vedtak:

1. Det installeres kameraovervåkning ved skoler, barnehager og bydelshus som kommunen har vedlikeholdsansvar for.
2. Det installeres kameraovervåkning ved skoler i forbindelse med større rehabiliteringsarbeider og ved nybygg.
3. Det installeres adgangskontroll i alle kommunale virksomheter ved rehabilitering og nybygg, samt i de bygg der det er behov for å skifte ut låsene i ytterdørene.
4. Inntil kr. 2 mill. av posten for inventar/utstyr, uteanlegg, prosjekt 2000 disponeres til innkjøp og montering av kameraovervåkning og kortlesere i 2003
5. Formannskapet forutsetter at rådmannen, dersom det finnes muligheter for finansiering, gjennomfører tiltakene fortløpende.
6. De resterende kostnader på ca. kr. 8,5 mill ses i sammenheng med økonomiplanen for 2004-2007.

Bakgrunnen for denne saken var en økning i innbrudd, hærverk og tagging på skoler og andre kommunale bygg. Man ønsket å se om kameraovervåkning og adgangskontroll kunne bidra til en bedre sikring av bygningsmassen som Stavanger kommune forvalter.

Stavanger Eiendom er en egen virksomhet i Bymiljø og utbygging og ivaretar "huseierrollen" for Stavanger kommune. Det er drifts- og energiseksjonen i Stavanger Eiendom

som har ansvaret for driften av kameraovervåkningen av byggene som Stavanger eiendom forvalter.

Dette saksområdet ble i Stavanger kommune aktualisert ved at spørsmålet om kameraovervåking ble tatt opp i AU for kommunalstyret for oppvekst 20.08.2008. Stavanger Eiendom utformet et kort notat i den anledning og viste også til et eget infoskriv om kameraovervåking. Her pekes det på følgende momenter:¹

- Stavanger Eiendom har montert kamera på en del av kommunens bygg for å forebygge, kontrollere og eventuelt framskaffe bevis mot hærverk, innbrudd og annen kriminalitet.
- Det er bygningsfasader og inngangspartier som blir fokusert, ikke personer i seg selv.
- Systemet, som er databasert, er i bruk også ved en del av kommunens skoler og barnehager.
- Det er ingen personer som ser bildene på skjermer. Bildene lagres digitalt og kan tas fram ved konkrete henvendelser fra den aktuelle virksomheten.
- Bildene lagres i 7 døgn.
- Stavanger Eiendom forholder seg til de regler og prinsipper som Datatilsynet legger til grunn.

1.2.2 OMFANG

Da formannskapet i Stavanger kommune vedtok kameraovervåking ved skoler i 2003 hadde man montert kameraer på 8-9 skoler, Olav Kyrres gate 19 og i resepsjonen i servicetorget. I løpet av de årene som har gått er dette blitt utvidet til nå å ha kameraovervåking på 33 av kommunens 41 skoler og 8 av 74 kommunale barnehager. Vedtaket fra 2003 som la grunnlaget for kameraovervåkingen ved skoler hadde som første punkt at «Det installeres kameraovervåking ved skoler, barnehager og bydelshus som kommunen har vedlikeholdsansvar for». Slik Stavanger eiendom forstår og praktiserer dette vedtaket, så er det grunnlaget for at man rutinemessig installerer kameraovervåking ved denne type bygg som kommunen har vedlikeholdsansvar for.

Drifts- og energiseksjonen i Stavanger eiendom har nå totalt 620 overvåkningskamera på 59 forskjellige bygg.

Etter 11 år er det fortsatt ikke montert kameraovervåking på alle skolene, selv om det var det man vedtok i 2003. Det virker litt tilfeldig hvilke bygninger som er valgt ut til å ha kameraovervåking. Bygningenes alder kan være et moment, men vi ser at noen eldre skolebygg har montert utstyr mens noen yngre skolebygg ikke har.

I den første perioden var det byggene som var mest utsatt for hærverk, som ble prioritert. Et annet moment til at det kan ha vært noe tilfeldig hvilke bygg som fikk kamera-

¹ Fra informasjonsskrivet «Orientering om Stavanger Eiendoms bruk av kamerakontroll av kommunale eiendommer» - 2008.

overvåking, kan være at det i den første perioden ikke var en (eller flere) dedikerte personer som jobber med det opprinnelige vedtaket. Et moment har også vært begrenset tilgang på investeringsmidler.

Fremdeles er det ikke noen systematikk eller prioriteringsliste over hvilke eldre bygg som skal ha kameraovervåking. Dette vil ofte skje ut fra initiativ eller forespørsel fra virksomhetene, dvs. når skolene/barnehagene tar kontakt og ber om å få kameraovervåking, særlig på grunn av mye hærverk.

Tabell 1 – Oversikt over antall kamera på bygg som Stavanger Eiendom har kameraovervåking på (Kilde: Stavanger kommune)

Type bygg	Antall kamera	Antall bygg
Skoler	364	33
Barnehager	61	8
Bydelshus	19	3
Andre bygg (idrettshaller, administrasjonsbygg, sykehjem)	176	15
Total Stavanger Eiendom	620	59

Stavanger Eiendom legger rutinemessig opp til at alle nye bygg skal ha kameraovervåking, i hvert fall at man legger opp den fysiske kablingen slik at kamera enkelt og greit kan monteres i etterkant.

Tabell 2 – Oversikt over skoler med og uten kameraovervåkning (Kilde: Stavanger kommune)

	Har kameraovervåkning:	Har ikke kameraovervåkning
Barneskoler	Auglend - Byfjord - Eiganes - Gausel - Godeset - Hafrsfjord - Hundvåg -Kvaleberg - Kvernevik - Lassa - Madlamark - Våland - Sunde - Tasta - Teinå - Tjensvoll - Vardenes - Vassøy - Nylund - Skeie -	Madlavoll - Jåtten - Roaldsøy -Storhaug - Kampen - Vaulen
Ungdomsskoler:	Austbø - Gosen - Hinna - Kannik - Kristianslyst - Revheim - Smiodden - St.Svithun - Tastarustå - Tastaveden - Ullandhaug	
Kombinerte skoler (1-10):	Gautesete - Lunde	Buøy

Kommentar: Alle ungdomskolene er kameraovervåket. Det er også ungdomskolene at man har hatt (og har) mest hærverk. Av skolene som ikke har kameraovervåkning er det stort sett eldre skolebygg.

1.2.3 REGELVERK

Hvis man skal sette opp kameraovervåking må man forholde deg til hele personopplysningsloven med de presiseringene og tilleggskravene som beskrives i lovens kapittel 7. I personopplysningsforskriften kapittel 8 finner man også noen bestemmelser som gjelder spesifikt for kameraovervåking. Det er Datatilsynet som skal se etter at disse bestemmelsene følges. I Datatilsynets «Kameraovervåkingsveileder 2014» er det første de skriver følgende:

«Det første spørsmålet du må stille deg er om kameraovervåkingen er nødvendig for å oppnå det du ønsker. Foreligger det et saklig behov? Er alle andre alternativer vurdert? Hvis ikke overvåkingen er nødvendig, er den heller ikke lovlig.»

Stavanger Eiendom anser formannskapetets vedtak fra den 10.04. 2003 i saken «Sikring av offentlige bygg- ITV-anlegg og adgangskontrollanlegg» som grunnlaget for at det skal monteres kameraovervåking. Dermed innretter Stavanger Eiendom seg ut fra at

man gjennom vedtaket i 2003 har fastslått at kameraovervåkingen er nødvendig for å oppnå det man ønsker (mindre hærverk), at det foreligger et saklig behov og at alle andre alternativer er vurdert. Stavanger Eiendom har så fått i oppdrag å sørge for at dette vedtaket følges opp.

Behandling av personopplysninger er meldepliktig til Datatilsynet, men behandling av sensitive opplysninger er konsesjonspliktig. Kameraovervåking skal meldes til Datatilsynet, og er ikke konsesjonspliktig. Behandlingsansvarlig i Stavanger Eiendom sender annet hvert år inn en melding til Datatilsynet og rapportert at man foretar kameraovervåking. Dette er altså en melding fra den behandlingsansvarlige til Datatilsynet om at en bestemt behandling av personopplysninger finner sted. Det skjer ingen godkjenning fra Datatilsynet side av de meldingene som sendes inn. Datatilsynet skal gi den behandlingsansvarlige kvittering for at melding er mottatt. I personopplysningsloven kapittel 6 står det hvilke krav som stilles til denne meldingen. Alle innsendte meldinger som per i dag er gyldige ligger åpent tilgjengelig i Datatilsynet meldingsdatabase.

I Datatilsynets sin veileder om kameraovervåking står det følgende om Kameraovervåking på skoler:

«Overvåking på skoler for å motvirke hærverk eller annen kriminalitet skal normalt avgrenses til perioder utenfor alminnelig skoletid. Dette gjelder både inne og ute på steder hvor elevene ferdes i sin skolehverdag, slik som skolegård, ganger, kantine eller klasserom. Elever og foresatte skal være godt informert om overvåkingen og når den skjer.»

Her kan man merke seg at overvåkingen skal normalt avgrenses til perioder utenfor alminnelig skoletid og at elever og foresatte skal være godt informert om overvåkingen og når den skjer. Ved skolene i Stavanger kommune er overvåkingen aktiv også i ordi- nær skoletid.

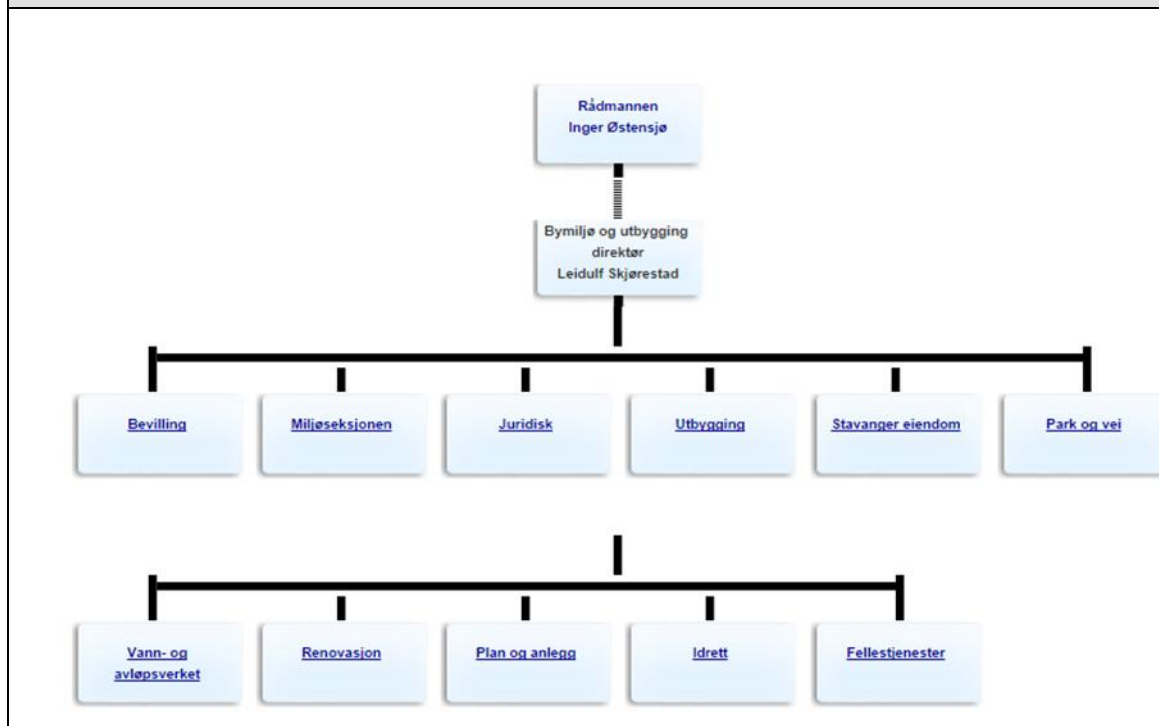
1.2.4 ORGANISERING

Som tidligere nevnt er Stavanger Eiendom er en egen virksomhet i Bymiljø og utbygging og ivaretar "huseierrollen" for Stavanger kommune. Det er drifts- og energiseksjonen i Stavanger eiendom som har ansvaret for driften av kameraovervåkingen av byggene som Stavanger Eiendom forvalter.

Drifts og energiseksjonen har en egen ansatt som har ansvar for kameraovervåkingen. Det er to personer som har tilgang til systemet for kameraovervåking, men i våre intervjuer kom det frem at det reelt sett kun er den ansvarlige for kameraovervåking som full kjennskap til systemet og som kan bruke det. Dette er et valg man har gjort for å styrke sikkerheten og begrense tilgangen mest mulig. Det bør allikevel bemerkes at dette gjør hele systemet mer sårbart, ved at bildene som tas opp, kun lagres i syv da-

ger. Hvis den medarbeideren som har tilgangen til bildene er borte fra jobb, er syk eller på ferie i mer enn syv dager, så kan man ikke hente ut bildene og man risikerer at de forsvinner for alltid. Lederen for drifts- og energiseksjonen har også mulighet til å åpne opp programmet men han har ikke kjennskap til systemet. Etter vår vurdering bør man endre på dette slik at man i hvert fall har to personer med brukertilgang og kjennskap til systemet som kan hente ut bilder, og dermed også redusere sårbarheten.

Figur 1 – Organisasjonskart - Bymiljø og utbygging (Kilde: Stavanger kommune)



Kameraene er montert på utsiden av skolebyggene og sender opptakene sine til en lagringsserver som står lokalt på skolen. Disse skal fysisk være sikret på skolene, men Stavanger Eiendom forklarer at det man her har den største «svakheten» i systemet, rent teknisk. Det kan tenkes at elever eller andre klarer å hacke seg inn på administrasjonsnettet (altså ikke via elevnettet) på skolen å få tilgang til bildene. Det er altså her Stavanger Eiendom anser risikoen for størst. Ellers har de oppdaterte programvarer og solid sikkerhet rundt alt av sitt utstyr i Olav Kyrres gate 23. De føler seg meget trygge på sikkerheten og organiseringen sin. Data sikkerheten skal være mye høyere på alt som har med kamerabildene å gjøre enn det sikkerhetsnivået resten av kommunene har. Man kjører Linux baserte systemer, som skal være minst mulig åpent. Muligheten til å logge inn med passord er slått helt av, man er avhengig av sikrere nøkler. All trafikk er kryptert, mellom klient, opptaker og server.

Plassering av kamera blir gjort av montøren i samråd med Stavanger eiendom Drift- og Energi seksjonen som innehar kompetansen; samtidig som plassering og antall kamera mye er bestemt av byggets kompleksitet og fasadeutforming, værforhold, skjerming for hærverk osv. samt hvor det rent teknisk er mulig å montere kamera. Grei mulighet

for etterjustering, vedlikehold og adkomst er også med i vurderingene om plasseringen.

Kameraene er utstyrt med bevegelsessensor og aktiveres ved bevegelse innen for den «sonen» man har valgt å filme. Dette er stort sett vinduer, fasader og inngangspartier på byggene. I enkelte tilfeller kan kameraene fange opp annet enn fasadene slik som skolegårder, offentlig vei og trafikk. Stavanger Eiendom sier at de ønsker minst mulig «dødsoner» men de må filme både fasaden men også slik at man klarer å fange opp hvem som begår hærverket. Altså må kameraene fange opp både fasaden, men også få gode nok bilder av eventuelle gjerningspersoner. Da må kameraene være i rett høyde, ikke på toppen av taket, men kanskje litt over hodehøyde for et voksent menneske og ha en vinkel som gjør at man får med begge deler. Hvis man får en liten del av en vei i kanten av bildet vil man kunne «deaktivere» denne delen av bildet. Biler i «dødsonen» vil normalt sett ikke registreres (tas bilder av), men om natten vil de kunne lyse opp den veggen som filmes og kunne bli tatt med i opptaket. Bevegelsessensor er nyttig for å minske datamengden. Men også fordi det er lettere å søke opp i ettertid.

Bildene lagres i syv dager som er den lengste lovlige perioden man kan beholde bildene hvis ikke man henter ut bildene på grunn av en hendelse som politianmeldes.

1.2.5 KOSTNADER OG EFFEKTER

KOSTNADER VED Å UTSTYRE ET BYGG MED KAMERAOVERVÅKING

En oversikt over kostnader forbundet med oppsett av kameraovervåkings utstyr på et anlegg med 8 kamera (i en barnehage), viser at utstyret og kabling og montering koster 169 000 kroner (prisene er inkludert mva.). Kostnadene fordelte seg slik:

- Servere med montering, frakt og lisenser koster ca. 15 000.
- 8p intelligent POE data-switch koster ca. 4 000.
- 8stk Axis p3384-ve faste-dome kameraer pluss montering ca 96 000.
- Kabling ca 54 000.

ÅRLIG UTGIFTER TIL DRIFT/VEDLIKEHOLD/SERVICE AV KAMERAUTSTYR

Drift/service/vedlikehold av montert kamerautstyr på byggene har de siste årene variert mellom ca 150 000 og 350 000 kr pr år.

EFFEKTER

Alle involverte gir uttrykk for at kameraovervåking har effekt på hærverk og annen kriminalitet, blant annet i form av tilbakemeldingene fra rektorer og FAU-ledere.

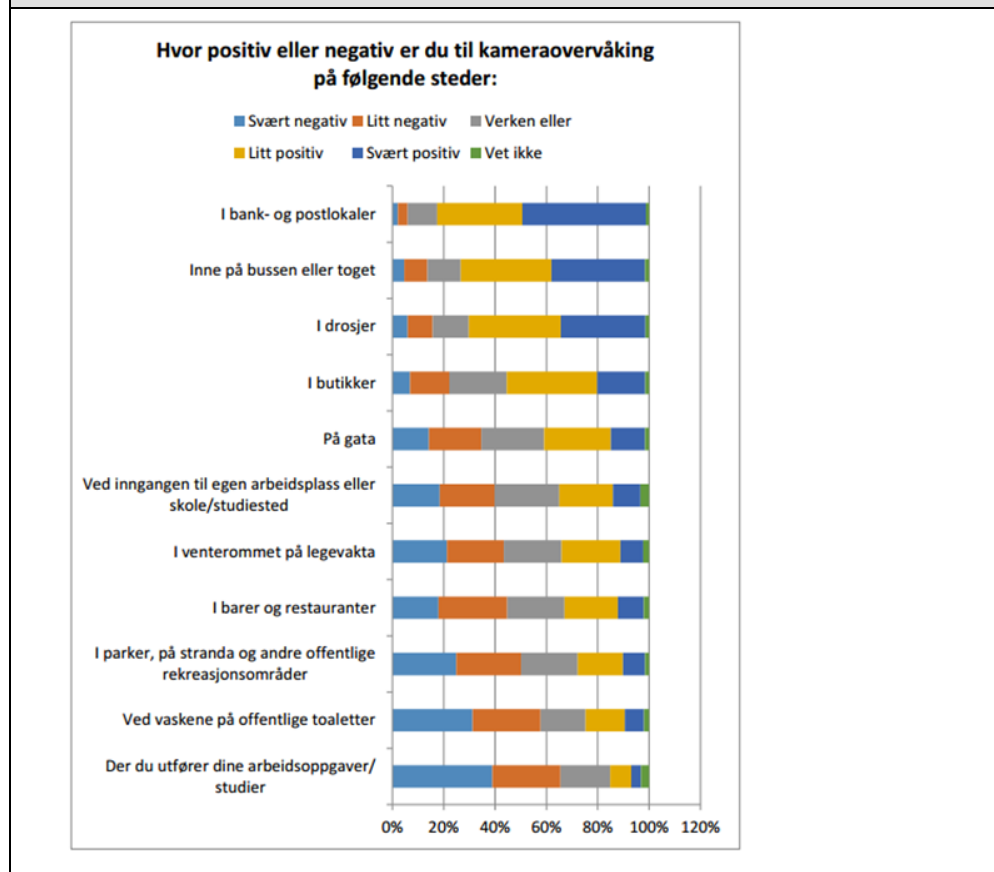
Men det er i Stavanger kommune ikke tallmateriale eller rapportering som dokumenterer denne sammenhengen.

1.2.6 HOLDNINGER I BEFOLKNINGEN TIL KAMERAOVERVÅKNING OG PERSONVERN

I november 2013 gjennomførte Datatilsynet en stor spørreundersøkelse i befolkningen. Undersøkelsen bestod av personvernrelaterte spørsmål innenfor et bredt spekter av tema. Spørsmålene handlet både om folks syn på og holdninger til personvern, og om deres erfaringer fra situasjoner der personvern settes opp mot andre hensyn og hva de har valgt eller vil velge å gjøre i slike situasjoner. Norge beskrives ofte som et tillits-samfunn, noe som også synes å gjelde for bruk av personopplysninger. Et viktig funn i undersøkelsen, er at tilliten til offentlige virksomheter er høy

For å få innblikk i respondentenes holdninger til kameraovervåking spurte Datatilsynet dem om hvor positive eller negative de er til overvåking på elleve forskjellige steder. Svarene viser at konteksten for overvåkingen er avgjørende for om respondentene er positive eller negative til kameraovervåking. For eksempel vurderes kameraovervåking på buss eller tog som positivt av de aller fleste, mens overvåking på stranda, i parker eller andre offentlige rekreasjonsområder vurderes som negativt. De spurte er imidlertid mest negative til kameraovervåking av områder der de gjør sine arbeidsoppgaver eller studier.

Figur 2 – Holdninger til kameraovervåking (Kilde: Datatilsynet, Personvernundersøkelsen- Samlerapport fra personvernundersøkelsen 2013/2014)



De to spørsmålene som er mest relevante for skolene i Stavanger kommune er «Der du utfører dine arbeidsoppgaver/studier» og «Ved inngangen til egen arbeidsplass eller skole/studiested». 66 prosent av de spurte er enten svært- eller litt negative til kameraovervåking «Der du utfører dine arbeidsoppgaver/studier». Andelen er noe lavere «Ved inngangen til egen arbeidsplass eller skole/studiested», hvor 39 prosent er enten svært- eller litt negative, og 32 prosent er enten svært- eller litt positive. Det tyder på at det finnes en viss skepsis i befolkningen for kameraovervåking på egen arbeidsplass eller skole/studiested.

1.2.7 SAMMENLIGNING MED SANDNES KOMMUNE

Sandnes kommune har i likhet med Stavanger kameraovervåking på flere av skolebyggene sine. Prosjektet med kameraovervåking på skoler i Sandnes ble innført gjennom vedtak i økonomiplanen for 2008-2011. Det ble da besluttet å avsette 2,5 mill i 2008 til overvåkingsutstyr til grunnskoler i Sandnes. Prosjektet ble i neste økonomiplan videreført med 2,5 mill i 2009. Begrunnelsen som ble gitt for å sette i gang med prosjektet var følgende:

Kommunens bygninger, spesielt skolebyggene, er utsatt for hærverk av ulike slag. Erfaringer fra andre kommuner og egne tiltak viser at installering av overvåkingsutstyr forebygger hærverk og bidrar således til å redusere omfanget.

Som vedtaket i formannskapet i Stavanger fra 2003, var hærverk grunnen til at man innførte kameraovervåkning i Sandnes kommune. Organiseringen var også sammenlignbar med Stavanger. Det var Sandnes Eiendom som hadde ansvar for installering og drift av overvåkingsutstyret ved grunnskolene i Sandnes kommune.

Kameraopptakene lagres på en egen server, de slettes automatisk etter et fastsatt intervall og blir kun gjort tilgjengelig for skolen ved melding om hærverk, innbrudd eller lignende. Det var også kun to personer i kommunens eiendomsforvaltning som har anledning til å søke i opptakene. Kameraovervåking av skoler er tenkt som et tiltak for å forebygge hærverk. Vi ser her at det er mange fellestrekk mellom Sandnes og Stavangers håndtering av kameraovervåkingen.

Sommeren 2009 skrev de politiske ungdomspartiene i Sandnes og Elevorganisasjonen i Rogaland en erklæring hvor de gikk imot kameraovervåking i skoletid på skoler i Sandnes.

I erklæringen står det bant annet «Vi mener at holdt opp mot personvernet og nødvendighetshensyn, kan ikke overvåkning i skoletiden forsvares. Overvåkning i skoletiden er derfor ulovlig.»² Videre kom de med følgende krav til politikerne i Sandnes kommune:

- *All overvåking mens elever er påkrevet å ferdes i skolens område må opphøre umiddelbart.*
- *Konsesjon til overvåking må behandles av bystyret snarest mulig, og en høringsrunde gjennomføres.*
- *All nymontering av overvåkingsutstyr opphører til saken er politisk behandlet.*
- *Det skal være åpenhet om overvåkning. Brukerne av skolen skal informeres skikkelig om overvåkingen.*
- *Overvåkingen evalueres jevnlig av bystyret, og på den enkelte skole.*
- *Det skal gjøres en grundig, individuell vurdering dersom overvåkning skal innføres på en skole. Overvåkning innført på generell basis er ulovlig, hvert tilfelle skal vurderes iht. reelle hensyn.*

Alle de politiske ungdomspartiene engasjerte seg i saken og sendte en felles henvendelse til kommunen. Kameraovervåking på grunnskolene i Sandnes ble også omtalt i mediene både høsten 2008 og sommeren 2009. Dette førte til at utvalg for kultur og oppvekst i Sandnes kommune fattet følgende enstemmige vedtak i sitt møte 7.09.2009:

«Det vises til medieoppslag om etablering og drift av IVT-anlegg på skolene. Utvalg for kultur og oppvekst ber om en orientering om saken og om gjeldende

² Elevorganisasjonen i Rogalands nettsider: http://eor.blogg.no/1247000761_elevorganisasjonen_og.html

retningslinjer for dette i Sandnes kommune.

Utvalg for kultur og oppvekst forutsetter at slike anlegg ikke er i drift i skolenes eller barnehagenes åpningstider.»

Rådmannen kom tilbake med en orienteringssak³ til utvalg for kultur og oppvekst den 12.10.2009. I denne ble det informert om at det var kameraovervåking på 10 grunnskoler, men ingen kameraovervåking av barnehager i Sandnes kommune.

Under overskriften «Vurdering og konklusjon» skriver man at: «Kameraovervåking av skoler er tenkt som et tiltak for å forebygge hærverk. All erfaring tilsier at overvåkingen har en forebyggende effekt. På den annen side er kameraovervåking et inngrep i personvernet.» Kommuneadvokaten i Sandnes gjennomgikk i den forbindelse Datatilsynets synspunkter på kameraovervåking i skoletiden. Kommuneadvokaten uttalte:

«Datatilsynet har for sitt standpunkt vurdert spesielt 3 forhold som taler mot at fjernsynsovervåking er lovlig i undervisningstiden

1. Hensynet til elevers og ansattes personvern
2. Det er mindre risiko for skadeverk i undervisningstiden
3. Kommunen/ skolen har andre kontrollmåter i undervisningstiden – lærernes tilstedeværelse og tilsyn.

*Datatilsynet understreker i sin rapport at forholdet ikke er noen toilssak. **Jeg tiltrer derfor datatilsynets vurdering- og råder derfor kommunen til ikke å utfordre Datatilsynet i dette spørsmålet.** (Kommunaldirektørens utheving)»*

Kommuneadvokaten uttalte seg også om Datatilsynets oppfatning av informasjonsplikten:

Det neste spørsmål er hvordan overvåkingen skal varsles jf. personopplysningsloven § 40. Lovteksten sier at det skal gjøres tydelig oppmerksom på at stedet blir overvåket og hvem som er behandlingsansvarlig. Datatilsynet vurderer at man i informasjonen også er pliktig til å oppgi når fjernsynsovervåking foregår. Dette er jeg enig i. Spørsmålet er imidlertid hvordan og til hvem denne informasjonen gis. Datatilsynet synes å åpne for at denne informasjon ikke trenger å gis på hvert enkelt skilt, men enten på et hovedskilt eller gjøres kjent for skolens ansatte, elever og foresatte på annen hensiktsmessig måte, hvor den sentrale informasjon er at ansatte og elever ikke blir overvåket i undervisningstiden.»

De politiske ungdomspartiene fikk ros av rådmannen for at de brakte saken fram til en mer prinsipiell gjennomgang. Kommunaldirektøren mente også at den ordning man praktiserte ved skolene i Sandnes i 2009, ivaretok kommunens hensyn til forebygging av hærverk uten å gå på bekostning av personvernet. Særlig ved å påpeke følgene:

- Overvåkingen meldes til Datatilsynet
- Det opplyses om overvåkingen

³ Sak 61/09 KAMERAOVERVÅKING VED GRUNNSKOLER I SANDNES KOMMUNE

- *Overvåkingen skjer ikke i skoletiden*
- *Det er bare adgang til opptakene i tilfeller der det har skjedd hærverk eller innbrudd*

1.2.8 SITUASJONEN PÅ SKOLENE OG BARNEHAGENE I STAVANGER

I forbindelse med dette prosjektet har revisjonen vært på besøk på fire skoler og en barnehage i Stavanger kommune som alle har installert kameraovervåking. Det var Slåtthaug Barnehage, Lunde skole (1.-10. klasse skole), Kristianslyst Skole (ungdomsskole 8.-10. klasse), Nylund skole og Skeie Skole (Barneskoler 1.-7.klasse). Der intervjuet vi rektor/barnehagestyrer og verneombudet og hadde en runde rundt bygget hvor vi så på kameraene.

Stavanger Eiendom har laget en detaljert oversikt for hvert bygg med kameraovervåking som viser hvor kameraene er plassert og hvordan bildene fra hvert enkelt kamera ser ut (både dag og natt), altså kameravinkel og en «historisk» utvikling, hvis man har byttet ut kameraene. Selve kameraene har gjennomgått en stor teknologisk utvikling de siste 10-årene, både når det gjelder størrelse, utsende og ikke minst kvalitet (blant annet oppløsning og bilder fra kveld/natt). Man har gått fra større kamera som står ut av byggene på en «arm» eller stang til mindre såkalte vandalsikre kuppelkamera.

Sammen med rektor/barnehagestyrer og verneombudet gikk vi rundt bygget for å se på kameraene og særlig for å se at det er satt opp varslingskilt. I forhold til personopplysningslovens alminnelige bestemmelser, er varslingsplikt ett av tilleggsvilkårene som gjelder ved bruk av kameraovervåking. Det vises her til personopplysningslovens § 40, som lyder slik:

Ved kameraovervåking på offentlig sted eller sted hvor en begrenset krets av personer ferdes jevnlig, skal det ved skilting eller på annen måte gjøres tydelig oppmerksom på at stedet blir overvåket, at overvåkingen eventuelt inkluderer lydopptak og hvem som er behandlingsansvarlig.

Hvis vi ser på hva Datatilsynet sier om varslingskilt i en av sine rapporter fra 2014 så kan vi bedre forstå hva som menes med §40. «Loven oppstiller et sterkere krav enn at det skal være mulig å finne varslingskilt for den som leter. Kravene til varslingen må ses i lys av om varslingen fungerer: En normalt oppmerksom person skal få med seg at han eller hun nå går inn i et overvåket område»⁴. Det må altså finnes varslingskilt og de må være lett å få øye på. Plasseringen av skilter og mengden av skilter er viktig. Stavanger Eiendom selv sier at varslingskiltene har størst effekt som preventivt virkemiddel, mer enn kameraene og «trusselen» om å bli tatt på grunn av bilder.

⁴ Kapittel 8.1 Varslingsplikt Endelig kontrollrapport Saksnummer: 14/00763
http://www.datatilsynet.no/Global/05_tilsynsrapporter/2014/14-00763-6%20Endelig%20kontrollrapport%20495414_1_1.pdf

Hvordan varslingen gjøres er i følge Datatilsynet opp til virksomheten så lenge varslingen fungerer etter sin hensikt, og at varslingen inneholder den informasjon som bestemmelsen krever. En vanlig mangel er at skiltene ikke oppgir hvem som er behandlingsansvarlig, slik som de eldre skiltene til Stavanger Eiendom (se bilde 1). Etter Datatilsynets praksis er det tilstrekkelig å opplyse om ansvarlig virksomhet, slik som de nye skiltene til Stavanger Eiendom (Bilde 2).

Bilde 1 – Varslingsskilt (Kilde: Henrik Emil Greve)



Med de nye skiltene til Stavanger Eiendom, er det lagt til et kamera symbol som bør være gjenkjennelig for de fleste, informasjon om at området er kameraovervåket og hvem som er behandlingsansvarlig. Det kunne kanskje vært lagt til kontaktinformasjon til Drift og energi ved Stavanger Eiendom.

I barnehagen vi besøkte var det flere godt synlige varslingsskilt. To av de fire skolene vi besøkte hadde varslingsskilt. Ved Lunde skole var det flere skilt, men det kunne nok ha vært flere slik at det blir godt opplyst om at området er kameraovervåket. Ved Nylund skole var det et lite litt eldre skilt (se bilde) i hver ende av skolegården hvor man kan komme inn (fra Nylundsgate og i krysset Asbjørn Klosters gate / Nedstrandsgate). Her kunne det med fordel vært tydeligere varslet med flere varslingsskilt at området er kameraovervåket. Personopplysningslovens § 40 sier som tidligere nevnt at det «ved kameraovervåking (...) skal det ved skilting eller på annen måte gjøres tydelig oppmerksom på at stedet blir overvåket ...». Man skal altså gjøres tydelig oppmerksom på at stedet blir overvåket. Da skiltene også har en preventiv virkning i tillegg til å være et lovkrav bør man sette opp et skilt ved hvert området som blir overvåket. Når Stavanger Eiendom selv gir uttrykk for varslingsskiltene har størst effekt som preventivt virkemiddel, vil man også forvente at de legger vekt på å få montert tilstrekkelig med varslingsskilt på sine anlegg.

To av skolene vi besøkte hadde ikke montert varslingskilt. Skeie skole hadde ingen skilt som rektor eller verneombudet viste om og vi så heller ikke noen skilt da vi gikk rund skolebyggene. I følge Stavanger kommune ble varslingskiltene fjernet i forbindelse med rehabilitering/maling som startet i 2009 og var ferdig i 2011. Da har skolen stått uten de påkrevde varslingskiltene i minst tre år.

Kristianslyst skole holder til i et nytt bygg som ble tatt i bruk i august i 2014, men der er kameraene montert uten at man har satt opp varslingskilt. Det er et krav i loven at all overvåking skal varsles tydelig slik at alle som blir berørt får informasjon om overvåkingen. I personopplysningsloven § 36 står det følgende:

«Med kameraovervåking menes vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking ved hjelp av fjernbetjent eller automatisk virkende overvåkningskamera eller annet lignende utstyr som er fastmontert. Som kameraovervåking anses både overvåking med og uten mulighet for opptak av lyd- og bildemateriale. Det samme gjelder utstyr som lett kan forveksles med en ekte kameraløsning.»

Kameraovervåking kan bare finne sted der vilkårene for dette er oppfylt etter § 37 (alminnelige vilkår) og §§ 38 til 40 (tilleggsvilkår).»

I 2012 kom det endringer i loven som blant annet medfører at bruk av såkalte "dummy-kameraer" også omfattes av regelverket. Utstyr som lett kan forveksles med et ekte kamera, omfattes også av reglene. Dette betyr at det skal monteres varslingskilt samtidig som man setter opp kameraene, uavhengig om disse er skrudd på eller satt i drift. Man må ha skilt selv om man bruker såkalte "dummy-kameraer" (falske kamera) som ikke kan brukes til opptak. Det vil si at man på Kristianslyst skole skulle hatt varslingskiltene opp samtidig med at kameraene ble montert, selv om disse enda ikke er aktive og filmer.

Bilde 2 – Nytt varslingskilt (Kilde: Stavanger Eiendom)

De fleste rektorene og verneombudene vi snakket med visste ikke hvor mange kamera som fantes på skolene eller hvor de var plassert. Kun i barnehagen, et relativt lite bygg, og på en av skolene viste man stort sett hvor alle kameraene var plassert. På denne aktuelle skolen hadde man fått tilsendt en oversikt, den samme som vi har fått fra Stavanger Eiendom som viser plassering og kameravinkel, men de var ikke klar over at de nyere kuppelkameraene faktisk var kamera og ikke utelys.

Svært få visste noe om prosessen og om hvordan beslutning om å montere kameraer fattes. Men de fleste kommenterte at det sikkert var politikerne som bevilget penger og Stavanger Eiendom som eiere som fikk montert opp kamera. På Skeie skole sa de at de viste hvorfor de hadde blitt besluttet å sette opp kamera, og at grunnen til det var at skolen var plaget av mye hærverk en periode.

Den samme skolen var også den eneste som svarte at de som ble berørt av kameraene (altså rektorer, lærer og elever) hadde vært involvert i beslutningsprosessen om å få opp kameraovervåkning da det nok var skolen som ville ha og snakket med Stavanger Eiendom om å få kameraovervåkning. Alle de andre svarte at de som blir berørt av kameraovervåkingen (rektorer, lærer og elever) ikke hadde vært involvert i beslutningsprosessen. Flere av rektorene sa at de hadde kommet på jobb en dag og «plutselig var det montert opp overvåkningskamera». Med det mente de nok at de ikke hadde fått tilstrekkelig med informasjon fra Stavanger Eiendom angående montering av kameraovervåkingen.

Datatilsynets veileder peker på at «elever og foresatte skal være godt informert om overvåkingen og når den skjer». Ved de aktuelle skolene vi har besøkt, gir man uttrykk for at det ikke er rutiner eller systemer for informasjon om kameraovervåkingen. På enkelte av skolene anså man varslingsskiltene som eneste form for informasjon. En skole sa at de muntlig pleide å fortelle om at skolen var kameraovervåket til elever og ansatte.

Skolene har mottatt lite eller ingen informasjon - sier rektorene og verneombudene vi har snakket med. Stavanger Eiendom forteller at de sendte ut en informasjonsbrosjyre til skolene samtidig med diskusjonen i AU i kommunalstyret for oppvekst i Stavanger kommune og debatten rundt kameraovervåking i skoletiden i Sandnes kommune (2008/2009).

Stavanger Eiendom på sin side anser det som rektors ansvar og viderebringe denne informasjonen til sine ansatte, foresatte og elvene. Rektorene på sin side gir uttrykk for at de savner informasjon angående kameraovervåkingen. Dette tyder på at det er et behov for å avklare arbeids- og ansvarsdeling vedr. informasjon om kameraovervåking. Datatilsynets krav om informasjon til elever og foresatte rettes nok først og fremst til Stavanger Eiendom som drifter kameraovervåkingen. En enkel løsning kan være å sende skolene med kameraovervåking, rutinene og informasjonsbrosjyren en gang pr skoleår (f.eks. før skolestart i august). Da er dette også en påminnelse til rektor om at han må bidra til at «elever og foresatte skal være godt informert om overvåkingen og når den skjer».

Et annet moment som også tyder på at det er et informasjonsbehov er at ingen av våre informanter på skolene viste når kameraene er aktiv/ når de er «på». Noen trodde at det ble filmet 24-timer i døgnet syv dager i uken, mens andre trodde at de kanskje bare var om ettermiddag og nattestid.

Verken rektorene, barnehagestyrer eller verneombudene vi snakket med hadde opplevd negative reaksjoner på kameraovervåkingen fra elever/foresatte. Det var enkelte som sa at det hadde vært positive tilbakemeldinger fra foreldre til barn som var tatt for hærverk takket være bilder fra kameraene på skolen.

Etter vår vurdering er dette et uttrykk for at kamerovervåking ikke er spesielt kontroversielt lenger og at brukerne av byggene har tillit til at systemene og databehandling er tilfredsstillende.

Vi spurte også rektorene, barnehagestyreren og verneombudene om hvilken effekt kameraovervåkingen har gitt og om de hadde opplevd en reduksjon i hærverk. Alle svarte at de merket en nedgang i hærverk og tagging. Og alle hadde et inntrykk av at kameraovervåkingen hadde medvirket til denne nedgangen, selv om flere av dem påpekte at det kan være vanskelig å bevise sammenhengen. På en av skolene ble det sagt om hærverk at «jeg kan ikke si at det er mindre på grunn av kameraene». En an-

nen skole sa «Vi merker at hærverket har gått ned etter at vi fikk opp kamera. Det kan fort bli på an igjen hvis de fjernes». En annen kommenterte at «vi har behov for de (kameraene).»

På Skeie skole, som tidligere var plaget av mye hærverk i følge Stavanger Eiendom og skolens rektor og verneombud, sa de at de merket en stor reduksjon i hærverk etter at kameraene kom opp. Det ble blant annet sagt at «vi ønsker å ha de (kameraene) her og har sett den gode effekten». Skolen var enig i at det er viktig å få opp varselskiltene rundt skolen. De var usikre på om det hadde hengt varselskilt før som kan ha blitt tatt ned under oppussingen.

De mente også at det var helt tydelig at det er kameraene som gir den effekten. Som Stavanger Eiendom trekker frem, sier man også ved Skeie skole at kameraene virket oppdragene. Dette ved at de første som ble tatt for hærverk med bildebevis fikk en reaksjon på det og dermed spredde ryktet seg blant elevene om at dette blir filmet og at man blir tatt. Flere av skolene mener at kameraovervåkingen er et veldig godt preventivt tiltak.

1.2.9 TILBAKEMELDINGER FRA FORELDRE RÅDETS ARBEIDSUTVALG

Etter å ha besøkt Slåtthaug Barnehage og skolene (Lunde, Kristianslyst, Nylund og Skeie Skole) og snakket med rektor/styrer og verneombudene, kontaktet vi FAU (Foreldrerådets arbeidsutvalg) i barnehagen og skolene. Dette for å høre brukerne av barnehage og skolebyggene, i tillegg til rektor og verneombudet. Vi sendte en rekke spørsmål til FAU lederne på de skolene og barnehagen vi hadde besøkt på epost og fikk flere interessante svar. Som tidligere nevnt står det i Datatilsynets sin veileder om kameraovervåking at «elever og foresatte skal være godt informert om overvåkingen og når den skjer».

Her skal det bemerkes at noen av FAU-lederne var nye i rollen, slik at det er ikke sikkert at de har med seg hele historikken.

Derfor spurte vi om hvordan det informeres fra kommunen/skolen om kameraovervåkingen ved hver enkelt skole (og barnehagen). Ingen av våre FAU respondenter hadde mottatt informasjon i det hele tatt, verken fra skolen eller kommunen (ved Stavanger Eiendom). Ved en skole hadde de kameraovervåking som tema på FAU møtet og der var det heller ingen av foreldrene i FAU som hadde fått noe informasjon. Selv om man ikke har fått informasjon (skriftlig eller muntlig) svarte to av FAU lederne at det hang varslingsskilt på byggene ved deres skoler.

Det ble også spurt om det har vært noen reaksjoner på kameraovervåkingen på den enkelte skole/barnehage. Det var ingen som kjente til at det hadde vært noen reaksjoner på kameraovervåkingen. En respondent svarte «Det har ikke vært noe ris eller ros angående overvåkingen. Men jeg er ganske overbevist om at få av foreldrene er klar

over dette». Dette kan tyde på at det er liten bevissthet angående bruken av kameraovervåking. Det kan tenkes at man er blitt så vant med kameraovervåking i dagens samfunn at man ikke reagere på det. I hvert fall når kameraovervåkingen skjer i kontrollerte former og uten at kameraene eller bildene misbrukes.

Ved den skolen som hadde kameraovervåking som tema på FAU møtet sitt, svarte de at det så langt ikke har vært noen reaksjoner. De svarte også at til nå har kameraovervåkingen virket utdatert og flere kamera virket defekte. Da disse kameraene for kort tid siden ble skiftet ut (antakeligvis med nye vandalsikre kuppelkamera) er det «ikke lengere mulig å vite i hvilken retning det filmes eller om kameraet kan følge, zoome på spesielle observasjonsområder. Dette vil FAU gjerne vite mer om!». Her ser vi igjen et informasjonsbehov mellom Stavanger Eiendom som er behandlingsansvarlig og leietaker/brukere av byggene.

I Datatilsynets sin veileder om kameraovervåking står det at «elever og foresatte skal være godt informert om overvåkingen og når den skjer». Vi spurte derfor FAU lederne om de viste når kameraene filmet og gjorde opptak. Fire av respondentene svarte at de viste de ikke. En av de fire svarte også at «men jeg vet at det er mulig å spore opp noen opptak ved behov ved forespørsel og i samråd med rektor». Det stemmer for så vidt at rektor kan kontakte Stavanger Eiendom å få bilder/film hvis det har skjedd hærverk, men da må man kontakte Stavanger Eiendom innen syv dager, før bildene slettes for alltid. En annen respondent hadde stor tillit og svarte at «Nei det kjenner jeg ikke til. Det blir fulgt etter lover og regler». Den siste ene som svarte nærmest den faktiske situasjonen svarte at «Jeg har forstått det slik at kameraene er på hele tiden og at de blir slettet etter en stund».

Til slutt spurte vi om hvilken effekt man tror at overvåkingen har gitt og om det medført en reduksjon i hærverk, o.l.? Igjen viser det seg vanskelig å påvise en klar effekt og sammenheng mellom kameraovervåking og en eventuell nedgang i hærverk. Det viser seg også i svarene fra FAU at det noe overraskende er stor tillit til at kameraovervåking er en god ting. Et svar var «Jeg er positive for kamera overvåking, og har absolutt tro på at dette har effekt mot hærverk». En annen svarte «Vi har lite problemer med hærverk pr i dag, men vi foreldre mener det gir en god effekt og trygghet at overvåkingen er etablert». Ved et av byggene hadde man tidligere hatt problemer med at hundeeiere hadde sluppet hundene sine innenfor det inngjerdede området, men om dette problemet ble løst av kameraene eller det var andre forhold, var respondenten usikker på.

Dette viser hvor vanskelig det er å trekke en tydelig slutning om at kameraovervåkingen medfører en reduksjon i hærverk. En eventuell nedgang i hærverk kan skyldes den preventive virkingen av synlige kamera, varslingsskilt (hvis de er satt opp) og det at man kan finne og stille dem som bedriver hærverket ansvarlig slik at det avskrekker andre.

Tilbakemeldingen fra skolen som hadde kameraovervåkningen som tema på et FAU møte nå i høst var at «De gamle kamera var alle defekte eller utsatt for hard skolebruk, treff av ball m.m. og dermed hadde kameraene liten preventiv effekt. Dersom bruken av kommunale midler skal kunne forsvares, forventer FAU at preventiv effekt kan dokumenteres.»

Som tidligere nevnt har ikke Stavanger Eiendom dokumentasjon eller rapportering som knytter nedgang i hærverk til kameraovervåking.

1.3 OPPSUMMERINGER OG ANBEFALINGER

Formålet med dette prosjektet har vært å evaluere ordningen med kameraovervåkning på skoler og barnehager, for å se om ordningen praktiseres som forutsatt og om man oppnår tilsiktede effekter.

Problemstilling:

I hvilket omfang foretas det kameraovervåkning på skolene/barnehagene i Stavanger kommune?

Drifts- og energiseksjonen i Stavanger eiendom har ansvar for totalt 620 overvåkningskamera på 59 forskjellige bygg totalt i hele kommunen. I løpet av de siste 11 årene har man gått fra å ha kameraovervåkning på 8-9 skoler til nå å ha kameraovervåkning på 33 av kommunens 41 skoler og ved 8 av 74 kommunale barnehager.

I tillegg til antall kamera er det interessant å merke seg at man har kamera som er utstyrt med bevegelsessensor. Det vil si kamera som aktiveres nå noe eller noen beveger seg inn i sensorens «sone», kameraene filmer kun hvis det skjer noe. På skoler og barnehager skjer det uten tvil mest bevegelse foran kameraene i vanlig åpningstid når skolen eller barnehagens ansatte og elever går forbi dem. Dette vil i praksis si at man stort sett filmer i skoletiden. I Datatilsynets sin veileder står det «Overvåking på skoler for å motvirke hærverk eller annen kriminalitet skal normalt avgrenses til perioder utenfor alminnelig skoletid. Dette gjelder både inne og ute på steder hvor elevene ferdes i sin skolehverdag».

Hvordan fattes beslutning om å montere kameraer? Er det utarbeidet retningslinjer eller fullmakter som ligger til grunn for beslutningen.

Beslutning om å montere kameraer har sitt grunnlag i formannskapet i Stavanger sitt vedtak i saken «Sikring Av Offentlige Bygg- ITV-anlegg og adgangskontrollanlegg» fra 2003. Der ble det blant annet vedtatt at det installeres kameraovervåkning ved skoler, barnehager og bydelshus som kommunen har vedlikeholdsansvar for. Og at det installeres kameraovervåkning ved skoler i forbindelse med større rehabiliteringsarbeider og ved nybygg. Det finnes ikke noen retningslinjer eller fullmakter utover dette vedtaket. Det innebærer også at det ikke gjøres konkrete behovsvurderinger fra bygg til bygg, men at det for det meste er en rutine som skal gjennomføres. Fremdeles er det noen eldre skolebygg som enda ikke har fått montert kameraovervåking. På bakgrunn av begrensede ressurser har man prioritert de «verste» skolene først. Altså de med mest hærverk. I alle nye bygg skal det monteres kameraovervåking, i hvert fall kables slik at man kun trenger å skru opp selve kameraet.

Problemstilling:

Er de som blir berørt involvert i beslutningsprosessen?

Stavanger eiendom har ikke involvert brukerne (f. eks. rektorer, lærerne og elevene) i beslutningsprosessen. Man forholder seg kun til formannskapetets vedtak om at det skal monteres kamera på alle skoler, barnehager og bydelshus som kommunen har vedlikeholdsansvar for. I enkelte tilfeller har det vært brukerne (rektor og lærerne) som har bedt om å få kameraovervåking på skolebygget sitt på grunn av hærverk.

Problemstilling:

Hvordan informeres det om overvåkingen?

Informasjonen fra Stavanger eiendom består av varslingskilt og et informasjonshefte sendt ut til skolene/barnehagene – sist i 2008. Informasjonsheftet gir mye god informasjon og oppgir kontaktinformasjon til de ansvarlig for kameraovervåkingen. Både rektorene, verneombudene og FAU lederne vi snakket med savnet informasjon. Her er det et betydelig forbedringspotensial, og også behov for en arbeids- og ansvarsavklaring mellom Stavanger Eiendom og rektorene/barnehagestyrene. Selv sier Stavanger eiendom at varslingskiltene er det beste preventive virkemidlet. Man skulle derfor forvente at varslingskilt var montert i hensiktsmessig antall, som også er et krav fra datatilsynet. Revisjonen besøkte fire skoler og en barnehage med kameraovervåking. Her viste det seg at to av skolene hadde varslingskilt, men hvor det kunne vært flere skilt både ut i fra personopplysningslovens § 40 og som et preventivt virkemiddel. I barnehagen var det montert nok varslingskilt, som informerte om hvert område som ble overvåket. På to av skolene hadde man ingen varslingskilt. Skeie skole har stått uten skilt i flere år siden rehabiliteringen av skolen som var ferdig 2011, det vil si uten de lovpålagte varslingskiltene i minst tre år. Nye Kristianslyst skole har stått et halvår uten skilt som skulle være oppe samtidig med at man monterte kameraene, uavhengig av om kameraene satt i drift eller ei.

Problemstilling:

Hva er elevs/foresattes reaksjon på kameraovervåkingen?

Noe overraskende finner vi ikke spesielle negative reaksjoner på kameraovervåkingen. Stavanger eiendom har svært sjeldent eller aldri mottatt negative tilbakemeldinger fra elever eller foresatte. De har til og med blitt takket av foresatte til barn som har blitt tatt for hærverk og stilt ansvarlig for det de har gjort. Heller ikke på skolene kunne rektor eller verneombudene melde om reaksjon på kameraovervåkingen, verken positive eller negative. Rektorene og verneombudene var selv positive til kameraovervåking av sin (arbeidsplass) skole.

Problemstilling:

Er monteringen foretatt i henhold til lov og regelverk? Er nødvendige tillatelser innhentet? Har man montert nødvendige varslingskilt?

Monteringen av kameraene er foretatt i henhold til lov og regelverk. Det sendes inn en melding til datatilsynet om at man behandler personopplysninger (overvåkingsbilder) og foretar kameraovervåking. Dette er ikke en tillatelse og det skjer ingen godkjenning fra Datatilsynets side av de meldingene som sendes inn.

Det er ikke montert tilstrekkelig antall varslingskilt ved alle skoler og flere av skolene har få og eldre skilt. Her har man en jobb å gjøre med og få satt opp nok skilt og nye skilt.

Problemstilling:

Hvilken effekt har overvåkingen gitt? Har man opplevd en reduksjon i hærverk, o.l.?

Alle involverte gir uttrykk for at kameraovervåking har gitt en effekt og medfører mindre innbrudd og hærverk på skolene og barnehagen. Det pekes også på at skiltingen i seg selv har en betydelig preventiv effekt. Det finnes imidlertid ikke tallmateriale eller rapportering i Stavanger kommune som kan dokumentere sammenheng mellom kameraovervåking og reduksjon i kriminalitet/hærverk.

Problemstilling:

Hvem har tilgang til Stavanger kommunes kameraovervåking? Håndteres datafilene korrekt? Hvor lenge lagres materialet?

Det er kun en medarbeider i Drift- og Energi seksjonen i Stavanger eiendom som har tilgang og kjennskap til systemet med kameraovervåking. Det er en styrke at få har tilgang, rent sikkerhetsmessig, men det er også en svakhet da man dermed blir avhengig av at vedkommende ikke blir syk eller reiser bort i mer enn en uke. Da slettes bildene automatisk. Det ser ut til at sikkerheten er veldig god på det rent tekniske. Datafilene håndteres korrekt og blir som sagt slettet automatisk etter en uke.

Våre anbefalinger:

- **Vi anbefaler** Stavanger kommune å vurdere hvordan informasjonen om kameraovervåking kan styrkes overfor brukerne, samt å foreta en arbeids- og ansvarsavklaring mellom Stavanger eiendom og rektorene/barnehagestyrerne når det gjelder informasjon til ansatte/foresatte/elever.
- **Vi anbefaler** Stavanger kommune å sørge for at det settes opp de nødvendige varslingskiltene ved alle bygg som har kameraovervåking
- **Vi anbefaler** Stavanger kommune å vurdere behovet for å skriftliggjøre rutiner ved etablering av kameraovervåking.
- **Vi anbefaler** at man gjør informasjonen om kameraovervåking (omfang, regelverk og rutiner) tilgjengelig på kommunens nettsider.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Henrik Emil Greve, under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Personopplysningsloven
- Personopplysningsforskriften
- Datatilsynets reglementer
- Datatilsynets «Kameraovervåkingsveileder 2014»
- Stavanger Eiendoms retningslinjer og rutiner

Metode

Ved å bruke ulike innsamlingsmetoder får man en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses av forskjellige datakilder, noe som bidrar til å forsterke datagrunnlaget samtidig som treffsikkerheten øker. I prosjektet inngår både dokumentanalyse, nøkkeltallsanalyse, observasjon og intervjuer.

Informanter:

- Hans Erik Lundberg, eiendomssjef Stavanger Eiendom
- Espen Svendsen, fmg. leder for drifts- og energiseksjonen
- Michael Taoushanis, drifts- og energiseksjonen
- Rektorer (fungerende rektor) og verneombud på:
 - Skeie skole
 - Lunde skole

- Nylund skole
- Kristianslyst skole
- Styrer i Slåtthaugen barnehage

Skriftlige dokumenter:

- Spørreskjema på epost til FAU-lederne på Skeie skole, Lunde skole, Nylund skole, Kristianslyst skole og Slåtthaugen barnehage
- Datatilsynets veileder, «Kameraovervåking - hva er lov?» 2014
- Datatilsynet, Personvernundersøkelsen, Samlerapport fra personvernundersøkelsen 2013/2014
- Stavanger kommune; Stavanger formannskap 10.04.2003 Sak 3117/03 - SIKRING AV OFFENTLIGE BYGG - ITV-ANLEGG OG ADGANGSKONTROLL
- Sandnes Kommune, Sak 61/09 i Utvalg for kultur og oppvekst den 12.10.2009 KAMERAOVERVÅKING VED GRUNNSKOLER I SANDNES KOMMUNE
- Dokumentasjon fra Stavanger kommune, oversikt over alle bygg med kamera, plassering og teknisk beskrivelse med bilder.
- Informasjonshefte fra Stavanger eiendom.



Rogaland Revisjon IKS

Regnskapsrevisjon Forvaltningsrevisjon Selskapskontroll Andre tjenester

Rogaland Revisjon IKS

Løkkeveien 10
4008 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no