

Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande?

Resultat från en metastudie samt reflektioner
om metoder och resultat

Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande?

Resultat från en metastudie samt
reflektioner om metoder och resultat

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Denna publikation kan laddas ner från Brottsförebyggande rådets webbplats, www.bra.se/publikationer

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm.
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Författare: Erik Greyholm
Produktion: Ordförandet
Tryck: AJ E-print AB

© Brottsförebyggande rådet 2018
URN:NBN:SE:BRA-804

Förord

Kamerabevakning på allmän plats är en brottsförebyggande metod som Brå sedan länge studerat, på olika sätt. Myndigheten har bedrivit egen forskning, samlat in extern kunskap och gett råd och stöd till brottsförebyggande aktörer. En av Brås viktigaste uppgifter har varit att bidra till att klarlägga i vilken utsträckning metoden fungerar brottsförebyggande. Under årens lopp har Brå utvärderat flera enskilda försök med bevakning, med olika resultat. Vid två tillfällen har Brå också publicerat internationella metastudier om metodens brottsförebyggande effekter, senast under 2018.

Metastudierna innehåller statistiska metaanalyser som ger viktiga besked om kamerabevakningens effekter. Den senaste metastudien från 2018 innehåller uppdaterade resultat, som är angelägna att sprida. Samtidigt kan effektmätningar och särskilt statistiska metaanalyser vara svåra att ta till sig, utan introduktion och vägledning. Brå ger därför ut denna skrift, i syfte att göra metastudiens resultat mer lättillgängliga. Skriften innehåller också reflektioner över den här typen av studier och deras resultat.

Vid sidan om metastudier finns det annan forskning samt andra viktiga underlag och erfarenheter om kamerabevakning, inklusive mer handfasta råd. Den här skriften tar dock inte något helhetsgrepp om sådan kunskap, utan avgränsas till att handla om resultaten från metastudien och till reflektioner över studierna och resultaten på området. Skriften är tänkt att vara användbar vid beredning inför beslut om huruvida kamerabevakning ska användas, och andra sammanhang där det finns behov av fördjupade kunskaper om vad forskningen säger om bevakningens brottsförebyggande effekter. Författare till skriften är Erik Grevholm, forsknings- och utredningsråd vid Brå.

Stockholm december 2018

Erik Wennerström
Generaldirektör

Erik Grevholm
Forsknings- och utredningsråd

Innehåll

Sammanfattning	6
En uppmärksam metod med omdebatterade effekter	8
Disposition.....	9
Så här utvanns kunskapen om kameraeffekter i metastudien	10
Frågeställningen	10
Sökning av primärstudier – och kriterier för att inkludera dem	11
Inkluderade studier och analysätt	11
Särskild kategorisering av ej positiva metaresultat	13
Resultatkategorier för brottsförändring.....	14
Metastudiens resultat om kameraeffekter	15
Kamerabevakningen har minskat flera typer av brott, men inte våldsbrott.....	15
Minskning på bilparkeringar och i bostadsområden, men inte i centrumkärnor.....	16
De positiva effekterna härrör från aktiv kamerabevakning.....	18
Effekter då bevakningen kombinerats med flera andra insatser	19
Positiva resultat från Storbritannien, negativa från USA.....	20
Sammantagen brottsminskning	21
Reflektioner om metoderna i primärstudierna	22
Värdefullt med en samlad och objektiv effektbild.....	22
Inte så starka grundupplägg i primärstudierna	22
Små primärstudier är ofta en utmaning.....	23
Framför allt resultat på relativt kort sikt	23
Säkrare mätningar av egendomsbrott än av våldsbrott.....	23
Reflektioner om metoden i metaanalysen	25
Kategorier sätter ramar för resultatredovisningen	25
Ungefärlig resultatnivå bakom till synes exakta resultat.....	25
Sammansättningen av primärstudier påverkar resultatbilden	26
Osäkert att överföra internationella resultat till enskilt land	26
Resultaten visar hittills uppmätta effekter, snarare än effektpotential.....	27
Trots metodutmaningarna borde starka effekter framgå	27
Metaperspektivet ger bra översikt, inte detaljkunskap.....	27
Reflektioner om resultaten om kamerabevakning	28
Svårt att få effekt mot impulsiva brott, men lättare mot förberedda brott	28
Kamerabevakning förutsätter grundanalys och investeringar	29
Omflyttning av brott behöver inte vara ett misslyckande.....	30
Studier behövs om effekter på trygghet och på möjlighet att klara upp brott	30
Metastudier bara en av flera kunskapskällor som kan användas	31
Referenser	32

Sammanfattning

Skriften utgår från en internationell metastudie om brottsförebyggande effekter av kamerabevakning, som fyra forskare genomfört för Brås räkning (Brå 2018). Metastudien är dels en systematisk kunskapsöversikt som lyfter fram förhållandevis starka primärstudier som är möjliga att jämföra, dels en statistisk metaanalys där effekterna i de många enskilda studierna räknas samman.

Metastudiens frågeställningar var om kamerabevakning har brottsförebyggande effekter och i så fall hur starka dessa effekter är. Fokus låg alltså på förebyggande av brott, inte på andra tänkbara effekter, såsom förbättrade möjligheter till utredning osv.

Sammanlagt inkluderades 80 primärstudier, varav 76 även ingick i den statistiska metaanalysen. Forskningsuppläggen i de 76 studierna innebär att brottsnivåer mättes före och efter det att bevakningen inletts, på den aktuella platsen samt i ett kontrollområde. Den effekt som redovisas är förändringen i procent, i experimentområdena jämfört med i kontrollområdena.

Viktigt i sammanhanget är att resultaten gäller sammantaget för resultatkategorier som olika typer av brott, på olika typer av platser och så vidare. Det är när man räknat samman resultat från enskilda studier med förekommande positiva, negativa eller neutrala resultat, som man landar i ett generellt resultat på metanivå. Ett övervägande negativt sammantaget resultat utesluter alltså inte att det finns studier som påvisat positiva effekter – och omvänt.

Resultaten visar att kamerabevakning sammantaget gett statistiskt signifikanta brottsförebyggande effekter på

- brott mot fordon, egendomsbrott och narkotikabrott, men inte på våldsbrott och ordningsstörningar.
- bilparkeringar och i bostadsområden, men inte i centrumkärnor, kollektivtrafik eller särskilda bostadsområden med flerfamiljshus.

Resultaten visar också att aktiv kamerabevakning och kamerabevakning tillsammans med flera kompletterande insatser sammantaget gett brottsförebyggande effekter, men däremot inte passiv kamerabevakning eller kamerabevakning som kompletterats med max 1 annan insats. Därutöver har kamerabevakning sammantaget gett brottsförebyggande effekter i Storbritannien, men inte i USA.

Skriften omfattar även reflektioner över metoderna i primärstudierna, metoderna i metastudien och över de konstaterade resultaten i metastudien.

Om primärstudierna konstateras bland annat att forskningsuppläggen trots allt inte är så starka, och att mätningarna av egendomsbrott är säkrare än mätningarna av våldsbrott.

Om metastudierna noteras att resultatuppdelningar i exempelvis typer av brott eller typer av platser är trubbiga, samt att försiktighet behöver iakttas när resultaten överförs till ett enskilt land som Sverige. Resultaten ger en bild av hittills uppmätta effekter snarare än av effektpotentialen, och starka effekter borde framgå trots de metodologiska utmaningar som finns.

När det gäller metastudiens resultat noteras att det tycks vara svårt att få brottsförebyggande effekter mot våldsbrott och i centrumkärnor, och att det ofta krävs omfattande investeringar och arbetsinsatser för att få kamerabevakningen att fungera. Mer kunskap behövs om några effekter som inte närmare studerades i metastudien, bland annat vad gäller människors upplevelse av trygghet och effekterna på utredning och uppkläring av brott.

En uppmärksam metod med omdebatterade effekter

På många håll i världen är kamerabevakning¹ både omtalat och omdebatterat som metod för att förebygga brott på allmän plats². Kamerabevakning i andra syften, såsom väder- eller trafikbevakning (även i kollektivtrafiken), väcker inte alls samma engagemang.

Det är först när sammanhanget blir brottsförebyggande bevakning på allmän plats som det hettar till. Varför, kan man fråga sig? Något säkert svar går knappast att ge. Men en hypotes kan vara att det bottnar i en kombination av att många har en intuitiv uppfattning om att kamerabevakning borde vara väldigt effektiv – och en svensk tradition med stark betoning på värnandet av den personliga integriteten. Lagstiftningen på området syftar just till att balansera behoven av att motverka brott och behoven av att skydda den personliga integriteten. Det starka skyddet av integriteten har lett till att det varit komplicerat att få tillstånd att bevaka flera typer av allmänna platser som gator, torg och parker. Den situationen kan ha blivit grogrund för frustration bland dem som vill kamerabevaka. Det kan gälla aktörer som har i uppdrag att verka brottsförebyggande, till exempel inom polisen och kommunerna. Det kan också gälla aktörer som har kamerabevakning som affärsverksamhet, exempelvis säkerhetsföretag inklusive leverantörer av utrustning. På politikens område höjs det allt fler röster för att kamerabevakning är en effektiv metod och att de begränsande reglerna måste lättas upp för att möjliggöra mer användning, vilket lett till lagstiftningsprojekt och regeländringar i den riktningen.

För att veta om kamerabevakning är verksam som brottsförebyggande metod räcker det dock inte med intuition, utan metoden behöver utvärderas. Men alla utvärderingar mäter inte effekter på ett tillräckligt bra sätt, och utvärderingsresultaten skiljer sig åt på olika sätt, vilket gör det svårt att dra generella slutsatser om bevakningens effekter. I den situationen är det bra att kunna luta generella bedömningar mot metastudier; studier som består av dels en systematisk kunskapsöversikt, dels en statistisk metaanalys.

¹ I och med ny lagstiftning på området har språkbruket ändrats, från *kameraövervakning* till *kamerabevakning*.

² Med *allmän plats* avses här platser som är tillgängliga för allmänheten.

En sådan metastudie har gjorts för Brås räkning av fyra forskare från USA och Storbritannien: Erik Piza, Brandon Welsh, David Farrington och Amanda Thomas. De har sökt fram vad som bedömts vara den starkaste utvärderingsforskningen i världen om brottsförebyggande effekter av kamerabevakning och räknat fram effekter av bevakningen, uppdelat på några olika former av tillämpning. Rapporten heter *CCTV and Crime Prevention. A new Systematic Review and Meta-Analysis* (Brå 2018)³, och utgör utgångspunkten för den här skriften. Rapporten är vidare en uppdatering av en tidigare studie från 2007 som byggde på dåtidens 44 främsta effektstudier (Brå 2007a, Brå 2007b). Båda metastudierna följer kraven som tillämpas i *Campbell Collaboration*, som är världens ledande sammanslutning för sådana studier på det samhällsvetenskapliga området.⁴

Disposition

Skriften inleds med en kort introduktion till hur forskarnas metastudie är gjord. För att metastudiens resultat ska vara lättare att överblicka följer sedan en särskild indelning av ej positiva metaresultat, som här läggs till i resultatredovisningen. Därpå presenteras huvudresultaten om brottsförebyggande effekter av kamerabevakning. Skriften avslutas med tre avsnitt med reflektioner över metoderna i primärstudierna, metoderna i metastudien samt resultaten i metastudien.

³ Merparten av resultaten som återges i den här skriften gäller 76 av de sammanlagt 80 studierna som ingick i den statistiska metaanalysen, varav 41 fanns med redan i 2007 års statistiska metaanalys och 35 tillkom i 2018 års statistiska metaanalys.

⁴ <https://campbellcollaboration.org/>

Så här utvanns kunskapen om kameraeffekter i metastudien

Frågeställningen

Frågeställningarna i metastudien från 2018 var om kamerabevakning leder till brottsförebyggande effekter, och i så fall hur starka dessa är. Siktet är alltså inställt på själva den brottsförebyggande effekten på platser som bevakas. Därutöver finns det intresse även för andra effekter, såsom effekter på människors upplevelse av otrygghet, effekter på polis och andra instansers möjligheter att dirigera insatser efter iakttagelser utifrån kamerabilderna, samt effekter på möjligheterna att utreda och lagföra brott som trots allt begås på de bevakade platserna. I Sverige diskuteras ofta frågor om effekter på otrygghet och utredning av brott, men dessa frågor har fått mindre uppmärksamhet i den internationella forskningen. Särskilt lite har det forskats om effekter på uppkläring av brott (se exempelvis Ashby 2017). När det gäller otrygghet fann forskarna som genomförde metastudien endast underlag för att redogöra för ett övergripande resultat, utöver det om brottsförebyggande effekter, nämligen om effekter på oro för brott. Ytterligare andra frågor är om kroppsburna kameror för exempelvis poliser fungerar, och frågan om kamerabevakning är kostnadseffektiv. Men inte heller sådana frågor uppmärksammas i metastudien – och därför heller inte i den här skriften. I stället ligger fokus alltså på kamerabevakningens brottsförebyggande effekter på allmän plats.

Kamerabevakning som brottsförebyggande åtgärd syftar i första hand till att avskräcka från brott och ordningsstörningar. Tanken är att så många som möjligt, av de personer som skulle ha begått brott, ska avstå när platsen bevakas. Det förutsätter att de potentiella lagbrytarna vet om att platsen kamerabevakas. Det förutsätter också att personerna i stunden handlar rationellt. Om dessa förutsättningar är uppfyllda skulle brott kunna förebyggas genom avskräckning. Också andra mekanismer skulle kunna bidra till att brott förebyggs, exempelvis genom att polis vid behov dirigeras till platsen för att avstyra brottslighet eller genom att det blir känt att brottsutredningarna effektiviseras med hjälp av bevakning och att det i sin tur påverkar potentiella lagbrytare. I metastudien och därmed i den här skriften särskiljs dock inte sådana bakomliggande mekanismer, utan det är den samlade brottsförebyggande effekten som mäts och diskuteras.

Sökning av primärstudier – och kriterier för att inkludera dem

För hitta publicerade primärstudier som skulle kunna ingå i den uppdaterade metastudien användes ett antal sökmetoder⁵. Sökningarna gav träffar på cirka 70 utvärderingsstudier som publicerats sedan den förra översikten 2007, och som sedan bedömdes mot ett antal kriterier för att få ingå i den uppdaterade metastudien.

Följande krav ställdes för att enskilda primärstudier skulle inkluderas:

- Kamerabevakning var den huvudsakliga insats som utvärderades. I de fall det förekom även andra insatser (exempelvis förstärkt patrullering), som dock inte bedömdes utgöra huvudinsatser, kodades uppgifter in även om dem.
- Primärstudien måste innehålla mått på begångna brott. Det vanligast förekommande var brott registrerade av polisen (närmast att jämföra med det vi i Sverige kallar polisanmälda brott). Dock förekom även andra administrativa data, liksom uppgifter från frågeundersökningar.
- Utvärderingsdesignen måste som minst bestå av mätningar av brottsligheten före respektive efter att bevakningen satts in. För att ingå i den statistiska metaanalysen måste det också finnas motsvarande mätningar i minst ett kontrollområde.
- För att ge tillräckligt statistiskt underlag måste det ha registrerats minst 20 brott under förmättningsperioden i experimentområdet, och likaså i kontrollområdet.

Inkluderade studier och analyssätt

Processen för att hitta, bedöma och inkludera primärstudier ledde fram till att ytterligare 36 utvärderingsstudier inkluderades och kunde sammanföras med de 44 studierna i metastudien från 2007, vilket gjorde att det totala antalet inkluderade studier nu var 80. Av dessa 80 studier var det sammanlagt 76 som innehöll tillräckligt med uppgifter (genom att bland annat innehålla mätvärden från kontrollområden) för att även kunna ingå i den statistiska metaanalysen där man beräknade effektstorlekar.⁶

För att beräkna de brottsförebyggande effekterna användes i de centrala delarna det som kallas oddskvoter, som i dessa fall tolkades som brottsförändringen i procent i experimentområdena jämfört med i kontrollområdena. För att säkerställa resultatbilden gjordes beräkningarna även med alternativa metoder. Resultaten redovisas uppdelat på olika kategorier av brott, olika kategorier av platser, aktiv

⁵ Sökmetoderna omfattade sökningar i databaser med forskningslitteratur, manuella sökningar utifrån referenslistor i forskningen, internetsökningar med särskild sökmotor för forskningsändamål samt sökningar genom kontakter med ledande forskare på olika håll i världen.

⁶ Brå hade inte närmare inblick i det praktiska genomförandet och de bedömningar som gjordes under arbetets gång, exempelvis om vilka studier som inkluderades respektive exkluderades. De forskare som Brå anlitat för att göra metastudien genomförde den utan Brås inblandning. Detta var särskilt viktigt eftersom Brå i egenskap av forskningsaktör gjort studier om kamerabevakning, som skulle bedömas i sammanhanget. Det innebär vidare att Brå inte har kännedom om på vilka närmare grunder enskilda studier inte kom att inkluderas. Kunskap om sådana överväganden har endast de forskare som för Brås räkning genomförde studien.

respektive passiv bevakning samt i vilket land bevakningen skett. En begränsning är att den statistiska metaanalysmetoden enbart ger möjlighet att analysera en relation i taget. Det går alltså inte att samtidigt analysera relationen mellan två eller fler kategoriuppdelningar och hur de hänger samman med brottsnivåerna. Därmed ges heller inte några indikationer på vilken av två omständigheter som kan vara viktigast för att få effekt, exempelvis om bevakningen riktas mot en viss kategori av brott eller mot en viss typ av plats.

Särskild kategorisering av ej positiva metaresultat

För att metastudiens resultat ska vara lättare att överblicka, används i denna skrift en resultatkategorisering, som dock inte återfinns i själva metastudien.

Resultaten från effektmätningar delas vanligtvis upp på antingen konstaterad effekt av en viss styrka, eller avsaknad av statistiskt säkerställd effekt. Man brukar säga att en insats har belagd effekt, eller att den inte har det. Verkligheten är dock i regel mer nyanserad än så; även om det inte finns någon säkerställd positiv effekt, kan det finnas ganska olika resultatbilder. Ibland lutar resultaten åt det positiva hållet, men når inte upp till säkerställd effekt, medan det i andra fall finns starka belägg för att det faktiskt handlar om ett icke positivt resultat. Till synes nedslående utfall kan alltså rymma ganska olika typer av resultat, som med fördel kan betraktas och hanteras delvis separat.

I en lite mer ingående tolkning av ej positiva effektsresultat kan man tjäna på att analysera ett antal metod- och resultatfaktorer, inte minst uppmätt effekttstyrka, statistisk signifikans och antal studier som mätningen baseras på⁷. Baserat på en sådan tolkning delas de ej positiva effektsresultaten här in i tre olika kategorier.

En första kategori kallas *Minskning – ej säkerställd*. Till denna första kategori räknas utfall som kännetecknas av att relativt få studier (under 15) sammantaget indikerar en brottsminskning av kamerabevakning på 10 procent eller mer, men där effekten inte är statistiskt säkerställd, och då sannolikt främst för att antalet studier är litet. I dessa fall redovisas dock inte själva effekttstorleken, eftersom den inte formellt sett är signifikant. Den här typen av kategori samlar främst resultat av typen: ”De få studierna indikerar att kamerabevakningen mycket väl kan vara effekttfull, men underlaget är inte tillräckligt stort för att slå fast slutsatsen”.

En andra kategori kallas *Nära noll – ej säkerställd*. Till denna andra kategori räknas utfall som kännetecknas av att relativt få (under 15) studier sammantaget indikerar ingen eller endast svag (mindre än 10 procent) brottsminskning av kamerabevakning, och där effekten antingen inte kan bli statistiskt signifikant (vid noll eller mycket nära noll) eller inte är statistiskt säkerställd för att själva effekttnivån är låg i kombination med att antalet studier är litet. Inte heller i dessa fall redovisas dock effekttstorleken, eftersom den inte är signifikant. Den här typen av kategori samlar främst resultat av typen: ”De få studierna indikerar att

⁷ Av betydelse är egentligen storleken på det empiriska underlaget i studierna sammantaget, men eftersom den inte framgår i metastudien används här antalet studier som indikator på storleken.

kamerabevakningen inte är effektiv, men underlaget är inte tillräckligt stort för att slå fast slutsatsen”.

En tredje kategori kallas *Nära noll – säkerställd*. Till denna tredje kategori räknas utfall som kännetecknas av att många studier (15 eller fler) sammantaget indikerar ingen eller endast svag (under 10 procent) brottsminskning av kamerabevakning, och där effekten på grund av avsaknad av påtaglig effekt inte blir statistiskt signifikant. Och inte heller i dessa fall redovisas effektstorleken, eftersom den inte är signifikant. Den här kategorin samlar främst resultat av typen: ”Det stora antalet studier med ej positiva resultat belägger att kamerabevakningen inte varit effektiv”.

I många fall behövs det också en uppdelning av resultaten som påvisar effekt, med en kategori för önskvärda positiva effekter och en för icke önskvärda negativa effekter. Just på området kamerabevakning och med utgångspunkt i den underliggande metastudien förekommer det dock inga övergripande negativa effektresultat med sammantaget ökad brottslighet jämfört med i kontrollområden, varför en sådan kategorisering inte är relevant i detta fall.

Det gör att huvudresultaten, med effekt i termer av brottsförändring efter insatt kamerabevakning, kategoriseras på följande sätt i tabellerna:

Resultatkategorier för brottsförändring

Säkerställd effekt	(vid säkerställda effekter)
Minskning – ej säkerställd	(vid ej säkerställda effekter, men lovande resultatbild)
Nära noll – ej säkerställd	(vid ej säkerställda effekter, utan lovande resultatbild)
Nära noll – säkerställd	(vid säkerställt uteblivna effekter)

Metastudiens resultat om kameraeffekter

Kamerabevakningen har minskat flera typer av brott, men inte våldsbrott

I sammanhanget brottsförebyggande effekter av kamerabevakning är det förstås oundvikligt att ställa sig frågan om vilken typ av brott det är som ska förebyggas och hur resultaten ser ut för olika kategorier av brott. I metastudien gjordes en indelning i fyra olika kategorier av brott, samt i kategorin *ordningsstörningar (disorder)*.

Tabell 1. Uppmätta effekter uppdelat på olika brottskategorier. Brottförändringen i experimentområdena jämfört med i kontrollområdena (i procent) samt antal studier.

Brottskategori	Signifikant positiv effekt	Brottförändring i procent	Antal studier	Effektkommentar
Narkotikabrott	Ja	-20 %	6	Säkerställd effekt
Fordonsbrott	Ja	-14 %	23	Säkerställd effekt
Egendomsbrott	Ja	-14 %	22	Säkerställd effekt
Våldsbrott	Nej	-	29	Nära noll – säkerställd
Ordningsstörningar	Nej	-	6	Nära noll – ej säkerställd

En nyhet jämfört med 2007 års metastudie är kategorin narkotikabrott, för vilken det framträder en sammantaget påtaglig effektnivå på 20 procents brottsreduktion (se tabell 1). Underlaget är visserligen endast sex primärstudier. Men det positiva resultatet är statistiskt signifikant. Den kamerabevakning som studerats har alltså sammantaget varit framgångsrik för att förebygga narkotikabrott på de bevakade platserna.

När det gäller kategorierna fordonsbrott och egendomsbrott visar studien att bevakningen lett till brottsminskningar, i båda fallen 14 procent. Resultaten bygger på ett stort antal primärstudier (23 respektive 22) och är statistiskt signifikanta. Tillsammans med resultaten om narkotikabrott ger det en betydelsefull indikation på att brott där gärningspersonerna är inställda på att begå brott låter sig förebyggas med kamerabevakning.

En brottskategori som uppmärksammas mycket och ger upphov till diskussioner och överväganden om kamerabevakning, är våldsbrott, exempelvis misshandel i anslutning till nöjesliv. Resultaten i metastudien visar dock att kamerabevakning sammantaget inte gett våldsförebyggande

effekter. Underlaget är ett stort antal primärstudier (29) och den sammanvägda effekten är nära noll. Det gör att resultatet här klassificeras i kategorin *Nära noll – säkerställd*. Sett i ljuset av de starkaste studierna i världen sammantaget har kamerabevakning alltså inte varit framgångsrik när det gäller att förebygga våldsbrott.

Avslutningsvis framkommer inte några belägg för att kamerabevakning sammantaget förmått förebygga ordningsstörningar. Den uppmätta effekten ligger nära noll och resultatet bygger på endast sex primärstudier, vilket är anledningen till att de övergripande resultaten här klassificeras som *Nära noll – ej säkerställd*.

Minskning på bilparkeringar och i bostadsområden, men inte i centrumkärnor

Centralt i diskussionen om kamerabevakning är om den fungerar olika bra på olika typer av platser. I metastudien gjordes en indelning i sex olika typer av platser, inklusive restkategorin *Andra platser* (se tabell 2).

Tabell 2. Uppmätta brottsförebyggande effektstorlekar uppdelat på sex typer av platser. Brottsförändring i experimentområden jämfört med i kontrollområden (i procent) samt antal studier.

Typ av plats	Signifikant positiv effekt	Brottsförändring i procent	Antal studier	Effektcommentar
Bilparkeringar	Ja	-37 %	8	Säkerställd effekt
Bostadsområden	Ja	-12 %	16	Säkerställd effekt
Särskilda områden med flerfamiljshus	Nej	-	10	Nära noll – ej säkerställd
Centrumkärnor	Nej	-	33	Nära noll – säkerställd
Kollektivtrafik	Nej	-	4	Minskning – ej säkerställd
Andra platser	Nej	-	5	Minskning – ej säkerställd

Bilparkeringar

Underlaget om kamerabevakningens brottsförebyggande effekt på bilparkeringar är inte stort, men resultaten visar tydligt att metoden fungerar på den typen av plats. Minskningen av brottsnivån uppmäts sammantaget till 37 procent, vilket är en stark och därtill statistiskt säkerställd brottsreduktion. Med en hög koncentration av bilar på en begränsad yta finns det förstås risk för brott (främst stöld ur och från respektive av bil), men den koncentrerade ytan ger ofta gynnsamma möjligheter att få bevakningen att fungera rent fysiskt, och själva brottsligheten är mer övervägd än exempelvis våldsbrottslighet, vilket tycks bidra till de positiva resultaten.

Bostadsområden

Jämfört med 2007 års metaanalys tillkom 2018 platskategorin bostadsområden, som baseras på 16 studier. Denna kategori omfattar ganska olika typer av miljöer och delvis olika brottstyper, som stölder och skadegörelse. Den minsta gemensamma nämnaren är att bevakningen skett i just bostadsområden, med undantag för de delar

av bostadsområdena som ryms inom andra platskategorier, såsom centrumkärnor, bilparkerings etc. Inte heller ingår bevakning i specifikt särskilda områden med flerfamiljshus, eftersom de fått en egen kategori.

Sammantaget konstateras en viss brottsminskning vid kamerabevakning i bostadsområden: 12 procent, relativt förändringen i kontrollområdena. Även om effekten inte är stark, är den statistiskt säkerställd. Utifrån denna samlade forskning har kamerabevakning i bostadsområden generellt sett alltså fungerat brottsförebyggande.

Särskilda områden med flerfamiljshus

I metastudien särredovisas resultat för det som på engelska kallas housing, mindre områden med flerfamiljshus för personer med svag ekonomi, inplacerade i större bostadsområden av olika slag. Detta är vanligt i bland annat USA och Storbritannien, men i Sverige har vi inga direkta motsvarigheter.

Bevakningen i de studerade områdena skedde utomhus, exempelvis mellan husen och vid entréer. Det sammanvägda resultatet visar att kamerabevakningen inte varit framgångsrik i brottsförebyggande hänseende. Effekten mätt i procentuell förändring av brottsnivåerna låg nära noll, sammantaget i de tio primärstudierna. Brå klassificerar resultaten i kategorin *Nära noll – ej säkerställd*. Anledningen till att nollresultatet inte bedöms som säkerställt, är att underlaget trots allt bara består av tio enskilda studier.

Centrumkärnor

Den typ av plats som kanske mest uppmärksammas vad gäller bevakning är centrumkärnor, som kan omfatta exempelvis gator, torg och parker. Det handlar om platser med många besökare och ofta nöjesliv, där det inte sällan finns problem med våldsbrott och ordningstörningar. För denna typ av plats finns flest primärstudier som lever upp till inkluderingskraven (33).

Sammantaget visar det stora antalet studier att kamerabevakning i centrumkärnor inte påtagligt minskat brottsnivåerna. Det finns visserligen en viss men svag lutning åt positiva effekter, men av tre testade sätt att beräkna effekter gav huvudberäkningen ett icke-signifikant resultat, och bara en av de kompletterande beräkningarna ett signifikant resultat. Till bilden hör att underlaget numera är omfattande och baseras på ett stort antal studier, som pekar på ingen eller möjligtvis en svag effekt. I denna situation placeras resultatbilden i kategorin *Nära noll – säkerställd*. Sammanfattningsvis visar metastudien att kamerabevakning i centrumkärnor hittills inte gett de eftersträvade brottsförebyggande effekterna.

Kollektivtrafik

I diskussioner om brottsförebyggande insatser, uppmärksammas ofta kollektivtrafiken. Där sammanförs många personer, som inte känner varandra, i avgränsade utrymmen i bussar och spårbunden trafik, med tillhörande hållplatser och stationer. Delar av kollektivtrafiken drar också till sig personer med problematisk livsföring, varav en del ägnar sig åt brott som drabbar andra trafikanter, trafikoperatörerna m.fl.

Det finns fortfarande ett underskott av bra studier om effekter av kamerabevakning i kollektivtrafiken. I metastudien befanns fyra studier kvalificerade för att inkluderas. Dessa studier ger sammantaget inget entydigt stöd för att bevakningen skulle ha varit framgångsrik, och den brottsminskning som framträder är inte statistiskt signifikant. Därför klassificeras resultaten i kategorin *Minskning – ej säkerställd*. De visserligen få studierna ger trots allt effektresultat som storleksmässigt inte är obetydliga, fast som sagt inte signifikanta. Framtiden får utvisa om effekterna får stöd i forskningen. I nuläget lutar det åt att det finns viss effekt, men bevisläget är svagt i och med avsaknaden av statistisk signifikans.

Omflyttning av brott respektive brottsförebyggande effektspridning

I samband med platsbaserade brottsförebyggande metoder som kamerabevakning diskuteras ofta risken för att brottsligheten flyttar till en annan plats snarare än förebyggs, vilket kallas omflyttning av brott. Å andra sidan kan brottsligheten till följd av insatsen minska även utanför själva insatsplatsen, vilket är en brottsförebyggande effektspridning. I metastudien presenteras resultat om omflyttning och spridning för de fem platskategorierna. Sådana effekter är dock främst av intresse om det finns effekt för en viss typ av plats, som för bilparkeringar och bostadsområden.

När det gäller bilparkeringar gjordes analyser av omflyttning av brott respektive brottsförebyggande spridning i fyra av de åtta primärstudierna. En av dem påvisade omflyttning, en påvisade spridning och de övriga två varken eller. När det gäller bostadsområden gjordes sådana analyser i elva av de tretton primärstudierna. Fyra påvisade spridning och en påvisade omflyttning, medan det i sex av studierna inte framkom vare sig omflyttning eller spridning. Den övergripande bilden blir att positiv spridning är vanligare än negativ omflyttning, men vanligast är att det inte finns tecken på någondera av dessa effekter.

De positiva effekterna härrör från aktiv kamerabevakning

Kamerabevakning kan vara passiv och bestå av kameror som spelar in och lagrar bilder utan att någon person aktivt hanterar utrustningen eller bilderna under bevakningen. Den kan dock också vara aktiv och innebära att personer i realtid tittar på bildmaterialet och utifrån det gör olika typer av insatser, såsom att säkerställa att viktiga företeelser fångas på bilderna, att informera andra berörda om vad som sker eller att förse brottsutredningar med bildmaterial. I översikten görs en indelning i passiv respektive aktiv bevakning.

Tabell 3. Uppmätta effekter uppdelat på om bevakningen var passiv eller aktiv. Brottsförändring i experimentområden i procent jämfört med i kontrollområden, samt antal studier.

Aktiv eller passiv bevakning	Signifikant positiv effekt	Brottsförändring i procent	Antal studier	Effektkommentar
Aktiv	Ja	-15 %	54	Säkerställd effekt
Passiv	Nej	-	11	Nära noll – ej säkerställd

Av metastudien framgår att flertalet primärstudier avser aktiv bevakning (54 jämfört med 11) och att det är sådan bevakning som ligger bakom de övergripande positiva resultaten (se tabell 3). För den mindre andelen passiv bevakning finns det inte någon säkerställd positiv brottsförebyggande effekt. Mot bakgrund av ett resultat nära noll men samtidigt ett begränsat underlag, klassificeras resultaten för passiv bevakning som *Nära noll – ej säkerställd*. Sammantaget visar forskningen att aktiv, men inte passiv, kamerabevakning fungerat brottsförebyggande.

Effekter då bevakningen kombinerats med flera andra insatser

När brottsproblem ska förebyggas är kamerabevakning ofta bara en av flera insatser som sätts in, utöver exempelvis bevakning av polis eller väktare, förbättrad belysning eller andra fysiska förändringar. Det gör det angeläget att få en bild av om bevakningen i sig är effektiv, eller om det krävs kompletterande insatser. I metastudien gjordes därför en indelning i om det var fråga om endast kamerabevakning, kamerabevakning plus en kompletterande insats eller kamerabevakning plus flera andra insatser. En förutsättning var dock att kamerabevakningen skulle vara den dominerande insatsen.

Tabell 4. Uppmätta effekter uppdelat på endast kamerabevakning, kamerabevakning plus ytterligare en insats samt kamerabevakning plus flera ytterligare insatser. Brottsförändring i experimentområden i procent jämfört med i kontrollområden, samt antal studier.

Andra insatser	Signifikant positiv effekt	Brottsförändring i procent	Antal studier	Effektcommentar
Bevakning plus flera andra insatser	Ja	-34 %	14	Säkerställd effekt
Bevakning plus en annan insats	Nej	-	26	Nära noll – säkerställd
Endast bevakning	Nej	-	36	Nära noll – säkerställd

Den av kategorierna för vilket det sammantaget framkommer en statistiskt säkerställd positiv brottsförebyggande effekt är när kamerabevakningen satts in tillsammans med flera andra insatser (se tabell 4). Brottsminskningen uppmättes då till 34 procent. För endast kamerabevakning eller kamerabevakning plus en kompletterande insats framkommer inte säkerställda effekter. Resultaten är relativt nära noll i kombination med att de bygger på många studier, vilket gör att de klassificeras som *Nära noll – säkerställd*. I sammanfattning visar de 76 enskilda studierna tillsammans att kamerabevakning fungerar om den skett tillsammans med flera andra insatser, men inte på egen hand eller med endast en kompletterande insats.

Positiva resultat från Storbritannien, negativa från USA

Resultatet i metastudien är uppdelat på de länder som kamerabevakningarna bedrivits i. Det handlar om fem länder samt restkategorin *Andra länder*.

Tabell 5. Uppmätta effekter uppdelat på olika länder. Brottförändring i experimentområden i procent jämfört med i kontrollområden, samt antal studier.

Land	Signifikant positiv effekt	Brottförändring i procent	Antal studier	Effektkommentar
Storbritannien	Ja	-20 %	34	Säkerställd effekt
Sydkorea	Ja	-	3	Minskning – ej säkerställd
Kanada	Nej	-	6	Nära noll – ej säkerställd
USA	Nej	-	24	Nära noll – säkerställd
Sverige	Nej	-	4	Nära noll – ej säkerställd
Andra länder	Nej	-	6	Nära noll – ej säkerställd

Flest primärstudier (34) gäller kamerabevakning i Storbritannien (se tabell 5). Det är också det enda land där bevakningen sammantaget visar signifikanta brottsminskningar (20 procent). Tre primärstudier om kamerabevakning i Sydkorea pekar i riktning mot en brottsförebyggande effekt, men utan att bli signifikant. För Kanada, Sverige och kategorin *Andra länder* handlar det om få primärstudier som inte indikerar positiva effekter, varför resultaten klassificeras som *Nära noll – ej säkerställd*. För USA, slutligen, finns det inte någon sammantagen signifikant brottsminskning trots ett stort antal primärstudier (24). Mot den bakgrunden klassificeras resultaten för USA i kategorin *Nära noll – säkerställd*.

Resultaten ger ett starkt stöd för att kamerabevakning generellt sett fungerat brottsförebyggande i Storbritannien, men däremot inte sammantaget i USA även om det finns studier med positiva resultat även från det landet. För övriga förekommande länder, varav ett är Sverige, är underlaget för litet för att kunna dra säkra slutsatser. I och med att den statistiska metaanalysmetoden bara förmår att visa effekten av en omständighet i taget, finns det ingen möjlighet att statistiskt undersöka om de skilda resultaten mellan Storbritannien och USA hänger samman med att bevakningen riktats mot exempelvis olika typer av brott och platser.

Sammantagen brottsminskning

Hittills har det redovisats resultat för olika typer av kategorier, som typer av brott, områden osv. I metastudien finns det också resultat om den sammanräknade effekten från alla 76 primärstudier, utan uppdelningar. Resultatet är en statistiskt säkerställd minskning av brottsnivåerna med 13 procent i de bevakade områdena, jämfört med i kontrollområdena (se tabell 6). Det är en positiv indikation, men frågan är hur resultatet ska tolkas eftersom det i så stor utsträckning beror på vilka former av kamerabevakning som studerats. Hade det gjorts och ingått fler studier om bevakning av exempelvis bilparkeringar, hade den samlade effekten av allt att döma blivit högre. På motsvarande sätt hade fler studier av bevakning mot våld antagligen lett till lägre samlad effekt. I avsnittet *Sammanställningen av primärstudier påverkar resultatbilden* nedan uppmärksammas frågan vidare.

I tillägg kan det konstateras att nivån var 16 procent i 2007 års metastudie, som då baserades på 41 av de 76 studierna som låg till grund för resultaten i 2018 års studie. Med ett tillskott av nyare och sammantaget fler studier har alltså den uppmätta effektstorleken justerats ned.

Tabell 6. Samlade uppmätta effektstorlekar. Brottförändring i experimentområden i procent jämfört med i kontrollområden, samt antal studier.

Samlade effekter på	Signifikant positiv effekt	Brottförändring i procent	Antal studier	Effektcommentar
Brottsnivåer	Ja	-13 %	76	Säkerställd effekt
Oro för brott	Nej	-	6	Minskning – ej säkerställd

Som nämnts finns det inte i metastudien resultat om andra typer av centrala effekter av kamerabevakning, som effekter på dirigerings av insatser eller på utredning och lagföring av brott. Det enda kompletterande effektområdet som det ges någon form av resultat för gäller oro för brott. Dock kunde endast 6 av 76 studier ligga till grund för resultaten i denna del (se tabell 6). Den begränsade analysen visar att de få studierna pekar i riktning mot en orosreducerande effekt, men effekten uppnår inte statistisk signifikans. Därför klassificeras resultatet som *Minskning – ej säkerställd*.

Reflektioner om metoderna i primärstudierna

Värdefullt med en samlad och objektiv effektbild

Den uppenbara fördelen med att sammanföra många studier och se de samlade resultaten är överblicken. När de ofta motstridiga resultaten från de enskilda studierna förts samman får man en uppfattning om den samlade effektbilden, och behöver då bara förhålla sig till den, i stället för att försöka tolka resultaten från många studier samtidigt. Metatekniken är också utvecklad för att upprätthålla ett objektivt förhållningssätt i hanteringen och tolkningen av de många delresultaten, vilket inte låter sig göras utan någon form av tydlig ram för metodanvändning och tolkning. Genom att systematiskt gå igenom den starkaste forskningen får man en säkrare generell effektbild än genom att konsultera några enskilda studier eller många studier utan noggrann systematik. Men det finns också utmaningar att hantera, bland annat vad gäller själva metoderna för primärstudierna.

Inte så starka grundupplägg i primärstudierna

För att kunna fastställa brottsförebyggande effekter vill forskarna ofta slumpvis fördela individer eller andra studerade enheter till antingen en experimentgrupp eller en kontrollgrupp. Sedan mäter man nivåerna av exempelvis brott efter insatsen – och jämför experimentgruppen med kontrollgruppen. Ett sådant upplägg, ett så kallat kontrollerat experiment, ger i regel goda möjligheter att fastställa effekter. Detta är dock vanligtvis inte möjligt vid platsbaserade insatser som kamerabevakning, eftersom antalet bevakade platser sällan är så många att de kan slumpfördelas till experiment- och kontrollområde. Ibland går det att genomföra ett så kallat naturligt experiment, men inte heller det är vanligt. Istället gör man vanligtvis före- och eftermätningar av antalet brott i ett bevakat område, och motsvarande mätningar i ett kontrollområde som saknar bevakning. Sådana upplägg ger inte lika starka möjligheter att dra säkra slutsatser som kontrollerade eller naturliga experiment. Det är dock upplägg av den typen som sammanställts i metastudien.

Det framhålls ibland att kamerabevakning ofta sätts in som ett svar på att en viss typ av problem har ökat, och att en viss ökning kan finnas kvar som en underliggande trend även efter insatsen (se exempelvis Priks 2015). Risken är då att en fortsatt brottsökning kan tolkas som att kamerabevakningen misslyckats, när det kanske snarare är så att brottsligheten hade ökat ännu mer utan bevakning. Å andra sidan

fluktuerar ofta lokala brottsnivåer så att ökningar följs av minskningar, vilket skulle kunna leda till överskattningar av effekter. Sådana potentiella problem är svåra att hantera med mindre starka forskningsupplägg, och det finns inget empiriskt underlag om den här typen av utmaningar i metastudien, så detta bidrar till att man får vara försiktig i tolkningen av resultaten.

Små primärstudier är ofta en utmaning

För att kunna fastställa en effekt av en brottsförebyggande metod krävs också att studien är tillräckligt omfattande. När det gäller kamerabevakning handlar det i praktiken vanligtvis om att det måste ha skett tillräckligt många konstaterade brott innan bevakningen sattes in. Ju fler brott initialt i experiment- respektive kontrollområdet, desto större möjligheter att statistiskt belägga alternativt förkasta en brottsreduktion. Som ett sätt att hantera utmaningen i föreliggande studie sattes en spärrnivå som bara inkluderade primärstudier med minst 20 brott under förmättningsperioden, i experiment- respektive kontrollområdet. Forskarna använde också en beräkningsmodell som på metanivå väger in primärstudiernas storlek, som ytterligare ett sätt att hantera storleksfaktorn. Däremot finns det inte i metastudien uppgifter om antalet brott initialt från de enskilda primärstudierna, vilket gör det svårt att bedöma om primärstudiernas storlek i dessa fall var en stor eller liten utmaning.

Framför allt resultat på relativt kort sikt

Det förekommer att kamerabevakning sätts in för att komma till rätta med problem i ett kort perspektiv. Men många gånger riktas intresset till metodens effekt under längre tid, som i sammanhanget kan vara många år. Primärstudiernas genomsnittliga uppföljningstider på de olika platstyperna var 12 månader på bilparkeringar, 19 månader i bostadsområden, 10 månader i särskilda områden med flerfamiljshus respektive 16 månader i centrumkärnor. Det innebär att forskningen och därmed även metaanalysen ger en bild av kamerabevakningens effekter inom relativt korta tidsspann.

Säkrare mätningar av egendomsbrott än av våldsbrott

Som beskrivits är den vanligaste effektvariabeln antalet polisanmälda brott på platserna.⁸ Det är väl känt att långt ifrån alla brott anmäls, samt att egendomsbrott som stölder av olika slag anmäls i högre grad än våldsbrott. Det gör att utfallsvariablerna för egendomsbrott antagligen ger bättre möjligheter att mäta brottsnivåer och fånga effekter än utfallsvariablerna för våldsbrott och ordningstörningar, vilket i sin tur gör det lättare att mäta effekter på platser som bilparkeringar än på platser som centrumkärnor, där problemen oftare är våldsbrott och ordningstörningar. När det å andra sidan gäller konstaterade narkotikabrott bygger de på ingripanden och antalet anmälda brott som

⁸ Andra förekommande datakällor var andra administrativa data än polisanmälda brott (särskilt för kollektivtrafik) samt surveydata (inte minst för särskilda områden med flerfamiljshus).

vanligtvis ses som mått på polisens insatser, vilket gör uppgifternas värde som effektvariabel osäker. Det är också så att kamerabevakning, särskilt sådan som är aktiv, kan bidra till att fler brott upptäcks och anmäls. Allmänt sett kan det vara positivt. Men eftersom motsvarande konsekvens inte finns i kontrollområdena, innebär det att forskningsupplägen har svårt att hantera denna utmaning. Det är inte belagt, men troligt, att problemet i så fall är mer framträdande beträffande effekter på exempelvis våldsbrott i centrumkärnor än på exempelvis fordonsbrott på parkeringar.

Reflektioner om metoden i metaanalysen

Kategorier sätter ramar för resultatredovisningen

När forskarna hade kommit fram till vilka studier som skulle inkluderas, vidtog arbetet med att kategorisera och koda in variablerna från de 76 studierna till den statistiska metaanalysen. De kategorier som då skapades ska bygga på och så väl som möjligt återge variabler från primärstudierna, samtidigt som variablerna hanterats olika i olika primärstudier och där inte alltid är tydligt beskrivna. Som en konsekvens av det blir en del av kategorierna i metastudien oprecisa. I metastudien redovisas exempelvis effekter uppdelat på ett antal brottskategorier, där en är våldsbrott. Men det framgår inte närmare vad som räknas in i våldsbrott, till exempel i vilken utsträckning sexualbrott och rån ingår eller ej. Man får helt enkelt acceptera det som en ungefärlig brottskategori. Motsvarande dilemma gäller även de andra brottskategorierna, samt för kategoriindelningen av platser som inte heller är precis. Eftersom det inte står helt klart vad dessa kategorier innehåller och inte innehåller och var gränserna dem emellan går, får man ha med sig denna osäkerhet i tolkningen av resultaten.

De kategoriseringar som används och som ligger till grund för resultatuppdelningar sätter också ramarna för hur resultaten kan tolkas gentemot olika tillämpningsområden. Indelningarna är gjorda ur ett internationellt perspektiv och är inte i alla fall överförbara till den svenska verkligheten. I Sverige efterfrågas exempelvis resultat om kamerabevakning i så kallade socialt utsatta områden, men studien innehåller inte någon sådan platskategori. Om man är försiktig kan man då istället använda resultaten från de resultat kategorier som finns, såsom *särskilda områden med flerfamiljshus*. Dessa har visserligen inte någon direkt motsvarighet i en svensk kontext och är inte direkt jämförbara med det som i Sverige kallas socialt utsatta områden, men resultaten kan ändå vara belysande om de tolkas varsamt. På motsvarande sätt kan även resultat kategorin narkotikabrott vara relevant om det handlar om bevakning mot narkotikabrottslighet i socialt utsatta områden, med nödvändiga förbehåll om att iaktta försiktighet.

Ungefärlig resultatnivå bakom till synes exakta resultat

Det första ledet i framräkningen av metaanalysens huvudresultat om bevakningens förebyggande effekter gäller den procentuella förändringen av brottsnivåerna på de bevakade platserna, relativt förändringen i

kontrollområdena. Framräkningen sker i några steg enligt en transparent metod, som är förankrad i metodläraren på området. Avgörande för om en minskning betraktas som en effekt är beräkningar av statistiska signifikanser. I metastudien används tre sätt att beräkna signifikanser, varav en är att betrakta som huvudberäkning och de två andra som kompletterande beräkningar.

Genom metodstegen har det gjorts ett antal metodval som har betydelse för effektstorlekar och om förändringar blir statistisk signifikanta. Utan att det skulle behöva vara metodmässigt felaktigt, skulle andra metodval kunna ha lett fram till något högre eller lägre framräknade effekter och statistiska säkerheter. De till synes exakta resultaten är alltså ett slags närmevärden. Särskilt viktigt är det att vara försiktig när resultaten jämförs med resultaten från andra metastudier eller med resultat från enskilda primärstudier, eftersom sätten att räkna kan skilja sig åt.

Sammansättningen av primärstudier påverkar resultatbilden

I metastudien är alltså det samlade effektresultatet en brottsförebyggande effekt av kamerabevakning på 13 procent. Men det sammanlagda resultatet bör i första hand ses som den sammanräknade effekten i själva studien, inte som den samlade totaleffekten av faktisk kamerabevakning generellt sett. För hade det genomförts och inkluderats fler studier av tillämpningsformer som visat sig vara framgångsrika (som bevakning på bilparkeringar), så hade resultatet blivit ännu bättre. Hade färre studier av det slaget kommit att inkluderas, så hade resultaten i stället försämrats. Resultatet är alltså inte bara beroende av om kamerabevakning visat sig fungera eller av vilka metoder som används för att mäta effekterna, utan är också en konsekvens av vilka former av kamerabevakning som forskarna valt att studera. Samma förhållande skulle kunna ligga bakom resultatet med övervägande positiva resultat från Storbritannien men inte från USA, det vill säga det kan vara en konsekvens av vilken form av kamerabevakning som studerats i de två länderna.

Osäkert att överföra internationella resultat till enskilt land

En omtalad utmaning är att resultat från internationella metastudier används som vägledning på nationell, regional eller lokal nivå i ett enskilt land som Sverige, medan resultaten i huvudsak är hämtade från några få andra länder med delvis andra förhållanden (se exempelvis Priks 2015). Det väcker förstås den klassiska frågan huruvida resultat på metanivå är generellt användbara eller om de snarare bara gäller som sammanfattning för de länder eller kontexter som grundresultaten är hämtade från. Eftersom sådant som brottslighet, bebyggelseförhållanden, samhällsplanering, regelverk, ansvarsförhållanden och arbetssätt skiljer sig åt, kan två tillämpningar av kamerabevakning som ytligt sett framstår som lika egentligen vara tämligen olika. Det gör att man måste räkna med att det finns ett inslag av land- och kontextberoende, och att vi inte riktigt vet i hur hög grad de samlade internationella huvudresultaten kan appliceras i ett enskilt land som Sverige.

Resultaten visar hittills uppmätta effekter, snarare än effektpotential

En fråga när det gäller uppmätta effekter av brottsförebyggande insatser är om resultaten ska tolkas som metodens förebyggande potential, eller om resultaten snarare ska ses som de hittills uppmätta effekterna, där potentialen kanske inte utnyttats fullt ut. Erfarenheter från Brås utvärderingar av kameraförsök är att det många gånger underskattas hur omfattande arbetsinsatser som krävs för att få verksamheten att fungera. Det gör att utvärderingarna i dessa fall inte kunnat svara på vilka effekterna är när metoden utnyttas fullt ut, utan bara kunnat redovisa effekterna när delar av potentialen använts. Den situationen torde inte vara unik för just de tillämpningar av kamerabevakning som Brå utvärderat. Mot den bakgrunden är tolkningen att metastudiens effektresultat inte ska ses som metodens maximala potential, utan som de effekter som hittills framkommit.

Trots metodutmaningarna borde starka effekter framgå

Som beskrivits finns metodutmaningar beträffande både primärstudierna och metaanalysen. Flera av dem handlar om svårigheter att identifiera faktiska effekter av kamerabevakning även om sådana i realiteten skulle finnas. Det går inte att slå fast, men framstår som rimligt, att metodbegränsningarna då främst skapar problem i de fall det handlar om förhållandevis svaga faktiska effekter. Det framstår däremot som mindre sannolikt att primärstudierna och metaanalysen skulle missa kraftiga faktiska effekter. Och det finns också exempel på tydliga och starka effekter på metanivå, som i fallet med bevakning på bilparkeringar, som påvisade relativa brottsminskningar på hela 37 procent.

Metaperspektivet ger bra översikt, inte detaljkunskap

Ett budskap i den här skriften är att metastudier kan bidra med viktiga insikter, men att det finns inbyggda utmaningar. Metaperspektivet ger översikt på ett svåröverskådligt område, men man måste ge akt på svårigheterna samt se resultaten som ungefärliga, inte direkt tillämpliga på enskilda besluts- och tillämpningsområden. Det är bra att få en skiss över landskapet, men enskildheterna framträder inte klart, och man riskerar att dra fel slutsatser om man försöker titta och tolka på detaljnivå.

Reflektioner om resultaten om kamerabevakning

Svårt att få effekt mot impulsiva brott, men lättare mot förberedda brott

Metastudien visar inte att kamerabevakning har någon påtaglig brottsförebyggande effekt på våldsbrott eller i centrumkärnor. Resultaten överensstämmer med Brås utvärderingar av fem försök i Sverige med bevakning i centrumkärnor, där det med ett undantag inte säkerställts förbättringar.⁹ Däremot påvisar studien brottsförebyggande effekter mot dels fordonsbrott, egendomsbrott och narkotikabrott, dels på bilparkeringar och i bostadsområden. När det gäller parkeringsgarage har Brå utvärderat två försök, som också de gav brottsminskningar (Brå 2003).

Utifrån metastudien är det inte möjligt att fastslå vad de här resultaten beror på – eller vilka komponenter som är avgörande för om bevakningen fungerar förebyggande eller inte. Det kan emellertid vara så att själva brottslighetens karaktär spelar en viktig roll. De brott som kamerabevakning bevisligen lyckats minska tenderar att vara mer förberedda (exempelvis egendoms- och narkotikabrott), jämfört med de brott och problem som inte minskat till följd av bevakning (exempelvis våldsbrott och ordningsstörningar). Det skulle i sin tur kunna vara anledningen till att bevakning fungerat i exempelvis bostadsområden, där egendomsbrott ofta står i fokus, men inte i centrumkärnor, där brottsligheten oftare utgörs av våld och ordningsstörningar. Att bevakningen tenderar att fungera bättre mot mer förberedda brott, som bilbrott, än mot impulsiva brott, som våldsbrott, har lyfts fram i en tidigare genomgång av 13 studier i Storbritannien (Gill och Spriggs 2005).

Därutöver kan också förhållanden på platserna ha betydelse. Fysiskt överskådliga platser, där relativt få personer vistas samtidigt (som bilparkeringar och allmänna platser i bostadsområden) är ofta enklare att övervaka än platser med trängsel (som centrumkärnor och kollektivtrafik). För att kamerabevakningen ska ha en brottsförebyggande effekt behöver de som vistas på platsen också känna till att den bevakas. Sådan kännedom torde vara mer utbredd på platser där besökarna är vana att vistas, som i bostadsområden, jämfört med platser som centrumkärnor,

⁹ Undantaget var ett försök i Malmö (Brå 2003). De övriga var ett försök i Helsingborg (Brå 2013), ett i Landskrona (Brå 2009) och två i Stockholm (Brå 2015).

där var och en av besökarna vistas mer sällan. Men det går som sagt inte att slå fast sådana tolkningar utifrån metaanalysen.

Som nämnts är tolkningen här att metaresultaten endast gäller de effekter som kamerabevakning bevisligen haft, inte den potentiella effekten vid ideal användning. Hållningen är därför *inte* att kamerabevakning inte skulle kunna fungera även mot våld och i centrumkärnor, trots att studierna sammantaget inte visar en positiv effekt. Sådana effekter har ändå belagts i enskilda studier, och i framtiden kan ny teknik också tänkas ge nya möjligheter. Man behöver också beakta att svårigheterna att mäta effekter är mer framträdande när det gäller våldsbrott och platser som exempelvis centrumkärnor. Hittills har det dock varit svårt att uppnå de önskvärda effekterna mot våldsbrott och i centrumkärnor, så pass svårt att det vanligtvis inte fungerat, medan svårigheterna uppenbarligen har varit mindre vid bevakning mot förberedd brottslighet (som fordons-, egendoms- och narkotikabrott) samt på parkeringar och i bostadsområden.

Kamerabevakning förutsätter grundanalys och investeringar

Forskning har visat exempel på att kamerabevakning inte väljs utifrån analyser av problemsituationer och vilka typer av åtgärder som vore mest ändamålsenliga, utan snarare utifrån en positiv grundinställning till själva metoden (Gill och Spriggs 2005). Användarna tänker sig kanske också att uppgiften är inköp av utrustning och installering, men att de förebyggande vinsterna sedan kan räknas hem med begränsade arbetsinsatser. Tidigare nämnda forskning från Storbritannien, såväl som erfarenheterna från den bevakning i centrumkärnor som Brå utvärderat, visar att det ofta är fråga om komplexa system som dels är krävande att utforma, dels kräver omfattande arbete för att fungera löpande. I det ingår arbetsinsatser för att driva och koordinera bevakningen och samverkan med andra operativa funktioner, som i fallet polisen exempelvis är med yttre personalstyrkor och med utredande funktioner. För att allt ska fungera behövs tillräckliga personresurser samt både initiala och återkommande utbildningsinsatser. Och för att få det till stånd krävs det tillräckliga ekonomiska resurser, som inte får underskattas. I en värld där de ansvariga instanserna alltid har ekonomiska ramar att förhålla sig till, betyder det att metoden måste finansieras antingen genom neddragningar av annan verksamhet eller genom ett ekonomiskt tillskott.

I metastudien finns det inga direkta empiriska resultat om hur kraftfull arbetsinsats som krävs för att kamerabevakning ska fungera brottsförebyggande. Däremot framgår sammantagna förebyggande effekter vid aktiv bevakning, men inte vid passiv och obemannad bevakning. Sammantagna effekter konstateras också när bevakningen kompletteras med minst två andra insatser, men inte annars. Resultaten indikerar att det alltså krävs lite mer investeringar och insatser för att få metoden att fungera.

Ett starkt resultat är också att kamerabevakning sammantaget gett brottsförebyggande effekter i Storbritannien, men inte i USA. Det är väl känt att man i Storbritannien lagt ned mycket arbete på att utveckla omfattande system med kamerabevakning, som även understötts med statliga insatser. Några liknande satsningar har det inte rapporterats om

från USA. Det är inte belagt att bakgrunden är att man i Storbritannien lagt mer kraft och energi på bevakningen, men i alla fall tänkvärt att de positiva resultaten kommer från en miljö där det gjorts medvetna och omfattande satsningar för att få metoden att fungera.

Kameraövervakningen är alltså inte någon en mirakelkur som alltid fungerar. Innan det kan avgöras vilken förebyggande metod som är bäst i det enskilda fallet, måste situationen analyseras och olika tänkbara åtgärder övervägas. Skulle valet falla på kamerabevakning, är ytterligare lärdomar att det ofta krävs ett väl planerat och kraftfullt arbete för att utvinna metodens potential. Dessutom behöver bevakningen vanligtvis kompletteras med andra insatser. I dessa delar tycks utmaningarna ha underskattats, inklusive vilka resurser som behöver aktiveras för att få bevakning att fungera.

Omflyttning av brott behöver inte vara ett misslyckande

I metastudien refereras till forskningen om omflyttning av brott respektive brottsförebyggande spridning. I studien redovisas sedan vissa resultat från studien, där de mest relevanta att uppmärksamma är platstyperna bilparkeringar och bostadsområden, för vilka det fanns positiva brottsförebyggande effekter. Resultaten indikerar att det är sällsynt att brotten omflyttas till andra platser än den bevakade – och lite vanligare att den positiva brottsförebyggande effekten i stället sprider sig utanför det bevakade området. Det enskilt vanligaste resultatet är dock att det inte finns tecken på vare sig omflyttning eller spridning.

Om spridning av brottsförebyggande effekter kan sägas att det är något alltigenom positivt. Omflyttning av brott är däremot förstås inte önskvärd, men det behöver ändå inte vara så att en förebyggande insats varit förgäves om brottsligheten flyttar till andra platser. Särskilt gäller det när det saknas direkta brottsoffer, som vid narkotikabrott och ordningsstörningar. Det kan exempelvis ha ett värde om väldigt synlig narkotikabrottslighet och tillhörande ordningsstörningar flyttar från ett centralt torg, eller någon annan plats som har stor praktisk och symbolisk betydelse för många, till någon mer undanskymd plats där den har mindre negativa följdverkningar i lokalsamhället. Dessutom visar forskning att inte hela brottsligheten brukar omflyttas, utan att den sammanlagda brottsnivån blir lägre i samband med omflyttningen (se exempelvis Wiesburd 2010).

Studier behövs om effekter på trygghet och på möjlighet att klara upp brott

Metastudien kan endast leverera ett begränsat resultat om huruvida kamerabevakning haft effekt på upplevelser av trygghet på de bevakade platserna. Några få studier visade positiva men inte säkerställda effekter på oro för brott. I en genomgång av 13 utvärderingar från Storbritannien fann Gill och Spriggs (2005) inte säkerställda effekter på upplevd trygghet. I utvärderingar av svenska försök har Brå uppmärksammat trygghetsnivåerna, med lite blandade resultat. I tre av fem försök identifierades tecken på ökad trygghet, men inte i resterande två

försök.¹⁰ I den svenska kontexten är frågan om kamerabevakningens effekter på upplevd trygghet central. Därför är det önskvärt att frågan uppmärksammas mer i framtiden i svensk forskning – och förhoppningsvis även genom bra studier i andra länder.

I Sverige riktas stort intresse mot kamerabevakningens förmåga att bidra till utredning av brott och lagföring av gärningspersoner. Den frågan tycks däremot sällan vara i fokus i forskningen internationellt sett (Ashby 2017), och i metastudien fanns det inte underlag för att belysa sådana effekter. Brå har däremot studerat användningen av kameramaterial i polisens brottsutredande verksamhet i tre tillämpningar. I en av dessa hade kameramaterialet inte använts i någon nämnvärd utstäckning (Brå 2009a), och i två fall hade det i liten utsträckning haft betydelse för möjligheterna att klara upp brott (Brå 2015). Inför framtiden finns det behov av fler studier om huruvida kamerabevakningen kan bidra till att brott klaras upp.

Metastudier bara en av flera kunskapskällor som kan användas

Denna skrift bygger helt på den metastudie som Brå publicerade i juni 2018. Samtidigt finns annan forskning och andra typer av kunskapsunderlag som kan användas för en samlad bedömning av kamerabevakning, för den som överväger att påbörja bevakning. Informationsmaterialet Kort om kameraövervakning, som Brå publicerade 2009 (Brå 2009b), är i väsentliga delar fortfarande tillämpligt, även om beskrivningen av tillstånd är föråldrad. Där, liksom i andra sammanhang där Brå ger kunskapsstöd till lokalt brottsförebyggande arbete, betonas vikten av att utgå från en analys av vilka problem som finns och vilka åtgärder som skulle kunna bidra till att förebygga problemen, en analys som valet av åtgärder sedan baseras på. Ofta är det flera samverkande åtgärder som bäst motverkar de identifierade problemen, vilket för övrigt går hand i hand med resultaten i metastudien, som visar att kamerabevakning generellt sett endast visat sig förbygga brott i kombination med kompletterande åtgärder.

En annan aspekt är lagstiftningen om kamerabevakning och de krav som ställs på ansvariga aktörer. Detta uppmärksammas dock inte i den här skriften, eftersom den utgår från metastudien och inte från de många andra tänkbara infallsvinklarna. Till saken hör att lagstiftningen och myndighetsansvaret i Sverige är stadda i förändring och att det i dagsläget inte är känt hur ordningen kommer att bli.

¹⁰ Tecken på ökad trygghet framkom dels i försök i Malmö och Helsingborg (Brå 2003), dels i Landskrona (2009). Däremot framkom inte tecken på ökad trygghet i två försök i Stockholm (Brå 2015).

Referenser

Ashby, M.P.J. (2017). *The Value of CCTV Surveillance Cameras as an Investigative Tool: An Empirical Analysis*. European Journal on Criminal Policy and Research (2017) 23: 441. <https://doi.org/10.1007/s10610-017-9341-6>.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *CCTV and Crime Prevention. A new Systematic Review and Meta-Analysis*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen*. Slutrapport. Rapport 2015:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen*. Delrapport 2. Rapport 2014:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen*. Rapport 2013:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009a). *Kameraövervakning i Landskrona. En utvärdering*. Rapport 2009:14. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009b). *Kort om kameraövervakning. Informationsbroschyr*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007a). *Closed-Circuit Television Surveillance and Crime Prevention. A Systematic Review*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007b). *Kameraövervakning och brottsprevention. En systematisk forskningsgenomgång*. Rapport 2007:29. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte*. Rapport 2003:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Gill, M. och Spriggs, A. (2005). *Assessing the impact of CCTV*. Home office research study 292. London: Home Office.

Priks, M. (2015). *Verksamma insatser mot brott. En ESO-rapport om orsak och verkan*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:4. Stockholm: Regeringskansliet.

Weisburd, D. (2010). *The Importance of Place in Policing. Empirical Evidence and Policy Recommendations*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Kamerabevakning är en uppmärksammas metod för att förebygga brott, och det har gjorts många studier runt om i världen om dess effekter. Studierna har gällt olika tillämpningsformer och har genomförts med olika undersökningsmetoder, vilket gör det svårt att få en samlad resultatbild.

Brå har därför låtit göra en metastudie, baserad på den starkaste forskningen på området, världen över, som sammanställt de sammantagna effekterna. Rapporten, som publicerades 2018, heter *CCTV and Crime Prevention. A new Systematic Review and Meta-Analysis*.

Denna skrift sammanfattar resultaten från metastudien, som ger en användbar resultatöverblick men som kan vara svåra att ta till sig utan introduktion och vägledning. Skriften innehåller också reflektioner över forskningsunderlaget och metastudiens metoder och resultat.

Skriften är tänkt att vara användbar vid beredning inför beslut om huruvida kamerabevakning ska användas, och andra sammanhang där det finns behov av fördjupad information om vad forskningen säger om bevakningens brottsförebyggande effekter.



Brå
Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE