

KAMERABEVAKNING SOM BROTTSFÖREBYGGANDE ÅTGÄRD

ETT EVIDENSBASERAT BESLUTSSTÖD SAMT
VÄGLEDNING
VÅREN 2019

Samordnare brottsförebyggande arbete

Fredrik Granhag

fredrik.granhag@lansstyrelsen.se

010 – 224 43 25

Camilla Tjernberg

camilla.tjernberg@lansstyrelsen.se

010 – 224 45 21



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

EVIDENSBASERAT BESLUTSSTÖD FÖR KAMERABEVAKNING

Med stöd av forskning finns, givet vissa omständigheter, argument för att kamerabevakning har en brottsförebyggande effekt. Samma forskning visar också att det finns situationer där kamerabevakning inte resulterat i någon tydlig brottsförebyggande effekt. Genom att ta ställning till följande frågor kommer ett mer välgrundat beslutsunderlag skapas inför en eventuell investering i kamerabevakning.

Vilken typ av brott har vi problem med?

Forskningen visar sammantaget att kamerabevakning tycks ha större effekt på viss typ brottslighet. Görs en uppdelning mellan *planerade* och *spontana brott*, så är det framförallt på planerade brott som kamerabevakning har effekt. Exempel på planerade brott är narkotika-, stöld- och bilbrott. Till spontana brott räknas bland annat våldsbrott. Således, ta ställning till om aktuell brottslighet kan beskrivas som ett planerat brott, då det är mer sannolikt att kamerabevakning har en brottsförebyggande effekt på dessa brott.

Vilka platser sker problemen på?

Forskningen visar att kamerabevakning har större effekt på vissa platser och mindre på andra. Exempel på områden där kamerabevakningen ger effekt är: parkeringsplatser och bostadsområden. Gällande centrumkärnor så visar forskningen att kamerabevakning inte haft någon tydlig effekt. Angående specifika platser så bör de analyseras i samspel med vilken typ av brottslighet som sker på aktuell plats (planerad eller spontan).

Vilka övriga insatser kommer vi genomföra?

Från forskningen framgår att kamerabevakningen behöver kompletteras med ytterligare insatser för att nå önskvärd effekt. Exempel på insatser som tillsammans med kamerabevakning visat på effekt är: skyltning om kamerabevakning, förbättrad belysning samt beskärning av buskar och träd.

Vilken budget har vi för insatserna?

Ett korrekt ekonomiskt underlag för kamerabevakning bör utöver kostnaden för utrustning, installation och drift också beakta kostnaden för personella resurser som krävs för att aktivt följa bevakningen. Forskningen visar att *aktiv* kamerabevakning ger mer tydlig brottsförebyggande effekt, medan *passiv* kamerabevakning inte visar på lika tydlig effekt. Budgeten bör också omfatta kostnader för t.ex. skyltning om kamerabevakning och förbättrad belysning. Om satsningar på kamerabevakning kommer ske på bekostnad av andra, pågående eller tänkbara, insatser är det angeläget att utreda vilka konsekvenser det kan resultera i.

Hur kommer insatsen utvärderas?

Adressera tidigt på vilket sätt som insatsen skall utvärderas. Förbered före- och eftermätningar. Undersök om det finns något område som kan fungera som ”kontrollgrupp” d.v.s. en likvärdig plats med likartade problem, där insatser inte genomförs. Beakta problematiken kring mörkertal och fluktuationer i den lokala brottsligheten när effekten skall utvärderas.

KAMERABEVAKNING: VÄGLEDNING

Detta arbete utgår från publikationerna *CCT and Crime Prevention* (Brå, 2018a)¹ samt *Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande?* (Brå, 2018b)². För den läsare som är intresserad av att fördjupa sig gällande forskning om kamerabevakning rekommenderas ovanstående studier.

Resonemangen nedan kring kamerabevakning är ett urval av de olika aspekter som diskuteras mer utförligt i de två publikationerna från Brå. Dessutom är det en tolkning av resultaten och det kan inte uteslutas att någon annan författare skulle göra en annan tolkning.

Angående rapporten (Brå, 2018a) som utgör grunden för nedanstående resonemang så är det viktigt att beakta att det är en *metastudie* dvs en sammanställning av flera vetenskapliga studier. Därmed, när till exempel effekten av kamerabevakning redovisas, så är det en sammanvägning av resultat från flera enskilda studier och även om det sammanställda resultatet visar på till exempel positiv effekt så är det möjligt att någon enskild studie visar resultat åt motsatt håll.

Den grundläggande brottsförebyggande idén angående kamerabevakning är att den i första hand syftar till att avskräcka från brott. Den bärande tanken är att potentiella brottslingar avstår från att begå brott i och med att platsen bevakas.

Två nödvändiga villkor måste därmed uppfyllas:

- (1) de potentiella brottslingarna måste veta om att platsen är kamerabevakad;
- (2) de potentiella brottslingarna agerar rationellt.

Vidare är det tänkbart att kamerabevakning kan ha andra och mer indirekta effekter, som att polis kan dirigeras till en plats och avstyra brott samt att utredningar effektiviseras genom kamerabevakning (högre upplärning) och att detta i förlängningen också kan ha en avskräckande för den rationella brottslingen.

Olika brottskategorier – olika effekt

I sammanställningen av forskningen har effekt kopplats till olika brottskategorier.

Tabell 1

Brottskategori	Positiv effekt	Förändring procent	Effektkommentar
Narkotikabrott	Ja	-20%	Säkerställd effekt
Fordonsbrott	Ja	-14%	Säkerställd effekt
Egendomsbrott	Ja	-14%	Säkerställd effekt
Våldsbrott	Nej	-	Nära noll, säkerställd
Ordningsstörningar	Nej	-	Nära noll, ej säkerställd ³

¹ CCTV and Crime Prevention A new Systematic Review and Meta-Analysis. Av Eric L. Piza, Brandon C. Welsh, David P. Farrington and Amanda L. Thomas, Brå 2018

² Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande? Resultat från en metastudie samt reflektioner om metoder och resultat. Brå 2018

³ Effekt "ej säkerställd" beror främst på för få studier, men de som finns visar ej på effekt.

Tabell 1 visar att för tre typer av brott (narkotika-, fordons-, och egendomsbrott) resulterar kamerabevakning i en påtaglig effekt. För två typer av brott (våldsbrott och ordningsstörningar) visar forskningen att sammantaget framkommer ingen effekt. Det är möjligt att dela in dessa brottkategorier i två grupper: (a) planerade och (b) mer spontant uppkomna brott. Det är framförallt i gruppen *planerade brott* som kamerabevakning visar sig ha effekt. I den gruppen finns narkotikabrott, fordonsbrott och egendomsbrott.

Vad gäller gruppen *spontant uppkomna brott* visar det sammanvägda resultatet från forskningen att kamerabevakning inte har effekt. Till gruppen hör våldsbrott och ordningsstörningar. Viss reservation måste göras kring brottstypen (eller kanske snarare problemet) ordningsstörningar där resultatet bygger på för få studier. Desto fler studier har undersökt kamerabevakningens effekter på våldsbrott och det sammanvägda resultatet pekar mot att kamerabevakning inte har någon brottsförebyggande effekt på våldsbrott.

Olika platser – olika effekt

Det visar sig att kamerabevakning har olika stor effekt beroende vilken typ av plats det är som övervakas. Flera typer av platser har undersökts i de olika studierna som har använts som underlag i metastudien. I vissa fall, på grund av för få studier, gällande specifika platser har inte ett resultat kunnat säkerställas. En intressant sådan plats är *kollektivtrafik* där en minskning av brott har identifierats men på grund av för få studier har den inte kunnat säkerställas. Tre typer av platser har säkerställda resultat, se tabell 2 nedan.

Tabell 2

Typ av plats	Positiv effekt	Förändring procent	Effektkommentar
Bilparkeringar	Ja	-37%	Säkerställd effekt
Bostadsområden	Ja	-12%	Säkerställd effekt
Centrumkärnor	Nej	-	Nära noll, säkerställd

Av tabell 2 framgår att kamerabevakning har olika stor effekt beroende på vilken plats som bevakas. Det finns goda skäl att reflektera över vilken typ av brottslighet som utmärker olika typer av platser, med andra ord beakta de resultat som presenterades i tabell 1 (angående brottkategorier) och grupperingen *planerade* och *spontana* brott.

Gällande *centrumkärnor*, vilken är den vanligast utvärderade platsen, så visar sammanställningen att kamerabevakning inte på ett påtagligt sätt minskat brottsligheten vid dessa platser. Att ett stort antal centrumkärnor är utvärderade förklaras av det enkla faktum att det är platser som i högre grad än andra har kamerabevakats, vilket i sig kan tolkas som att tilltron till kamerabevakning har varit särskilt stor för den typen av platser. Till skillnad från bilparkeringar och bostadsområden, så präglas centrumkärnor i högre grad av våldsbrott och ordningsstörningar d.v.s. mer spontant uppkomna brott.

Aktiv eller passiv kamerabevakning?

I utvärderingen har forskarna tagit ställning till om effekten av kamerabevakningen påverkats av om den varit passiv eller aktiv. Med *passiv* kamerabevakning menas kameror som spelar in och lagrar bilder utan att någon mänsklig hand hanterar bilderna under bevakningstiden. *Aktiv* kamerabevakning utmärks istället av att personer följer bildmaterialet i realtid och aktivt kan välja att göra olika insatser,

som t.ex. informera berörda om vad som sker; säkerställa att viktigt material fångas på film och därmed kan bli användbart vid utredningar. Flertalet av de utvärderade kamerabevakningarna utmärktes av *aktiv* bevakning och bland dem kunde också en positiv effekt konstateras. Endast ett fåtal utvärderade kamerabevakningar utmärktes av passiv bevakning, men resultaten pekade mot avsaknad av brottsförebyggande effekt. Således, för att åstadkomma en brottsförebyggande effekt, framstår aktiv bevakning som mest lämplig.

Kamerabevakning i kombination med andra insatser

I sammanställningen av de olika forskningsrapporterna framgår tydligt att om kamerabevakning är den enda insats som sätts in så är det mindre troligt att den kommer ha någon effekt. För att en brottsförebyggande effekt skall uppnås pekar forskningen mot att kamerabevakning behöver kompletteras med ytterligare insatser.

Vid presentation av tidigare forskning framkommer vilka insatser som har kompletterat kamerabevakningen, till exempel: förbättrad belysning, beskärning av buskar och träd, närvaro av säkerhetspersonal, skyltar om kamerabevakning, inhängning/staket, ”help-points” (för att kunna komma i kontakt med bevaknings-, kontrollrum). De vanligaste åtgärderna som har kompletterat kamerabevakning är *skyltar om bevakning* och *bättre belysning*.

Reflektioner och reservationer gällande kamerabevakning

Det vanligaste forskningsupplägget i de genomförda studierna är att det görs före- och eftermätningar av antalet brott i ett bevakat område och att jämförelser görs med ett obevakat område. Inte sällan sätts kamerabevakning in som ett svar på att en viss typ av brottslighet, vid en viss plats, har ökat kraftigt. En reservation är att fortsatt brottsökning, trots att kamerabevakning satts in, alltför ensidigt tolkas som ett misslyckande. En alternativ tolkning kan vara att brottsökningen hade varit betydligt kraftigare utan kamerabevakning dvs en fortsatt ökning av brott kan dölja en faktisk effekt av kamerabevakning.

En reflektion gäller de fluktuationer som ofta utmärker lokala brottsnivåer, där ökning följs av minskningar. I praktiken kan det innebära att insatser, som t.ex. kamerabevakning, sätts in i anslutning till ökade brottsnivåer och viss risk föreligger då att effekterna överskattas och tillskrivs den specifika insatsen, då en mer rimlig förklaring vore en hänvisning till återkommande fluktuationer.

Vidare vad gäller *mörkertal* dvs relationen mellan faktisk brottslighet och polisanmäld brottslighet så bör relationen uppmärksammas särskilt i samband med utvärdering av effekter. De brottskategorier där kamerabevakning har en konstaterad brottsförebyggande effekt är också brott som utmärks av relativt låga mörkertal, som t.ex. egendomsbrott (stöld) och bilinbrott. Medan våldsbrott, där någon brottsförebyggande effekt som följd av kamerabevakning inte kunde fastställas, utmärks av höga mörkertal dvs relativt få brott kommer till polisens kännedom. Generellt gäller att det är mer komplicerat att uttala sig om effekter gällande brottslighet med höga mörkertal då potentiella effekter kan förväxlas med förändring av anmälningsbenägenhet.

Angående specifikt narkotikabrott så är förändringar av antalet anmälda brott ofta en spegling av de insatser som görs från polisens sida. Av den anledningen behöver polisens insatser (ökning/minskning/konstant) beaktas då effekten på anmälda narkotikabrott skall utvärderas.

Ytterligare en relevant reflektion är mellan brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete. Det är tänkbart att kamerabevakning (åtminstone initialt) leder till att fler brott anmäls, utreds och klaras upp som en effekt av kamerabevakning. Ett resultat som i sammanhanget, trots ett ökat antal anmälningar, måste framstå som en önskvärd effekt av kamerabevakning.

Att välja kamerabevakning - analys eller magkänsla?

Från forskningen finns exempel på att valet att satsa på kamerabevakning snarare görs utifrån en positiv inställning till metoden som sådan, än genom analys av den aktuella problemsituationen. Det pekas också på risken med att investeringar begränsas till inköp och installation av kameror och därefter förväntas en brottsförebyggande effekt uppstå.

Det är angeläget att, i samband med diskussioner om kamerabevakning som brottsförebyggande insats, vara medveten om att (1) bevakningen bör vara *aktiv* och kommer därmed kräva personella insatser samt att (2) kamerabevakningen *behöver kompletteras med ytterligare insatser*, som t.ex. information/skyltar om att bevakning pågår samt förbättrad belysning. Utifrån ett ekonomiskt perspektiv bör särskilt frågan om aktiv bevakning adresseras då det förmodligen kan innebära betydande kostnader. Om det inte finns resurser för aktiv bevakning bör även den initiala kostnaden för utrustning och installation omprövas parallellt med att andra brottsförebyggande insatser på allvar bör övervägas.