



New York som förebild?

Det har gått mer än tio år sedan polisen i New York införde de arbetsmetoder som kommit att kallas New York-modellen. Brottsligheten fortsätter att sjunka men kritiska röster hörs också. Vilka lärdomar kan man dra? Och vilken inverkan har egentligen polisarbetet på brottsutvecklingen?

TEXT OCH FOTO: JEANETTE NEIJ

DET ÄR LÖRDAGSEFTERMIDDAG sent i oktober på 86:e gatan vid Tredje avenyn. Stadsdelen heter Upper East Side och ligger en bit norrut på Manhattan öster om Central Park. Inom bara ett par kvarter syns i folkvimlet tre poliser vid tre olika gathörn, två cyklande poliser som sakta cirklar runt i kvarteren och två parkerade polisbilar. I den ena sitter två poliser och äter en sen lunch.

Nu är inte Upper East Side ett problemområde, tvärtom. Det är helt

enkelt vanligt att se poliser på gatorna i New York. Polisstyrkan ökades under 1990-talet med närmare 28 procent till över 40 000 när den var som störst för tre-fyra år sedan. I dag har styrkan minskats till knappt 36 000 (september 2004), vilket betyder drygt 440 poliser per 100 000 invånare.

Men en stor polisstyrka i sig räknas inte direkt som en del av New York-modellen, som började införas under första hälften av 90-talet.

Även om en ökning av antalet poliser bidrog till att de nya arbetssätten kunde genomföras, så är det framför allt hur poliserna numera arbetar som kommit att känneteckna de nya strategierna – strategier som hyllas av vissa medan andra höjer ett varningsfinger. Vilken sida har rätt?

INNAN VI SÖKER SVARET gäller det att reda ut vad New York-modellen egentligen går ut på. Det ena benet i modellen handlar om kraftigt ökade polisiära insatser mot så kallade livskvalitetsbrott. Mindre allvarliga brott som exempelvis klotter, offentligt urinerande, vandalisering, tjuvåkning och fylleri på gatan anses störa ordningen och signalera att samhället saknar kontroll över den offentliga miljön. Man brukar säga att polisen arbetar efter en nolltoleransmodell. Tesen är att om någon kommer undan med den typen av brott, leder det dels till en signal om att det är okej, vilket kan få andra att begå brott, dels till att de som begått brot-

tet begår grövre brott nästa gång – något som dock inte är vetenskapligt klarlagt.

Redan innan Rudolph Giuliani valdes till borgmästare i New York 1993 hade polisen riktat in sig på vissa livskvalitetsbrott, men det är Giulianis krafttag mot speciellt mindre allvarliga brott över hela linjen som brukar räknas som startpunkt för polisens nya fokus på livskvalitetsbrott. Detta innebar också att lokala polischefer gavs betydligt större befogenheter.

NEW YORK-MODELLENS andra ben utformades året efter Giulianis tillträde. Han hade då utsett en ny polischef, William Bratton, som införde ett nytt system för brottsbekämpning. Polisen började använda så kallade Compstat-processer. Utgångspunkten är brottsdatasystemet Compstat där brottsanmälningar förs in i en databas och redovisas direkt i veckorapporter ända ner på polisdistriktsnivå. Brottsutvecklingen följs hela tiden upp och de lokala cheferna får stå till svars för en eventuell ökning vid möten varje vecka – eller lära av varandra vid nedgång. I områden med stora problem sätts betydande insatser in snabbt, något som särskilt har utvecklats genom programmet

”...New York-polisen har haft stor inverkan på brottsligheten genom att återställa och upprätthålla ordning, decentralisera problemanalyser och problemlösande samt arbeta mer brottsförebyggande.”



Brottsligheten i Central Park har sjunkit med över 80 procent på tio år.

”I Sverige är det främst New York-modellens första ben – hårdare tag mot livskvalitetsbrott – som hamnat i centrum i debatten. Det andra benet har sin utgångspunkt i brottsdatasystemet Compstat där brottsanmälningar förs in i en databas och redovisas direkt i veckorapporter ända ner på polisdistriktsnivå... I områden med stora problem sätts betydande insatser in snabbt...”

Operation Impact sedan 2003. Brattons ledarstil med tuff och ibland förödmjukande utfrågning av sina polisområdeschefer vid veckomötena, har numera ersatts av den nuvarande polischefen Raymond Kellys mer kollegiala framtoning.

När Compstat infördes reformerades också polisens organisation. I stället för stora centrala enheter lades resurserna och ansvaret ut lokalt.

På New York-polisens egen webbplats beskrivs Compstat-processen som ”en revolution när det gäller styrning av polisverksamhet”. Många kriminologer är benägna att hålla med.

– Det är ingen tvekan om att Compstat var nyskapande. Dess viktigaste bidrag har varit att få poliser

intresserade av brottsstatistik, menar Richard Rosenfeld på University of Missouri.

– Compstat var viktigt eftersom det ändrade polisens beteende, säger Alfred Blumstein, ordförande i ett nationellt konsortium för våldsforskning och redaktör för boken *The crime drop in America* från 2000.

Polisforskaren Eli Silverman vid John Jay College i New York är en annan Compstat-förespråkare som ser systemet som ett effektivt styrinstrument.

– Det kan exporteras, men problemet är att många städer har gjort det genom att enbart anamma statistiken utan att göra de organisatoriska reformerna.

Han är orolig för att om arbets sättet används för att samla kontroll i organisationsledningen och inte erbjuder flexibilitet på distriktsnivå.

– Jag ser tyvärr några exempel på hur en sådan centralisering är på väg in i polisorganisationen på sina ställen i New York, säger han.

I Sverige är det främst New York-modellens första ben – hårdare tag mot livskvalitetsbrott – som hamnat i centrum i debatten. Några år efter införandet, när det visade sig att brottsligheten i New York minskade stort, hördes röster från politiskt, massmedialt och vetenskapligt håll om att det borde införas nolltolerans även i Sverige. Under 1997 och 1998 diskuterades för och emot även i flera artiklar i *Apropå*.

En av debattörerna var Johannes Knutsson, professor vid Polishögskolan i Oslo och även verksam vid svenska Polishögskolan. Han är positiv till alla delar i New York-modellen, åker själv hellre tunnelbana i New York än i Oslo, men ser att det finns kritiska moment med polisens tuffare tag.

– Man gick kanske för långt ibland. Polisen är ju ett maktinstrument man ska hålla ögonen på. Det är klart att det kan bli spänningar mellan polisen och grupper med hög brottslighet. Men jag menar att det finns ett par saker att fundera över för Sveriges del, till exempel områdesansvar så att någon äger brottsligheten, säger han, och menar att det leder till ett tryck som går neråt i organisationen.

ATT GE CHEFERNA personligt ansvar tycker även Jerzy Sarnecki, professor i kriminologi vid Stockholms universitet, är ett sympatiskt inslag i New York-modellen, liksom att det inte tillåts bus på gatorna. Compstat-processerna ser han dock inte som helt oproblematiske. Om en polis chefs framtid bygger på ett positivt resultat i statistiken finns det alltid risk för förskönande av siffror eller ytlig anpassning. Även om Compstat är ”en slags dröm om det problemorienterade polisarbetet”, så anser han att arbetssättet måste kompletteras.

– Vilket fungerar till exempel mest förebyggande – att skaffa bostäder åt hemlösa eller att tillsätta fler poliser?

I övrigt anser Jerzy Sarnecki att möjligheten att använda New York-modellen i Sverige är ”den största kriminalpolitiska myten i Sverige”.

– Polisiärt arbete måste tillämpas med omdöme. Man har inte tänkt på vilka konsekvenser det kan få när man sopar bort hemlösa och tiggare från gatorna och särbehandlar minoriteter. Den typen av åtgärder är inte gratis. Det går inte att utföra nolltolerans i ghetton utan att människor blir arga, ledsna, upprörda och känner sig diskriminerade, säger han.

Samma uppfattning har brottsforskaren Richard Rosenfeld.

– Om du plockar upp folk för småsaker och ökar antalet poliser i ett område är det receptet för en potentiellt större spänning och

fientlighet mellan grupper.

Sedan 1993 tar det fristående organet New York Civilian Complaint Review Board hand om anmälningar mot polisen. Enligt deras statistik fick New York-polisen fler klagomål mot sig efter 1993 då polisen började utöva nolltolerans. Antalet sjönk igen 1999 men har sedan dess stigit varje år, för att 2003 vara uppe på sin högsta nivå sedan tio år tillbaka, med undantag för 1996.

En forskare som delvis ser en naturlig förklaring till det är Alfred Blumstein.

– Medborgarna glädde sig åt polisens hårdare tag i början av 90-talet när brottsligheten var hög, men när brottsligheten har gått ner blev man mer bekymrad, säger han.

”I övrigt anser Jerzy Sarnecki att möjligheten att använda New York-modellen i Sverige är den största kriminalpolitiska myten i Sverige. Polisiärt arbete måste tillämpas med omdöme. Vilket fungerar till exempel mest förebyggande – att skaffa bostäder åt hemlösa eller att tillsätta fler poliser?”



Gatuförsäljare klagar över polisens tuffa tag mot dem.

”För många av medborgarna är ändå det viktigaste att New York har blivit en säkrare stad. Mellan 1993 och 2003 gick antalet anmälda rån ner med 70 procent. Det anmäldes 54 procent färre fall av grov misshandel, 71 procent färre inbrott, 45 procent färre fall av grov stöld och 79 procent färre bilstölder.”



Samverkan med närsamhället är viktigt för New York-polisen.

Faktum kvarstår att svarta män mellan 15 och 34 år är kraftigt överrepresenterade som offer för polisöverträdelser. Efter att tre svarta obebäpnade män dödades av poliser inom loppet av 13 månader 1999–2000 var det många oroliga föräldrar till svarta och latinamerikanska tonårssöner som förmanade sina barn att uppträda extremt försiktigt vid möte med polisen.

ETT ANNAT PROBLEM är de långsiktiga effekterna av att polisen griper och fängslar många fler personer för mindre allvarliga brott. Olika studier visar på svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden om man finns i polisens register och att den som åkt dit för ett mindre brott kan få lägre tilltro till polisen.

Men för många av medborgarna är ändå det viktigaste att New York har blivit en säkrare stad. Antalet anmälda mord och dråp har gått ner med närmare 70 procent mellan 1993 och 2003. Mellan 1993 och 2003 gick även antalet anmälda våldtäkter ner med 42 procent och antalet anmälda rån med 70 procent. Det anmäldes 54 procent färre fall

av grov misshandel, 71 procent färre inbrott, 45 procent färre fall av grov stöld och 79 procent färre bilstölder.

Samtidigt är inte brottsminskningen i New York unik. Den nationella brottsstatistiken visar att sett över en tioårsperiod har våldsbrotten gått ner med 26 procent i hela landet. Även antalet brott mot egendom har sjunkit. FBI:s senaste nationella

brottsstatistik, som släpptes den 25 oktober, visar en minskning av våldsbrott med 3 procent mellan 2002 och 2003 för hela landet. New York stod för 24 procent av den nationella brottsminskningen under 2003. För all brottslighet var minskningen i New York 6 procent mellan 2002 och 2003, medan den var 0,5 procent nationellt. Antalet brott per 100 000 invånare var 2 917 i New York, vilket gör att staden hamnar på bästa plats i en jämförelse av brottsligheten i USA:s tio största städer. På sista plats landar Dallas med 9 328 brott per 100 000 invånare, följt av Detroit och Phoenix.

FRÅGAN ÄR DÅ om det är New York-polisens nya arbetssätt som har reducerat brottsligheten. Forskningen hittills på området visar att det finns olika uppfattningar om vad som har spelat in. De flesta är dock överens om att det egentligen finns för lite forskning för att det ska gå att säga något med säkerhet.

– Vi vet helt enkelt inte. Vi kan definitivt gå längre [i forskningen] än vi har gjort och samla data från många fler städer, menar Richard Rosenfeld, som publicerade artikeln *The case of the unsolved crime decline* i *Scientific American* i februari 2004.

Han håller nu på att avsluta ett forskningsprojekt där man har tittat på 95 stora städer i USA och jämfört hur brottsligheten har utvecklats. För 88 av dessa städer visar statistiken minskad brottslighet liknande den i New York.

– Skulle inte resultatet ha varit



Hövlighet, professionalism och respekt blev New York-polisens motto på 90-talet.

större i New York om New York-polisen hade haft stor inverkan på brottsligheten?

Compstat sägs vara en orsak till brottsminskningen, men Richard Rosenfeld menar att ingen kan säga om processen har spelat den rollen eftersom brotten har minskat även i städer av samma storlek som New York som inte har Compstat.

– Och även om det är en fortsatt brottsminskning i New York och andra städer skulle få en uppgång så betyder inte det att polisen måste vara orsaken, säger Rosenfeld.

Han nämner i stället tre andra orsaker som kan ha spelat in för att sänka brottsligheten: förändringar på narkotikamarknaden, inlåsning av brottslingar och 90-talets ekonomiska uppsving.

Crackepidemin tog stopp en bit in på 90-talet efter att ha härjat sedan mitten av 80-talet. Langare med skjutvapen som tidigare bevakat sina gatuområden och rekryterat och beväpnat fler unga langare försvann när suget efter crack sjönk och marijuana blev den populärare drogen. Marijuana förknippas inte med våldsbrott på samma sätt som crack och kokain. Denna omvandling av drogmarknaden ser flera forskare som en av de viktigare anledningarna till brottsminskningen i USA under 90-talet.

Att fler brottslingar sätts i fängelse och därmed inte kan begå brott, är en annan orsak som många anser har haft viss inverkan på brottsligheten. Under större delen av 1900-talet låg antalet fångar i USA per 100 000 invånare runt 110, men en allt hårdare inställning till brott, straff och brottslingar har lett till att siffran i dag är högre än 700.

Det ekonomiska uppsvinget på 90-talet och därmed ökade chanser för unga att komma in på arbetsmarknaden i stället för narkotikamarknaden, är också en anledning till brottsminskningen som en del forskare ger viss betydelse.

Men andra är säkra på att det främst är polisens förtjänst att brottsligheten i New York har gått ner och fortsätter att sjunka.

– Smartare polisarbete är svaret på varför brottsligheten sjunkit mycket i New York. Vi hade poliser som inte gjorde någonting förut, säger Eli Silverman.

Han tror också att drogmarknaden spelar viss roll men att den inte är en betydande faktor.



Polisen nära till hands i Central Park.

”Compstat sägs vara en orsak till brottsminskningen, men... ingen kan säga om processen har spelat den rollen eftersom brotten har minskat även i städer av samma storlek som New York som inte har Compstat.”

– Det är svårt att förklara brottsminskningen i New York utan att ta in polisens arbete, säger Johannes Knutsson, som också påpekar att Bratton tog över och rensade upp i en passiv och underpresterande poliskår med korruptionsskandaler.

En som har undersökt temat är George Kelling, polisforskare på Manhattan Institute for Policy Research och New York-polisens rådgivare vid flera tillfällen. Tillsammans med William Sousa skrev han 2001 en rapport om effekterna av New Yorks polisreformer. Deras slutsats är att New York-polisen har

haft stor inverkan på brottsligheten genom att återställa och upprätthålla ordning, decentralisera problemanalyser och problemlösande samt arbeta mer brottsförebyggande.

En annan forskare som undersökt polisens inflytande på brottsligheten är John Eck på University of Cincinnati. Han drar slutsatsen att polisen troligen kan bidra till att sänka brottsligheten genom snabba insatser i problemområden.

– Men det finns inga bevis för att fokus på livskvalitetsbrott har brottsreducerande effekt på grövre brottslighet, säger John Eck.

En sak som märks både på 86:e gatan och i Central Park, på tunnelbanan och centralstationen eller vid andra ställen på Manhattan, är att polisen i alla fall har minskat rädslan för brott genom att finnas, synas och agera lokalt och snabbt. ■

JEANETTE NEIJ ÄR FRILANSJOURNALIST I NEW YORK