



# **BROTTSPLATS NEW YORK**

**Statlig nolltolerans och  
hundraprocentigt handelsengagemang**

Peter Stein  
Stein Brothers AB, Stockholm

Augusti 1998

Rapport från  
**SVENSK HANDEL**



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida
Förord	4
1 Inledning	5
2 Sant och osant om nolltolerans	8
<i>Utseendet räknas</i>	8
<i>New Yorks tunnelbana – politikens första test</i>	10
<i>Ny polisorganisation</i>	12
<i>Håller andra förklaringar</i>	14
<i>Sammanfattning</i>	15
3 Business as usual – hur privata initiativ förändrade	
New York	18
<i>Statsmaktens reträtt</i>	19
<i>En bra affär</i>	20
4 Slutord	25

## Förord

*Alla kategorier i ett samhälle drabbas av brott, mer eller mindre. En grupp som ofta drabbas av rån, inbrott och skadegörelse är butiksinnehavare.*

*I Sverige har erfarenheterna av den framgångsrika brottsbekämpningen i staden New York – med åtta miljoner invånare – under de senaste tio åren uppmärksamats. Föreliggande rapport ”**Brottsplats New York: Statlig nolltolerans och hundraprocentigt handelsengagemang**” är på Svensk Handels uppdrag utarbetad av civilekonom Peter Stein, Stein Brothers, Stockholm.*

*Rapporten ger ny information om brottsbekämpningen i New York, allmänt sett. Och är en redogörelse för hur handelsföretagare tagit saken i egna händer och utrustat förfallna stadsdelsområden. Rapporten är instruktiv och konstruktiv, och borde tjäna som idégivare till oss i Sverige.*

*Stockholm i augusti 1998*

SVENSK HANDEL



Carl-Johan Westholm

*Verkställande direktör*

# 1 INLEDNING

Den som för tio år sedan sagt att mot slutet av 1900-talet vallfärdar människor till staden New York<sup>1</sup> för att studera hur de bekämpar brott och håller snyggt på gator och torg skulle knappast ha blivit tagen på allvar. På åttiotalet var sophögar en del av gatubilden till och med i Manhattans fashionabla delar. Att ta kvällspromenad eller åka tunnelbana efter mörkrets infall var mycket riskabelt. Efter en kväll på teater var det säkrast att ha förbeställt taxi för att slippa vistas utomhus. Den konventionella visdomen löd att stadens höga kriminalitet bl. a. berodde på arbetslöshet och drogmissbruk. För att få bukt med brottsligheten var det nödvändigt att angripa dess "bakomliggande orsaker". Förstärkta polisinsatser betraktades inte som någon framkomlig väg.

På nittiotalet bytte polisen strategi. Den nya politiken, populärt kallad New York-modellen eller nolltolerans, går bl.a. ut på att intet brott är för litet för polisen att ta sig an och polisens uppgift är att bekämpa brott genom att kompromisslöst ge sig på brottsliga beteenden oaktat brottslighetens orsaker.

På några år har stadens grova brottslighet mer än halverats. **Mellan 1993 och 1997 har antalet mord minskat med 50 procent. 1997 registrerades färre än 900 mord. En så "låg" siffra har New York inte haft sedan sextiotalet. Mellan 1993 och 1997 har antalet registrerade inbrott sjunkit med 50 procent, antalet bilstölder med ca 55 procent, samt antalet rån och överfall med 49 procent. Mellan 1990 och 1997 minskade tunnelbanebrotten med 85 procent.<sup>2</sup> Brottsligheten har gått ner i samtliga 76 polisdistrikt och sammantaget beräknas det här innebära 200.000 färre brottsoffer.** Den federala polismyndigheten FBI klassar New York som den säkraste av alla städer i USA som har fler än en miljon invånare.

Siffror betyder mycket men inte allt. Samhället formas också av hur människor upplever utvecklingen. Opinionsundersökningar visar att för första gången på årtionden anger inte New York-borna brottsligheten som deras problem nummer ett.

1993 valdes republikanen Rudolph W. Giuliani till borgmästare. I en stad med fem registrerade demokrater på varje registrerad republikan omvaldes han 1997 med stor majoritet.<sup>3</sup> Få tvivlar på orsaken. Giuliani fick valrörelsen att handla om hur brottsligheten minskat under hans ledning och visade därmed god förmåga att rätt tolka stämningar i folkdjupet. New York har blivit säkrare och invånarna uppfattar att staden har blivit säkrare.

Idag behöver vi inte fråga om Sverige har anledning att studera New York-modellen. Den är fokuseringspunkt i svensk debatt och på några orter pågår experiment i dessa anda.<sup>4</sup> Desto viktigare att korrekt ta till sig vad modellen går ut på och vad som faktiskt hänt i New York.

Det är svårt att föra en förnuftig diskussion om det saknas kännedom om väsentliga fakta och den analys som bygger på felaktiga föreställningar om avgörande fakta blir sällan korrekt. Inledningsvis kan nämnas att i två viktiga fall har missuppfattningar om utvecklingen i New York fått fotfäste i Sverige och i det ena, frågan om kausalitet mellan arbetslöshet och brottslighet, är det svårt att frigöra sig från tanken att missuppfattningen beror på underlåtenhet att kontrollera siffrorna. Oavsett inställning till New York-modellen tycks det råda stor samstäm-

<sup>1</sup> Observera skillnaden mellan New York State, som har 18 miljoner invånare och är en av USA:s 50 delstater, och staden New York, dvs. New York City (NYC), som har ungefär 8 miljoner invånare och består av stadsdelarna Bronx, Brooklyn, Manhattan, Queens och Staten Island. I fortsättningen används därför uttrycket "stadsmakten" om stadens politiska överhet.

<sup>2</sup> Statistik från New York City Police Department och FBI. När det gäller tunnelbanebrott lades polisarbetet om redan på åttiotalet.

<sup>3</sup> Giuliani besegrade demokraten Ruth Messinger med 54 procent mot 38.

<sup>4</sup> Det mest ambitiösa experimentet har pågått i Eskilstuna och beskrivs i rapporten *ATT FÖREBYGGA OORDNING OCH ÖKA TRYGGHETEN I STADSKÄRNAN – En utvärdering av Eskilstuna-projektet*, av Per-Olof H Wikström, Lars Dolmén och Emma Fermefors, Polishögskolan, December 1997. En stark svensk anhängare av New York-modellen är Johannes Knutsson, forskningschef vid Polishögskolan i Oslo. Knutssons tankar går att ta del av i ett temanummer om nolltolerans i tidskriften *Narkotikafrågan* nr 5-6, 1997, Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle.

<sup>5</sup> New York-modellens polisiära aspekter finns bl.a. skildrat i artiklar av Hans Bergström i *Dagens Nyheter* (*Det går att minska brottsligheten*, 1997-01-07) och *Ingrip även mot tendenser till förfall*, 1997-01-08) och av Marie Söderqvist i *Svenska Dagbladet* (*Vinnande polisstrategier*, 1997-10-04, *Polisen som vägrade titta bort*, 1997-10-07 och *Teknik i polisens tjänst*, 1997-10-09).

mighet om att låg/minskad arbetslöshet är en förklaring till att brottsligheten gått ner i New York. Några tunga röster i debatten:

Om brottsbekämpning sade den vanligtvis balanserade Jerzy Sarnecki, professor i kriminologi vid Stockholms Universitet, till Svenska Dagbladet (7/7 1998) att ”Fler poliser liksom hårdare straff minskar brottsligheten ytterst marginellt. De stora effekterna uppnås genom arbetsmarknads-, alkohol- och ungdomspolitik”. Uttalandet var föranlett av att Folkpartiet presenterat en rapport om brottsbekämpning som är inspirerad av New York-modellen. Där står ”New York har också mycket lägre arbetslöshet än Sverige. Det finns självfallet ett visst samband mellan kriminalitet och arbetslöshetstal. Men det är inte hela förklaringen.”<sup>6</sup> I en kritisk artikel mot New York-modellen<sup>7</sup> pekar Henrik Tham och Hanns von Hofer, professorer i kriminologi vid Stockholms universitet, ut lägre arbetslöshet bland möjliga förklaringsfaktorer med garderingen ”...Mot dessa reservationer kan i sin tur invändas att en sådan utveckling präglar hela USA och inte bara New York. Därför kvarstår att analysera hur dessa faktorer verkat, enskilt eller i kombinationer, just i New York.”

Sant är att USA:s ekonomi sedan 1980 skapat 24 miljoner nya jobb. I USA har arbetslösheten sjunkit på nittioalet och är nu 5 procent. Men i **staden New York**, som är ett av USA:s ekonomiska problemområden, är arbetslösheten 10 procent. New York har högst registrerad arbetslöshet av alla amerikanska storstäder (Metropolitan Areas).<sup>8</sup> Mellan 1994 och 1997 ökade dessutom stadens arbetslöshet från 7 till 10 procent. I New York har brottsligheten således gått ner samtidigt som arbetslösheten gått upp!<sup>9 10</sup> Tilläggas kan i New York-modellen ingår vare sig alkohol- eller ungdomspolitik.

Det andra fallet där etablerade tolkningar behöver modifieras är sambandet mellan lägre brottslighet och högre livskvalitet. New York-modellen postulerar att förfall i offentlig miljö göder grov kriminalitet. Polisen har därför hårdatsatsat på ”livskvalitetsbrott” (”quality-of-life crimes”) såsom ordningsstörningar, vandalism och gatulangning etc. **Mycket har skrivits om New Yorks förbättrade livskvalitet och den som regelbundet besöker staden noterar påtagliga skillnader. På gator och torg är det fridfullt, snyggt och propert. Taxibilarna är rena. Tunnelbanan är fri från klotter och Central Park (New Yorks motsvarighet till Hagaparken i Stockholm) som länge var ett tillhåll för allsköns kriminella är numera en välskött anläggning där det förefaller riskfritt att promenera på natten.** Men allt detta kan inte gottskrivas polisen.

Förbättrat polisarbete gör det tryggare att promenera i parker och sådant är viktigt för livskvaliteten men polisiära insatser mot brott leder inte till att gräset plötsligt växer eller parkbelysningen fungerar. Mycket av det som härvidlag förändrat New York är resultat av privata initiativ och den utvecklingen började långt innan polisen lade om kursen. Central Park t.ex., förvaltas av en fristående stiftelse som genom frivilliga bidrag samlat in 1 miljard kronor.

Många gånger har handelns samarbetsorgan stått bakom initiativen. En vanlig konstruktion är att affärsinnehavare i ett område gått samman och startat ett sk Business Improvement District (BID) som i samförstånd med stadens myndigheter åtar sig att rusta upp och förvalta det närliggande stadsområdet. Idag finns över 30 BID spridda över New York. Det största, The Grand Central Partnership,

<sup>6</sup> Sid 23 i rapporten 2 500 Fler Poliser På Gatorna! Ett liberalt program för att förhindra brott.

<sup>7</sup> Mirakelmediciner håller sällan vad de lovar, APROPÅ 5-6/97.

<sup>8</sup> Se The Economist den 21/6 1997 och 20/12 1997.

<sup>9</sup> Se A Tale of Two Cities : New York, The Economist, 27/9 1997.

<sup>10</sup> Det finns heller inga signifikanta förändringar i arbetslöshetens sammansättning, såsom minskad andel arbetslöshet bland påstått brottsbenägna årskullar, som skulle kunna förklara lägre brottslighet.

täcker en yta på 700 kvadratkilometer vilket torde vara världens till ytan största affärsdistrikt vars stadsmiljö sköts privat. Det har inte varit frågan om skifte av äganderätter. Tillgångar som tidigare var offentliga är så idag. Var och en har som förr tillträde till allmänna platser. Det nya är att den privata sektorns effektivitet och uppfinningsrikedom gör sig gällande på områden som saknat tradition av privat produktion.

Det är inte märkligt att företagare och anställda inom handel känner ansvar för en välskött gatumiljö. Den som äger ett varuhus, ett snabbköp eller en kvartersbutik, kan inte tvinga till sig kunder.

Marknadsekonomi bygger på frivillighet vilket betyder att en affär endast blir av om samtliga inblandade tror sig vinna på den. Ibland kan lojalitet från släkt och vänner eller invånarna i närheten räcka för att få ett kundunderlag som ger acceptabel lönsamhet. Men för de flesta affärsidkarna i en storstad – i synnerhet i en kosmopolitisk som New York – gäller att varaktiga relationer hör privatlivet och vänskretsen till. Relationer till kunder, leverantörer och kreditgivare är av mer specifika syften. De tar snabbt slut om inte de materiella möjligheterna som de erbjuder varandra förefaller tillräckligt gynnsamma. För att lyckas finns därmed ingen annan utväg än att erbjuda konkurrenskraftiga priser, varor och tjänster. Då är det ett nödvändigt villkor att kunder, allmänhet, och leverantörer upplever omgivningen som trygg och angenäm.

Mot tjuvar går det att gardera sina tillgångar med elektronisk övervakning, galler, alarm och försäkringar. Sådant kostar men är, i bästa fall, hanterbart. Däremot är det svårt att bedriva normal affärsverksamhet ifall leverantörer vägrar att skicka varor av rädsla för att dess personal skall utsättas för fysisk fara när den lastar av, eller om kunder drar sig för att handla av fruktan för att bli bestulna på tunnelbanan. När kvarteret utanför är så nedsölat att människor känner obehag av att vistas där blir arbetsmiljön för handelns företagare och anställda svåruthärdlig. En omgivning som hålls ren till priset av ständiga polisingripanden torde inte heller locka.

**Då infrastrukturen i en storstad rämnar flyttar de som kan. För detaljhandel är inte inskränkthet och isolering realistiska affärsstrategier. Företagare och anställda inom detaljhandeln brukar därför bilda ett aktivt gruppintresse till förmån för lag, ordning och reda på allmänna platser. När stadsmakten i New York på åttioalet inte längre klarade av situationen ryckte handeln och övriga näringslivet in.**

Ofta talas om miraklet i New York. Det är fel. Där har inga övernaturliga krafter verkat. För att åstadkomma stora förändringar i en bestämd riktning krävs dels kurlage att utmana etablerade tankemönster, dels kraft och uthållighet att övervinna allehanda mänskliga och institutionella blockeringar. Sådant förutsätter mycken vilja till förändring, starkt ledarskap och goda kunskaper om hur de system som skall förändras fungerar.

”Get to business” är en fras som förr eller senare brukar dyka upp på amerikanska sammanträden. Det som hänt i New York är i mångt och mycket historien om hur människor bröt med det invanda och med kraft, kompetens och en god portion affärsmässighet tog sig an en till synes hopplös situation.

## 2 SANT OCH OSANT OM NOLLTOLERANS

Zero-tolerance eller nolltolerans har blivit ett modeord som ofta används oprecist. Uttrycket implicerar inte att New York-polisen tidigare varit tolerant mot grova brott. För den oinvidige ger måhända nolltolerans associationer till fler poliser som utrustas med tyngre vapen och ges större befogenhet att ingripa resolut. Visserligen har New York-polisen fått ansevärd förstärkning på nittioalet. Mellan 1990 och 1997 steg antalet poliser från 25.000 till 39.000 en ökning med 60 procent.<sup>11</sup> New York är polistätt. Där går 1 polis på 200 invånare att jämföra med Sverige där det går 1 polis på 400 invånare.<sup>12</sup> Men nolltolerans **handlar inte** så mycket om fler poliser. I New York-modellen är förändrad användning av befintliga

resurser en lika viktig komponent. En ensidig fokusering på fler poliser förväxlar mål och medel. Målet för polisiärt arbete måste rimligen vara att minimera antalet brott och ordningsstörningar, inte att maximera mängden insatsvaror.

### VAD INNEBÄR DET?

Nolltolerans innebär att polisen inte skall tolerera ordningsstörningar i offentlig miljö. Andra centrala ingredienser är att intet brott är för litet för polisen att ta sig an och polisens uppgift är att bekämpa brott genom att direkt ge sig på brottsliga beteenden oavsett vem som begått brott eller brottslighetens orsaker.

New York-modellen bryter med gängse uppfattningar i frågan om vad som utgör legitimt och effektivt polisarbete. Dess vetenskapliga bas är en teori som kombinerar värderingar förankrade i amerikansk common-sense-tradition, kriminologi och psykologiska observationer.

### UTSEENDET RÄKNAS

I början av sextioalet genomförde Philip Zimbardo, professor i psykologi vid universitetet i Stanford, experiment med en splitterny bil. Zimbardo parkerade bilen i ett välbärgat bostadsområde och lät den stå obevakad ett par veckor. Inget hände. En dag slog han sönder en av bilrutorna och lät bilen ånyo vara obevakad. Dagen därpå plundrades den.

Inspirerade av Zimbardo publicerade kriminologerna George L. Kelling och James Q. Wilson en artikel i tidskriften *The Atlantic Monthly* (March, 1982) med titeln *Broken Windows*. Kärnan i budskapet var att det finns kausalitet mellan vad som kan tyckas vara obetydligt förfall i offentlig miljö och grov kriminalitet. När ett fönster i en byggnad förblir sönderslaget signalerar detta att huset ligger i en omnejd som ingen offentlig eller privat institution bryr sig om att vårda. Vansköts den fysiska miljön tränger dåliga sociala beteenden ut goda. Fler rutor slås sönder, väggar nerklottas och ”dygdiga” medborgare ger sig av istället för att våga upprätthålla social kontroll. Så småningom bildas grogrund för allehanda småbrott och snart tränger sig grov brottslighet på. Omvänt signalerar en välvårdad miljö att här gäller den ”95-procentiga civiliserade befolkningens värderingar”.

<sup>11</sup>Dock bör sägas att det inte handlar om en 60-procentig ökning av nya polistjänster. En del av ökningen beror på att tidigare fristående enheter integrerats i polisorganisationen.

<sup>12</sup>Utöver poliser finns i New York en mängd mer eller mindre beväpnade vaktare som i någon mån kompletterar polisens arbete. Jämförelser av polistätthet skall göras med försiktighet. Alla länder klassificerar inte polisstyrkor på samma sätt. Somliga räknar bara patrullerande enheter medan andra lägger även till kontorspersonal. Den här sortens jämförelser skall mest ses som en indikation.

Ett samhälle som visar tolerans mot ordningsstörningar och småbrott öppnar sig för grov kriminalitet. Därför är det viktigt att tidigt beivra tendenser till förfall.

Kelling (professor vid Rutgers University) och Wilson (professor emeritus vid UCLA) är New York-modellens ledande teoretiker. Tillsammans med hustrun Catherine M. Coles (forskare vid Harvard) har Kelling skrivit boken *Fixing Broken Windows*<sup>13</sup> som är modellens teoretiska standardverk. Boken innehåller en utförlig genomgång av New York-modellens teoretiska byggstenar samt en analys av vad brottsbekämpning grundad på sådan teori innebär för praktiskt polisarbete.

Kelling & Coles börjar med att kritisera de senaste trettio årens doktriner som inneburit att polisen skall koncentrera sig på att bekämpa grova brott och inte avsätta knappa resurser till att ta sig an ordningsstörningar och småbrott. Som författarna ser det är det för det första principiellt förkastligt att den offentliga makten härigenom de facto signalerar att den tar lätt på ordningsstörningar och småbrott och för det andra försvårar en sådan inställning effektivt polisarbete eftersom den bortser från sambanden mellan ordningsstörningar, små brott och grova.

Vad är ordningsstörningar och småbrott? Hit hör vandalisering av offentlig miljö, slå sönder fönsterrutor eller papperskorgar, urinera eller skräpa ner på offentlig plats, klottra eller plank i tunnelbanestationer, antasta folk på gator och torg, tiggeri, prostitution, gatulangning, snatteri etc. Uppräkningen inkluderar mycket. Här finns både små brott och grövre (langning). En del faller under rubriken ordningsstörningar. Vissa saker kan ses som förgelseväckande beteende och här finns också företeelser om vilka det lär råda delade uppfattningar. Vem har inte skräpat ner eller rent av tiggat om en slant? Är det ordningsstörning eller brott att tiggas? Finns det någon skillnad mellan att be om pengar till Röda Korset eller till sig själv? Vad har polis med sådant att göra? *Kelling & Coles* svarar. "The answer lies in the immediate fear that such disorderly behaviour engenders in the local community when it reaches a critical mass, and is the potential for more serious crime, urban decline, and decay that may ultimately follow on the heels of unconstrained disorder," (sid.16). En ensam tiggare som inte bråkar bör påräkna hjälp. Flera som uppträder hotfullt är någonting annat.<sup>14</sup> "We speak here of behaviour that violates widely accepted standards and norms of behaviour, and about which a broad consensus exists, in spite of racial, ethnic and class differences". (sid. 4).

I punktform:

- Okunniga och ofullkomliga människor kan endast arbeta för det allmänna bästa inom ett visst regelsystem. Samhällslivet måste vara styrt av vissa principer *såväl* moraliska som legala.
- Ordningsstörningar och småbrott göder normlöshet och grov kriminalitet. Ingrip tidigt mot tendenser till förfall och vissa nolltolerans mot ordningsstörningar och småbrott.
- En miljö med hög grad av oordning signalerar fara till de människor som vistas eller besöker miljön.
- Det föreligger kausalitet mellan omfattningen ordningsstörningar på offentlig plats och känsla av trygghet.

<sup>13</sup> Simon & Schuster, New York, 1996.

<sup>14</sup> Det finns de som hävdar att vare sig handel med narkotika eller prostitution är att betrakta som kriminella handlingar. Ingår en prostituerad avtal med en kund är bägge överens och andra kommer inte till skada. Den som konsumerar narkotika skadar i första hand sig själv. Med ett sådant synsätt är det inte polisens uppgift att gripa in annat än då ordningsstörningar eller brott är begångna. Kniviga frågor men hör inte denna utredning till.

- Det föreligger även kausalitet mellan omfattningen ordningsstörningar och risk att utsättas för brott.
- Ju mer ordningsstörningar desto större sannolikhet att dessa skall utvecklas till en allvarligare händelse.
- Grova brottslingar begår mycket småbrott. Genom att bekämpa småbrott kan polisen parera grov kriminalitet.
- Brott har orsaker men polisens uppgift är att bekämpa brottslighet genom att direkt ge sig på brottsliga beteenden oaktat vem som begått dem eller brottslighetens ”bakomliggande faktorer”.

När det gäller praktiskt polisarbete är Kelling & Coles kritiska mot att motoriserade enheter trängt ut fotpatrullerande poliser. Bilburna enheter förmedlar enligt författarna en falsk känsla av säkerhet. De ger intryck av att finnas överallt men är i själva verket ingenstans. ”Although it *looks* aggressive – powerful cars roaring about, sirens screeching, cops brandishing guns – at the core it is passive. War metaphors to the contrary, reform-model policing holds police in cars, prevents their integration into neighborhoods, discourages contacts between police and citizens, and emphasizes *counter* action rather than *pro* action”. (sid. 162).

En på ovan beskriven teori grundad strategi skall sålunda kompromisslöst ta sig an ordningsstörningar, små och grova brott. **Polisen skall så långt möjligt kliva ur bilarna, ständigt patrullera den miljö de är stadda att bevaka och samarbeta med den laglydiga allmänheten.** Fotpatrullerande ”näropoliser” har ingenting med flummeri att göra. Fotpatruller som omedelbart kan ingripa mot ordningsstörningar och småbrott är i realiteten en mer aggressiv strategi än en som bygger på bilburna poliser som gör tillfälliga nedslag.

## NEW YORKS TUNNELBANA – POLITIKENS FÖRSTA TEST

### Bort med klotter

Tunnelbanan i New York har 460 stationer och omkring 3,5 miljoner passagerare om dagen. 1984 fick ovanstående teori sin första tillämpning i New York när tunnelbanemyndigheterna i samarbete med polisen tog fram en plan för att ta bort klotter från vagnar och stationer. Det här var en fråga som myndigheterna dittills inte brytt sig särskilt mycket om. Ett inslag var därför en bred informationskampanj till allmänheten där den nya politiken presenterades och det ingående beskrevs hur polisen skulle ta sig an klottrare. Tydliga regler således: Var och en gavs möjlighet att tänka igenom det troliga utfallet av vad han företog sig.

**Planen byggde på en synbart enkel tanke: Den som klottrar vill att resultatet skall synas, helst längre än två timmar. Tas möjligheten att synas bort försvinner incitament att klottra.** Till att börja med ersattes alla klottrade vagnar med rena. Därefter bevakades, så länge det bedömdes nödvändigt, varje ren vagn ständigt av minst en uniformerad polis. Varenda ren vagn påträffad med nytt klotter drogs ur trafik senast inom två timmar. Samtidigt avsattes fler poliser att för att hålla rent i stationerna. 1989 togs den sista klottrade vagnen ur trafik. Än

idag går det att upptäcka klotter i New Yorks tunnelbana men då är det färskt och tas snart bort.

### Sedan resten

1990 tog New Yorks polis- och tunnelbanemyndigheter ett samlat grepp på brottslighet i tunnelbanan. Till operativt ansvarig utsågs William J. Bratton, en av Bostons polischefer. Bratton utnämndes tre år senare till polischef i New York och är därmed en av New Yorks-modellens centralgestalter. Brottsbekämpning i tunnelbanan har byggt på avsevärda resursförstärkningar och förändrat polisarbete enligt tidigare beskrivna teori.

De ordningsstörningar och brottsliga beteenden som myndigheterna initialt gav högsta prioritet var vandalism, antastande, smita från betalning samt rån och överfall. Även här gick den nya politiken hand i hand med påkostade informationskampanjer. I tunnelbanestationer, på gator och torg, i stadens radio- och TV-kanaler, tidningar och tidskrifter, informerades allmänheten om vad som var på gång och vilka handlingar som skulle beivras.

En uppskattning var att omkring 200.000 passagerare per dag undkom betalning genom att hoppa över ingångarna. 200.000 människor innebar närmare 10 procent av totala antalet passagerare. Det rörde sig sålunda om ett beteende som inte var avgränsat till påstått brottsbenägna kategorier utan något som ett tvärsnitt passagerare, oavsett inkomst, hudfärg eller social ställning, hade kommit att betrakta som godtagbart. Myndigheterna drog därför slutsatsen att ett kraftfullt och tydligt tillvägagångssätt omgående skulle förändra allmänhetens förväntningar och därmed snabbt bringa ned antalet. De tillämpade chockterapi. **Grupper av civilklädda poliser placerades ut i samtliga ingångar med uppdrag att ta hand om varenda en och vidarebefordra varje omhändertagen till juridiska instanser.** Politiken blev framgångsrik och fick också en del oförutsedda effekter. 1 av 7 som togs om hand visade sig ha en arresteringsorder hängande över sig och 1 av 20 var beväpnad. I en del fall avslöjades mördare genom fingeravtryck. Med dessa ingrepp kunde polisen sannolikt parera att andra brott begicks i stationerna och minska marknaden för grövre brottslighet.

Nuförtiden uppskattas att ett par tusen passagerare om dagen lyckas med att slippa betala sina 10 kronor. Få av dem som upptäcks bär vapen. Innan William Bratton blev tunnelbanepolischef ertappades ett hundratal personer om dagen för ordningsstörningar, småbrott, eller grövre brott som rån och överfall. När Bratton tog befälet steg siffran omgående till 2-3000<sup>15</sup> per dag och så fortsatte det till dess att den nya politiken vunnit trovärdighet. Mellan 1990 och 1996 minskade de registrerade tunnelbanebrotten med 85 procent.<sup>16 17</sup>

Det är oklart hur det kom sig att just tunnelbanan blev New York-modellens pilotfall. Mycket tycks det ha handlat om att anhängare till nolltoleransens tankar råkade sitta i tunnelbanemyndigheternas ledning. Att först ta sig an klotter förefaller ligga i linje med teorin om samband mellan oordning och kriminalitet. Samtidigt bör sägas att statistiken inte tycktes bekräftade teorin om samband mellan smärre oordning och grov kriminalitet. Endast 2 procent av totalt antal registrerade grova brott i New York ägde rum i tunnelbanemiljö. Däremot visade opinions-

<sup>15</sup> Kelling & Coles, sid. 133.

<sup>16</sup> Vad hände med hemlösa? Att vara hemlös är ett olyckligt tillstånd men inget brottsligt beteende. Att ligga i tunnelbanan är däremot icke tillåtet. Kelling & Coles visar att närmare 90 procent av de som påträffades liggande i New Yorks tunnelbana inte var hemlösa utan drogmissbrukare eller kriminella.

<sup>17</sup> För en ekonom ligger det nära till hands att göra liknelse med inflationsbekämpning. Nollinflation är bättre än inflation varför riksbanken bör ha detta som rättesnöre. Lite inflation går att leva med. Hyperinflation hotar samhällets grundvalar. För att få bort hyperinflation tvingas riksbanken till hårdhänt inflationsbekämpning. Ledningen måste dels ge intryck av att agera kraftfullt, dels föra en politik vars innehåll stämmer överens med budskapet. Marknaden låter sig inte luras. Dessutom fordras uthållighet. Kursomläggningen skall stå emot politiska kastvindar. Förtroende är en binär storhet. Antingen har man det eller inte. Den dag allmänheten övertygas om att riksbanken menar allvar och ser att politiken får effekt kommer den att anpassa lönekrav, pris-sättning etc. En riksbank som har grundmurad trovärdighet behöver inte basunera ut mycket på gator och torg. Folk lutar på den och beteenden förenliga med nollinflation blir självgenererande och självkorrigerande.

Den myndighet som signalerar att klotter en gång för alla skall bort måste dels förfoga över nödvändiga resurser, dels visa konsekvens och uthållighet. Ta bort klotter handlar om 100 procent. Annars tar inte den marknaden aktörer kursomläggningen på allvar. 40 eller 60 procent duger inte. Den dag politiken vunnit trovärdighet och klottra inte längre ses som allmänt acceptabla beteenden kan en god spontan ordning ta vid. Då föreligger inte samma behov av patrullering eller ingripanden. Samtidigt finns en viktig skillnad. Inflationsbekämpning har höga anpassningskostnader som slår blint i form av minskad produktion och ökad arbetslöshet. Ifall klotter- eller brottsbekämpande instanser kalibrerar politiken rätt bär förövare kostnader medan den laglydiga allmänheten omedelbart kan skörda politikens intäkter.

undersökningar att allmänheten levde i föreställningen att tunnelbanan var en miljö med hög grov brottslighet.

Det är alltid viktigt hur människor uppfattar saker och ting. I efterhand kan konstateras att myndigheterna genom att framgångsrikt bekämpa brott i tunnelbanan lyckades påverka allmänhetens attityder och beteenden. Människor vågade i större utsträckning åka tunnelbana. ”Den laglydiga civiliserade majoriteten tog över”. Dessutom blev invånarna positiva till det nya polisarbetet.

## NY POLISORGANISATION

New Yorks förnyelse förknippas ofta med Rudolph W. Giulianis tid som borgmästare. Mycket kan ligga i det men inte allt. Den privata sektorns insatser som behandlas i nästa kapitel började på åttiotalet. Likaså tunnelbanans sanering. Giulianis företrädare, demokraten David Dinkins, hade i princip accepterat den nya polisstrategin och tillfört polisen avsevärda förstärkningar. Men Giuliani anammade politiken med entusiasm och gav brottsbekämpning prioritet. En viktig åtgärd var att 1993 utnämna William J. Bratton till New Yorks polischef. Bratton, som efter sin framgångsrika sejour populärt kallas USA:s ”top cop”, är intressant att studera. Förmodligen föga angenäm att konfrontera. En polischef med hårda nypor och djupa kunskaper om sitt område är normalt. Däremot är det mindre vanligt att en polischef är en karismatisk talare, gör sig synnerligen bra i media och betonar behovet av opinionsbildning. Tidigare har givits exempel på hur opinionsbildning varit ett flitigt använt redskap i polisens arbete. Bratton såg alltid till att förfoga över en rundhänt informationsbudget och knöt medieproffs till polisens arbete.

### Decentraliserad

När Bratton trädde till var New York-polisens organisation svår genomtränglig och kåren demoraliserad. Inledningsvis ägnades tid åt interna förändringar. Målet var att reformera målsättning, sammansättning, organisation och arbetsmetoder. Till att börja med byttes den gamla ledningsgruppen på ett trettiotal personer ut med påföljd att polisen fick nya ansikten inåt och utåt.

Längst ner består New York av 76 polisdistrikt där olika enheter existerat sida vid sida utan nämnvärd koordination. I den nya organisationen tilldelades de 76 distriktscheferna operativt huvudansvar med rapporteringsskyldighet till ledningsgruppen. Under Brattons första månader avskedades eller pensionerades två tredjedelar av de tidigare distriktscheferna. Obefläckade, nya och bättre utbildade poliser kunde härigenom rekryteras samtidigt som de interna förändringarna var viktiga för att ”infuse the organisation with it’s new values”.

### ”Gemenskapsbaserad”

New York-modellen sammanfattas ofta under begreppet Community-Based Crime Prevention eller Partnership som i brist på bättre översätts till ”gemenskapsbaserat polisarbete”.<sup>18</sup> Viktiga operativa uttryck är Timely Accurate Intelligence, Rapid response och Relentless follow-up.<sup>19</sup>

En strategi grundad på att intet brott är för litet för polisen att följa upp (relentless

<sup>18</sup> En beskrivning av New York-modellen signerad Bratton själv är *Cutting Crime and Restoring Order: What America Can Learn From New York’s Finest*, The Heritage Foundation, Washington, D.C., October 15, 1996.

<sup>19</sup> Att polisarbete fordrar samarbete (partnership) med andra myndigheter är i en mening trivialt. Skall polisen ta bort klotter måste den samarbeta med renhållningsmyndigheter. Dessutom torde det vara svårt att göra arbetet effektivt ifall inte polisiära och juridiska myndigheter är samspelta. En förklaring till det som hänt i New York är att stadens dömande instanser började tillämpa strängare lagtolkning.

follow-up), att polisen med kraft skall förebygga förfall och bekämpa ordningsstörningar och småbrott förutsätter många patrullerande poliser. Polisen skall, som det heter arbeta problemorienterat, vilket betyder att en analys av ett problems karaktär och spridning bör bilda grundval för polisens insatser. Mindre prosaiskt uttryckt betyder det att polisen skall sköta sitt jobb. Resurserna skall styras till de tider och platser där problem uppträder. Mycket poliser i tunnelbanestationer, på gator och torg antas fungera avskräckande för eventuella förövare. Dessutom kan polis snabbt skynda till (rapid response). En tumregel är att när allmänheten kallar skall personal vara på plats inom 15 minuter. Fotpatrullerande enheter ses också som bättre rustade än bilburna att skaffa den överblick som krävs för att beivra ordningsstörningar och småbrott.

”Gemenskapsbaserat polisarbete” har vidare dimensioner än så. Det bygger på föreställningen att effektivt polisarbete kräver ett förtroendefullt samarbete med den laglydiga allmänheten. ”Gemenskapsbaserat polisarbete” utgår från den amerikanska miljön där religiösa, etniska och andra gemenskaper (nätverk) är en central bas för individens inlemmande i samhället. Hypotesen är att när allmänheten övertygas om att polisen tar sig an problem som ligger den nära så ökar dess tillit till polisens förmåga att arbeta. Då blir gemenskaperna mer motiverade att aktivt hjälpa till och polisen kan mobilisera ”alla goda krafter”. Samarbete med allmänheten ses som ett viktigt redskap för att förvärva information om sitt ansvarsområde, vilka normer och sedvänjor som är tongivande, hur kriminellt benägna miljöer kan penetreras etc. Här blir opinionsbildning ett betydelsefullt hjälpmedel.<sup>20</sup> Brattons insikter om opinionsbildning var en styrka men bidrog måhända även till hans fall.<sup>21</sup>

Tillit torde här bestå av två saker: Å ena sidan handlar det om att allmänheten kan vara säker på att polisens företrädare är anständiga och okorrumperade; Å andra sidan att polisen är kompetent i sin yrkesutövning. Genom integritet och kompetens skall polisen vinna allmänhetens legitimitet. Därigenom ta tillbaka förlorad auktoritet.

## Resultatinriktad

En annan nyordning var att ta modern datateknik med namnet Compstat i anspråk (Timely Accurate Intelligence). Compstat står för Compilation of crime statistics och är som namnet antyder ett avancerat informationssystem där alla brott som kommer till polisens information matas in. I Compstat finns allehanda indikatorer såsom: antal inrapporterade brott inom respektive distrikt, antal uppklarade brott, klagomål från allmänheten, fördelning av brott på underkategorier, tidsserier etc. Med hjälp av kvantitativa data i Compstat kan poliskåren snabbt utbyta information och fältarbetet i distrikten kompletteras med kvalitativa analyser av typen vilka nya brottmönster som kan skönjas, hur kriminella miljöer förefaller att operera, vilka distrikt som är speciellt problemtungda etc.

Compstat är också viktigt för den interna resultatuppföljningen. En distriktschef har budget- och resultatansvar. Ett par gånger i månaden är samtliga distriktschefer och andra befäl skyldiga att infinna sig till genomgångar där utvecklingen i varje distrikt analyseras med hjälp av analyser i Compstat. Det som prioriteras är nedgång i antal brott, inte mängden ingripanden. **Resultatuppföljningarna är**

<sup>20</sup> Zero-tolerance är i det sammahanget ett begrepp med effekter. Det appellerar till människors sunda förnuft, alla torde veta vad som avses och det förmedlar beslutskompetens och handlingskraft.

<sup>21</sup> När det går bra vill många ta åt sig äran. En ambitiös och medialt synnerligen driven polischef är då inte oproblematiskt. Bratton, bördig i Bostons arbetarmiljö, är amerikanskt framfusig. Han förefaller att ha saknat finess nog att dölja att han såg sig lämpad för större uppgifter, såsom att kandidera till borgmästare i New York. Därmed blev situationen ohållbar. 1996 ersattes Bratton av Howard Safir. Safir har fortsatt på den inslagna vägen men har en annorlunda medieprofil.

Brattons egen berättelse om sin tid som polischef finns i boken *Turnaround How America's Top Cop Reversed The Crime Epidemic*, skriven tillsammans med Peter Knobler (Random House, New York, 1998). Boken präglas av stort självförtroende och mycken inlevelse. Dessvärre är stilen fyrkantig.

**viktiga instrument för att utvärdera möjligheter till löneförhöjning och befordran. Den som inte klarar sitt fögderi riskerar i värsta fall avsked.** Sedan 1994 har hela 30 procent av poliskåren (närmare 10 procent om året) friställts på grund av ledningens missnöje.

## HÅLLER ANDRA FÖRKLARINGAR?

Det är oomtvistat att brottsligheten sjunkit kraftigt i New York och att nedgången gällt såväl mindre som grova brott för vilka det funnits tillförlitlig statistik. Dessutom har brottsligheten gått ner i samtliga distrikt vilket indikerar att stadsmakterna inte löst problem i ett område genom att skyffla dem till andra. Till detta kan läggas att även antalet upklarade brott ökat. De senaste åren har t.ex. närmare 90 procent av alla mord klarats upp. En fråga som diskuteras livligt är ifall det kan finnas andra, mer eller mindre viktigare, förklaringar än effektiviserat polisarbete?

Eli B Silverman, kriminolog vid John-Jay College i New York, konstaterar<sup>22</sup> att det inte går att identifiera några signifikanta ”socioekonomiska” förändringar som skulle kunna förklara den mycket lägre brottsligheten.

I en auktoritativ artikel i *The New York Review*?<sup>23</sup> analyserar kolumnisten James Lardner tänkbara förklaringar. Lardner konstaterar till att börja med att den lägre brottsligheten knappast kan bero på att fler människor hamnat i fängelse. En central tanke med New York är som sagt att beivra brott inte att sätta folk bakom lås och bom. Mellan 1994 och 1997 ökade antalet fängelsekunder från 65,000 till 70,000. Förvisso höga totalsiffror men ingen remarkabel ökning. Ej heller duger tesen om förändrad befolkningsstruktur. Det antas allmänt vara män i åldrarna 15–19 år som begår de allra flesta brotten. Visserligen, påpekar Lardner, sjönk dessas andel av totalbefolkningen under sjuttioalet och en bit in på åttioalet, men på nittioalet har andelen stigit utan att brottsligheten ökat. En ofta förekommande förklaring är att den värsta crackepidemin, vilken ledde till att beroende tonåringar begick mängder av stölder och våldsbrott för att finansiera konsumtionen, lagt sig. Lardner menar att här kan finnas en delförklaring men garderar med att drog epidemier kommit och gått utan bestående effekter på brottsnivån. En annan nämnd möjlig delförklaring är förstärkta insatser mot illegalt vapeninnehav.

I hela USA har brottsligheten sjunkit, låt vara att ingen storstad noterar en lika kraftig och bestående minskning som New York. ”Det är självklart att brottsligheten sjunkit mest i en stad som från börjat låg högt” eller ”vem som helst hade klarat av att effektivisera New York-polisens arbete”. Nej! På dessa område finns ingen automatik. Goda resultat kräver kompetent individuellt agerande.

För dem som lägger tonvikt på ett signifikant positivt samband mellan arbetslöshet och brottslighet borde det som hänt i New York föranleda omprövning. Det är svårt för en utomstående att veta hur det kommer sig att så många lever med föreställningen att New Yorks minskade brottslighet beror på låg/minskad arbetslöshet. I en del fall kan det sannolikt vara så att man oförsiktigt utgått ifrån att staden New York i stort sett haft samma ekonomiska utveckling som övriga USA. I nästa kapitel visas att så icke varit fallet. Men bakom påpekandet om lägre arbetslöshet som använd förklaring ligger troligtvis mer än underlåtenhet att kont-

<sup>22</sup> *MAPPING CHANGE: How The New York City Police Department re-engineered itself to drive down crime*, Law Enforcement News, 15 December, 1996.

<sup>23</sup> *Can You Believe the New York Miracle?*, August 14, 1997

rollera fakta. Här finns säkert också någon teoretiskt förankrad hypotes om sådana samband.<sup>24</sup> I det här fallet får hypotesen förkastas. Här kan inga hjälp-teorier, konstgrepp eller ordlekar komma till undsättning. Det betyder inte att sådana hypoteser vilat på dålig vetenskap. Utmärkande för dåliga teorier är att de är immuna mot kritik. Det som å andra sidan kännetecknar en teori grundad på god vetenskap är att den kan motbevisas av observationer som ger andra resultat än vad teorin förutsäger.

Det är givetvis fullt möjligt att det finns ytterligare faktorer om vilka det ännu saknas tillräcklig kunskap. Man behöver inte antingen inta ståndpunkten att polisen inte betytt något eller ståndpunkten att den betytt allt. Det räcker med att konstatera att den torde ha betytt väldigt mycket.

## SAMMANFATTNING

Det är ofta frestande att i efterhand se en framgångsrik politik som resultatet av ett antal aktörers i förväg utstakade planer som fungerat till punkt och pricka. Så fungerar inte verkligheten. Mestadels är samhällsutvecklingen en funktion av förändringar i små steg där slump och oförutsedda händelser betyder mycket. Samtidigt är det så att i backspegeln kan sammantagna effekter av små förändringar bli tydliga i stort.

New York-modellen har byggt på avsevärda förstärkningar av polisens resurser och en hårdhänt genomförd reformering av polisens interna organisation och arbetsmetoder. Modellen innebär att polisen både givit sig in på delvis nya domäner<sup>25</sup> och överhuvudtaget arbetat på ett nytt sätt. Göra saker och ting rätt och göra rätt saker.

New York-polisens arbete har inte kännetecknats av stötvis förstärkta polisinsatser varefter saker och ting återgått till det gamla. Här har ambitionen varit att påverka människors attityder och beteenden inte bara för idag utan för en lång period i framtiden. Politiken har varit långsiktig och uthållig. Dess faktiska innehåll har varit konsekvent med polismyndigheternas signaler. Därmed har politiken blivit trovärdig.

En bärande tanke i New York-modellen har varit att polisens uppgift är att bekämpa brott genom att direkt ge sig på brottsliga beteenden och inte fästa alltför stort avseende vid tillkrånglade resonemang om bakomliggande orsaker. Nobelpristagaren i ekonomi (1995) Gary Becker har med ekonomisk teori analyserat brottslingars agerande. Enligt Gary Becker agerar även brottslingar rationellt. De tänker, mer eller mindre noga, igenom vad de kan få ut av en brottslig handling och väger detta mot risken att ertappas och bestraffas.

**För potentiella brottslingar har New York-modellen betytt att priset för de resurser, i form av tid och annat som de tvingats investera för att utföra en brottslig handling ökat, samtidigt som den förväntade avkastningen drastiskt minskat. Sådant brukar ge effekt. Måhända är detta en av New York-modellens viktigaste lärdomar: Ett nödvändigt villkor för effektivt polisarbete är att de ansvariga ser genom tankens och ordens dimridåer.**

Det är svårt att invända mot nolltolerans som rättesnöre för brottsbekämpning.

<sup>24</sup> Här kan man vara än mer spekulativ. Är det rentav så att ståndpunkten att brott bäst bekämpas med effektivt polisarbete inte anses politiskt eller vetenskapligt korrekt i vissa kretsar? Om det är fallet kan det ha tett sig bekvämt att luta sig emot USA:s positiva ekonomiska utveckling. En sådan förklaring ger på många ett trovärdigt intryck. Vad smart Du tänkt fast det gick fel.

<sup>25</sup> Ett par kompletteringar: New York-modellen handlar om att polisen med kraft skall bekämpa små och grova brott samt ordningsstörningar i offentlig miljö. Det handlar således inte om att lägga människors privatliv tillrätta. Ej heller handlar New York-modellen om någon ny arbetsfördelning mellan polisiära och juridiska instanser. Polisen har endast att röra sig inom gällande lagar som skall skydda individer till liv, egendom och integritet.

Offentliga myndigheter har två grundläggande funktioner, nämligen att svara för yttre och inre ordning dvs. försvara landets medborgare mot yttre fiender och upprätthålla ett rättssystem som skyddar varje medborgares liv, egendom och integritet. I en rättsstat får det aldrig anses legitimt att begå brott mot enskilda individer eller egendom. Här existerar inga om eller men. Klarar inte det offentliga denna sin grundläggande funktion bör medborgarna noga fundera igenom ifall den kan anförtros andra uppgifter som lägger beslag på knappa administrativa och politiska resurser. Resursknapphet nödvändiggör prioriteringar. Det är självklart. Men förmår den offentliga makt som inte ens låter sig vägledas av nolltolerans att hålla brottslighet på drägliga nivåer?

Brottsstatistik skall inte fastna till att bli teori. Det handlar om människor av kött och blod. Visar statistiken att antalet mord gått ner kraftigt så betyder det att många fler människor fått fortsätta att leva. 200.000 färre brottsoffer innebär närmare en kvarts miljon individer.

Varje samhälle behöver institutioner för att fungera. Endast i undantagsfall kan mänsklig samvaro bygga på att en ger order och övriga lyder alternativt att alla strävar mot samma mål. Institutionerna utgör spelreglerna för samarbetet mellan människor och förekommer på olika nivåer i samhället. Till att börja med kan nämnas formella regelverk som grundlagen och andra lagar och förordningar. Därutöver finns informella regelsystem, människors normer och sedvänjor. Många av dessa har existerat mycket länge och har inte tillkommit genom någon storslagen plan. De är tvärtom resultatet av en utvecklingsprocess varigenom människor successivt har sökt att förbättra de villkor som de lever och arbetar i. Individen kringkärns i sina handlingar av dessa spelregler vid varje given tidpunkt.

I en storstad möts ständigt människor med olika normer och sedvänjor i bagaget. För att sådana möten inte skall urarta krävs ett minimum av gemensamma uppfattningar om hur människor skall uppträda mot varandra: Att de skall visa vederbörlig hänsyn, inte bruka våld etc. Finns sådan samsyn kan institutioner fungera som vägvisare för människors handlande. Då blir det lättare för var och en att förutsäga hur andra kommer att bete sig i olika situationer. Hederlighet kan ses som en kollektiv nytthet i folks privata relationer såtillvida att var och en av oss föredrar hederliga framför ohederliga relationer. Öppna samhällen vilar på en bräcklig grund av tillit. Människor måste lita på varandra men också på sina myndigheter om den spontana ordningen fallerar.

Som tidigare sagts kan polisen betyda mycket men inte allt. Polisens uppgift är att ge sig på brottsliga beteenden. Uppfostran och normbildning ankommer på familjer och andra nätverk. Sådant betyder mycket för att förebygga brottsliga karriärer men kan inte ersätta polisarbete den dag brott måste bekämpas. Var för sig *och* tillsammans kan polis och allmänhet åstadkomma bättre resultat förutsatt att arbetsfördelningen är den rätta. Det är en tanke med "gemenskapsbaserat polisarbete"<sup>26</sup> och det finns indikationer på att det är ett synsätt med gamla anor i USA:

Den franske aristokraten Alexis de Tocqueville (1805–1859) har blivit berömd för sitt epokgörande arbete om demokratin i Förenta Staterna som kom ut 1835–1840. I fråga om brottsbekämpning skriver han "So when an official intervenes in his proper sphere, he is not left to his own resources as in Europe. Private people

<sup>26</sup> En annan mera outtalad tanke är att om polisen lyckas att bekämpa ordningsstörningar och småbrott så skall den göra det möjligt för den "dygdiga allmänheten" att "ta över det offentliga rummet" och sätta sin prägel på framtida normbildning. Då kan polisen framgent hålla sig mer i bakgrunden. Den här aspekten är det ännu för tidigt att uttala sig om.

do not think that their duties have ceased because the representative of the public has come to action. On the contrary, everyone guides, supports, and sustains him. These efforts of private individuals combined with those of the authorities often accomplish things which the most concentrated and vigorous administration would be unable to achieve".<sup>27</sup>

För att effektivisera sitt arbete när det gäller management, organisation, uppställande av kvantitativa mål och resultatuppföljning har New York-polisen hämtat inspiration från den privata sektorn. I mycket annat som förändrat New York har den privata sektorn gjort arbetet.

---

<sup>27</sup>*Democracy in America*, Perennial Library, New York, 1969, sid 95-96.

### **3 BUSINESS AS USUAL – HUR PRIVATA INITIATIV FÖRÄNDRADE NEW YORK**

#### **TVÅ EXEMPEL**

##### **Bryant Park**

Bryant Park är en av New Yorks mest berömda parker. Ungefär lika stor som Norrmalmstorg i Stockholm ligger den i midtown Manhattan invid stadsbiblioteket. En normal dag besöker 5000 personer parken. Den är vacker med välskötta rabatter och inget skräp på marken. Vill man sitta står små stolar med hjul uppradade. Irriterar solen på en sida är det bara att rulla till andra. De senaste sex åren har endast två grövre brott inrapporterats.

För tio år sedan inregistrerades 150 rån eller grova överfall per år (i praktiken ett varannan dag) och en våldtäkt per månad. Parken var förfallen och betraktades som Manhattans narkotikabasar. Enligt vad expertis förtäljer hade toaletterna inte varit funktionsdugliga på 35 år.

Nu förvaltas Bryant Park av en privat stiftelse som ingått ett 15-årigt avtal med stadens parkmyndighet. I mitten av åttiotalet hade den offentliga vanskötseln gått så långt att de omgivande affärsinnehavarna och den offentliga biblioteksmyndigheten övervägde att stänga och restaurera parken på egen hand. Familjen Rockefeller förklarade sig villig att tillskjuta 20 miljoner kronor. 1987 bildades the Bryant Park Restoration Corporation (BRPC) som den privata stiftelsen heter och samma år accepterade myndigheterna att teckna det avtal som således löper till år 2002. 1989 stängdes parken, renoverades och öppnades åter för allmänheten 1992.

Bryant Park Restoration Corporation har en kapitalbas på ca 50 miljoner kronor. De omgivande affärsidkarna betalar en årsavgift om 10 kronor per kvadratmeter affärsyta. En grillservering betalar 3 miljoner om året i hyra. Andra intäkter genereras via donationer eller avgifter från bokförlag, teatersällskap el. dyl. som vill arrangera evenemang. BRPC har heltidsanställda trädgårdsmästare och renhållningsarbetare som arbetar 12 timmar om dygnet. Dessutom patrulleras parken ständigt av obehäpnade väktare som vid behov kallar på polis. Alltsedan starten har BRPC letts av Daniel Biederman, den drivande kraften bakom den privata sektorn bidrag till det nya New York.

##### **Hemlösa som kund**

En av Biedermans medarbetare är sociologen Jeff Gruenberg som är VD för the Grand Central Neighborhood Social Services Corporation (GCNSSC). Det uppskattas att i New York finns 100,000 hemlösa varav 10,000 vid varje given tidpunkt. GCNSSC som grundades 1989 är underavdelning i ett av New Yorks största Business Improvement District inom vars område bl.a. finns Empire State Building och New Yorks järnvägsstation Grand Central Station. GCNSSC:s uppdrag är att spåra upp hemlösa och hjälpa dem att starta ett normalt liv. Vissa medel är offentliga bidrag men det mesta består av frivilliga donationer.

På frågan varför GCNSSC finns väljer inte Gruenberg några bekväma utvägar ”Affärsinnehavare gillar inte hemlösa. De skrämmer folk vilket är dåligt för affärerna. Stora företag har vakter som kör iväg dem men det är en kortsiktig lösning. Vi beslöt att ta ett affärsmässigt grepp vilket betyder hitta en lösning som alla kan tjäna på dvs både mina uppdragsgivare och de hemlösa. Hemlösa är våra kunder. En kund kan inte med våld påtvingas en vara. Det gäller att erbjuda en produkt som lockar”. GCNSSC öppnade ett kontor för hemlösa som är öppet 24 timmar om dygnet. Tidigare fanns ingen civil mottagning för hemlösa i New York som var öppen under dygnets alla timmar. Den hemlöse som självmant tar sig dit släpps in förutsatt att han/hon inte uppträder hotfullt eller är beväpnad. I det senare fallet tillkallas polis. Är allt i ordning erbjuds mat och härbärge.

GCNSSC har 80 heltidsanställda och skickar ut personal som försöker övertala hemlösa att utnyttja organisationens rehabiliteringsprogram. 80 procent brukar svara ja. GCNSSC tar inte **hand om** hemlösa utan **arbetar med** dem. Organisationen har slussat omkring 1000 hemlösa till ett nytt liv. Några har anställts för att spåra upp fler hemlösa. ”Klart man sätter dem på sådana jobb. De har bäst marknadskänedom” säger Gruenberg utan omsvep. Ibland kan en mening fånga kvintessensen av komplicerade sammanhang. Den privata sektorns bidrag till det nya New York har mycket handlat om att tillämpa affärsmässigt tänkande på områden där sådana traditioner saknats.

## STADSMAKTENS RETRÄTT

Den som känner New York som ett av världens finanscentra och bländas av dess synliga rikedom glömmer lätt att staden i ekonomiskt hänseende är ett av USA:s stora problemområden. USA är en federal statsbildning där delstater och städer har stor frihet att bestämma ekonomisk politik. Penningpolitiken sköts på riksplånet men när det gäller skatter, social- och strukturpolitik bestämmer delstater och städer mycket själva. För att ta reda på tillståndet i en region eller storstad räcker inte riksdatabaserna.

Jämfört med Europa har USA liten offentlig sektor, lågt skattetryck, avreglerade varu- och faktormarknader, högt nyföretagande, snabb tillväxt och låg arbetslöshet. Den offentliga sektorns andel av BNP understiger 40 procent. Detsamma gäller skattetrycket. Den reala ekonomiska tillväxten har under lång tid legat runt 2–4 procent och arbetslösheten är 5 procent. New York avviker på alla punkter.

New York har jämförelsevis stor offentlig sektor. Där går det 1 offentliganställd på 20 invånare att jämföra med 1/60 i Philadelphia eller 1/100 i Los Angeles. New York är en av få städer i USA (4 st) som både har inkomstskatt och omsättningskatt (sales tax). New York har USA:s mest progressiva inkomstskatt. Stadens totala skattetryck är ungefär dubbelt så högt som i jämförbara städer på östkusten och därmed avsevärt högre än i storstäder som ligger i södra eller västra USA där skattetrycket överlag är lägre.

New York har en uppskattad årlig tillväxt runt 0,5 –1,5 procent tillväxt och en med amerikanska mått mätt låg andel registrerat privat nyföretagande. Under praktiskt taget hela nittioåret har arbetslösheten varit tvåsiffrig.<sup>28</sup> De senaste trettio

<sup>28</sup> En bra redogörelse för stadens ekonomiska svårigheter är artikeln *Restoring The Opportunity City* av William J. Stern, City Journal, Manhattan Institute, Winter 1998.

åren har stadens finanser nästan alltid dragits med underskott och i mitten av sjuttio-talet var stadens ekonomi konkursmässig. Den federala regeringen tvingades assistera. Den senaste femårsperioden kännetecknas av vilja att lägga om politiken. En del skatter har sänkts, utgifter skurits ner och stadsmakten har prioriterat sin kärnfunktion dvs. inre ordning. Men genomgripande reformer låter vänta på sig.

I den finansiella sektorn arbetar runt 10 procent av stadens privatanställda. Beroendet skapar tre problem. För det första kännetecknas den finansiella sektorn av starka konjunkturskiftningar. För det andra pågår där en snabb arbetsbesparande teknologisk utveckling. Sådant leder normalt inte till högre arbetslöshet. Tvärtom. Nya teknologier höjer produktiviteten vilket sänker priserna på varor och tjänster. Konsumenter får mer över i plånboken och kan öka sin effektiva efterfrågan. Nettoresultatet blir ökad tillväxt och fler jobb. Då fordras andra företag som förmår absorbera friställd arbetskraft. För det tredje ger stadens beroende av den finansiella sektorn som sysselsättningsskapare de finansiella företagen en stark ställning gentemot myndigheterna.

New York är en förhandlingsekonomi där inflytelserika storföretag lyckas påverka stadsmakten att införa regelverk som passar dem men som inte alltid passar små- och medelstora företags arbetsvillkor. New Yorks styresmän avsätter omkring 4 miljarder kronor om året för att med specialdestinerade bidrag undvika att företag flyttar sina huvudkontor.<sup>29</sup> Det tycks finnas fler beröringspunkter med Sverige än invånarantalet...

Affärstidningen Fortune publicerar regelbundet data över USA:s 500 största företag. Listan ändras sällan mycket år från år. Även över längre perioder tenderar stommen att vara densamma. Mellan 1969 och 1994 flyttade 102 av de företag som genom åren funnits på denna lista huvudkontor och 500.000 anställda från New York.

Droppen som fick bägaren att rinna över var när Mobiloil 1983 flyttade till Virginia. Företaget producerade en videofilm som förklarade beslutet. I filmen diskuteras stadens ogynnsamma klimat för företagare och anställda<sup>30</sup> och på slutet zoomar kameran in den förslummade gatumiljön utanför huvudingången. Bilden åtföljs av texten ”att kalla hit någon till anställningsintervju är som att be folk att inte ta arbete hos oss”.

Filmen fick stor uppmärksamhet i USA. Dåvarande borgmästaren, demokraten Ed Koch, konstaterade att stadens kassakista var tom och att stadsmakten inte klarade av situationen. Han bad den privata sektorn om hjälp. Ett antal affärsidkare erbjöd sig att på egen hand rusta upp det aktuella området i midtown Manhattan. Borgmästare Koch lovade bidrag på 400,000 kronor om den privata sektorn ställde upp med det dubbla. Inom några veckor hade den privata sektorn fått ihop 5 miljoner kronor och grundlagt sitt bidrag till stadens upprustning.

<sup>29</sup> Se artikeln *Mayor Culpa*, The Economist, 21/6 1997.

<sup>30</sup> I Sverige talas ofta om företagsklimat. Företag är juridiska personer som varken kan frysa eller svettas. Vad det handlar om är klimatet för företagare och löntagare.

## EN BRA AFFÄR

I början handlade privata insatser om första hjälpen. Affärsägare bildade organisationer som skaffade personal med uppgift att ta bort klotter, tömma sopor och

papperskorgar, se till att gatubelysningen var i ordning, hålla rent på omgivande gator och torg etc. Dessutom anställdes väktare för att upprätthålla ett minimum av civil ordning. Så småningom uppstod fasta strukturer genom sk Business Improvement Districts (BID). Idag finns 39 BIDs i New York.

### **Business Improvement Districts**

Ett BID bildas genom att fastighetsägare och yrkesutövare i ett avgränsat affärsområde poolar resurser i en gemensam organisation. BID har status av icke vinstdrivande stiftelser vilket här betyder att eventuella överskott inte delas ut till någon. Den finansiella basen utgörs av årsavgifter vars beräkningsgrund är en förhandlingsfråga. Den normala konstruktionen är att var och en betalar runt 10 kronor per kvadratmeter affärsyta. För en byggnad som Empire State Building betyder det ett årsbidrag på ca 4 miljoner kronor. Varje nystartad BID måste godkännas av stadens, eller respektive stadsdels, myndigheter och för att bli godkänd krävs att myndigheterna fått sig en handlingsplan presenterad.

1988 bildades the Grand Central Partnership. Det är New Yorks största BID, börjar vid stadens järnvägsstation Grand Central Station och täcker ett femtiotal kvarter. Dess domäner omfattar en yta på 700 kvadratmeter och där finns omkring 15 procent av Manhattans kontorskomplex. 1992 bildades the 34<sup>th</sup> Street Partnership som är näst störst med en yta på 350 kvadratkilometer. Bägge leds av Daniel Biederman. De två största BID har gemensam administration med en årlig driftbudget på 250 miljoner kronor och ca 100 heltidsanställda. Förutom dessa två kan här nämnas Times Square Business Improvement District som grundades 1992 och som namnet antyder omfattar nöjes- och teaterkvarteren vid Times Square. Med bl.a. stora bidrag från Disney-koncernen har detta BID rustat upp Times Square.

Dessa tre BID täcker en yta inom vars område återfinns 35 procent av Manhattans kontorsyta. Där ligger de stora varuhusen, flertalet stora hotell, stadsdelens viktigaste affärsstråk, dess mest kända parker, teater- och nöjeskvarter och berömda sevärdheter. Här finns också runt 2000 kvartersbutiker. **Den turist eller journalist som mest håller till på platser där tillfälligt besökande mest brukar hålla till, befinner sig sålunda i en stadsmiljö som i allt synligt vårdas av privata aktörer.**

Varje BID har sitt specifika utbud men vissa tjänster utför alla:

- tömma sopor och papperskorgar
- städa gator, toaletter, torg och ev. järnvägsstationer
- hålla området med kiosker
- tillhandahålla vaktjänst 24 timmar om dygnet
- svara för att gatubelysning fungerar
- putsa och rengöra fasader samt ta bort klotter
- sköta parker dvs. städa dem, underhålla gräs och rabatter, se till att där finns sittmöjligheter.

BID ansvarar inte för underhåll av vägnät eller vatten och avlopp. De stora som

täcker högfrekventerade turiststråk har heltidsanställda språkkunniga guider, producerar turistbroschyrer, arrangerar kulturevenemang etc. Flertalet BID har också avdelningar som utbildar småbutiker i säkerhetsfrågor, skyltning o. dyl.<sup>31</sup> BID bedriver också verksamhet av social karaktär. Tidigare har arbete med hemlösa nämnts.

Idag finns BID i alla New Yorks stadsdelar.<sup>32</sup> De största blir mest uppmärksammade just för att de är stora och förvaltar stadens mest kända områden. Men de är knappast typiska. En genomsnittlig BID är en organisation som har ansvar för ett antal kvarter i föga glamorösa områden.

**Det sammanlagda belopp som den privata sektorn sedan åttiotalet investerat för att rusta upp New York uppskattas till 1,5 miljarder kronor.** De största BID har finansierat sina kapitalinvesteringar genom att emittera obligationer med "delägarnas" tillgångar som säkerhet. Kapitalinvesteringarna har använts till allt från synligen enkla företeelser som att sätta upp moderna papperskorgar, rusta upp gatubelysning och parker till mer krävande såsom att designa nya piazzor eller renovera stadens centralstation.

### Effektiv produktion

För den som tror att effektivitet i offentlig produktion enbart handlar om mera pengar borde staden New York vara en tankeställare. Ingen amerikansk storstad har lika stor offentlig sektor och om pengar betydde allt borde New Yorks offentliga infrastruktur utmärkas av högsta kvalitet. Är det inte paradoxalt att i den storstad som lagt nationens högsta skattebörd på sina invånare tvingades stadsmakten medge att den icke längre kunde uppfylla sina åtaganden? Kanske inte. Ändå. Resurser är knappa och den offentliga sektorn kan inte vara alla goda gåvors givare.

Offentlig resursfördelning är inte en funktion av oegennyttiga individer som enbart har det allmänna bästa för ögonen. Offentligt verksamma är som vi andra dvs. människor av kött och blod med egna nyttofunktioner att tillfredsställa. Fördelningen av resurser och förmåner sker efter ett mycket sammansatt och svåröverskådligt mönster. Utfallen är sällan resultat av strävan efter att åstadkomma högsta möjliga ekonomiska effektivitet i utnyttjande av resurser. I stället kan resurstilldelningen härledas till avvägningar mellan allehanda ekonomiska och politiska överväganden. I detta spel utövar privilegiejagande intressen stort inflytande och det paras ofta med att resurser samtidigt förslösas på improduktiv verksamhet, just genom själva privilegiejakten.

Offentlig maktutövning vilar på monopol att utöva tvång. Skatteintäkter gör det möjligt att förfoga över resurser utan klara samband mellan prestation och ekonomiskt utfall. Det är sällan samma tryck att göra gott med andras pengar som med sina egna. Allas ansvar är ingens ansvar. Det som ägs av alla ägs av ingen.

BID är exempel på hur man med hjälp av enkla systemförändringar kan förändra regelverken så att människor får personligt ansvar. Ett BID har väl identifierbara ägare som kan ställa upp tydliga mål för verksamheten. Här finns också ett intresse av att investerade resurser används rationellt.

Den ledning om presterar ett gott arbete kan som belöning räkna med att fler kunder strömmar till området vilket förbättrar affärerna. Den ledning som inte

<sup>31</sup> En del av ovanstående uppgifter brukar i Sverige tillhandahållas av handelskamarer och köpmannaföreningar. Numera är New Yorks handelskammare och the Grand Central Partnership i praktiken en och samma organisation med namnet The New York City Partnership and Chamber of Commerce.

<sup>32</sup> Och kan tilläggas ett tusental över hela USA.

sköter sitt fögderi kan råka ut för det omvända och, inte minst att frivilliga sponsorer drar öronen åt sig.

Det är inte ovanligt att privata företag går in och med sponsring kompletterar den offentliga produktionens finansiella bas. BID är en konstruktion där den privata sektorn tar producentansvar. Det betyder att produktionen präglas av den privata sektorns lönsamhets- och marknadstänkande. Ledningen för ett BID kan teckna anställningsavtal på marknadens villkor. Den kan organisera, leda och fördela arbetet marknadsmässigt vilket bl.a. betyder att den privata sektorns effektivitetskrav kan vara normerande. I BID är tumregeln inte att papperskorgar och sopor skall tömmas en gång om dagen eller en gång i veckan utan flera gånger per dygn. Parker skall underhållas kontinuerligt och offentliga toaletter vara lika hygieniska som privata.

Offentliga lösningar är enhetslösningar. Vad som är livskvalitet för en individ eller grupp är det inte nödvändigtvis för andra. Bohemer i Greenwich Village må tjasas av tidningskiosker med neoklassisk design. Invånare i Bronx med mera jordbundna nyttofunktioner torde göra andra prioriteringar. Ett BID som täcker ett avgränsat område har förmåga och flexibilitet att anpassa verksamheten till den lokala marknadens förutsättningar. Ytterligare en fördel med decentraliserad produktion är att den tar tillvara all kunskap och initiativkraft som finns utspridd bland ett stort antal individer. En mångfald lösningar främjar därtill hälsosam konkurrens. Om en aktör lanserar en produkt som vinner marknadens gillande sprids information om detta snabbt till andra som kan ta efter. På en marknad kan en ny tanke testas utan majoritetens godkännande.

Det viktigaste skälet till att det privata näringslivet investerar stora summor för att rusta upp New York är önskan att tjäna pengar. Kalkylen har varit att när det privata företagen rustar upp ett område och hjälper till att ansvara för att där råder lag, ordning och reda skall konsumenterna strömma till och våga vistas ute längre på kvällarna. Därmed ökar intäkterna för butiker, restauranger, varuhus, biografteater etc. Ett attraktivt område bidrar också till att höja fastigheternas marknadsvärde.

Samtidigt vore det fel att tro att motiven enbart varit pekuniära. Varje människa väger för- och nackdelar av olika handlingar men få människor är egoistiska vilddjur som enbart svara på penningstimuli. Var och en, oavsett om vi bor i Stockholm eller New York känner medborgaransvar och betraktar det som en plikt att ställa upp för en hemort i kris.

Dessutom är det avgörande i det här sammanhanget att oaktat motiv så har det privata näringslivets insatser burit frukt därför att dess aktörer för att lyckas tvingats att anpassa sig till omgivningens önskemål. Därmed har näringslivets intressen sammanfallit med allmänhetens.

På en marknad blir avtal inte av ifall inte alla inblandade tror sig vinna på kontraktet. Detta är förvisso ingen ny insikt. Den förmedlades redan av den moderna nationalekonomins grundare Adam Smith för mer än två hundra år sedan. Men ingen analys av det som hänt i New York blir meningsfull utan den insikten. Därför förtjänar den att upprepas.

### Mindre invändningsfri finansiering

Den offentliga sektorn kan både gynna och motverka ekonomisk utveckling. Var gränsen skall gå mellan offentlig och privat sektor är inte en gång för alla givet. Välgenomtänkta promemorior i all ära men de kan inte matcha de goda exempelens slagkraft.

När privata initiativ med framgång bryter okänd mark blir det tydligt att gränsen mellan offentlig och privat är möjligt att rucka. Goda exempel visar att det finns fler områden där den privata sektorn kan agera effektivt. Sådant ger den offentliga sektorns företrädare möjlighet att revidera sin verksamhet. En klok offentlig makt bör regelbundet se över sitt fögderi och avstå från att ta på sig fler uppgifter än den klarar av.

Det nya New York kan ses som resultatet av en rationell förändring av ansvarsfördelningen mellan offentlig och privat sektor. Stadsmakten har fördelat mer resurser till en av sina kärnverksamheter dvs. upprätthållande av inre ordning, och trätt tillbaka på andra områden.

Men det är också möjligt att ge en annan tolkning. Den privata sektorn trädde in när den offentliga inte längre bemästrade situationen. Ett konstruktion à la BID kan i det ljuset ses som att den privata sektorn tog på sig en ökad utgiftsbörda för att tillhandahålla nyttigheter som egentligen föll på den offentliga sektorn att ansvara för.<sup>33</sup> Näringslivet räddade stadsmakten utan omedelbar kompensation via skattereduktioner el. dyl. Den privata sektorn gjorde så med förväntan att intäkterna med tiden skulle kompensera den extra kostnaden. Så har förvisso skett<sup>34</sup> men i en sådan nödlösning finns fröet till ett paradoxalt fripassagerarproblem.

Ett huvudargument för att vissa nyttigheter skall produceras offentligt är att det på en privat marknad alltid finns personer som antingen är tanklösa nog – eller för den delen beräknande nog – att inte betala för gemensamma angelägenheter i förvisning om att de kan åka snålskjuts på alla andra som betalar. Kollektiv skattefinansiering ses som ett sätt att undvika detta fripassagerarproblem.

En offentlig makt som ser resurserna sina kan te sig frestad att inte prioritera sådant som inte ter sig politiskt angeläget och hoppas på att om saker och ting urartar så kan andra, t.ex. det privata näringslivet, städa upp. Inte nog med det. Ifall näringslivet visar sig vara en effektiv städgumma och därigenom banar vägen för högre ekonomisk tillväxt kommer detta i nästa led att öka den offentliga sektorns skatteintäkter. Den ineffektiva offentliga makt som åkt snålskjuts genom att övervältra sin misshushållning på andra erhåller bakvägen ökade intäkter måhända utan att under tiden ha tvingats reformera sig.<sup>35</sup> Här finns anledning att vara observant på att en konstruktion som fungerat bra för New York kan behöva modifieras för att ge goda resultat i andra miljöer.

<sup>33</sup> Tekniskt fungerar BID så att stadsmakten samlar in medlemsavgifter och återbördar summan till BIDs ledning.

<sup>34</sup> New Yorks ekonomi är som sagt problemtyngd men även den staden har fått del av USA:s goda konjunkturer. En påtaglig effekt av såväl brottsbekämpningen som saneringen av stadsmiljön är att turismen ökat mycket starkt.

<sup>35</sup> Hur den sortens problem skall hanteras har ännu inte fått sin lösning i New York. Förhandlingar pågår mellan näringslivet och den politiska ledningen.

## 4 SLUTORD

På mindre än tio år har New York genomgått en remarkabel förvandling som förmedlar viktiga lärdomar. När det gäller brottsbekämpning är en viktig lärdom att vill man med kraft bekämpa brottsligheten är de små klippens tid förbi. New York-modellen har inneburit att myndigheterna tagit ett samlat grepp på brottsligheten. Nolltolerans har byggt på genomarbetad teori och genomtänkt strategi. Myndigheterna signalerade att de skulle ta krafttag och deras agerande i ord har stämt överens med agerandet i handling. Politiken var långsiktig, uthållig och konsekvent. Därmed blev den trovärdig. Den laglydiga allmänheten såg att polisen var på dess sida och potentiella brottslingar upptäckte att det kanske vore lönsammare att göra annat.

New York-polisens bättre ledning och organisation liksom tankarna att polisen inte bara skall reagera på anmälda brott utan aktivt skall beivra ordningsstörningar och småbrott är lärorikt. Detsamma gäller synsättet att fotpatruller skall ersätta bilar och polisen skall arbeta gemenskapsbaserat.

**Saneringen av New Yorks stadsmiljö visar vilken energi och skaparkraft som kan frigöras när individer i frivillig samverkan tar personligt ansvar för sin omgivning.** För att återknyta till inledningen: Det handlar inte om några underverk. Tvärtom visar de goda exemplen i New York hur människor genom att med tämligen små och okonstlade grepp griper tag i problemen kan åstadkomma mycket stora förändringar i sin närmiljö.

Tänkbara invändningar mot att Sverige kan lära av New York skulle kunna vara att stadens problembild och problemnivåer är så annorlunda. ”Här har vi andra värderingar, mål och medel”. På fria marknader är sådant inget problem. Avviker svenska konsumenters tycke och smak från dem som gäller i New York ger sig detta tillkänna på marknaden och utbudet anpassas därtill. Det som kännetecknar de områden som tagits upp i denna utredning är att de inte har den avkänning av konsumentpreferenser och det konkurrenstryck som utmärker en fungerande marknad. På sådana områden finns extra stor anledning att lära av andra.

Förvisso var problembilden och problemnivåer annorlunda i New York. Däremot är det tveksamt om svenska medborgares värderingar på avgörande punkter skiljer sig från dem som gäller i New York. Alla önskar vi väl låg brottslighet och en god stadsmiljö. Dessutom är det så att även i de fall problembild, mål och medel skulle skilja sig åt så kan man vinna mycket på att lära av andra. En tumregel är att ett mål kräver ett medel men ett medel kan tjäna flera mål. Dessutom kan medel modifieras så att de kan nå andra mål. Mycket kan vinnas genom att goda exempel från andra länder inplanteras i Sverige. Förhoppningsvis visar denna utredning att ett och annat gott exempel finns att hämta i New York.





## **Brottsplats New York**

*På mindre än tio år har New York förändrats mycket. När stadsmakten i New York på åttiotalet inte längre klarade av situationen ryckte handeln och övriga näringslivet in. På några år har stadens grova brottslighet mer än halverats.*

*Rapporten ger ny information om brottsbekämpningen i New York. Den beskriver det förbättrade polisarbetet och handeln tillsammans med övriga näringslivets roll för att göra New York till en av Amerikas säkraste storstäder.*

*Rapporten har författats av civilekonom Peter Stein, Stein Brothers AB.*

**SVENSK HANDEL**

103 29 Stockholm

Besök: Blasieholmsgatan 4B • Telefon: 08-762 77 00 • Fax: 08-762 77 77