

Is Kroatië op weg naar een veiliger samenleving?



Onderzoek naar de rol en betekenis van de politie in de aanpak van veiligheid in Kroatië - Velika Gorica

Anita Rajković
Studentnummer: 273318
Velika Gorica/Rotterdam, juni 2007
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Masterscriptie Bestuurskunde
Begeleider: Dr. P. K. Marks

Inhoudsopgave

1	Inleiding		5
	Aanleiding & Relevantie	6	
	Probleemstelling	6	
	Aanpak – schets onderzoeksmethode en theorie	8	
2	Politiek-bestuurlijke structuur van de Republiek Kroatië		10
	Openbaar bestuur in Kroatië	10	
	Nationale overheid	10	
	Uitvoerende macht	11	
	Wetgevende macht	11	
	Rechterlijke macht	12	
	Regionale en lokale overheid	12	
	Provincies	12	
	Gemeenten	13	
	Velika Gorica	14	
3	Setting the stage		16
	Governance and accountability of policing	16	
	Governance	16	
	Accountability	20	
	Community, problem-oriented and intelligence-led policing	23	
	Samenwerking en netwerken	27	
	Governance ‘nieuwe’ legitieme veiligheidszorg	29	
4	The final rehearsal before drawing the curtain		32
	Wat wordt er gemeten?	32	
	Veiligheid	32	
	Structuur & positie	34	
	Samenwerking & netwerken	37	
	Bevoegdheid- en verantwoordelijkheidsrelaties	39	
	Beoordelingskader onderzoeksmodel ‘preventief veiligheidsnetwerk’		41
5	Playing the play		43
	Kroatische politieorganisatie	44	
	Onderzoek bij de politie Zagreb en Velika Gorica	46	
	Resultaten onderzoek politie PP Maksimir en PP Velika Gorica		47
	Onderzoek bij de burgers van Zagreb en Velika Gorica	56	
	Resultaten onderzoek burgers	56	
	Onderzoek bij ambtenaren en wethouders van de gemeente Velika Gorica		61
	Resultaten onderzoek gemeente Velika Gorica	61	
6	Dropping the curtain – review play		67
	Veiligheid	67	
	Structuur & positie		70
	Samenwerking & netwerken		75



Bevoegdheid- en verantwoordelijkheidsrelaties	81
Conclusie	84
7 The Closing	86
Literatuurlijst	90
Bijlage 1	93
Bijlage 2	96

Woord vooraf

In januari 2007 was het zover, het schrijven van de voor u liggende masterscriptie. Een scriptie wordt geïnterpreteerd als hét eindwerk van de studie, de slagroom op te taart. Hiermee wil je, als student, duidelijk maken, dat na een aantal jaar van absorberen, leren en studeren er dan eindelijk een zelf geproduceerd werk gemaakt kan worden waarmee je aan jezelf, maar ook aan docenten duidelijk kan maken wat je in huis hebt.

Tijdens mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit, heb ik mij kunnen verdiepen in verschillende thema's die de revue hebben gepasseerd gedurende de colleges. In Bachelor twee heeft elke student de mogelijkheid gehad stage te lopen bij een instantie naar wens. Mijn keus ging uit naar de politieorganisatie, de politie Rotterdam-Rijnmond. Eén van de kerntaken van de politie is de handhaving en bevordering van openbare orde en veiligheid in het land, in dit geval in de stad Rotterdam. Vanaf dit moment heb ik mijn aandacht gevestigd op veiligheidsbeleidsuitvoering, verschillende veiligheidsaspecten en samenhangende thema's zoals discriminatie, uitsluiting, sociale ontwikkeling en participatie van jongeren in de gemeenschap, samenwerking van verschillende organisaties en actoren ter bevordering van (sociale) veiligheid in een bepaald gebied. De stage bij de Politie Rotterdam-Rijnmond heeft een grote indruk achtergelaten. Deze heeft mij dan ook geprikkeld en geïnspireerd om het Bacheloreindwerkstuk in het verlengde van het veiligheidsvraagstuk te schrijven, namelijk discriminatiebestrijding.

Voor het schrijven van de masterscriptie is mijn voorkeur, opnieuw, uitgegaan naar het veiligheidsvraagstuk. Onderzoek doen naar veiligheid en het nadenken over mogelijk passende oplossingen ter verbetering van de veiligheidssituatie blijft erg interessant. Echter ter verbreding van mijn 'horizon', heb ik besloten het onderzoek in het buitenland te verrichten. Aanleiding om het onderzoek in Kroatië uit te voeren is niet zonder reden. Persoonlijke Kroatische afkomst heeft geleid tot affiniteit en nieuwsgierigheid met betrekking tot dit onderwerp in Kroatië. Mijn stage heeft plaats gevonden bij de gemeente 'Velika Gorica', een plaats waar ik ben opgegroeid en daarmee logischerwijs erg verbonden ben. Het was interessant om uit te zoeken hoe het met de veiligheid en de uitvoering van het veiligheidsbeleid in zowel Velika Gorica als in Zagreb (de hoofdstad die het nationaal veiligheidsbeleid vertegenwoordigt) is gesteld.

Deze masterscriptie is mede tot stand gekomen dankzij de medewerking, inzet en steun van talrijke personen. Daarom wil ik van de gelegenheid gebruik maken om alle personen te bedanken die direct en indirect hebben bijgedragen aan de realisatie van dit stuk. Vooreerst wil ik de burgemeester van de gemeente Velika Gorica, de heer Tonino Picula bedanken voor de goedkeuring van deze stage, in Kroatië is een afstudeerstage namelijk geen gewoonte. Vervolgens wil ik de wethouder, de heer Zvonko Kunić en mijn 'collega's' van de afdeling 'Sociale zaken en Onderwijs', in het bijzonder mevrouw Arijana Mataga-Tintor van harte bedanken, zij heeft deze stage daadwerkelijk mogelijk gemaakt en mij een kans gegeven dit project in Kroatië te kunnen realiseren.

Een woord van dank gaat tevens uit naar de heer Peter Marks, mijn mentor en begeleider in bachelor één en nu tijdens deze afsluitende, zeer belangrijke periode is opnieuw zijn raadgeving, begeleiding en steun van essentieel belang geweest. Aan de heer Arie van Sluis gaat tevens een grote dank uit voor zijn rol als tweede lezer en beoordelaar van deze scriptie. Een tweede groep mensen die ik hartelijk wil bedanken zijn mijn lieve ouders en broer die me hebben gesteund in mijn keuze om naar het buitenland te gaan. Als laatst, maar zeker niet het minst een dankwoord aan mijn grootouders en vriend in Kroatië.

Anita Rajković
Velika Gorica, juni 2007

1. Inleiding

Veiligheid, een begrip die bij vele burgers in de periode over de laatste jaren in Nederland, maar tevens in andere Europese landen, voor grote ophef heeft gezorgd. Het beheersen en handhaven van veiligheid in landelijke, regionale en zelfs lokale gebieden genereert grote aandacht van politici en burgers. Burgers willen en horen zich veilig te voelen, men verwacht van ‘de overheid’ dat deze hun wensen in acht neemt en probeert te realiseren.

Echter het begrip veiligheid is erg subjectief en complex. Hetgeen maakt veiligheid in een aantal korte woorden of concrete stappen lastig te omvatten. De druk op verschillende overheidsinstellingen en het openbaar bestuur op zich, is erg groot en lijkt steeds groter te worden naarmate de problematiek toeneemt.

“For governments it is often hard to create adequate answers to the problems of crime and insecurity and to meet their citizens’ expectations and demands for security. The resources available to the police fall chronically short of the demands made by citizens. Moreover, both the state and the police can often no longer rely on their formerly taken-for-granted legitimacy” (Vijver, 2004, p:1)

Negatieve ontwikkelingen en gebeurtenissen hebben geleid tot het realiseren van een veiligheidsaanpak, waarbij onveiligheid in de samenleving aanzienlijk verbeterd zou kunnen worden. Het ‘brainstormproces’ over hoe een nieuwe veiligheidsaanpak te ontwikkelen en te integreren heeft veel tijd in beslag genomen, met name als het gaat om lokale eenheden. Op lokaal niveau bestaat de noodzaak vraagstukken en problemen in de wijken in eerste instantie te definiëren en te analyseren teneinde deze structureel op te lossen met goed georganiseerde, coöpererende actoren en organisaties, maar ook burgers zelf.

In de Republiek Kroatië, een land in ontwikkeling en opbouw na jarenlange oorlog in de jaren negentig, worden veiligheidvraagstukken door een groot aantal burgers niet als een primaire behoefte ervaren. In Kroatië zijn behoeften zoals onderwijs, werk en een goed inkomen van groter belang. Men is in grote mate bezig het dagelijks leven op orde te krijgen, daar waar het nog niet op rolletjes verloopt. Sommige hebben een hoge levensstandaard, andere komen in mindere mate rond met hun inkomen uit werk en of pensioen. Men vindt het belangrijk het leven op te pakken en het beste ervan proberen te maken.

Verschillende overheidsinstellingen, zoals ministeries en gemeenten proberen een meer westerse sociale ontwikkeling te stimuleren. Men tracht de bevolking bewust te maken van de mogelijkheden en kansen die er in de samenleving zijn zodat de burger deze zo goed mogelijk kan benutten. Politici en andere actoren investeren steeds meer in onderwijs en educatie, sociale voorzieningen, maar ook veiligheid. Het Kroatisch openbaar bestuur hecht de laatste jaren veel meer waarde aan de ontwikkeling van adequate (preventieve) maatregelen betreft sociale veiligheid in het land. Doordat de overheid meer aandacht besteed aan dit soort vraagstukken wordt de burger tevens bewust van de onderwerpen waarvoor de politici en ambtenaren zich inzetten, met name in grote steden als Zagreb en Velika Gorica. Het bevorderen van sociale veiligheid wordt in een steeds sneller tempo een groter begrip en krijgt een belangrijker rol op de politieke agenda. Het is duidelijk dat Kroatië een pro-westerse koers ‘vaart’. West-Europese overheidsinstellingen fungeren als voorbeeld voor de Kroatische overheidsinstellingen teneinde de landelijke situatie te verbeteren en sociale ontwikkelingen en veiligheid te stimuleren.

1.1 Aanleiding & Relevantie

Vanaf het eerste tot aan het laatste studiejaar heeft veiligheid direct en/of indirect een constante rol gespeeld in de voorgedragen collegestof of publicaties. Veiligheid speelt een grote rol in onze samenleving, met name als men kijkt naar de zogeheten europeanisering en internationalisering van mensen, goederen, informatie en politieke processen.

Verschillende vergelijkende onderzoeken zijn uitgevoerd tussen landen en bijbehorende steden zoals België (Antwerpen), Groot-Brittannië (Londen) en Nederland (Rotterdam), echter een vergelijkbaar onderzoek in Kroatië, een Oost-Europees land, is nog niet het geval geweest. Oost-Europese landen zijn hard bezig hun interne situatie zodanig te verbeteren om uiteindelijk toe te kunnen treden tot de Europese Unie. Slovenië is reeds lid van de Europese Unie. Deze nieuwe lidstaat, als deel van het voormalig Joegoslavië, is het meest succesvol en welvarend als het gaat om de verbetering en handhaving van de interne, nationale structuur. Kroatië volgt Slovenië op nauwe voet. Het land heeft tevens grote wensen en aspiraties de huidige situatie en ontwikkelingen, in goede en nog betere banen te leiden, om op deze wijze een goede positie te kunnen bereiken op Europees 'toneel'.

In het onderzoek zal worden ingegaan op verschillende vragen, zoals hoe het is gesteld met politiek-bestuurlijke verhoudingen als het gaat om het politiebeleid, bij wie ligt de verantwoordelijkheid, welke actoren en organisaties zijn betrokken bij het proces van het vaststellen en uitvoeren van het politiebeleid als het gaat om veiligheid, in hoeverre draagt dit politiebeleid daadwerkelijk bij aan de bevordering van sociale veiligheid en waar liggen de knelpunten? Al deze vragen trachten te worden beantwoord en uiteengezet om zo een helder mogelijk beeld te krijgen van het onderwerp in zijn geheel.

Relevantie van deze scriptie uit zich in het feit dat Kroatië steeds meer op de voorgrond treedt als een liberaal, democratisch en westers gericht land. Bevordering van sociale veiligheid is een kernpunt als het gaat om de verbetering van andere sociale aspecten. Het vertrouwen in de overheid, het zorgen ervoor dat de burger in een ongevaarlijke en zorgeloze samenleving kan leven zonder bijvoorbeeld corruptie, overlast door jongeren, misbruik van drugs en alcohol in het verkeer. Handhaving en bevordering van deze aspecten maken de eens ruwe en onbegaanbare weg gladder en steeds beter begaanbaar, wat resulteert in een samenleving waarin men beter kan presteren en functioneren. Deze masterscriptie kan na een vertaling naar het Engels of Kroatisch functioneren als een 'rapport' waarin verschillende bestuurlijke actoren (politie en/of gemeente) na kunnen gaan hoe het met de sociale veiligheid in Velika Gorica en Zagreb is gesteld en hoe deze, als één van de voorwaarden voor de toetreding tot de EU, kan worden verbeterd.

1.2 Probleemstelling

Het handhaven en verbeteren van veiligheid is de laatste jaren erg belangrijk geworden in de Kroatische samenleving. Op landelijk niveau wordt grote aandacht besteed aan politiebeleidverbetering, nieuwe programma's en projecten om de veiligheid in verschillende steden en wijken in goede banen te leiden. In Kroatië is sprake van een transformatie binnen het gehele politiestelsel. Er zijn bepaalde maatregelen en instrumenten ontwikkeld waarmee wordt geprobeerd onveiligheid terug te dringen en daarmee samenhangende activiteiten te beperken. Wijzigingen binnen het politieapparaat zoals democratisering en in bepaalde mate decentralisatie van bevoegdheden naar lokale politieorganisaties, waarbij een nieuwe preventieve veiligheidsstrategie, namelijk de 'gemeenschapsgerichte politiezorg', centraal staat, dienen bij te dragen aan de bevordering van de veiligheidssituatie in Kroatië.

Terwijl men in Nederland en andere West-Europese landen al jaren lang de sociale veiligheid voortdurend probeert te verbeteren, is men in Kroatië nog enigszins onbekend met het begrip ‘(lokaal) veiligheidsbeleid’ an sich. De tijdsproblematiek heeft er mee te maken, de verschillende vormen van onveiligheid waarmee men in Nederland en andere West-Europese landen vroeger te kampen heeft gehad, kunnen op dit moment juist actueel zijn in Kroatië. Immers, de bevolking heeft een erg turbulente tijd achter de rug. De Republiek is theoretisch gezien vrij jong, in de jaren negentig heeft het land haar onafhankelijkheid uitgeroepen.

Tevens zorgt de Kroatische staatsinrichting voor grote verschillen met overige West-Europese landen als het gaat om de veiligheidsaanpak. West-Europese landen worden namelijk gekenmerkt door een decentraal en lokaal aangestuurd veiligheidsbeleid. Lokaal veiligheidsbeleid wordt naast de algemene beleidsvisies vanuit het ministerie, voornamelijk gestuurd door de gemeenten en deelgemeenten. Er zijn verschillende actoren op stedelijk gebied, zoals politie, justitie, bedrijfsleven en de bewoners zelf, die zich bezig houden met het uitvoeren van het vastgesteld lokaal veiligheidsbeleid. Kroatië kent een vrij gecentraliseerd openbaar bestuur, lokale overheden zoals de gemeenten hebben geen bevoegdheden als het gaat om sociale veiligheidsvraagstukken. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken stelt het landelijk politiebeleid vast. Het nieuwe en preventief gerichte project, ‘gemeenschapsgerichte politiezorg’ is een nieuw instrument waarmee de Kroatische politie de veiligheidssituatie tracht te handhaven en te bevorderen.

Doelstelling

In deze masterscriptie wordt het Kroatisch (nationaal/regionaal/lokaal) politiebeleid in kaart gebracht. Dit om inzicht te verkrijgen in de manier waarop het politiebeleid wordt vormgegeven en uitgevoerd als het gaat om de bevordering en handhaving van sociale veiligheid. Welke bestuurlijke laag(en) en actoren in het openbaar bestuur dragen verantwoordelijkheid voor de aansturing en implementatie van het politiebeleid, welke rol en betekenis heeft de Kroatische politie hierin?

Kortom dit onderzoek heeft tot doel een analyse en evaluatie te maken van het functioneren van de Kroatische politie als het gaat om de veiligheidshandhaving en bevordering, om uiteindelijk aan te kunnen geven in hoeverre het nieuw politiebeleid werkt en waar de mogelijke knelpunten zich bevinden. Om tot de verschillende inzichten te komen is de volgende vraag centraal gesteld binnen het onderzoek:

Onderzoeksvraag

Welke rol en betekenis heeft de politie en haar beleid in de aanpak van veiligheid en waar liggen mogelijke knelpunten? Welke rol en betekenis heeft de politie in de aanpak van veiligheid in het kader van het nieuw politiebeleid en waar liggen de mogelijke knelpunten?

Om helder aan te kunnen geven waarnaar er in dit onderzoek wordt gekeken, volgen hieronder specifieke deelvragen die met hun beantwoording de centrale vraag compleet maken. Het onderzoek heeft tot doel de rol en de betekenis van de Kroatische politie inzichtelijk te maken als het gaat om de veiligheidsbevordering. De Kroatische politie handelt op basis van bepaald politiebeleid, wet- en regelgeving. Voordat iets gezegd kan worden over het functioneren van de politie, dient eerst inzichtelijk te worden op welke wijze

het politiebeleid tot stand komt en welke actoren hiervoor verantwoording dragen. De eerste deelvraag die dan hieruit voortvloeit is:

- *Door welke politiek-bestuurlijke verhoudingen wordt de totstandkoming van het Kroatisch politiebeleid gekenmerkt?*

Na het politiebeleid van Kroatië in beeld te hebben gebracht, is het van belang vast te stellen met welke maatschappelijke problemen de Kroatische overheid/politie te kampen heeft, dit vormt dan ook de tweede deelvraag:

- *Wat zijn de aard en omvang van maatschappelijke problemen in Zagreb/Velika Gorica, welke vormen van onveiligheid liggen aan deze problemen ten grondslag?*

Door het vaststellen van de problemen en veiligheidsvraagstukken die een rol spelen in de Kroatische maatschappij wordt automatisch de interesse gewekt naar de rol die de politie vervult als het gaat om de aanpak van de verschillende problemen. Dit leidt tot de derde deelvraag:

- *Wat zijn de kenmerken van de veiligheidsaanpak van Zagreb/Velika Gorica, hoe geeft de politie invulling aan deze aanpak?*

Bij het inzichtelijk maken van de kenmerken van de veiligheidsaanpak en de manier waarop de politie daar invulling aan geeft, wordt al enigszins gekeken naar de doeltreffendheid van de betreffende veiligheidsaanpak. Er wordt ingegaan op het functioneren van de politie. Tevens worden knelpunten in kaart gebracht die zich mogelijk voordoen in de uitvoering van het vastgestelde politiebeleid en samenhangende veiligheidsaanpak. Dit leidt tot de vierde en laatste deelvraag ontstaat:

- *Is de politie in Zagreb/Velika Gorica effectief als het gaat om de bevordering van veiligheid?*

1.3 Aanpak – schets onderzoeksmethode en theorie

Om inzicht te krijgen in de rol en betekenis van de politie in de aanpak van veiligheid, haar functioneren en organisatie, zal informatie worden gegenereerd door middel van triangulatie. Deze methode zal worden toegepast wegens de verzameling van dezelfde gegevens.

Ten eerste zullen verschillende relevante bronnen in de vorm van een documentenanalyse worden bestudeerd, zoals boeken, rapporten, beleidsstukken, wetsteksten etc. Deze onderzoeksmethode maakt het mogelijk bepaalde kennis en inzichten te verschaffen als het gaat om achtergrondinformatie betreft het Kroatisch politiebeleid en de mate van sociale veiligheid. De bestudering van verschillende wetsteksten, literatuurbronnen en beleidsartikelen over organisatorische werkprocessen en inhoudelijke aspecten bij de Kroatische gemeente en de politieorganisatie, stellen mij in staat de politieke veiligheidsbeleidvorming en –uitvoering, processen en actoren te kunnen interpreteren.

Omdat de Kroatische politie een leidende rol heeft in het controleren, handhaven en bevorderen van veiligheid is het uiterst belangrijk om bij deze organisatie intensief onderzoek te verrichten. Ter verzameling van valide en betrouwbare gegevens, zal er in een tweetal politieorganisaties participierend (casus)onderzoek worden gedaan. Dit om de veiligheids- dan wel onveiligheidsituatie en de mate van het (democratisch en legitiem) functioneren van de politie vast te kunnen stellen. Dit zijn een politiebureau van de stadsprovincie Zagreb (PP Maksimir), en het politiebureau van Velika Gorica (PP Velika Gorica).

Teneinde kwalitatief goed onderzoek te kunnen verrichten en de data uit de documentanalyse en observatie te verifiëren en empirisch te funderen, worden surveys (diepte-interviews) en enquêtes als onderzoeksmethoden gehanteerd. De questionnaires zullen

worden afgenomen bij contact-politieagenten van de politie uit Zagreb en Velika Gorica en ambtenaren werkzaam bij de gemeente van Velika Gorica. Vervolgens, niet minder belangrijk, zal er onderzoek worden gehouden onder de burgers van Velika Gorica en Zagreb, ter controle en verificatie van het veiligheidsgevoel en -situatie in beide steden.

Vragen opgenomen in de enquêtes en interviews zijn zo opgesteld om uiteindelijk antwoord te kunnen krijgen op theoretische uitgangspunten die in hoofdstuk drie zijn uitgewerkt. Met het verzamelen en verwerken van informatie waarbij theoretische sleutelementen zijn opgenomen vanuit ‘governance and accountability of policing’, ‘models of policing’, samenwerking en netwerken en bevoegdheid- en verantwoordelijkheidsrelaties, kunnen in hoofdstuk zes en zeven hiermee verschillende verbanden worden gelegd en uitspraken worden gedaan. Een voorbeeld hiervan zijn vragen opgenomen in het onderzoek betreffend de burgerlijke bekendheid met het nieuw politiebeleid en verschillende programma’s. De lezer kan zich afvragen waarom deze type vragen van belang zijn. Namelijk community policing, één van de theoretische inzichten, benadrukt een zo lokaal (decentrale) mogelijke beleidsuitvoering. De nieuwe wijk- of buurtagent zou volgens deze benadering goede resultaten kunnen behalen als deze in continue wisselwerking staat met de burger. De beantwoording van deze vragen geeft inzicht in de wijze waarop het politiebeleid wordt geïmplementeerd. Dit stelt de onderzoeker vervolgens in staat, op basis van de opgestelde theorie, uitspraken te kunnen doen over het functioneren van de Kroatische politie.

De gegenereerde informatie verkregen uit onderzoek (documentanalyse, participerende observatie en surveys bij de politie, gemeente en burger), leidt tot betrouwbare en valide gegevens die inzicht verschaffen in de te onderzoeken problematiek. Bovendien kunnen naar aanleiding van deze onderzoeksmethoden en de vergaarde data gefundeerde uitspraken, over de rol en betekenis van de Kroatische politie in de aanpak van veiligheid, worden gegeven in het kader van de onderzoeksopzet. Het is van groot belang het Kroatische politiebeleid en de effectiviteit ervan, maar ook het sociaal veiligheidsgevoel van de burger zo duidelijk mogelijk in kaart te brengen zodat de aanpak en daarmee de mate van (on)veiligheid in Kroatië op een adequate wijze kan worden vastgesteld en bevorderd.

2. Politiek-bestuurlijke structuur van de Republiek Kroatië

Om verder te kunnen met het uitvoeren van het onderzoek zal er in dit hoofdstuk worden ingegaan op de politiek-bestuurlijke structuur van Kroatië. Hieronder volgt een uiteenzetting van het Kroatisch openbaar bestuur.

2.1 Openbaar bestuur in Kroatië

Kroatië of te wel ‘*Republika Hrvatska*’, heeft sinds haar bestaan een rumoerige en chaotische geschiedenis gehad. Het land heeft letterlijk gevochten om zich van de negatieve buitenstaande invloeden te bevrijden. Om de huidige situatie en structuur van het land enigszins te kunnen begrijpen, wordt hieronder een korte weergave van de geschiedenis en de onafhankelijkheidsverklaring gegeven.

Na de tweede wereldoorlog heeft de leider van de communistische partizanen, Josip Broz Tito, de Kroatische, Servische en Sloveense volkeren grotendeels verenigd. Naar aanleiding van de vereniging richt Tito de Socialistische Federatie van Republieken Joegoslavië op. Tito's socialistische federatie van staten resulteert op korte termijn in een dictatuur. Na de dood van Josip Broz Tito wordt het land bestuurd door afgevaardigden van alle deelrepublieken. De Serven oefenen een steeds grotere invloed uit op de centrale regering in Belgrado wat niet gewaardeerd wordt door de rijkste deelrepublieken Kroatië en Slovenië, die alle inkomsten aan Belgrado moeten afstaan zonder er iets voor terug te krijgen. De twee landen besluiten begin jaren negentig gebruik te maken van het recht op afscheiding van de Socialistische Federatie van de Republieken Joegoslavië (SFRJ).

In 1990 worden de eerste vrije parlementaire verkiezingen in Kroatië gewonnen door de Kroatische Democratische Partij (Hrvatska Demokratska Zajednica), onder leiding van Franjo Tuđman. Een door handlangers van Slobodan Milošević aangestuurde opstand in een deelgebied van Kroatië waar veel in Kroatië geboren en getogen Serviërs woonachtig zijn, de zogeheten Krajina, resulteert in een conflict met de Kroatische politie en de Kroatische garde. Het conflict escaleert doordat het centrale Joegoslavische leger de opstandelingen voorziet van wapens. Als in 1991 Kroatië aan de beurt is om een federale president voor SFRJ te leveren geeft Slobodan Milošević zijn veto en SFRJ houdt op te bestaan. Als de gevolgd daarvan, roept de Kroatische regering op 25 juni 1991 de onafhankelijkheid uit. De internationale gemeenschap erkent Kroatië pas in 1992 als een zelfstandige staat. Echter de situatie in die periode in Kroatië, was niet bepaald rooskleurig te noemen, het land had te kampen met het verlies van tien duizenden menslevens, honderd duizenden Kroaten en andere niet-Servische bevolkingsgroepen waren verdreven van huis en haard en tweederde van het land was bezet door de opstandelingen. In 1995 was Kroatië voldoende op kracht om de bezette delen van het land, deels door militaire operaties en deels door diplomatieke afspraken, onder Kroatisch bestuur te herplaatsen. De weg naar zelfstandigheid verliep uiterst moeizaam, aangezien Kroatië te maken had met agressie en occupatie door Servische opstandelingen die steun genoten van Servisch-Montengrijnse kant onder leiding van Slobodan Milosevic. In 1995 kwam een einde aan de bezetting na de militaire bevrijdingsacties Bljesak en Oluja.

2.2 Nationale overheid

Kroatië is een unitaire, parlementaire democratie en sociale staat met een gekozen president. De overheid wordt gevormd door de regering, ministers en het parlement. De huidige regeringsvorm is op 22 december 1990 aangenomen, er werd besloten de macht aan het volk te geven. Kroatië telt, op een oppervlak van 56.542 vierkante kilometer, 4.437.460 mensen.

De President van de Republiek Kroatië is hoofd van de staat en is gekozen via verkiezingen voor een termijn van vijf jaar. Een president mag niet langer dan twee termijnen dienen. De president heeft beperkte uitvoerende machten, hij is de bevelhebber van het leger, hij beslist deels over het buitenlands beleid en de nationale veiligheid, vertegenwoordigt Kroatië in binnen- en buitenland, spreekt het Parlement toe en kan discussiepunten opbrengen in de Regering. De belangrijkste verplichting is dat de President de macht krijgt om snelle wetten door te voeren in oorlogstijd.

Kroatië kent een scheiding van de drie machten binnen het overheidsapparaat. Het welbekende 'trias politica' idee van Montesquieu, wordt ook in dit land gehanteerd en toegepast. Hierbij gaat het niet om een absolute scheiding van de staatsmachten, het gaat om een goed evenwicht tussen de drie. Hieronder volgt een verdere uiteenzetting.

2.2.1 Uitvoerende macht

De regering van de Republiek Kroatië (Vlada Republike Hrvatske), met als voorzitter de Minister-president, is de belangrijkste uitvoerende macht in het land, die handelt volgens de grondwet en overige wet- en regelgeving. De functies en bevoegdheden van de regering zijn dan ook wettelijk vastgesteld in de zogeheten 'Kroatische regeringswet'. De regering heeft als taak het toepassen van algemene regels, het opstellen van wetsvoorstellen en de landelijke begroting. Bovendien heeft het de taak om wet- en regelgeving door te voeren die is vastgesteld door het Kroatische parlement. Naast deze functies, heeft de regering binnen het kader van haar bevoegdheden het recht om ambtenaren en andere overheidsfunctionarissen te benoemen.

De minister-president, Ivo Sanader, is het hoofd van de Kroatische regering, deze wordt aangesteld door de President, Stjepan Mesić, in overeenstemming met het parlement die in zijn positie treedt wanneer een absolute meerderheid van het parlement hiermee instemt. Verder wordt de regering gevormd door twee zogeheten sub ministers-presidenten, namelijk Jadranka Kosor en Damir Polančec. De regering is als geheel verantwoording schuldig aan het enkel kameraal parlement, wanneer ze ook als gehele regering besluiten nemen en doorvoeren. De afzonderlijke leden van de regering zijn op basis van hun persoonlijk werkterrein verantwoordelijk voor hun daden. De regeringsministers, het kabinet, worden op hun beurt aangesteld door de minister-president in overeenstemming met het parlement.

2.2.2 Wetgevende macht

Het Kroatische volksvertegenwoordigende overheidsorgaan en wetgevende macht is het Parlement (Hrvatski Sabor). Het Kroatische Parlement is gevormd naar een énkamersysteem, met minimaal 100 en maximaal 160 leden, precieze aantallen zijn wettelijk vastgelegd, 140 gekozen leden, 6 proportioneel gekozen leden als vertegenwoordigers van de Kroatische bevolking in het buitenland (zogeheten diaspora) en 5 leden als vertegenwoordigers van de etnische minderheden. Leden van het parlement worden gekozen voor een termijn van vier jaar en hebben geen gelimiteerde mandaat.

De bevoegdheden van de wetgevende macht omvatten het toevoegen of veranderen van delen van de grondwet; wetten doorvoeren; staatsbegroting aannemen; oorlog en vrede verklaren; de grenzen van de Republiek veranderen; referenda uitschrijven; verkiezingen uitvoeren; aanstellingen; toezicht houden over het werk van de Kroatische regering en andere publieke machten met verantwoording aan de Sabor; en amnestie verlenen. Keuzes worden gemaakt op basis van een meerderheid van meer dan de helft van de aanwezigen, behalve wanneer de wet betrekking heeft op nationale rechten en grondwetswijzigingen.

2.2.3 Rechterlijke macht

Het Hooggerechtshof (Vrhovni sud) van Kroatië is de hoogste laag van de rechterlijke machten. De rechterlijke macht opereert als een autonome en onafhankelijke macht. Rechters worden aangesteld voor het leven (tot het 70ste levensjaar) door de Nationale Rechterlijke Raad. De President van het Hooggerechtshof wordt door het Kroatische Parlement voor een termijn van vier jaar gekozen op verzoek van de President van de Republiek.

De rechters van het hooggerechtshof en andere rechterlijke machten in Kroatië dienen zich te houden aan de Grondwet en overige wet- en regelgeving, eerdere uitspraken, maar ook aan internationale afspraken, verdragen, gewoonten en gebruiken.

De Constitutionele Rechtbank (Ustavni sud) van de Republiek Kroatië beslist over de constitutionele juistheid van wetten en behoud het recht een wet nietig te verklaren als deze onconstitutioneel is. Deze rechterlijke tak bestaat uit dertien rechters die voor een achtjarige termijn een zetel bekleden. De President van de Constitutionele Rechtbank wordt gekozen voor een vierjarige termijn.

De Nationale Rechterlijke Raad (Državno Sudbeno Vijeće) van de Republiek stelt alle rechters aan. Deze raad bestaat uit een President en veertien leden voorgesteld en verkozen voor een vierjarige termijn door het Parlement, ze mogen maximaal twee termijnen dienen.

Trias politica  Republiek Kroatië	
Grondwet	Elke burger dient zich aan de grondwet - <i>Ustav</i> - te houden, het is het belangrijkste staatsdocument van de Republiek Kroatië.
Uitvoerende macht	De Kroatische President en regering – <i>Hrvatska Vlada</i>
Wetgevende macht	Het Kroatische Parlement – <i>Hrvatski Sabor</i>
Rechterlijke macht	Hooggerechtshof – <i>Vrhovni Sud Repulike Hrvatske</i>

Figuur 1: Scheiding der machten in de Republiek Kroatië

2.3 Regionale en lokale overheid

De Kroatische rijksoverheid is hierboven uiteengezet. Er is een verdeling gemaakt naar de verschillende machten om inzicht te verkrijgen in de manier hoe de overheid is georganiseerd. Om een compleet beeld te kunnen vormen over de indeling van de overheidsniveaus, worden hieronder de regionale en lokale overheid toegelicht.

2.3.1 Provincies

De Kroatische provincies - *županije* - zijn regionale, zelfstandig opererende organen die in het leven zijn geroepen ter handhaving en uitvoering van beleid betreffende regionale, lokaal overschrijdende kwesties. De provincies houden zich bezig met het uitvoeren van taken gericht op de provincie, voornamelijk zaken zoals onderwijs, gezondheidszorg, land- en stadsplannen, economische ontwikkelingen, verkeer en infrastructuur en de ontwikkeling en het beheer van onderwijs, gezondheidszorg en sociale en culturele instellingen. In de praktijk is deze autonomie heel erg beperkt aangezien de provincies zich moeten houden aan de nationale wetten opgelegd vanaf nationaal niveau.

Het land telt sinds 1990 twintig provincies. Sinds 1992 zijn er eenentwintig provincies, de stad Zagreb heeft sindsdien een aparte provinciale status.. De provincies zijn ingevoerd met de invoering van de grondwet. Iedere provincie heeft een assemblee wat bestaat uit, door de burgers van de provincie, gekozen vertegenwoordigers voor een termijn van vier jaar. Deze worden gevormd op basis van het aantal stemmen per partij. De vertegenwoordigers nemen op hun beurt besluiten over het leiderschap van de uitvoerende macht en men beslist tevens onder andere over de financiële begroting. Het assemblee kan, met het in Nederland gehanteerde provinciebestuur, de Provinciale Staten worden vergeleken. Net zoals de Provinciale Staten, is het Kroatische provinciaal assemblee het hoogste orgaan binnen de provincie. De leider van een provincie, de zogeheten župan, heeft maximaal twaalf ‘helpers’, genaamd dožupan. De župan leidt de uitvoerende macht, wat in Nederland beter bekend is als de Gedeputeerde Staten, het županijsko poglavarstvo.



Figuur 2: Provincies van de Republiek Kroatië (bron: www.vlada.hr: dit is de site van de Kroatische regering)

2.3.2 Gemeenten

Het laagste en meest directe overheidsniveau vormen de gemeenten. Gemeenten functioneren in het Kroatische staatsbestel, net als in Nederland, als lokale zelfstandige bestuursseenheden die zich bezig houden met zaken van lokaal belang, te weten publieke infrastructuur, kinderopvang, sociale welvaart enzovoorts. Tevens dienen de gemeente en betreffende organisaties binnen de gemeente, te denken valt aan politie, zich te buigen over de verbetering en handhaving van de sociale veiligheid. De burger heeft en kan de meeste invloed uitoefenen op dit overheidsniveau, door de leden eigenhandig te kiezen en zich hard te maken voor bepaalde standpunten en opvattingen van eigen overtuiging. In Kroatië worden een tweetal verschijnsels gehanteerd als het gaat om het lokaal overheidsniveau, namelijk gemeenten en steden (stedelijke regie) (De indeling naar status van stad en gemeente wordt in heel Kroatië toegepast. De informatie over de benoeming van deze statussen (steden en gemeenten) volgt uit het wettelijk artikel betreft lokale en regionale zelfstandige bestuursseenheden (zakon o lokalnoj i područnoj/regionalnoj samoupravi) uit april 2001 onder leiding van de President, Stjepan Mesić).

Een *gemeente* in Kroatië is, naar de wetgeving volgens het Kroatische parlement inzake lokale en regionale zelfstandige organen, een lokale zelfstandige eenheid. Een gemeente wordt tot stand gebracht naar aanleiding van meerdere bewoonde gebieden die op grond van natuurlijke, sociale, economische en gemeenschapswaarden een geheel of eenheid vormen en overeenkomstige interesses delen. In Kroatië is er sprake van 450 gemeenten. Het gemeentelijk bestuur bestaat uit een vertegenwoordigend en wetgevend orgaan, de gemeenteraad (gradsko vijeće), en een uitvoerend orgaan, het college van burgemeester en

wethouders (gradsko poglavarstvo). De burgemeester (gradonačelnik) is medeverantwoordelijk voor de toezichthouding van de openbare orde en veiligheid in de gemeente en tevens voor het promotiebeleid of de voorlichting, de 'communicatie', van de gemeente. De burgemeester is, in tegenstelling tot in Nederland, echter niet verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De politie draagt verantwoording voor de uitvoering van politiebeleid betreft veiligheidshandhaving. Gemeentelijke taken worden voornamelijk door landelijke wet- en regelgeving vastgesteld. De gedecentraliseerde taken die worden uitgevoerd in verschillende gemeenten, worden uit de nationale begroting gefinancierd.

Een andere vorm van een lokale eenheid staat bekend als de *stad*. De stad is tevens een zelfstandig orgaan waarin ook de bestuurlijke kern van een regionale eenheid, de provincie, is gevestigd. Een plaats of een gebied in Kroatië krijgt de status van een stad als het meer dan 10.000 inwoners heeft en gezamenlijk de urbane, historische, natuurlijke, publiekelijke en gemeenschapswaarden vertegenwoordigen. In Kroatië zijn er 124 steden die een zelfstandige regierol vervullen. De steden zoals Zagreb en Velika Gorica hebben een eigen stadsstatus, dit omdat ze beide meer dan 10.000 inwoners tellen en per stad en gebied een eenheid vormen volgens de wettelijk vastgestelde voorwaarden. Kleinere plaatsen die, als het gaat om het aantal inwoners, nog niet gerechtigd zijn om een status van een stad te krijgen, worden simpelweg gemeenten genoemd. In sommige gevallen wordt echter wel de stadstatus verleend, ook al is het aantal inwoners rechtmatig niet hoog genoeg voor die status. In die gevallen wordt er gekeken naar de territoriale eenheid en overige sociale en gemeenschappelijke waarden in dat gebied. Zowel een gemeente als een stad is zelfstandig in het vaststellen en uitvoeren van beleid en reglementen in overeenstemming met de nationale wet- en regelgeving. Een gemeente of stad is belast met het uitvoeren van die taken die niet in de wet staan geformuleerd als een van de verantwoordelijkheden behorende aan taakopvatting van de rijksoverheid.

Een onderdeel van de lokale bestuurseenheden, de stad of gemeente, kan een wijkgerichte bestuurseenheid zijn. In een grote stad, zoals in Rotterdam de deelgemeenten, kunnen in verschillende wijken de zogeheten wijkraden in het leven worden geroepen. Een wijkraad wordt opgericht voor één bepaalde wijk, voor een kleiner aantal gerelateerde wijken of voor een gedeelte van een grote wijk of stadsdeel. Een wijkraad wordt opgericht naar aanleiding van een burgerinitiatief en wijkgerelateerde organisaties of stichtingen. De wijk wordt bestuurd, het woord zegt het al, door een door de burgers gekozen raad, die op hun beurt de raadsvoorzitter kiezen. De controlerende functie over de wijkraad wordt uitgevoerd door het college van burgemeester en wethouders van een bepaalde stad.

2.4 Velika Gorica



Velika Gorica, een stad in de dichte nabijheid van de hoofdstad Zagreb.

De stad heeft een oppervlak van 552 vierkante kilometer en het omvat het zogenaamde dal van 'Turopolje'. Met een aantal van 63.517 inwoners, heeft Velika Gorica het recht om op de zevende plaats te staan in de landelijke stedenindeling. Velika Gorica is de grootste en meest belangrijke stad van de provincie Zagreb, de hoofdstad zelf heeft, zoals eerder aangegeven, een zelfstandige provinciestatus. Het is een stad met veel mogelijkheden en potentiaal, het is een jongerenstad, een stad met groots historisch en cultureel erfgoed, maar nog van groter belang is het feit dat de stad een urbane centrum is. De stad biedt haar inwoners alle nodige faciliteiten teneinde te voorzien in hun behoeften als het gaat om gezondheidszorg, sociale voorzieningen, onderwijs, werk en cultuur.

In het Statuut (Bron:<http://www.gorica.hr/dokumenti/StatutGVG.pdf>) van Velika Gorica, is vastgelegd dat de stad de status heeft van een grote stad. Het is tevens vastgelegd dat de stad kan en dient te samenwerken met overige steden, gemeenten en provincies in de Republiek Kroatië als het gaat om overeenkomstige opvattingen. De samenwerking dient met name nauw te zijn met omringende steden en gemeenten ter bevordering van de partnerschap en betere realisaties van de vastgestelde plannen en missies. Behalve de nationale coöperatie, is het gediend samen te werken met andere, internationale instanties van hetzelfde soort of juist ook andere non-gouvernementele organisaties. Velika Gorica heeft als stad, een zelfstandige bestuursseenheid, de verplichting om in haar gebied, binnen de 'lokale' grenzen, zich hard te maken voor de handhaving en verbetering van openbare orde en veiligheid.

Volgens het Statuut van de stad Velika Gorica bestaat het stadsbestuur (Bron: <http://www.gorica.hr/dokumenti/StatutGVG.pdf> (deel III, artikel 16 t/m 56)) uit:

- Stadsraad (Gradsko vijeće)
- Burgemeester (Gradonačelnik)
- Wethouders (Gradsko poglavarstvo)

De stadsraad is het vertegenwoordigende en wetgevende orgaan van de zelfstandige bestuursseenheid, de stad Velika Gorica. De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van het statuut, kaders, regels en bepalingen. De raad controleert de taken uitgevoerd door de wethouders, deze kunnen ter verantwoording worden geroepen als het gaat om het gevoerde bestuur. Verder stelt de raad bijvoorbeeld de begroting, bestemmingsplannen en diverse verordeningen vast. De stadsraad van Velika Gorica heeft in totaal zevententwintig raadsleden, de raadsvoorzitter is Vesna Škare Ožbolt, huidig kamerlid van het Democratisch Centrum (DC).

De burgemeester is het hoofd van de stad en vertegenwoordigt de uitvoerende macht in Velika Gorica. Als hoofdtaak dient de burgemeester controle en toezicht te houden op de manier waarop uitvoering van de genomen besluiten door het college van B&W plaatsvindt.

De wethouders zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van taken vastgesteld door de stadsraad. De raad wordt voorgezeten door de burgemeester of, wanneer het niet anders kan, door één van zijn plaatsvervangers. De wethouders worden, op voorstel van de burgemeester, gekozen door de stadsraad op basis van de meerderheid van de stemmen. Taken waaraan de stad zelfstandig invulling mag geven, worden uitgevoerd door verschillende commissies per beleidsterrein en onderwerp. De commissies worden geleid door een secretaris die, naar aanleiding van een sollicitatie, wordt benoemd door het dagelijks stadsbestuur. Men is voor de uitvoering van dit soort taken verantwoording schuldig aan de burgemeester en wethouders. Ambtenaren werkzaam binnen een bepaald deelgebied zijn verplicht deel te nemen aan tussentijdse scholing en verschillende cursussen ter bevordering van de professionele taakuitvoering en dienstverlening.

Ter bevordering van de taakuitvoering op het meest lokale vlak, de wijk, zijn er op het stedelijk gebied van Velika Gorica een aantal stadswijkbesturen opgericht. Behalve de verdeling naar stadswijken, zijn er gebieden te onderscheiden die wel tot de stad behoren, maar niet tot een stadswijk benoemd kunnen worden. Deze, relatief kleine plaatsen/buurtten, hebben tevens de mogelijkheid om een eigen raad te benoemen. Er zijn op het gebied van Velika Gorica zo een veertigtal plaatsen die een eigen zogeheten buurtraad hebben

3. Setting the stage

'Besturen, vormgeven en uitvoeren is samenwerken'

In dit conceptueel en/of theoretisch hoofdstuk wordt met behulp van modellen een zogeheten kader gevormd waardoor het inzichtelijk wordt op welke wijze de casus in deze scriptie zal worden benaderd. Het theoretisch kader vormen 'governance and accountability of policing', 'community policing', 'problem-oriented policing', 'intelligence-led policing' en samenwerking & netwerken. In onderstaande paragrafen wordt duidelijk welke kenmerken de gekozen modellen omvatten en zal de inhoud verder worden uitgewerkt om aan te tonen waarom juist deze perspectieven worden gehanteerd voor het verkrijgen van inzicht in de problematiek.

3.1 Governance and accountability of policing

Bestuurbaarheid van het politieapparaat en de politieke verantwoordelijkheid worden gekenmerkt door veelal politieke complexiteit en vormen belangrijke aspecten in de hedendaagse organisatorische politieke ontwikkelingen. Containerbegrippen zoals governance en accountability worden hieronder verder uiteengezet.

3.1.1 Governance

"Governance is a mix of all kinds of governing efforts by all manner of social-political actor, public as private; occurring between them at different levels, in different governance modes and orders. These mixes are societal 'reponses' to persistent and changing governing 'demands', set against ever growing societal diversity, dynamics and complexity (Kooiman 2003: p.3).

Governance en governing zijn vormen van sturing(filosofieën) in het sociale-politieke systeem. Om een vorm van governance te kunnen hanteren dient er, in eerste instantie, een uiteenzetting of te wel een conceptualisering van het begrip worden gegeven. Governance betekent op zichzelf *besturen* (Governance, or as the Dutch say *besturen* uit Kooiman 2003). Besturen kan worden geïnterpreteerd als regisseren, leiden, controleren, samenwerken, interacteren, managen, simpel weg iets of iemand de gewenste weg laten of doen volgen. Definities van governing en governance gegeven in het boek 'Governing as governance' (Kooiman 2003: p.4), luiden als volgt:

Governing → *Can be considered as the totality of interactions, in which public as well as private actors participate, aimed at solving societal problems or creating societal opportunities; attending to the institutions as contexts for these governing interactions; and establishing a normative foundation for all those activities.*

Police governance → *The constitutional and institutional arrangements for framing and directing the policies of the police (Lustgarten 1986; Walker 2000 in Jones 2003: p.605)*

Om governance en governing of wel besturen nog beter te kunnen specificeren naar indicatoren, worden een aantal andere waarden aangegeven, namelijk creativiteit, intuïtie en ervaring (Kooiman 2003). Deze zijn net zo belangrijk als het behalen van het vastgestelde doel, efficiencycriteria en het volgen van de gestelde regels en normen. In verschillende politieke processen en bestuurlijke verhoudingen spelen ook zonder meer emoties, macht en de mate van calculeerbaarheid een grote rol.

Dit perspectief verwijst naar het gebruik van een analytische en normatieve gedachtenwijze op elke vorm van maatschappelijk bestuur die van ‘collectieve’ aard is. Als het gaat over maatschappelijk bestuur van collectieve aard, dan wordt hierbij niet gedacht aan zorg en ontwikkeling van bepaalde activiteiten door uitsluitend één bepaalde sector, zoals de staat, de markt of de maatschappij. Er wordt echter gefocused op het uitvoeren van verschillende taken door alle, gezamenlijke sectoren en bijbehorende actoren binnen die groepen. ‘*A shared set of responsibilities, no isolation*’, dit is het uitgangspunt dat als basiswaarde wordt gehanteerd in dit perspectief (Kooiman 2003). Vanwege de grote concentratie van communicatie, wisselwerking en overleg tussen verschillende actoren per sector kan dit perspectief tevens de naam ‘*interactive governance*’ aannemen. Governance behoort grote hoeveelheid interactie te bevatten, interactie speelt immers een dominante rol in de verschillende vormen of ‘modes’ van governance. In het politieke en bestuurlijke proces worden bestuurlijke interacties in het kader van verschillende kwesties gekenmerkt door diversiteit, dynamiek en complexiteit. Interactie heeft deswege als het ware een samenvoegend ‘linkend’ karakter tussen maatschappelijke actoren en bestuurlijke kwaliteiten. Hierdoor wordt de sturingsmogelijkheid van sociaal-politieke entiteiten bepaald door middel van de kwaliteit van de gehouden of de nog te houden interacties en wisselwerkende relaties.

Een ander instrument voor politiek-bestuurlijke sturing of wel governance is beleidsplanning. Aandacht voor beleidsplanning als instrument voor politiek-bestuurlijke sturing ontstond eind jaren zeventig en begin jaren tachtig, toen de stijging van de criminaliteit en de grote maatschappelijke vraag naar veiligheid het stellen van beleidsprioriteiten onvermijdelijk maakten. “Beleidsplanning bij de politie wordt opgevat als een collectief leerproces en een strategische dialoog tussen interne en externe stakeholders met uiteenlopende gezichtspunten, die samen oplossingen trachten te vinden voor ‘wicked problems’ op het gebied van de leefbaarheid en de veiligheid, in een ‘quest for meaning’” (Van Sluis 2002: p.234).

Zowel bij het bestuur als bij de politie ontstond belangstelling voor politiebeleidsplannen. De behoefte aan een politieel beleidsplan bij bestuur en politie komt voort uit de noodzaak het tot dan toe gevoerde beleid en het toekomstige beleid ten aanzien van de politie meer zichtbaar te maken. Het beleid dient met beleidsplannen meer zichtbaar, meer bespreekbaar en daarmee beter beheersbaar te worden. Doormiddel van beleidsplanning worden een betere democratische controle op de politie en een betere werkplanning bij de politie mogelijk. Het benadrukt de noodzaak van een grotere gevoeligheid voor trends en dreigingen in de samenleving, door een beter benutten van wetenschappelijke kennis en ‘good practices’ van elders, maar ook door gebruik te maken van de expertise en de kennis op de werkvloer. Bij politieke beleidsplanning wordt uitgegaan van vertrouwen in de creativiteit, de motivatie en de betrokkenheid van politiemensen die gericht en professioneel aan veiligheid willen werken.

Ook wordt veel belang gehecht aan investeren in professionalisering van het politiewerk en van het politiemangement, zodat het potentieel aan creativiteit en verbeeldingskracht in politieorganisaties beter wordt benut.

Hiërarchische governance

Deze vorm van governance gaat om een, door Max Weber gepresenteerde rationale, bureaucratische en hiërarchische invulling van het openbaar bestuur. Ondanks de modernisering van de maatschappij en de beginselen van het openbaar bestuur, blijft het hiërarchisch model (gedeeltelijk) van toepassing. Sommige vinden zoals Entzaubert, dat deze vorm van sociaal-politieke governance zijn ‘magic’ heeft verloren. Deze opvatting mag dan wel bepaalde roem hebben verloren, volgens Kooiman is de hiërarchische vorm van governance in vele sociaal-politieke omgevingen nog steeds te vinden. Naar zijn mening is hiërarchie een structureel component van overheidsinterventies en is daarom een breder begrip dan bureaucratie.

De bureaucratische organisatie kent een gedifferentieerde functionele en hiërarchische structuur (Hemels 1995:p.5) De posities in een dergelijk structuur zijn piramidaal verdeeld: het aantal posities neemt af naarmate het gezags- of functieniveau hoger wordt. De organisatieregels en -procedures zijn in een bureaucratie sterk geformaliseerd. Deze regels en procedures zijn op schrift gesteld. Daarmee wordt bewerkstelligd dat ambtelijk handelen formeel handelen is binnen strikt formele bevoegdheden. Het besturingsregime van bureaucratische organisaties is monocratisch en centralistisch: in beginsel is sprake van éénhoofdige leiding en de bevelvoering is verticaal en top-down'. Beleid, regels en bevelen komen van boven en beslissingen worden genomen op het hoogste competente gezagsniveau. Bovendien geldt eenheid van bevel: iedere ondergeschikte heeft slechts één chef. Als gevolg van deze kenmerken tendert het bureaucratisch handelen naar relatieve traagheid van de besluitvorming, rolminimalisatie (de bureaucraat vraagt zich dan eerst af of een bepaalde handeling in zijn taakomschrijving staat en zo dat niet geval is, verwijst hij naar het volgende loket), routinematig en automatisch handelen en rigiditeit. Hiërarchie wordt volgens Dahl en Lindblom (1953 in Kooiman 2003:p.115) niet gezien als een pure vorm van unilaterale controle. Deze vorm van governance is naar hun inziens een continuüm, opgesteld volgens de bijdrage aan rationale sociale actie, maar ook de bijbehorende kosten.

Co – governance

Co-governance is een vorm of type governance dat vanuit een andere opvatting rederneert dan bijvoorbeeld governance op hiërarchische wijze. Co-governance kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, dit maakt het toepassen van deze typen governance op verscheidene vormen van samenwerking mogelijk. Co-governance is een ontwikkeling van de laatste jaren, publieke en maatschappelijke organisaties en private instanties hebben steeds vaker de neiging samen te werken en hun expertise en deskundigheid te delen. Onafhankelijkheid en zelfstandige ontwikkeling maakt steeds meer plaats voor ‘interdependency’ en samengroei in (toenemende) maatschappelijke en publieke diversiteit, dynamiek en complexiteit. De verschillende co-governance concepten zijn van belang als het gaat om de verheldering van onze inzichten in co-gedrag, co-processen en co-structuren.

“With co-modes of governance the essential element is that the interacting parties have something ‘in common’ to pursue together, that in some way autonomy and identity are at stake” (Kooiman 2003: p.96).

In sociale-politieke ‘governing’ wordt horizontaal bestuur als een optimaal uitgangspunt gezien. In horizontaal bestuur communiceren, collaboreren of coöpereren verscheidene actoren zonder bemoeienis of sturing van één centrale of dominante bestuurlijke actor. Co-governance wordt ingedeeld naar collaboratie en coöperatie, hieronder volgt een uiteenzetting per begrip.

Collaboratie

Volgens Kooiman (2003:97) is het proces van collaboreren lastig, echter ondanks de lastigheidsgraad wordt er in grote mate samengewerkt. Namelijk men is ervan overtuigd dat collaboreren een waardevolle manier is in het bereiken en het uit de weg helpen van sociale-politieke uitdagingen en knelpunten. Op lokaal maatschappelijk niveau, tussen publieke en private actoren kan deze wijze van co-governance goed van pas komen. Collaboratie is in mindere mate formeel dan coöperatie. Sociale-politieke collaboratie staat voor het samen aangaan en afhandelen van verschillende aspecten in de inter-organisatorische sfeer, in plaats van het zelfstandig en alleen aanpakken en verwerken van bepaalde kwesties.

Coöperatie

Coöperatie is de meer formele vorm van co-governance. Coöperatie bestaat uit drie dimensies die aangeven welke motieven actoren in de meeste gevallen hebben om te coöpereren, deze zijn: wederzijdse belangstelling en/of zingeving, onduidelijkheid wat betreft de toekomst zal brengen en het aantal potentiële actoren in het samenwerkingsverband (Kooiman 2003, p:99). Gedurende de samenwerking zal elke actor vanzelfsprekend zijn eigen belangen proberen na te streven en te realiseren, hierbij kan het ontstaan van kortzichtigheid en starheid, problemen veroorzaken in het bereiken van de meest optimale resultaten. Teneinde te profiteren van het samenwerkingsverband dienen de actoren uit verschillende achtergronden bepaalde compromissen te sluiten en met elkaar te onderhandelen.

Tijdens de samenwerking van verschillende actoren afkomstig uit verscheidene sectoren, zoals publieke of private, kan het voorkomen dat te grote heterogeniteit de betrokken actoren teveel deelt. Hierdoor kan het zijn dat er geen adequate oplossingen worden gevonden op problematische situaties. In het coöperatieproces zijn er tevens drie dimensies van heterogeniteit te onderscheiden, namelijk in capaciteit, in preferentie en in de heterogeniteit van informatie en overtuiging. Heterogeniteit kan met de aangegeven dimensies en te grote, onoverbrugbare verschillen tussen actoren leiden tot een desastreuze samenwerking, terwijl aan de andere kant, bepaalde contextuele verschillen actoren juist tot elkaar brengen en deze uiteindelijk zorgen voor een effectieve, efficiënte en wederkerige coöperatie.

“Governing actors will co-operate under conditions involving mutual interests, limited numbers, and common concern about the future, and will provide the necessary institutions, in the shape of self-enforcing agreements based upon principles of reciprocity” (Kooiman 2003: p.100).

Communicatieve co-governance

Communicatieve governance is een nieuwe vorm van governance, in het leven geroepen ter stimulering van het leerproces van co-processen die leiden tot coöperatieve gedragingen en wederzijdse aanpassingen teneinde de verantwoordelijkheid en veranderingen in samenwerkingsverbanden te kunnen managen.

In communicatieve governance ligt rationaliteit ten grondslag, deze heeft als uitgangspunt dat verschillende actoren in het samenwerkingsproces handelen als ‘redelijke burgers’. In de praktijk van het openbaar bestuur is het bereiken van communicatieve rationaliteit een lastige taak. Echter er bestaan bepaalde manieren hoe deze vorm van co-governance toch bereikt kan worden, namelijk volgens Kooiman (2003), kan communicatieve rationaliteit worden gerealiseerd door middel van het verhogen van de sociale complexiteit. De toename van sociale complexiteit leidt tot interafhankelijkheid, dit leidt vervolgens tot bevordering van een meer open en heldere communicatie waarbij actoren calculerende gedachten en suggesties in mindere mate toepassen.

3.1.2 Accountability

Accountability of wel verantwoordelijkheid wordt gezien als een centraal component van democratische politieke sturing. Het begrip kan op een aantal verschillende manieren worden gedefinieerd en heeft daardoor volgens kenners een ‘kameleon’ effect.

“It’s a term with a range of meanings, including ‘answerability, responsiveness, openness, efficient estate management, not to mention participation and obedience to external laws” (Day en Klein 1987 in Jones 2003: p.605)

Volgens van Maarseveen (1985) wordt de uitoefening van een bevoegdheid bestreken door het geldende recht, hetgeen betekent dat de uitoefening aan bepaalde juridische standaarden heeft te voldoen. Eén van die standaarden is verantwoordelijkheid; geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid en ook geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Bevoegdheid wordt vaak gebruikt om de mate van machtsuitoefening aan te geven. “Macht is de mogelijkheid om in overeenstemming met de doeleinden van een persoon of groep de gedragsopties van andere personen of groepen te beperken” (Van Maarseveen 1985: p.48). Maar wanneer is macht legitiem en hoe zijn rechtssubjecten te beschermen tegen illegale en illegitieme machtsuitoefening? Legitimiteit wordt bepaald aan de hand van de mate van iemands bevoegdheid. “Bevoegdheid is een op het recht gebaseerde en door het recht genormeerde mogelijkheid om op het doen en laten van mensen en andere rechtssubjecten invloed uit te oefenen” (Van Maarseveen 1985: p.48). Bevoegdheden hebben bepaalde verantwoordelijkheden tot gevolg. Zo is een overheidsactor, op basis van verschillende bevoegdheden, verantwoordelijk bepaalde taken uit te voeren.

Volgens van Braam (1986: p.556) impliceert verantwoordelijkheid wettelijk of anderszins gehouden zijn tot het afleggen van verantwoording (rekenschap geven van verrichte werkzaamheden, van het gebruik van bevoegdheden en van getroffen maatregelen of gevoerd beleid). Politieke verantwoordelijkheid kent een onderscheid tussen een tweetal sleutel aspecten. Namelijk het eerste onderscheid wordt gemaakt tussen de verantwoordelijkheid van individuele politieagenten bij het afhandelen van hun dagelijkse routine en het in brede zin organisatorisch politiebeleid dat gaat over het geheel van prioriteiten, allocatie van middelen en politiestijlen (Reiner 1995 in Jones 2003: p.605). Echter er bestaat geen helder onderscheid tussen het bovengenoemde, het gedrag van individuele politieagenten wordt immers beïnvloed door het vastgestelde politiebeleid en samenhangende richtlijnen en vice versa.

Het tweede onderscheid dat wordt gemaakt is tussen interne en externe mechanismen van verantwoordelijkheid. Zogeheten ‘over-reliance’ op externe controle mechanismen kan zelfs een tegenwerkend effect hebben als deze indifferentie of weerstand veroorzaken binnen politieorganisaties en daardoor interne monitoring systemen verzwakken (Stenning 1995 in Jones 2003: p.605). Externe verantwoordelijkheidsmechanismen kunnen uitsluitend effect hebben als deze aanvulling geven aan kwalitatief goed ontwikkelde interne vormen van controle. Het concept ‘police governance’ kan invloed hebben op het vormen van een democratisch verantwoordelijke politieorganisatie. De mate waarop dit concept effectief kan zijn is afhankelijk van een verscheidenheid aan relaties met andere mechanismen op zowel het individuele als op het organisatorische niveau binnen de gehele maatschappij.

Democratic and accountable policing

Het belang van een democratische en verantwoordelijke politieorganisatie en haar optreden komt in eerste instantie voort uit de unieke relatie tussen de politie en overige democratische ingerichte instituties en hun legitimiteit. De politie wordt gekenmerkt door verschillende machten die andere publieke en private organisaties niet hebben, zoals geweldsmonopolie. “Macht is legitiem als zij door het machtssubject feitelijk wordt aanvaard, gehoorzaamd, erkend” (Van Braam 1986: p.250). In sommige sectoren van het overheidsbeleid, waaronder veiligheidsbeleid, heeft te maken met een verminderde legitimiteit van het overheidsgezag, soms zelfs met een legitimiteitscrisis. Bevolkingsgroepen aanvaarden volgens van Braam (1986) het overheidsbeleid dan niet meer als hun beleid en het overheidsgezag als hun gezag. “Bewuste ontkenning van legitimiteit, gepaard gaande met het niet meer naleven van de gestelde regels, met ‘ontduiking’ van voorschriften, wordt burgerlijke ongehoorzaamheid genoemd” (Van Braam 1986: p.251).

Verschillende machten bij de politie kunnen voor zorgen dat er misbruik wordt gemaakt van verschillende vrijheden en bevoegdheden. “The paradox of police governance is that the state is both the ultimate source of a solution to the problem of police accountability and the main beneficiary of the reproduction of the specific order (Walker 2000 in Jones 2003: p.606). Hierdoor dient de overheid de politie en haar werkwijze zodanig te coördineren dat deze in staat is werkzaamheden en activiteiten effectief uit te voeren. Tegelijkertijd dienen bepaalde beperkingen te worden opgelegd op het vermogen om zaken te beïnvloeden en naar eigen hand te draaien. De manier waarop de gehele maatschappij de politieorganisatie en haar machten en bevoegdheden tracht te reguleren is een cruciale indicator voor de aard van politieke en sociale orde.

Een tweede aspect dat democratische verantwoordelijkheid bij de politie belangrijk maakt, behelst de fundamentele politieke aard van ‘policing’. Hoewel verschillende vormen van managementtechnieken bij de politie zijn geïntroduceerd en gepresenteerd als leidende vormen van organisatorische en technische sturing, blijft het functioneren en de governance van de politieorganisatie onontkoombaar politiek geladen. Politieke verantwoordelijkheid draait om keuzes tussen bepaalde prioriteiten en politiestijlen wegens het aantal beperkte toepasbare middelen. Vraagstukken rondom allocatie en toepassing van middelen en goederen, kunnen niet alleen aan de individuele politieagenten worden overgelaten. Het gaat namelijk om de gehele maatschappelijke veiligheidsbevordering waarbij actoren van het openbaar bestuur tevens een rol moeten hebben, het collectief maatschappelijk belang dient voorop te staan.

Een derde reden waarom de politie verantwoording zou moeten afleggen volgens Jones (2003), heeft betrekking op financiële uitgaven en controle. Gezien toenemende overheidsuitgaven is het niet meer dan logisch dat politiemangers een bepaalde verantwoording dienen af te leggen op welke wijze de politieorganisatie middelen, gefinancierd door de overheid, aanwenden en op welke wijze effectiviteit en efficiency van de te leveren diensten worden nagestreefd en behaald. Het is namelijk van groot belang dat burgers een zo kwalitatief mogelijke dienstverlening genieten.

‘Police governance’ staat voor een democratisch aangestuurde politieorganisatie. Een democratische aansturing kan op verschillende manieren worden opgevat en uiteengezet. Jones (1994) hanteert zeven ‘democratic criteria’ die gebruikt kunnen worden om politieke aansturing democratische invulling te geven. Deze zijn equity, service delivery, responsiveness, distribution of power, information, redress en participation.

Equity of wel gelijkheid houdt in dat verlening van verschillende politiediensten op een gelijke en eenduidige wijze dienen plaats te vinden. De naleving en handhaving van wet en regelgeving dient voor alle individuen en groepen gelijk en eerlijk te zijn. In een democratisch politieapparaat zijn misbruik van wet- en regelgeving en oneerlijke behandeling van bepaalde groepen en individuen uitgesloten.

Service delivery of wel dienstverlening van de politie dient op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier plaats te vinden. Dienstverlening vindt plaats op basis van vastgestelde, passende richtlijnen en taken.

Responsiveness of wel aanpassingsvermogen van de politie houdt in dat deze zich dient aan te kunnen passen aan visies van het openbaar bestuur en op deze wijze in staat te zijn prioriteiten, allocatie van middelen en de keuze van politiemethoden vast te kunnen stellen.

Distribution of power of wel overdraagbaarheid van bevoegdheden houdt in dat planning en vaststelling van politiebeleid niet uitsluitend door één actor of organisatie invulling dient te krijgen. Er zouden een aantal verschillende organisaties en actoren een rol moeten krijgen in dit proces.

Information of wel informatie van de politieorganisatie inzake financiële vraagstukken, uitgaven, activiteiten en ‘outputs’ zou beschikbaar moeten zijn voor burgers en andere publieke dan wel private actoren en organisaties die daarin belangstelling hebben.

Redress of wel sanctioneren; het openbaar bestuur, het verantwoordelijk ministerie, zou de macht en bevoegdheid moeten hebben incompetenten of corrupte politiefunctionarissen te ontslaan. Er zouden effectieve rechtsmiddelen vastgesteld en toegepast moeten worden op het onwettelijk en/of onredelijk gedrag van individuele politieambtenaren.

Participation of wel participatie van burgers vanuit allerlei verschillende sociale achtergronden in discussies en debatten ten aanzien van het politiebeleid dient mogelijk te zijn. Hierdoor krijgen burgers de kans daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de vaststelling en bepaling van het veiligheidsbeleid door de politie.

De zeven uiteengezette elementen spelen een essentiële rol en zijn van groot belang in een democratisch gestuurde politieorganisatie. Verschillende politiemodellen omvatten alle zeven elementen, het is echter de vraag welk model meer waarde hecht aan elk van de zeven elementen. In onderstaande paragraaf worden drie politiemodellen uiteengezet en daarbij zal worden ingegaan op de zojuist genoemde elementen en hun waarde binnen elk model.

3.2 Community, problem-oriented en intelligence-led policing

“The police officer on the streets, the representative of an institution known as ‘the police’, is a concept that is familiar to most citizens of modern societies” (Mawby 2003: p.15).

In bijna elk land wordt de politie gekenmerkt als een organisatie die zich hard maakt voor de handhaving en controle van de openbare orde en veiligheid. De wijze waarop politieorganisaties worden ‘gestuurd’ kan echter per land verschillen. Er kunnen verschillende benaderingen worden toegepast als uitgangspunt voor het politieel handelen. In deze paragraaf passeren een drietal politiemodellen de revue die van belang zullen zijn op het in kaart brengen van de casus, de rol en betekenis van de Kroatische politie in de aanpak van (lokale) veiligheid. Alle drie modellen omvatten namelijk reorganisatie bewegingen binnen het (oude) politiebestedel.

Community policing

Community policing of wel gebiedsgebonden politiezorg (in verdere tekst CP) staat bekend als ‘the national mantra of the American police’ (Green 2000 in Tilley 2003: p.314). Community (oriented) policing behelst dat het politiewerk in een gebied van beperkte geografische omvang, een wijk, buurt of dorp, wordt uitgevoerd door een vaste groep politiemensen vanuit een vestiging binnen dat gebied. Die politiemensen worden aangeduid als gebiedsgebonden politiefunctionarissen, maar staan tevens bekend als buurtregisseur, buurtcoördinator of netwerkinspecteur. Door middel van de gebiedsgebonden politiefunctionaris of -agent hebben bewoners, bedrijven en instanties binnen de wijk of buurt een vast aanspreekpunt. Hiermee wordt de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie bevorderd.

In Tilley (2003) worden verschillende academici aangehaald betreft hun visie over het concept van community policing. Zo geeft Alderson zijn visie voor de gebiedsgebonden politiezorg in het Verenigd Koninkrijk. Trojanowicz en Bucqueroux hebben bepaalde principes opgesteld voor de politiezorg in de Verenigde Staten. Deze twee geleerden hebben in 1990 een boek geschreven betreft het oplossen en aanpakken van lokale, maatschappelijke kwesties door zowel de politie als de burger, een zogeheten verschuiving van de politieke aanpak. Volgens Trojanowicz en Bucqueroux (1990 in Mraović 2003:p.1) dient de politie haar jarenlange grenzen te verleggen van een reagerende en afwachtende aanpak, naar een actieve, probleemoplossende aanpak, namelijk een gemeenschapsgerichte politiezorg. Trojanowicz heeft een uitdrukkelijke opvatting betreft de minpunten van een zogeheten traditionele aanpak. Zijn idee betreft een meer gemeenschapsgerichte aanpak, zou veel beter functioneren in de maatschappij, bovendien is de aanpak met voldoende inspanning te realiseren en te integreren in het politieapparaat. Deze visie is in een aantal Europese landen op verschillende wijze geïmplementeerd, elk land heeft namelijk te maken met overeenkomstige, maar ook verschillende sociale en maatschappelijke kenmerken die in een ander land niet of nauwelijks het geval zijn. Trojanowicz heeft in zijn benadering rekening gehouden met verschillen in maatschappelijke situaties en veranderingen door de jaren heen. Het is dan ook logisch dat landen die het gemeenschapsgerichte politiestelsel doorvoeren voldoen aan het behouden van de basiswaarden van het model, maar per externe en interne, lokale en nationale invloeden het model naar eigen hand inrichten teneinde het model zo effectief en efficiënt mogelijk te laten functioneren in de praktijk. Het werk van Trojanowicz en Bucqueroux betreft de nieuwe politieke gedachtewijze komt, zoals aangegeven, uit 1990, echter we leven in een dynamische en snel veranderende maatschappij waardoor men er

vanuit kan gaan dat maatschappelijke normen en waarden uit de vorige eeuw in mindere mate gelden. Deswege dienen ze aangepast of gemoderniseerd te worden, zo ook bepaalde uitgangspunten van het model. Een basiswaarde van de gemeenschapgerichte politiezorg, zoals de bevordering van het sociaal contact en vertrouwen tussen de burger en de politie, is een waarde die ongeacht de jaargang en maatschappelijke omstandigheden zal blijven gelden. Deze, maar ook kernelementen van community policing onderscheiden door Bayley worden in dit onderzoek gehanteerd. Kernelementen van CP volgens Bayley (1994) zijn ‘consultation, adaptation, mobilisation en problem-solving (CAMPS)’.

“Communities are consulted. Police services adapt by becoming decentralised en locally responsive. The public and other agencies are mobilised in efforts to address crime problems since the police cannot deal with them effectively on their own. Patterns of crime and disorder problems are identified and dealt with proactively in the aggregate rather than simply as a series of discrete incidents calling for a response” (Bayley 1994 in Tilley 2003: p.316).

De doeleinden van CP zijn het bevorderen van de objectieve veiligheid (de kans slachtoffer te worden) en de subjectieve veiligheid (de gedachte slachtoffer te worden). In dat opzicht verschillen zij niet van die van de gebruikelijke politiezorg. Het verschil zit hem in de wijze waarop de CP die doeleinden tracht te realiseren. Door de toedeling van een vaste groep politiemensen aan een bepaald gebied raakt de politie bekend met de buurt of wijk, haar bewoners en heeft de politie de wetenschap wat er in de buurt omgaat.

Veiligheid is echter niet uitsluitend een zaak van de politie. De politie kan het niet alleen af, ook anderen moeten hun verantwoordelijkheid nemen. “Community policing is a concept of a greater working partnership between the police and the public” (Bennet 1994 in Tilley 2003: p.314). De gebiedsgebonden politieagent moet samenwerken met burgers, de CP hecht dan ook grote waarde aan de sociale zelfredzaamheid van burgers. Ook relevante veiligheidspartners (bijvoorbeeld scholen, woningbouwverenigingen, welzijnswerk) spelen een belangrijk rol om tot een integrale aanpak, gericht op voorkoming van herhaling of (verdere) escalatie van het probleem te komen. Problemen en behoeften in de buurt, moeten volgens Bayley (1994) bepalend zijn voor de wijze waarop aan de politiezorg inhoud wordt gegeven; de buurt stuurt. De CP-benadering wordt hierdoor gekenmerkt als een bottom-up benadering. De gebiedsgebonden politiefunctionaris informeert de rest van de politieorganisatie als ook andere instanties en schakelt die zo nodig in zodat maatwerk kan worden geleverd. De gebiedsgebonden politiefunctionaris dient hierdoor over een vrij grote mate van zelfstandigheid te beschikken. Daar staat tegenover dat hij zelf wordt geacht de problemen te onderkennen, aan te pakken en daarover verantwoording af te leggen. Aan de korpsleiding wordt de taak toebedeeld de gebiedsgebonden politiefunctionarissen in voldoende mate te faciliteren, te ondersteunen en te coachen.

Problem-orientend policing

Problem-oriented policing (in de verdere tekst PP) of wel de probleemgerichte aanpak wordt vaak in het verlengde gebruikt van community policing. Net zoals community policing omhelst ook problem-oriented policing een nieuwe en moderne vorm van politiewerk. Volgens Goldstein (1977) heeft de probleemgerichte veiligheidsaanpak tot doel:

- prevent and control conduct threatening life and property;
- aid crime victims and protect people in danger of physical harm;

- protect constitutional guarantees;
- facilitate the movement of people and vehicles;
- assist those who cannot care for themselves;
- resolve conflict between individuals, groups of citizens and their government;
- identify problems that may become more serious for individuals, the police or the government;
- create and maintain a feeling of security in the community;

PP gaat om het behalen van de bovengenoemde doelen door het systematisch benaderen van relevante problemen in de maatschappij (stad, wijk, dorp). Geïdentificeerde problemen dienen door een grondig onderzoek te worden geanalyseerd en begrepen. Vervolgens, na de analyse te hebben afgerond, dienen passende oplossingen te worden gevonden en toegepast in diezelfde maatschappij. Zo is repressief politieoptreden één mogelijkheid onder vele anderen. Een politieorganisatie die handelt op basis van repressiviteit heeft vaak de middelen met doeleinden verward, waarbij de middelen van groter belang zijn dan de te behalen doelen. De probleemgerichte veiligheidsaanpak legt de nadruk op het te behalen doel en niet zozeer op de middelen (repressief handelen). “Moreover traditional police methods – for example, response, stakeouts, sting operations, patrol, crackdown, investigation, detection, arrest, etc. – have been found to be largely ineffective in providing sustainable solution to police-relevant community problems (Clarke en Goldstein 2002 in Tilley 2003: p.318).

Een integrale probleemgerichte aanpak kan ingezet worden voor een specifiek probleemgebied, maar richt zich niet noodzakelijkerwijs op één afgebakende wijk. Immers, zowel problemen als personen die de problemen veroorzaken hoeven zich niet aan de grenzen van één specifieke wijk te houden. Daarnaast kan de samenwerking ingezet worden op een specifieke probleemaanpak, zoals:

- Repeat victimisation
- Hotspots
- Profilic offenders
- Hot products
- Hot classes of victim
- Seasonality

PP stelt de vraag naar de oorzaken van een reeks overeenkomstige incidenten en probeert met de probleemgerichte aanpak die oorzaken te beïnvloeden. Met de probleemgerichte aanpak tracht de politie ‘aan de voorkant van het probleem’ te zitten. Volgens Tilley (2003) kan een probleemgerichte aanpak zeer zeker wijkgerelateerde problemen of andere aspecten vanuit de community policing behandelen, echter dat is niet de kern van het concept. “The point in problem-oriented policing is that the problem and its analysis come first. What is done is a function of the problem as revealed through analysis and the most efficient and effective, ethical way of addressing it. The emphasis is on the end not the means, and the end is addressing police-relevant community problems” (Tilley 2003: p.320).

Voor het onderzoek naar bepaalde problemen in de maatschappij worden in de PP een tweetal instrumenten gehanteerd, de zogeheten ‘Problem analysis triangle’ (PAT) en het ‘SARA’ proces. De PAT methode is in dit onderzoek minder van belang en wordt meer aandacht besteed aan het SARA-model. Het model onderscheid vier opeenvolgende fasen van

probleembehandeling, namelijk 'scanning, analysis, response en assessment'. Het SARA proces heeft tot doel bepaalde aspecten en factoren, benodigd voor de probleemgerichte aanpak grijpbaar te maken. Problemen worden geïdentificeerd middels scanning en vervolgens gedetailleerd onder de loep genomen in de vorm van een analyse. Op basis van de analyse worden samenhangende en plausibele oplossingen vastgesteld. Deze oplossingen worden in de laatste fase op hun effectiviteit beoordeeld.

Intelligence-led policing

Intelligence-led policing (in verdere tekst IP) is een benadering teneinde het politiewerk slimmer aan te pakken door het invoeren van moderne informatie technologieën en moderne methoden. Deze benadering houdt zich niet bezig met aan te geven waar het politiewerk aan zich voor staat, het concentreert zich erop het politiewerk effectiever en efficiënter te laten zijn. IP is de systeemgerichte opvolger van delictgerichte criminaliteitsanalyse en leidt definitief de overgang in van een informatie gebaseerd naar informatie gestuurd politiebeleid. Criminaliteitsanalyse wordt hierbij niet langer gebruikt om het politiebeleid te ondersteunen, maar krijgt een leidende positie toebedeeld op zowel het strategische, tactische als operationele niveau (Meester 1999).

Criminaliteitsanalyse krijgt hiermee een centrale plaats binnen het politieke werkproces. Het is niet meer zozeer een middel tot kennisvergaring als wel een voorwaarde voor het formuleren en evalueren van effectief veiligheidsbeleid (Bron: Result Crime Management (RCM)).

Bij het intelligence-led policing wordt aandacht gevestigd op het verzamelen van informatie over daders, criminele organisaties en hun vermogen, als belangrijkste oorzaken van criminaliteit. Een groot belang wordt gehecht aan proactieve recherche en het gebruik van bijzondere (wettelijk geregelde) politietechnieken. De uitdaging bestaat erin om door gedegen beeldvorming continu een beter inzicht te verkrijgen in de criminaliteit en haar processen. Dit moet de bevoegde overheden in staat stellen prioriteiten te kiezen en een aanpak uit te werken die de diverse actoren van de geïntegreerde politie in staat stelt vanuit hun respectieve bevoegdheden de meest adequate bijdrage te leveren.

Middels het 'National Intelligence Model' (NIM) ontwikkeld door de 'National Criminal Intelligence Service' (NCIS), wordt getracht het IP voortdurend te verbeteren met nieuwe technologieën. Volgens het IP wordt de politie gezien als een repressieve, toezichthoudende organisatie, alhoewel het model wel beseft dat ook andere, moderne sturingsconcepten zijn geïmplementeerd en worden toegepast. Het concept accepteert en ondersteunt dat de repressieve en toezichthoudende politierol verrijkt dient te worden met andere, moderne en maatschappijgerichte aspecten die partnerschap en maatschappelijke en sociale veiligheid tot gevolg hebben.

De vormgeving en uitvoering van het politie veiligheidsbeleid vergt deskundigheid en expertise van actoren uit verschillende publieke en private sectoren. Hierdoor is het van belang, om naast governance en accountable policing en uiteengezette politiemodellen te kijken naar de onderstaand gepresenteerde netwerkbenadering. De totstandkoming van een productief (formeel en/of informeel) netwerk is van belang ter bevordering van het veiligheidsbeleid.

3.3 Samenwerking en netwerken (netwerkmanagement)

Gedurende de laatste tien tot vijftien jaar heeft zich een groot aantal ingrijpende veranderingen voorgedaan in de wijze waarop in de samenleving wordt omgegaan met problemen en vraagstukken van onveiligheid. Het inhoudelijke aspect van maatschappelijke vraagstukken is niet langer het domein van het openbaar bestuur alleen, maar wordt in netwerken van overheid, organisaties en burgers aangepakt. De samenwerkingsverbanden en netwerken zijn vooral op lokaal niveau te vinden, bij de aanpak van onveiligheid in bijvoorbeeld straten, woonwijken, in en rondom winkelcentra, uitgaansgebieden, scholen of bedrijventerreinen. De inbreng van kennis, ervaring en expertise van elk van de actoren is nodig om te komen tot overeenstemming betreft de uitvoering van het vastgesteld politiebeleid. “De ontwikkeling naar meer samenwerking in de veiligheidszorg gaat gepaard met verschuivingen in denken over de aanpak van veiligheidsproblemen. Meer nadruk wordt gelegd op preventie en pro-actief optreden. Bij voorkeur moeten activiteiten daarbij op een laag niveau, zoals de buurt of wijk, gestalte krijgen” (Crawford 1997 in Terpstra en Kouwenhoven 2004: p.26).

Volgens Van Tatenhove en Leroy (1995) wordt het (beleids) netwerk vaak opgevat als een vooral normatief sturingsmodel, waarbij de nadruk ligt op consensus, coördinatie en (netwerk) management. In veel van deze netwerken zijn twee niveaus te onderscheiden, namelijk dat van bestuur en/of management en dat van de feitelijke uitvoering. Volgens Pearson (1992) heeft onderzoek naar veiligheidszorg aangetoond dat hiertussen een aanzienlijke kloof kan bestaan. Onvoorziene technische problemen in de uitvoering, onvoldoende controle over uit te voeren activiteiten, falende coördinatie en onderling strijdige prioriteiten kunnen hierbij een rol spelen volgens Hope en Murphy (1983).

Netwerkmanagement gaat er van uit dat actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Actoren zijn met andere woorden afhankelijk van middelen die in het bezit zijn van andere actoren om hun doelen te verwezenlijken (Klijn en Koppenjan, 1997). Veel beleid komt in relatief besloten circuits tot stand. De westerse samenleving wordt getypeerd als een hoog georganiseerde en gebureaucratiseerde eenheid, waarbij persoonlijke contacten een belangrijke rol blijven spelen. Beleidsvorming en –uitvoering wordt gekenmerkt door onderhandelingen in informele netwerken van bestuurders, politic, ambtenaren en belangenvertegenwoordigers op een bepaald beleidsterrein. De laatste jaren spelen private partners steeds meer een rol vanwege hun deskundige inbreng in het beleidsproces. Doordat er in netwerken sprake is van een afhankelijkheidsrelatie is er logischerwijs geen of minder sprake van hiërarchie. De samenwerking is namelijk horizontaal georganiseerd en er is geen centrale (verticale) actor die alle macht heeft.

“The tasks of steering, managing, controlling or guiding are no longer the preserve of government but are carried out through a wide range of agencies in the public, private and voluntary sectors, acting in conjunction or combination with each other” (Newman 2001 in Terpstra en Kouwenhoven 2004: p.33).

Netwerkmanagement is een vorm van sturing waarbij wordt gelet op de inhoudelijke aspecten van het totstandgekomen beleid en de vormgeving daarvan. Netwerken hebben drie belangrijke kenmerken, namelijk netwerken bestaan omdat er sprake is van *wederzijdse afhankelijkheid* van betrokken actoren, binnen het gevormde netwerk rouleren actoren die elk hun *eigen doelstellingen* hebben en netwerken worden gevormd door relaties met een meer of minder *langdurig karakter*. Volgens Klijn en Koppenjan is netwerkmanagement “a form of steering aimed at promoting joint problem solving or policy development”.

Actoren zijn binnen het netwerk voornamelijk bezig gezamenlijk problemen op te lossen of vastgesteld beleid invulling te geven zodat het effectief en efficiënt uitgevoerd kan worden.

Netwerkmanagement heeft niet alleen te maken met de dynamiek en onzekerheid van de omgeving, maar wordt ook beïnvloed door de onzekerheid van het gedrag van actoren ten opzichte van het netwerk en het spel dat binnen het netwerk wordt gespeeld. De sturing in een netwerk richt zich daarom zowel op het beïnvloeden en faciliteren van de interactieprocessen, gamemanagement (gaming), als op de samenstelling van het netwerk, netwerkconstitutie (structuring) (De Vries 2006 *Radicalisering gelokaliseerd: wetenschappelijk onderzoek naar radicalisering in Nederland*, p.81). De netwerkmanager houdt zich bij gamemanagement, door de beheersing van coöperatie en consensus, bezig met het bevorderen van samenwerking onder de betrokken actoren teneinde gezamenlijke doelstellingen gemakkelijker en sneller te kunnen realiseren. Bij netwerkconstitutie houdt de netwerkmanager zich bezig met het aangaan en onderhouden van relaties ten behoeve van het netwerk.

Voor een netwerk is het van groot belang andere, nog geen coöpererende actoren, in het spel mee te laten 'spelen' door deze te overtuigen van de haalbaarheid, effectiviteit en efficiency van de vastgestelde doelstellingen binnen het netwerk. De effectiviteit van sturingsinstrumenten wordt bepaald door de mate waarin deze instrumenten aansluiten op de te sturen actoren en het te bereiken doel. De traditionele instrumenten, zoals wet- en regelgeving, moeten worden vervangen door nieuwe instrumenten. Deze instrumenten moeten zijn afgestemd op de karakterkenmerken van netwerken, zoals pluriformiteit, geslotenheid en autonomie van actoren, wederzijdse afhankelijkheid en dynamiek. De sturingsinstrumenten die dan kunnen worden gebruikt zijn meer op de persoon en op de relatie(s) gericht, zoals beloningen en boetes, doelovereenkomsten en kengetallen.

Binnen het netwerk ontstaan regels die bepalend zijn voor het gedrag van actoren. Ook ontstaan er middelenverdelingen die de interacties binnen de beleidsnetwerken beïnvloeden. Deze middelenverdelingen en regels komen niet eenzijdig tot stand, maar worden geleidelijk in interacties gevormd, in stand gehouden en veranderd (Klijn, 1996a). De aldus ontstane beleidsnetwerken kunnen worden omschreven als 'min of meer duurzame patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen en in stand gehouden worden rondom beleidsproblemen en clusters van middelen'(Klijn en Koppenjan, 2001: 181-182). In een netwerk van twee of meer actoren wordt veel informatie uitgewisseld in de hoop dat deze gedeelde informatie op een adequate wijze zal worden ingezet en gebruikt. De informatie 'ronde' en de uiteindelijke besluitvorming wordt in grote mate bepaald door macht en conflict van de betrokken actoren. Macht en conflict spelen een belangrijke rol tijdens onderhandelingen en besprekingen. Sommigen actoren achterhouden relevante informatie, terwijl andere alle factoren openlijk op tafel leggen. *Machtsuitoefening en argumentatie* zijn twee aspecten binnen de netwerkvorming die in elkaars verlengde liggen, de wetenschap betreft alle 'ins & outs' is een vereiste om mogelijke onwenselijke besluiten niet door te laten in het beleidsproces of zich juist in te zetten, te lobbyen, voor de realisatie van een bepaald besluit. Goede geïnformeerde actoren zijn hebben de mogelijkheid om eigen visies en belangen overtuigend uit te dragen en de argumentatie van andere partijen op een waardige manier in te schatten.

Hoewel er in grote mate positief wordt gesproken en gedacht over netwerkperspectieven als een nieuwe vorm van governance, dient te worden stil gestaan bij het feit, dat samenwerking door middel van netwerkvorming niet ten alle tijde voorspoedig zal verlopen.

Goede, efficiënte en effectieve samenwerking is niet verzekerd, het is immers een proces van onderhandeling en adequate communicatie waarbij macht en conflict een grote rol vervullen. Echter, de noodzaak is groot in het samenvoegen van verschillende actoren uit zowel formele als informele kringen van private dan wel publieke organisaties teneinde het realiseren van oplossingen van actuele knelpunten, die tijdens het traditionele bestuursmodel, niet of nauwelijks haalbaar waren.

Kortom netwerkvorming, een belangrijke vorm van integrale governance waarin verschillende actoren en partijen inzichten genereren, kan relevante oplossingen bieden om maatschappelijke complexe, diverse en dynamische problemen en kwesties aan te kunnen pakken.

3.4 Governance ‘nieuwe’ legitieme veiligheidszorg

In dit hoofdstuk heeft een drietal theoretische perspectieven de revue gepasseerd. Het onderzoek omvat een complex thema, daarom zullen bepaalde elementen in een apart onderzoeksmodel worden geïntegreerd. De elementen zullen na het rangschikken en meetbaar maken een relevant onderdeel vormen voor de analyse en toetsing van de vormgeving van het politie veiligheidsbeleid in Kroatië.

De overheid (MUP) heeft in de afgelopen jaren gepoogd het Kroatisch politiebested van een ‘communistisch’ gestuurde organisatie naar een ‘democratisch’ aangestuurde organisatie te veranderen, waarbij tevens bepaalde functies en rollen dienen te veranderen. Om dit inzichtelijk te maken zijn ‘governance en accountability of policing’, ‘community, problem-oriented en intelligence-led policing’ en ‘samenwerking en netwerken (netwerkmanagement) gehanteerd voor de theoretische onderbouwing.

’Het uitgangspunt in governance en accountability of policing, is horizontaal bestuur met voldoende co-governance, collaboratie en coöperatie waarin communicatie en interactie vervlochten zijn. Een moderne en democratisch gestuurde politieorganisatie wordt gekenmerkt door een platte, flexibele, decentrale en verantwoordelijke organisatiestructuur, waarin politiemensen maar ook andere actoren verschillende bevoegdheden en rollen toegedeeld hebben gekregen en deze op een legitieme manier behoren te vervullen. Legitimiteit speelt dan ook een essentiële rol in governance en accountability of policing, alle te nemen of reeds genomen stappen dienen legitiem en verantwoord te zijn, er is geen plaats voor corruptie of eventuele ‘vriendjespolitiek’. Legitiem en verantwoordelijk handelen zijn voorwaarden om een op democratische waarden gebaseerd politieapparaat te kunnen besturen, de mate van het legitiem handelen bepaald in grote mate de democratische bestuurbaarheid van datzelfde politieapparaat. Binnen de inzichten van governance en accountability of policing wordt tevens veel aandacht besteed aan beleidsplanning. Doormiddel van een legitieme politiebeleidplanning kan het gevoerde politiewerk meer zichtbaar en beheersbaar worden, waardoor een betere democratische controle op de politie mogelijk is.

De uiteengezette politiemodellen worden gekenmerkt door decentralisatie en het nastreven van gemeenschappelijke belangen op lokaal niveau, een sleutelrol vervullen ook hier goede (beleids) sturing, interactie en communicatie. In een bedrijfsmatig functionerende overheid zorgen goede interactie- en communicatiestromen, voor een evenwichtige wederzijdse afhankelijkheid waardoor beleidsvorming en –uitvoering redelijk snel tot stand kunnen komen. Politiemensen dienen als professionele probleemoplossers in samenwerkingsverbanden met uiteenlopende partners aan soms ingewikkelde veiligheidsproblemen te werken. Beleidsplanning en organisatieontwikkeling kunnen elkaar versterken en verrijken zodat vernieuwing bij de politie belangrijke impulsen krijgt.

De netwerkbenadering, de naam zegt het al, staat voor een netwerkvorming op een interactieve en communicatieve wijze. Of het nu gaat om een open of gesloten circuit, om formele of informele contacten, om een samenwerkingsverband gebaseerd op vertrouwen of een overeenkomst, in elk netwerktype vormen communicatie en interactie de basis. Het in kaart brengen en interpreteren van het politiebeleid en de rol en betekenis van de Kroatische politie in de aanpak van veiligheid, de veiligheidssituatie an sich, het typeren en uiteenzetten van de politiek-bestuurlijke verhoudingen, de actoren en hun onderlinge samenwerking en het communicatie- en interactieproces kan plaatsvinden door de toepassing van geïntegreerde relevante elementen genoemd in de gepresenteerde theoretische inzichten.

De uitgewerkte perspectieven vertonen veel inhoudelijke overeenkomsten en hangen deswege op een bepaalde manier samen. De conceptuele modellen worden als het ware door elkaar verweven als het gaat om de weergave van de betrokken actoren en hun verbanden in het gehele (beleids) netwerk. Het gehele netwerk bestaande uit verschillende actoren en organisaties zoals onderstaand is weergegeven (figuur 1), is aangegaan en gestructureerd (structuring volgens het netwerkmanagement) naar aanleiding van de invoering en implementatie van het nieuw politieel veiligheidsbeleid. Deelnemende partijen en actoren, zijn wegens bepaalde gezamenlijke overeenkomsten en wederzijdse afhankelijkheden een samenwerkingsverband aangegaan, teneinde de veiligheidssituatie te bevorderen en daar waar mogelijk, eigen belangen en preferenties als meest effectief te laten gelden.

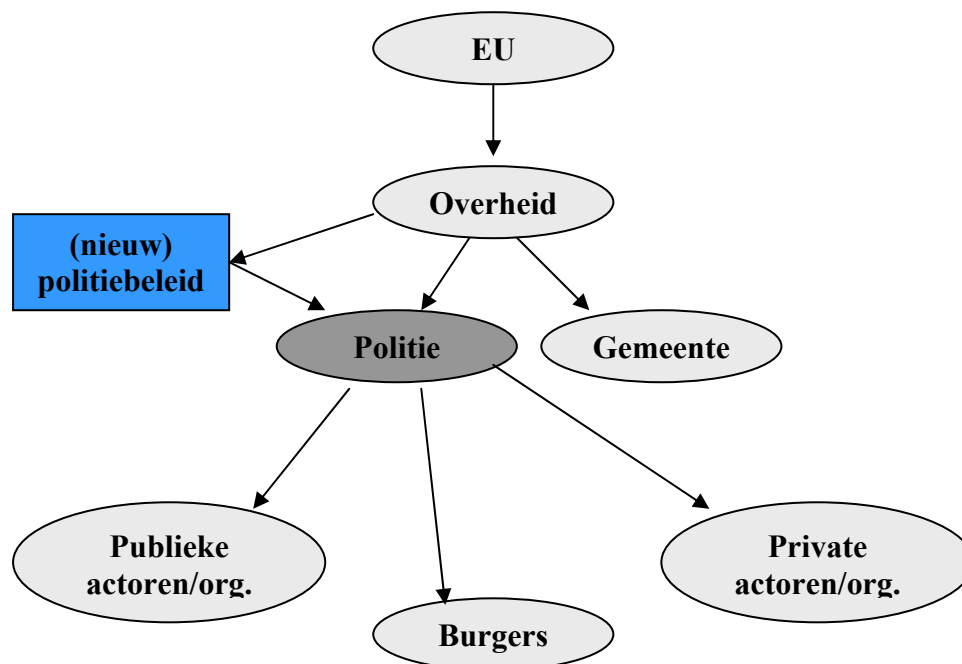
De manier waarop het nieuw veiligheidsbeleid tot uitvoering komt en hoe daarbij bepaalde samenwerkingsverbanden in de praktijk gestalte hebben gekregen, wordt in hoofdstuk vijf duidelijk gemaakt.

In onderstaand schema wordt duidelijk welke actoren deelnemen in het 'veiligheidsnetwerk' in Kroatië en op welke wijze zij, door hun gezamenlijke krachten te bundelen, het (lokaal) veiligheidsbeleid vormgegeven door de politie zo effectief en efficiënt mogelijk trachten uit te voeren. Echter de samenwerking tussen deze actoren is niet eenvoudig ontstaan. Door verschillende relaties tussen deze actoren weer te geven kan inzicht worden verworven op welke wijze actoren en partijen invulling geven aan het politiebeleid, deze sturen en onderling met elkaar samenwerken en aan elkaar verbonden zijn. Is bijvoorbeeld de relatie tussen het MUP en de politie horizontaal te noemen, of is de politie ondergeschikt aan het ministerie wegens een politiek hiërarchisch systeem en ligt alle macht alsnog bij het ministerie? Is de politie gebonden aan bepaalde prestatieafspraken en resultaten die in de gaten worden gehouden en worden gemeten door hun meerderen? Is de politie daardoor enigszins 'verplicht' samen te werken en te coöpereren met burgers, gemeente en verschillende private en/of publieke organisaties teneinde vastgestelde resultaten te bereiken? Kortom, wie neemt deel aan het spel dat wordt gespeeld, op welke manier hebben actoren binnen dit spel hun plaats en rol vastgesteld en welke relaties liggen hieraan ten grondslag? Hoe wordt het netwerk van publieke en/of private actoren, burgers en maatschappelijke organisaties gestructureerd en gestuurd? Wordt in dit netwerk uitsluitend horizontaal gecoöpererd of zijn de relaties bepaald door hiërarchische machtsposities?

Elementen zoals *veiligheid, structuur & positie, bevoegdheid & verantwoording samenwerking & netwerken* zullen in het volgend hoofdstuk afzonderlijk worden weergegeven. Door elementen zoals de wederzijdse afhankelijkheden binnen het netwerk duidelijk te maken, de onderlinge bevoegdheids- en verantwoordelijkheids relaties van actoren te typeren, de inbreng van de actoren in kaart brengen, de resultaten en prestaties te onderzoeken etc., maken het mogelijk de theorie aan de praktijk te toetsen en uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit en efficiency van het vastgestelde veiligheidsbeleid; het functioneren van de politie, inclusief haar omslagen en de legitimiteit van de lokale

inbedding van het nieuw politiebeleid. Het gaat erom valide uitspraken te kunnen doen over het politiebeleid in Kroatië, zoals het op deze manier, door de politie en overige (samenwerkende) actoren wordt uitgevoerd.

In dit hoofdstuk zijn zoals aan het begin aangegeven, drie verschillende, maar toch op een bepaalde manier met elkaar vervlochten, theoretische kaders gepresenteerd die als analyse-instrument zullen fungeren in dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk zullen aan de hand van de theorieën een aantal elementen en indicatoren worden onderscheiden teneinde het empirisch gedeelte van het veiligheidsonderzoek op eenduidige wijze plaats te laten vinden. Er wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de begrippen een rol spelen en van waarde zijn in de interpretatie van de problematiek.



Figuur 1: Onderzoeksmodel met de betrokken actoren en hun onderlinge relaties

De overheid, als wetgevende macht, stelt bepaalde wet- en regelgeving vast in de vorm van beleid, in dit geval politiebeleid. Het nieuw politiebeleid dient uitgevoerd te worden door de gehele Kroatische politieorganisatie ter bevordering van de sociale veiligheid in het land. Behalve de bevordering van veiligheid is er binnen de Kroatische politieorganisatie sprake van een organisatorische en structurele reorganisatie. Vormgeving en uitvoering van het vastgestelde veiligheidsbeleid door de politie, omhelst een hele nieuwe veiligheidsaanpak waarbij uiteenlopende actoren dienen te worden betrokken. Samenwerking en coöperatie met verschillende private en publieke actoren en organisaties zorgt ervoor dat veiligheidsvraagstukken op een zo lokaal mogelijk niveau worden aangepakt door middel van sturingsinstrumenten (zie paragraaf 3.1 tot en met 3.3) reeds gehanteerd in de meeste West-Europese landen. In deze masterscriptie zal door het vergaren van verschillende gegevens en empirisch onderzoek duidelijk worden in hoeverre de nieuwe veiligheidsaanpak een democratisch gestuurde politieorganisatie behelst en/of bepaalde structuren, posities, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelnemende actoren aan het proces gewijzigd zijn.

4. The final rehearsal before drawing the curtain

‘Theoretische verantwoording veiligheidsonderzoek’

In dit hoofdstuk wordt inzicht verworven in bepaalde begrippen waardoor de aansturing, vormgeving en uitvoering van het politiebeleid door de politie, maar ook overige betrokken actoren, duidelijk weergegeven kunnen worden. Het operationaliseren van hetgeen wat er onderzocht dient te worden, het meetbaar maken van het onderzoeksvraagstuk, is een voorwaarde om de behaalde resultaten effectief en efficiënt, in een later stadium van dit onderzoek te kunnen analyseren.

4.1 Wat wordt er gemeten?

Nu bepaalde kaders zijn gesteld, worden in dit hoofdstuk naar aanleiding van de in hoofdstuk drie gepresenteerde theoretische inzichten, specifieke onderzoeksthema's en kernbegrippen weergegeven. Dit om het daadwerkelijke onderzoek door middel van valide en adequate instrumenten te kunnen realiseren. Bij de weergave van de theoretische inzichten in het voorgaande hoofdstuk, is gebruik gemaakt van verschillende begrippen waarbij, in dit hoofdstuk, bepaalde samenhangende elementen en indicatoren zullen worden gepresenteerd. Deze zullen in het verdere, empirische gedeelte gebruikt worden als analyse-instrument. Voordat er ingegaan kan worden op de vraag wat er daadwerkelijk gemeten moet worden om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag en deelvragen, wordt kort aandacht besteed aan de onderzoeksdoelstelling. Deze masterscriptie heeft namelijk tot doel het in kaart brengen en inzichtelijk maken van de rol en betekenis (bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsrelaties) van de Kroatische politie in de aanpak van veiligheid (veiligheid). Er wordt nagegaan op welke wijze het politiebeleid invulling krijgt en daadwerkelijk wordt uitgevoerd, om zo een beeld te kunnen vormen óf het beleid op deze manier werkt en waar de mogelijke knelpunten liggen die verbetering vereisen. Bij het in kaart brengen van de onderzoeksdoelstelling dient tevens de vraag gesteld te worden in welke mate er wordt samengewerkt (samenwerking & netwerken) tussen actoren en organisaties uit de publieke dan wel overheidssector en maatschappelijke dan wel non-overheidssector. Op welke wijze is het bestuur daadwerkelijk georganiseerd (structuur & positie). Deze elementen vormen belangrijke onderdelen binnen de uitgewerkte benaderingen. Community led policing wordt toegepast ter bevordering en handhaving van veiligheid op een preventieve werkwijze. Bijvoorbeeld veiligheid krijgt door dit concept een hele andere invulling dan dat het geval is bij het tot zover gevoerde politiestelsel in Kroatië. Ook krijgen samenwerking en netwerken, bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsrelaties, structuur en positie een andere invulling binnen de uitgewerkte concepten. In onderstaande tekst wordt duidelijk waarom deze onderdelen worden geoperationaliseerd, welke betekenis ze hebben volgens de theorie en op welke wijze juist die benadering bijdraagt aan het realiseren van de onderzoeksdoelstelling.

4.1.1 Veiligheid

Een democratisch gestuurd politieapparaat, waarbij verschillende publieke dan wel private actoren bepaalde rollen vervullen, trachten doormiddel van verschillende activiteiten en programma's direct dan wel indirect de handhaving en bevordering van de sociale veiligheid te beïnvloeden. Het begrip veiligheid beïnvloed direct de wijze van implementatie van het politiebeleid. Zowel het oud als het nieuw politiebeleid zijn gericht op het bevorderen van de sociale veiligheid in het land, echter de veiligheidsbenadering verschilt nogal. Overheidsactoren en politiefunctionarissen handelden vanuit de gedachte dat

veiligheidsvraagstukken uitsluitend het probleem waren van de politie, hierin uit zich een centrale gedachtegang. Het concept van community led policing staat voor een zo lokaal mogelijk toegepast politiebeleid dat zo dicht mogelijk bij de burger staat. De burger dient bijvoorbeeld bekend te zijn met het gevoerde politiebeleid, de verschillende programma's en activiteiten die de nieuwe gemeenschapsgerichte politiezorg tot gevolg heeft. De herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie is van groot belang volgens de strekking van de uitgewerkte concepten. Op basis van deze verschillende aspecten wordt gepoogd het burgerlijk veiligheidsgevoel te bevorderen. Een centralistische veiligheidsbenadering heeft binnen de concepten geen ruimte meer, een preventieve werkwijze staat voorop.

Het begrip veiligheid speelt een centrale rol in het onderzoek, er wordt gepoogd het begrip volgens de strekking van models of policing en democratic and accountable policing te operationaliseren. Dit om na te gaan of de huidige veiligheidsbenadering en werkwijze daadwerkelijk op een preventieve manier plaatsvindt. De veiligheidsbenadering kan worden vastgesteld op basis van een aantal kernelementen die het begrip veiligheid vormt. Namelijk het begrip veiligheid valt uiteen in objectieve en subjectieve veiligheid, oorzaken van onveiligheid (risicovolle gebeurtenissen) en de aanpak van onveiligheid. Objectieve veiligheid kan worden vastgesteld op basis van verschillende statistische gegevens, cijfers uit bijvoorbeeld politierapporten. Dit zijn feiten inzake de veiligheidssituatie. Subjectieve veiligheid verschilt per persoon. De persoonlijke staat van veiligheid wordt gevoelsmatig bepaald en dit gevoel kan bij ieder mens een andere invulling krijgen. De mate van veiligheid is lastig te bepalen, men ervaart (on)veilige situaties in hun omgeving heel verschillend, dit maakt het begrip relatief van aard. Het subjectieve veiligheidsgevoel wordt versterkt of juist verzwakt naarmate de burger in situaties terecht komt die naar hun opvatting niet als acceptabel kunnen worden gezien. Gebeurtenissen waarbij men zich erg bedreigd voelt, onacceptabele dan wel acceptabele en veilige situaties worden door elk individu anders ervaren. Levenservaring bepaald indirect de mate van (on)veiligheidsgevoelens die naar boven komen in risicovolle gebeurtenissen, de één voelt zich uiterst onveilig, terwijl de ander zich nauwelijks bedreigd voelt. Zoals in hoofdstuk twee aangegeven heeft Kroatië een nogal turbulente en dynamische tijd achter te rug, waarbij veiligheid een cruciale rol heeft gespeeld. In de oorlog heeft men letterlijk 'gevochten' voor de nationale veiligheid. Dit maakt het dat men het begrip veiligheid heel anders interpreteert dan dat men doet in landen waar geen sprake is geweest van oorlog. De interpretatie van de burgerlijke veiligheid heeft te maken gehad met de sturing en vormgeving van (politie)beleid, politieke ontwikkelingen en besluiten. De aan- of afwezigheid van potentiële oorzaken van een gevaarlijke situatie en de aan- of afwezigheid van beschermende maatregelen tegen deze potentiële oorzaken, bepalen in grote mate het veiligheidsgevoel. De sturing en vormgeving van het politiebeleid door de uitwisseling van bepaalde kennis en instrumenten die van invloed kunnen zijn op de bevordering van de veiligheidssituatie, ontwikkeld door de politie en overige publieke en/of private actoren vanuit maatschappelijke en/of private organisaties, zijn van daardoor van groot belang

“Behind the general fear of terrorism and violence in the international political arena lie deeper rooted feelings of unease and anxiety which are related to a series of structural transformations in modern, Western societies” (Vijver, van den 2004:p.18).

De doeleinden van CP zijn het bevorderen van de objectieve veiligheid (de kans slachtoffer te worden) en de subjectieve veiligheid (de gedachte slachtoffer te worden). In dat opzicht verschillen zij niet van die van de gebruikelijke politiezorg. Echter deze benadering gaat een stap verder.

Door de toedeling van een vaste groep politiemensen aan een bepaald gebied raakt de politie bekend met de buurt of wijk, haar bewoners en heeft de politie de wetenschap wat er in de buurt omgaat. Dankzij die informatiepositie (kennen en gekend worden) is de gebiedsgebonden politieagent in staat problemen vroegtijdig (preventief) te onderkennen en voordat zij escaleren, aan te pakken. CP handelt niet vanuit een incidentgerichte benadering, maar streeft naar langere-termijnoplossingen. Community policing is volgens Bennet: “A programme of reform drawn up by police and government aimed at ‘improving the quality of the police service and customer satisfaction’” (Bennet 1994 in Tilley 2003: p.314). Veiligheidsopvattingen en vraagstukken met hun subjectieve als objectieve kenmerken, kunnen van tijd tot tijd verschillen. Sommige veiligheidsvraagstukken kunnen in een bepaalde (bijvoorbeeld suburbane) omgeving relatief eenvoudiger worden aangepakt en opgelost, dan in een bruisend en dynamisch stadscentrum. Hierin uit zich reeds de complexiteit van veiligheidskwesties en hun oplosbaarheid. Deswege dient een moderne en democratische politieorganisatie doormiddel van klantgerichtheid en dienstverlening (service delivery) in staat te zijn op maatschappelijke verschillen in te spelen. Politiemensen dienen bepaalde competenties zoals aanpassingsvermogen (responsiveness) te hebben om binnen elk gebied, stad dan wel dorp, effectief en efficiënt op te treden als het gaat om veiligheidshandhaving. De gemeenschapsgerichte politiefunctaris bekleedt zijn positie, volgens uitgangspunten van CP, op een democratische, verantwoorde en voor elke burger gelijke (equity) veiligheidsaanpak.

Uit onderzoek, van onder andere een Nederlandse criminoloog Hans Boutelier, blijkt dat onveiligheid dient te worden aangepakt als een *integraal* onderdeel van een modern sociaal systeem. Politici, ambtenaren en andere potentiële samenwerkende actoren dienen de problematiek rondom onveiligheid niet te zien vanuit de vraag hoe en op welke wijze een veilige haven voor burgers te creëren, maar dienen zich te concentreren op de vraag hoe bepaald beleid, strategieën en middelen te ontwikkelen die bij kunnen dragen aan de minimalisering van burgerlijke onveiligheidsgevoelens en mogelijke risico's in de samenleving. Tevens dienen betrokken actoren zich in te zetten in de ontwikkeling en bevordering van passend, periodiek veiligheidsbeleid voor het betreffend bestuurlijk, nationaal dan wel lokaal niveau. Hierin uit zich een compleet verschillende aanpak van onveiligheid en de formulering van veiligheidsbeleid. Men redeneert niet langer vanuit een repressieve, traditionele gedachtewijze, maar past zich samenwerkend aan, aan de steeds veranderende omgeving en burgers zoals dat wordt ondersteund door community, problem-oriented policing en democratic en accountable policing.

Kortom, de uitgewerkte theorieën omvatten allen een reorganisatie binnen het (oude) politiebestedel, die bij kunnen dragen aan een veiligere situatie in Kroatië. Door middel van onderzoek zal duidelijk worden in hoeverre het Kroatische politieapparaat, op basis van het vastgesteld theoretisch kader, daadwerkelijk een reorganisatie heeft doorgevoerd vanaf 2000 en op welke wijze deze heeft bijgedragen aan een betere veiligheid van de burger.

4.1.2 Structuur & positie (politieorganisatie en actoren)

Het openbaar bestuur kan worden gekenmerkt door verschillende vormen van politiek-bestuurlijke structuren waarin actoren verscheidene posities bekleeden en aannemen. Een staatsstructuur kan een verschillend karakter aannemen, afhankelijk van de inrichting van het politiek systeem en de opvattingen van de regerende partijen. Volgens uitgangspunten van hiërarchische governance, waarbij Max Weber een grote rol inneemt, is het bestuursregime van bureaucratische organisaties vrijwel altijd monocratisch en centralistisch. In beginsel is sprake van éénhoofdige leiding en de bevelvoering is verticaal en 'top-down'. Kroatië heeft

lange tijd een communistisch aangestuurde staatstructuur gekend, waarbij verschillende politietaken centraal zijn vastgesteld. De invoering en implementatie van het nieuw politiebeleid vereist een geheel nieuwe overheidstructuur, namelijk een democratische en decentrale aansturing. Hierin uit zich het belang van het onderzoek naar structuur en positie.

In het kader van uitgewerkte concepten wordt gepoogd inzicht te verwerven in de huidige staat- en politieorganisatiestructuur. Er wordt nagegaan op welke wijze in de aansturing in Kroatië veranderingen hebben plaatsgevonden. Hebben zich überhaupt wel bepaalde veranderingen voorgedaan? Tevens verschaffen de benaderingen inzicht in de posities van politieagenten (intern) en andere publieke dan wel private actoren (extern). Dit is belangrijk omdat in het kader van de concepten, kan worden gesproken van een decentrale dan wel een nog steeds centraal aangestuurde politieorganisatie (MUP). Er zal, door middel van verschillende kernbegrippen en indicatoren (hieronder opgesomd), worden vastgesteld in welke mate de centraal aangestuurde politieorganisatie mogelijk is verschoven naar een decentrale, lokaal aangestuurde organisatiestructuur.

Staatsinrichting: Er zal worden onderzocht óf en in welke mate beleid, regels en bevelen van bovenaf komen en of beslissingen worden genomen op het hoogste competente gezagsniveau. Geldt er in Kroatië nog steeds eenheid van bevel (gecentraliseerde organisatiestructuur). Als gevolg van deze kenmerken tendert het bureaucratisch handelen naar relatieve traagheid van de besluitvorming, rolminimalisatie (de bureaucraat vraagt zich dan eerst af of een bepaalde handeling in zijn taakomschrijving staat en zo dat niet geval is, verwijst hij naar het volgende loket), routinematig en automatisch handelen en rigiditeit.

Hiërarchie/verdeling macht: het Kroatisch politiestelsel geleid door het Ministerie van Binnenlandse Zaken vertoonde tot voor kort, tot zelfs een aantal jaar geleden, veel van deze kenmerken. Het werd in grote mate gekenmerkt als een bureaucratische organisatie waarbij één centrale actor de leiding had over de gehele politieorganisatie.

Drang naar vernieuwing: echter het ministerie heeft vanaf 2000 grote stappen ondernomen het politieapparaat te veranderen naar democratisch gestuurde organisatie, waarbij men zou kunnen aannemen dat theoretische uitgangspunten van onder andere Max Weber niet (meer) worden toegepast. Deze aanname zal duidelijk worden in de empirie, hoofdstuk vijf. Er wordt nagegaan of de Kroatische politieorganisatie doormiddel van het nieuw gevoerde politiebeleid inderdaad een nieuwe weg heeft ingeslagen als het gaat om de bevordering en handhaving van sociale veiligheid op een democratische, legitieme en verantwoorde wijze. Nieuwe (reeds in West-Europa gehanteerde) theoretische inzichten uitgewerkt in hoofdstuk drie, zoals democratic en accountable policing, community, problem-oriented en intelligence-led policing, zouden dan leidend moeten zijn vanaf de beleidsplanning, de uiteindelijke implementatie van het politiebeleid tot aan het gedrag van 'nieuwe' politiefunctionarissen. In de strekking van de concepten wordt de gehele organisatiestructuur en bevelslijn gekenmerkt door een legitiem en bottom-up politieoptreden, waarbij democratische controle en het afleggen van verantwoording een onderdeel vormen van de 'politicultuur'.

Positie actoren: de positie van een wijkagent, volgens beginselen van community policing, dient zo lokaal mogelijk te worden vervuld. De politie dient dichtbij de burger te staan om op een adequate wijze het nieuw politiebeleid uit te kunnen voeren en relevante informatie te verzamelen. In het onderzoek zal worden nagegaan in hoeverre de 'nieuwe' politieagent in vrijheid kan functioneren. In welke mate is er nog sprake van ondergeschiktheid, zijn leidinggevendens zodanig superieur dat contact-politieagenten geen beslissingsbevoegdheden hebben?

De burgers kunnen op hun beurt participeren (participation) in verschillende (buurt) debatten of discussies inzake de aanpak van bepaalde buurtproblemen. Hierdoor krijgt de

burger de kans om daadwerkelijk invloed uit te oefenen en in samenwerking met de wijkagent naar passende oplossingen te zoeken. Een integrale probleemgerichte aanpak kan volgens uitgangspunten van PP ingezet worden voor een specifiek probleemgebied, maar richt zich niet noodzakelijkerwijs op één afgebakende wijk. Er kan dus in samenwerking met burgers uit verschillende wijken worden nagegaan wat de oorzaken zijn van de problemen in hun wijk(en). Problem-oriented policing gaat uit van een systematische benadering van verschillende problemen in de buurt. Zo wordt probleemoplossing gekenmerkt door een grondige analyse waarop passende oplossingen trachten te worden gevonden en vervolgens worden toegepast in diezelfde wijk of buurt. PP legt dus de nadruk op het behalen van het doel, het oplossen van het probleem. Terwijl er tot nu toe in de Kroatische politieorganisatie in grote mate de nadruk werd gelegd op de middelen, het repressief handelen. Uit onderzoek zal blijken of op basis van de uitgangspunten van problem-oriented policing gesproken kan worden van een doelgerichte benadering bij de probleemoplossing in het politieel handelen.

Interactie en communicatie tussen verschillende actoren kunnen gevolgen hebben voor de formele posities van partijen in het publieke dan wel private domein. Het aangaan van relaties, de uitwisseling van informatie en de vorming van bepaalde informatiestromen kan tevens veranderingen veroorzaken in de politieke (macht) structuur. Immers informatie is een bron van macht die kan leiden tot een verandering of verschuiving van de positie van betrokken actoren. Ook bij intelligence-led policing speelt het vergaren en uitwisselen van informatie een grote rol. Er wordt daarbij veel aandacht gevestigd op het verzamelen van informatie over daders, criminele organisaties en andere aspecten uit de maatschappij die voor mogelijke problemen kunnen zorgen. Bij IP gaat het erom dat de politieagent een proactieve positie inneemt en uit zichzelf, doormiddel van goed ontwikkelde politietechnieken, inzichten verwerft over problemen en criminaliteit in de maatschappij. Het concept van IP ondersteunt, net zoals CP en PP, dat de repressieve en toezichthoudende politierol verrijkt dient te worden met moderne en maatschappijgerichte aspecten. De positie van reactieve politieagenten dient daardoor te veranderen naar een meer proactieve en maatschappelijk betrokken politieagenten. Doormiddel van het empirisch onderzoek zal duidelijk worden óf en in welke mate de voorheen repressieve politieagenten door de reorganisatie en een meer proactieve positie hebben ingenomen op basis van de uitgangspunten van IP.

De sturing, zoals uitvoerig aangegeven in hoofdstuk drie, van in dit geval veiligheidsbeleid kan door bijvoorbeeld één, landelijke actor in handen worden gehouden zonder het te willen verdelen met andere, bijvoorbeeld lokale actoren. Het gecentraliseerd houden van de uitvoering van beleidsrichtlijnen en voorschriften betekent dat lokale overheden niet of nauwelijks autonoom beslissingen kunnen nemen voor 'hun' gebied. Een gedecentraliseerde politiek-bestuurlijke inrichting kan resulteren in het effectiever en efficiënter behalen en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen. Governance en accountability of policing, CP, PP en IP benadrukken allen dat een gedecentraliseerde politieke structuur kan zorgen voor het behalen van meer en kwalitatief betere resultaten, dan wanneer het politieoptreden uitsluitend wordt bepaald door een centrale organisatiestructuur.

Kortom, in het onderzoek wordt aandacht besteed aan het uitzoeken of de Kroatische politie haar interne politieke en politieke cultuur en structuur aan het veranderen is en op welke wijze zij, op basis van de uitgewerkte sturingsfilosofieën, haar handelen invulling geeft. Er wordt in kaart gebracht óf en op welke wijze de Kroatische politieorganisatie bepaalde vooruitgangen heeft gerealiseerd naar een meer westers georganiseerde institutie met eigentijdse normen en waarden. In het governanceproces, bestaande uit een grote concentratie van interactieve, en wisselwerkende stromen, is het de vraag op welke wijze en in hoeverre leiding en controle, ervaring, creativiteit en participatie van verschillende actoren een rol

spelen in de vormgeving en uitvoering van het Kroatisch politiebeleid. Tevens wordt in het onderzoek aandacht besteed aan de positie van politiefunctionarissen, bekleden zij nog steeds een toezichthoudende rol, waarbij het toepassen van repressieve maatregelen centraal staat, of worden zij langzamerhand gekenmerkt als klantvriendelijke, deskundige en op preventie (create and maintain a feeling of security in the community) gerichte actoren volgens uitgewerkte theoretische benaderingen en hun uitgangspunten. Als de Kroatische staatstructuur en positie van politieagenten, onvoldoende volgens conceptuele uitgangspunten blijkt te functioneren (vast te stellen op basis van indicatoren), kan worden aangenomen dat Kroatië (de politie) niet of nauwelijks voldoet aan de implementatie van het nieuw politiebeleid op basis van de concepten.

4.1.3 Samenwerking & netwerken

Elk gepresenteerd theoretisch model omvat het begrip samenwerking. Volgens community led policing wordt samenwerking geïnterpreteerd als een onmisbaar aspect in de sturing van het hedendaags democratisch openbaar bestuur. Het is een sleutelbegrip zonder welke vormgeving en uitvoering van in dit geval politiebeleid erg lastig, misschien wel onmogelijk wordt. CP bepleit dat de politie partnerschappen dient aan te gaan met burgers, private en/of publieke organisaties, verenigingen en andere burger geïnitieerde verbanden, om zo effectief en efficiënt mogelijk tot de kern van veiligheidsproblemen te kunnen komen en deze uiteindelijk op te lossen. Volgens de uitgangspunten van de netwerkbenadering is het van groot belang te 'netwerken' en op die manier formele dan wel informele (lokale) partnerschappen te vormen teneinde problemen en knelpunten gezamenlijk aan te kunnen pakken.

Samenwerking ter oplossing van verschillende maatschappelijke problemen is tevens van belang bij het gebruik van het in de PP uitgewerkte SARA-model. Het model onderscheidt vier opeenvolgende fasen van probleembehandeling, namelijk 'scanning, analysis, response en assessment'. Het SARA proces heeft tot doel bepaalde aspecten en factoren, benodigd voor de probleemgerichte aanpak grijpbaar te maken. Uit onderzoek zal duidelijk worden op welke (samenwerkende) wijze politieagenten problemen in kaart brengen en oplossen op basis van het SARA-model. Participatie van gelijkwaardige samenwerkende actoren kan tot gevolg hebben dat problemen en knelpunten in een bepaalde wijk en/of regio sneller en kwalitatief beter worden aangepakt.

Zoals aangegeven aan het begin van hoofdstuk drie, wordt in het governance model sturing ofwel governance of policing gekenmerkt door een netwerk van allerlei verschillende sociale en politieke actoren uit de private dan wel publieke sfeer. Deze actoren bevinden zich in een omgeving van verschillende ontwikkelingen, politiek-bestuurlijke niveaus en typen van overheidssturing. In het openbaar bestuur is sprake van een aantal gezamenlijk gedeelde verantwoordelijkheden, waarbij actoren (o.a. politieagenten en burgers) simpelweg moeten samenwerken om bepaalde resultaten te kunnen bereiken. Zo kunnen samenwerkingsverbanden gedwongen, maar ook vrijwillig tot stand komen. Een grote concentratie van frequente communicatie, wisselwerking en overleg kan leiden tot een vriendschappelijk en informeel samenwerkingsverband. Aan de andere kant, als actoren en partijen zelfstandig er echt niet uitkomen, wordt er gecooëpereerd op basis van formele overeenkomsten en contracten, die de betrokkenen verplichten bepaalde diensten en taken te vervullen. De mate van samenwerking (gaming & structuring) kan worden bepaald door het vaststellen van een aantal verschillende relaties tussen betrokken actoren:

- Macht- en afhankelijkheidsrelatie
- Sociaal-politieke relatie

- **Onderhandelingsrelatie**
- **Vertrouwensrelatie**

Door het vaststellen van de mate waarin deze relaties tot uitdrukking komen in een bepaald samenwerkingsverband, kan er iets gezegd worden over de aard en de mate van die samenwerking tussen verschillende actoren. Samenwerkingsverbanden worden niet uitsluitend geformeerd door publieke actoren. Namelijk behalve publieke coöperaties, worden tevens samenwerkingsverbanden aangegaan met actoren buiten de overheidssector. De mate van samenwerking tussen contact-politieagenten en burgers op een zo lokaal mogelijk niveau, volgens de beginselen van CP en democractic policing, kan worden bepaald door het vaststellen van het soort contact dat actoren wederzijds hebben. De regelmaat of frequentie van bijvoorbeeld overleggen, debatten en vergaderingen zeggen tevens veel over het samenwerkingsverband. Een andere voorwaarde om goed met elkaar te kunnen coöpereren is de mate van vertrouwen tussen de betrokken actoren. Vertrouwen is bepalend voor de uitwisseling van informatie. Als men elkaar niet vertrouwt zal men minder snel belangrijke gegevens delen met andere actoren en hun intentie aan derden verklaren. Zonder enig of met weinig vertrouwen komen actoren minder snel tot de gewenste resultaten. In de vormgeving en uitvoering van veiligheidsbeleid zullen dan strategische compromissen gesloten moeten teneinde bepaalde belangen alsnog te kunnen realiseren.

Bij de vorming van een samenwerkingsrelatie zijn politiek-bestuurlijke posities van actoren van groot belang. Politiek-bestuurlijke posities en verhoudingen van actoren of organisaties waarop eerder is ingegaan, bepalen in grote mate de positie en de rol in het samenwerkingsverband. Actoren met meer bevoegdheden krijgen logischerwijs vaker hun zin. Kleinere en minder belangrijke ‘spelers’ binnen het netwerk dienen op hun hoede te zijn en strategisch de samenwerking aan te gaan. Goed geïnformeerde actoren hebben volgens de gedachtegang van de netwerkbenadering de mogelijkheid om eigen visies en belangen overtuigend uit te dragen en de argumentatie van andere partijen op een waardige manier in te schatten. Het goed neer kunnen zetten van een ‘rol’ in het gevormde ‘spinnenweb’ van actoren draagt bij aan de realisatie van eigen belangen (resultaatgerichtheid). Zo kan een dominante rol in een gelijkwaardige en horizontale samenwerking negatief uitpakken. Het aannemen van een zwakke en terughoudende rol in een samenwerkingsverband is tevens niet de juiste oplossing. Ervaren actoren weten dan ook door hun jarenlange deelname aan coöperaties en overleggen hun gedrag en houding zodanig aan te passen dat zij een middenweg tussen de twee extremen kunnen aannemen.

In een samenwerking kunnen overleggen worden gevoerd en afspraken worden gemaakt betreft bepaalde prestaties, taken, processen en de te nemen maatregelen die elke actor voor zijn verantwoordelijkheid neemt. Actoren kunnen door het aannemen van een flexibele houding sneller tot overeenstemming komen en daardoor vaststellen hoe bepaalde processen en vraagstukken in de vormgeving en uitvoering van het veiligheidsbeleid invulling krijgen. In het empirisch deel van het onderzoek naar de vormgeving en uitvoering van politiebeleid in Kroatië zal duidelijk worden óf en op welke wijze de Kroatische politie, met name de gemeenschapsgerichte politie, samenwerkt met andere actoren uit de publieke dan wel private omgeving. Samenwerking tussen de politieorganisatie, andere instanties en actoren zal worden vastgesteld aan de hand van verschillende interacties en communicatievormen met deze actoren:

- **Structurele interactie (contextueel)**
- **Intentionele interactie (actie/reactie)**

De regelmaat van verschillende overleggen en interacties, het contact dat men heeft met de burger, de gemeente en overige organisaties kunnen bijdragen aan de bevordering van de veiligheidssituatie.

Het interactieproces binnen een netwerk wordt, zoals hierboven weergegeven, gekenmerkt door twee verschillende vormen van interactie, namelijk een intentionele en een structurele interactie. Ondanks het feit dat deze twee typen interacties een verschillend karakter hebben, vertonen ze toch een bepaalde samenhang. Elke interactie bestaat uit bepaalde processen en structuren. Processen zijn het resultaat van de bestuurlijke capaciteiten die actoren bezitten ter realisatie van bijvoorbeeld persoonlijke belangen, terwijl de structuur van interacties wordt gekenmerkt door de materiële, sociale en culturele context in welke interacties ontstaan. De verdeling of splitsing van interacties naar een structurele en procesgerichte vorm maakt het mogelijk een interactie te specificeren naar indicatoren (bijlage 1) teneinde deze te kunnen conceptualiseren als een object en subject van het openbaar bestuur.

Situaties waarin actoren verkeren kunnen in grote mate het verloop van interacties definiëren en bepalen. Om een situatie of het verloop ervan enigszins te kunnen controleren dient een publieke of private actor, bijvoorbeeld de contact-politieagent in staat te zijn controle in eigen hand te nemen en door middel van zijn deskundige capaciteiten de situatie naar eigen richting proberen de draaien, bijvoorbeeld bepaalde problemen in een wijk. Een bepaalde, preventieve handeling of actie impliceert intentie, dit hangt samen met bewustzijn en identiteit. In de totstandkoming van een interactieproces is volgens Crespi een constante fluctuatie van, aan de ene kant de voorspelbaarheid van interacties en aan de andere kant een niet te bepalen situatie door de aanwezige bestuurlijke complexiteit zichtbaar (1992 in Kooiman 2003:p.14). Op het intentionele niveau van bestuurlijke interacties staan kwesties zoals doel (preventieve probleemoplossing), belangen en preferenties van individuele actoren op het spel. In het interactieproces wordt er gediscussieerd teneinde wenselijke doelen te behalen, echter in sommige gevallen eindigen doelgeoriënteerde interacties op een geheel andere wijze en zijn de resultaten verre van de antwoorden op de gevoerde discussie. Deze onvoorziene effecten zijn vaak het gevolg van systeemcomplexiteit en dynamiek van bestuurlijke situaties, waarbij actoren in eerste instantie ervan uitgaan dat het interactieproces een lineaire in plaats van een chaotische en onvoorspelbare koers zal aannemen. Intentionele interacties worden niet gevoerd naar aanleiding van een onbeschreven blad, bepaalde gebeurtenissen of complexe situaties vormen de context van een interactie. Dit is de structurele dimensie van interacties. Wetenschappers ervaren het vrij lastig om deze dimensie te definiëren. Gordon definieert structuur als iets waardoor dingen niet naar beneden of uit elkaar vallen (1978 in Kooiman 200:p.15).

Kortom, het is belangrijk te onderzoeken in welke mate er wordt samengewerkt. Op welke wijze de samenwerking betreft de vormgeving en uitvoering van het politiebeleid tot stand komt en verloopt, welke actoren in dit proces deelnemen en hoe zij overeenstemming bereiken teneinde daadwerkelijke stappen te kunnen ondernemen in de probleemoplossing.

4.1.4 Bevoegdheid- & verantwoordelijkheidsrelaties

Ook waarden als bevoegdheid en verantwoordelijkheid nemen in gepresenteerde theoretische modellen een belangrijke plaats in. Accountability ofwel verantwoordelijkheid wordt gezien als een centraal aspect van een democratisch gestuurde politieorganisatie. In het onderzoek zal worden nagegaan óf op welke wijze de Kroatische overheid (MUP) democratische invulling geeft aan de sturing van de politieorganisatie, verloopt dit volgens de strekking van de uitgewerkte concepten. Welke uitspraken kunnen worden gedaan, als naar de sturing van de politieorganisatie bijvoorbeeld door de 'bril' van democratic and accountable policing wordt gekeken? Hieronder worden kernbegrippen weergegeven afgeleid van de uitgewerkte concepten.

Machtstatus (beslissingsautonomie): actoren in de publieke sector, zoals politici en ambtenaren hebben de wetenschap dat het in het openbaar bestuur niet altijd gemakkelijk is tot coöperatie, coördinatie en partnerschap te komen. In het politiek en bestuurlijk proces, waarbij wederzijdse belangen en preferenties voortdurend met elkaar in aanraking komen, zijn er aan de ene kant actoren te onderscheiden die formeel meer bevoegdheid hebben en aan de andere kant zijn er actoren die aan hun superieuren verantwoording schuldig zijn. Binnen een samenwerkingsverband kan het voorkomen dat een bepaalde actor zich voordoet als leider. Dit kan zijn wegens zijn of haar politieke (formele) machtspositie, maar dit kan ook simpelweg zijn wegens een bepaalde vorm van participatie, aanpassingsvermogen, doorzettingsmacht en kennis.

Betrokkenheid actoren: bepaalde actoren weten andere binnen het netwerk doormiddel van argumentatie en kennisoverdracht op een specifieke manier te overtuigen en voor zich te winnen. Dit is niet alleen het geval met actoren binnen het netwerk, externe potentiële actoren kunnen zodanig worden ‘bespeeld’ dat ze besluiten mee te doen aan het spel.

Het concept van ‘police governance’ kan met het toepassen van de zeven elementen, invloed hebben op het vormen van een democratische, legitieme en verantwoordelijke politieorganisatie. De mate waarop dit concept effectief kan zijn is afhankelijk van een verscheidenheid aan relaties met verschillende actoren op zowel het individuele als op het organisatorische niveau binnen de gehele maatschappij. Politieke verantwoordelijkheid draait om keuzes tussen bepaalde prioriteiten en politiestijlen wegens het aantal beperkte toepasbare (financiële) middelen. Vraagstukken rondom allocatie en toepassing van middelen en goederen, kunnen niet alleen aan de individuele politieagenten worden overgelaten. De wijze waarop de overheid (MUP) met haar uitgaven omgaat heeft betrekking op de gehele maatschappij en is het deswege niet meer dan logisch dat politiemangers een bepaalde verantwoording (information) dienen af te leggen op welke wijze de politieorganisatie middelen aanwendt en op welke wijze effectiviteit en efficiency van de te leveren diensten worden nagestreefd en behaald. Het is van groot belang dat burgers een zo kwalitatief mogelijke dienstverlening (service delivery) genieten. Voordat er inzichten kunnen worden verworven in de ontwikkeling en toepassing van deze elementen door de politie, dienen de begrippen bevoegdheid en verantwoordelijkheid eerst meetbaar gemaakt te worden.

Van Maarseveen (1985) vat bevoegdheid op als een op het recht gebaseerde en door het recht genormeerde mogelijkheid om op het doen en laten van mensen en andere rechtssubjecten invloed uit te oefenen. De term bevoegdheid bestaat in de visie van Van Maarseveen uit componenten zoals invloed (de beïnvloeding van gedrag) en rechtsgrond (het juridische fundament waarop de beïnvloedingsmogelijkheid berust). Bevoegdheid wordt dus opgevat als een (juridisch) middel ter beïnvloeding van gedrag. Volgens Rosenthal (1987 in Muller 1988: p.18) zijn ook andere beïnvloedingsmiddelen te noemen, zoals politieke steun, deskundigheid, leiderschap, status en legitimiteit. Invloed is een relatie, omdat bevoegdheid een middel tot beïnvloeding is, is er sprake van bevoegdheidsrelaties. Bevoegdheden worden namelijk uitgeoefend tussen twee of meer actoren. Teneinde bevoegdheidsrelaties tussen en binnen politie en het bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken) te kunnen beschrijven en analyseren, is het nodig een overzicht te geven van de bevoegdheidsverdeling tussen deze maar ook andere actoren. Het is van belang aan te geven over welke bevoegdheden de verschillende actoren beschikken en op grond waarvan zij over deze bevoegdheden beschikken (juridisch). Vervolgens is het belangrijk de duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling en de vraag of er sprake is van een overlap of tekort aan bevoegdheden in kaart te brengen. Dit geeft inzicht in de mate van bekendheid van de bevoegdheden bij de verschillende actoren.

Programmering: bevoegdheidsrelaties zijn processen die voortvloeien uit de bevoegdheidsuitoefening. Bevoegdheidsuitoefening kan plaats vinden door instructies, opdrachten, richtlijnen en overleg. Deze relaties kennen een aantal beschrijvende en analyserende kenmerken. De beschrijvende kenmerken hebben betrekking op zowel de inhoud en de frequentie van de bevoegdheidsrelaties als op de procedure of de vorm ervan. Analyserende kenmerken van bevoegdheidsrelaties geven de mate van de mogelijkheid tot beïnvloeding weer, deze zijn de mate van beleidsvrijheid, mate van afhankelijkheid en sociale en fysieke afstand. Deze kenmerken geven dus aan in welke mate een bepaalde actor of organisatie beleid kan beïnvloeden en in hoeverre een bepaalde actor of organisatie gebruik kan maken van haar bevoegdheden.

Controle (afleggen van verantwoording of ter verantwoording worden geroepen): zoals eerder kort genoemd in hoofdstuk drie, kan geen bevoegdheid worden uitgeoefend zonder verantwoordelijkheid en ook geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Lubberink (1982 in Muller 1988: p.22) stelt dat verantwoordelijkheid voor een bepaald overheidsoptreden impliceert dat degene die verantwoording moet afleggen bevoegdheden behoort te hebben om dat overheidsoptreden te kunnen beïnvloeden. Verantwoordelijkheid houdt in wettelijk of anderszins gehouden zijn tot het afleggen van verantwoording, rekenschap geven van verrichte werkzaamheden, van getroffen maatregelen of gevoerd beleid. Bij de verantwoordelijkheidsverdeling wordt gekeken naar de verantwoordelijkheden waarover verschillende actoren beschikken, de duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling en de vraag of er sprake is van een overlap of ‘gat’ in de verantwoordelijkheden. Verantwoordelijkheidsrelaties vloeien voort uit deze verdeling en ontstaan tussen actoren door het afleggen van verantwoording en ter verantwoording roepen.

Kortom, in het onderzoek wordt door middel van het inzichtelijk maken van verschillende bevoegdheids- en verantwoordingsrelaties, aangegeven in welke mate er sprake is van machtsuitoefening en door welke actor(en) dit plaatsvindt. Het is van belang uit te zoeken in welke mate leiders, in dit geval chefs en commissarissen verantwoording eisen. Ook is het van belang te onderzoeken welke partijen een initiërende dan wel volgende rol bekleden (taakopvatting). Zijn politieagenten individuele verantwoording schuldig aan hun chef, of dienen bijvoorbeeld contact-politieagenten als een groep verantwoording af te leggen voor hun dagelijkse routine. In hoeverre zijn contact-politieagenten ‘vrij’ om zelfstandig invulling te geven aan de implementatie van het nieuw politiebeleid, of is men nog in grote mate afhankelijk van de opgegeven taakopdrachten en instructies van hun leidinggevend.

4.2 Beoordelingskader onderzoeksmodel ‘Preventief veiligheidsnetwerk’

Voor de meting en de uiteindelijke beoordeling van de vormgeving en uitvoering van het politiebeleid is het van belang vast te stellen welke interpretatie de te onderzoeken actoren hebben over veiligheid (paragraaf 4.1.1) en op welke manier deze tot uitdrukking komt in de beleidsvorming en –uitvoering. Naast de verschillende veiligheidsopvattingen is het belangrijk aan te geven óf en op welke wijze de hiërarchische politiestructuur (paragraaf 4.1.2) in de afgelopen jaren is veranderd naar een organisatie die wordt gekenmerkt door een democratische en decentrale organisatiestructuur. Tevens is belangrijk aan te geven welke posities politieagenten en andere actoren in verschillende samenwerkingsverbanden bekleden en in welke mate de actoren binnen deze posities interacteren en communiceren teneinde een democratische, verantwoordelijke en op legitimiteit gebaseerde ‘governance of policing’ te realiseren.

Naast veiligheid, structuur en positie wordt in dit onderzoek ook de mate van samenwerking en netwerken tussen verschillende actoren onderzocht. De samenwerking is te typeren aan de hand van de verschillende relaties genoemd in paragraaf 4.1.3. Het samenwerkingsverband kan tevens worden bepaald door bevoegdheden en verantwoording (paragraaf 4.1.4). Door het in kaart brengen van deze relaties kan de mate van samenwerking tussen verschillende actoren in de vormgeving en uitvoering van het veiligheidsbeleid worden geanalyseerd. In een situatie waarbij twee of meer organisaties een probleem willen bestrijden, is het van belang aandacht te besteden aan de manier waarop de betrokken actoren het concept van veiligheid (veiligheidssturing) beschouwen en van welke betekenis zij kunnen zijn voor de bevordering van veiligheid als het gaat om hun formele posities. Bij de beoordeling van dit beleid wordt gebruik gemaakt van de weergegeven thema's om zodoende de aard van het politiebeleid vast te kunnen stellen en daarover uitspraken te kunnen doen.

In dit hoofdstuk, zoals aan het begin aangegeven, is gestreefd naar een operationalisatie van de begrippen (zie bijlage 1) die bijdragen aan de empirie van het onderzoek naar het Kroatisch politiebeleid; de rol en betekenis van de politie in de aanpak van veiligheid. De gehanteerde theoretische perspectieven geven inzichten in de te toetsen empirie en de wijze waarop, door het toepassen van indicatoren en toetsingselementen afgeleid vanuit deze theorieën, het verdere onderzoek gestalte zal krijgen.

5. Playing the play

‘Vormgeving en uitvoering politiebeleid in de praktijk’

Het Kroatisch politiebeleid, de strategie ‘Policija u zajednici’ ofwel ‘Gemeenschapsgerichte politiezorg’, is een alomvattend proces van veranderingen binnen het politieapparaat in nauwe zin en binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken in ruime zin. De strategie is een voortzetting van de politiereorganisatie waarmee men in Kroatië sinds 2000 is gestart. In dit hoofdstuk zal duidelijk worden hoe het project sinds 2000 daadwerkelijk invulling heeft gekregen in de praktijk.

Doelstellingen die door middel van deze hervorming dienen te worden gehaald zijn de volgende:

- Depolitisering van de politie
- Demilitarisering van de politie
- Professionalisering van de politie
- Handhaving van effectiviteitscriteria in het politiewerk
- Bevordering van efficiëncycriteria in het politiewerk

De uiteindelijke doelstelling van het vernieuwde veiligheidsbeleid is de realisatie van een gehele transformatie van het traditioneel politieapparaat naar een modern, professioneel en sociaal gericht politieapparaat. De gedachte is dat burgers hun opvatting over de politie en hun ‘nieuwe’ wijkagenten niet als meer autoritair en repressief typeren, echter als een maatschappelijke en sociale vriend die er altijd is om eventuele problemen en knelpunten, preventief en integraal aan te pakken. De realisatie en integratie van het nieuw politieel veiligheidsbeleid is geen makkelijk proces. Niet alleen de alomvattende politieke cultuur, de werkwijze en het bestuur dienen te worden gewijzigd, de gehele Kroatische samenleving dient haar gedachtegang te veranderen en aan te passen aan het nieuw, westers gevoerd politiebeleid. De implementatie van het project ‘Policija u zajednici’ is en wordt deswege een complex, dynamisch, maar vooral langdurig proces. Deze aspecten maken het tevens onmogelijk een bepaald tijdschema te maken, immers elke plaats in Kroatië is anders. De burgerlijke diversiteit dienen de projectleiders op een positieve manier te gebruiken en in staat te zijn in te kunnen spelen op de mogelijke, plaatselijke dan wel regionale stribbelingen.

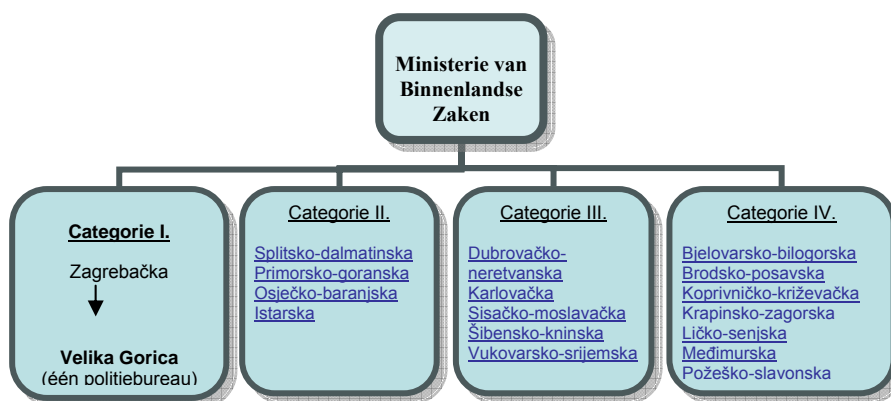
Om de kennis en expertise te ontwikkelen teneinde de nieuwe aanpak te kunnen beheersen, zijn verschillende politieagenten uit zowel Duitsland als Engeland uitgenodigd bepaalde trainingen te geven ter illustratie van verschillende uitvoeringsmethoden inzake de nieuwe aanpak. Tevens zijn Kroatische contact-politieagenten uit bepaalde regio’s uitgenodigd om naar Duitsland en Engeland te gaan, zodat zij zelf ervaring op kunnen doen van de wijze waarop de vooraf gegeven, voornamelijk theoretische trainingen, in de Duitse en Engelse wijken in de praktijk worden uitgevoerd en aangepakt. Volgens de buitenlandse politieorganisaties gaat over het implementeren en adequaat doorvoeren van het project, een periode van ongeveer vijf jaar. De implementatie van de gemeenschapsgerichte politiezorg omvat echter niet alleen het project zelf, vooral de implementatie en de overdracht van socialisering en herstructurering van het maatschappelijk referentiekader zijn kernwaarden van dit reorganisatieproces. Het is van groot belang constante interacties met burgers te onderhouden en de sociale banden te versterken, teneinde de burger te laten zien dat het hele land, maar voornamelijk het politieapparaat, een nieuwe weg heeft ingeslagen. De reorganisatie van het politiebestedel en samenhangend politieel veiligheidsbeleid kan worden uiteengezet in zes subprojecten, namelijk:

- Hervorming operatief-preventieve aanpak politie in uniform
- Bevordering en ontwikkeling criminalistische, specialistische preventieve aanpak politie
- Organisatie sociale buurtpreventie
- Hervorming relatie met media
- Hervorming educatiesysteem -wijze politie
- Interne democratisering politie

5.1 Kroatische politieorganisatie

De Kroatische politie heeft een leidende rol in de handhaving en verbetering van veiligheid. De primaire politietoek is wettelijk vastgesteld; handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan alle burgers die bescherming behoeven als het gaat om hun leven, rechten en veiligheid. De verspreiding van, in totaal eenentwintig korpsen vindt regionaal plaats op basis van de provinciale gebieden. De regionale politiekorpsen zijn bestuurlijk ondergebracht in een weer andere groep politieregio's. Er wordt steeds, per bepaald aantal provincies een zogeheten categorie gevormd, de categorieën I, II, III en IV. Deze categorieën worden gevormd op basis van de grootte van een bepaald gebied, het aantal inwoners, het aantal en de vorm van strafbare feiten, overtredingen en overige criminele activiteiten, maar ook van belang is de demografische ligging van een bepaalde regio/provincie. Naar aanleiding van deze verschillende aspecten heeft de Kroatische regering op grond van adviezen van het Ministerie van Binnenlandse zaken een indeling gemaakt naar, zoals in onderstaand schema (schema 1) aangegeven, vier categorieën. Binnen elke categorie zijn een bepaald aantal provincies geplaatst die volgens genoemde aspecten vergelijkbaar zijn. De stadsprovincie Zagreb is een uitzondering. Zagreb, als hoofdstad van Kroatië, heeft een buitengewone positie, de stad heeft een zelfstandige provinciestatus. De provincie Zagreb, categorie I, heeft een gezamenlijk politiekorps van eenentwintig politiebureaus, waarvan er tot de stad zelf acht behoren. De stad Velika Gorica maakt deel uit van de provincie Zagreb, hier is één politiebureau te vinden.

De minister van Binnenlandse Zaken draagt verantwoordelijkheid voor de Kroatische politie als geheel, hij dient te zorgen voor een goed functionerende politie. De politie krijgt vanuit een landelijk perspectief (centraal bestuur) opdrachten en taken opgelegd, hoewel de organisatie en verdeling van de politie echter een gedecentraliseerd karakter vertonen. Dat wil zeggen dat er voldoende korpsen en bureaus zijn, zowel regionaal als lokaal, om taken en verplichtingen aan te pakken en wellicht te verplaatsen naar het lokaal bestuursniveau.



Schema 1: Verdeling politiebestuur in Kroatië (naar provincies) (Bron:www.mup.hr – Ministerie van Binnenlandse Zaken)

Elke provincie/regio heeft een eigen politiekorps, waarin per provincie een bepaald aantal politiebureaus te vinden zijn. Hoofd van een politiekorps is de korpschef, deze wordt aangewezen en benoemd door de Minister van Binnenlandse Zaken. Een aantal basistaken die een korps en haar chef dienen uit te voeren en gezag over hebben zijn het volgen en analyseren van de stand van zaken op verschillende politiebureaus binnen de provincie inzake veiligheid en de mate van criminaliteit. Tevens bestaan de taken uit het organiseren, structureren en controleren van het werk dat wordt uitgevoerd binnen de politiebureaus. Verantwoordelijkheid over afzonderlijke politiebureaus draagt de hoofdcommissaris. Naast de toegewezen taken vanuit het korps, voorziet de commissaris verder in de rechtvaardigheid, effectiviteit en efficiency van de uit te voeren en reeds uitgevoerde taken en missies (evaluatie) binnen zijn gebied.

Behalve de wettelijke vaststelling van de politieke taken, is ook wettelijk vastgesteld in welke mate de politie dient samen te werken met andere organisaties binnen en/of buiten de regio. Zo staat er in de Politiewet uit 2000, dat de politie verplicht is te coöpereren met lokale en regionale bestuursseenheden teneinde het realiseren van een veiligere omgeving voor haar burgers. Bovendien dient de politie samenwerking te verlenen en te vragen wanneer nodig, aan andere dan politieorganisaties, zoals overige publieke en sociaal gerichte instanties en stichtingen, maar ook organisaties uit de private sector ter bevordering van de partnerontwikkeling in het voorkomen en handhaven van onveilig, ongewenst en ontoelaatbaar gedrag in de gemeenschap. In Kroatië worden veiligheidskwesties dus in eerste instantie door de politie aangepakt, óf en welke andere organisaties participeren in het samenwerkingsproces wordt aan de hand van de in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoeksresultaten inzichtelijk. De Kroatische politie heeft de laatste jaren in haar functioneren enorme wijzigingen meegemaakt. De politie heeft te maken gehad met het doorvoeren van verschillende projecten (deze projecten en programma's zijn gepubliceerd op de site van de landelijke politie (www.policija.hr), tevens is er in het rapport 'MAH' (mogu ako hocu – ik kan als ik wil) het hele veranderingsproces gepresenteerd). In de analyse van dit onderzoek, hoofdstuk zes, wordt uitvoerig aandacht besteed aan die projecten en hun toegevoegde waarde voor de politieorganisatie in Kroatië.

De vraag is hoe te beginnen met de implementatie van het project; gemeenschapsgerichte politiezorg. Er is geen eenvoudige, eenduidige manier of simpelweg een recept voor succesvolle implementatie van het nieuwe model. Aan het begin van de implementatie van het nieuw veiligheidsbeleid werd accurate planning, communicatie, samenwerking, coördinatie en evaluatie vereist. Kortom, niet alleen in het begin, maar tevens in de verdere doorvoering van dit project 'Policija u zajednici' is het erg belangrijk dat betrokken actoren en organisaties goed kunnen samenwerken. De wederkerigheid en uitwisseling van informatie is van groot belang teneinde orde op zaken te krijgen en het model daadwerkelijk te kunnen realiseren en integreren in de huidige politieaanpak. Kwalitatieve informatie doorstromen en feedback binnen het politieapparaat van leidinggevendenden aan de verantwoordelijke contact-politieagenten en andersom, kunnen bijdragen aan veranderingen van de politieorganisatie en vormen een goed fundament voor de verdere implementatie.

Een toezichthoudende rol op de uitvoering en implementatie van het politiebeleid heeft in bepaalde mate het Informatief Centrum voor Preventie in Zagreb. In het centrum zijn verschillende deskundigen op het gebied van veiligheidsbevordering werkzaam, die in lijn met het beleidskader de politieagenten informeren en trainen zo goed mogelijk gebiedsgebonden politietaken te vervullen. Het centrum is door het ministerie formeel aangesteld toezicht te houden op de naleving van de vastgestelde beleidskaders.

In het vervolg van dit hoofdstuk, zullen de gegenereerde gegevens en resultaten uit de empirie worden gepresenteerd om na te gaan óf en in welke mate de politie een aantal jaar later daadwerkelijk is geslaagd in het doorvoeren en realiseren van de veiligheidsaanpak door middel van het project ‘Policija u zajednici’. Er kan worden aangenomen dat een nieuw project zoals deze, bepaalde positieve dan wel negatieve ontwikkelingen tot gevolg heeft, in onderstaande casusweergave wordt dan ook aandacht besteed aan de vraag op welke manier het Kroatisch politiebeleid zich de laatste jaren heeft ontwikkeld, zijn de politiek-bestuurlijke verhoudingen onveranderd gebleven, welke actoren zijn betrokken in de beleidsvorming en – uitvoering, is de samenstelling van deze actoren hetzelfde of zijn er nieuwe actoren in het spel gekomen? Deze en andere vragen komen verder in dit hoofdstuk aan bod.

5.2 Onderzoek bij de politie Zagreb en Velika Gorica



Met de wetenschap dat het veiligheidsbeleid in Kroatië door het Ministerie van Binnenlandse zaken wordt gestuurd en vormgegeven en hoofdzakelijk door de politie wordt uitgevoerd, is het onderzoek gestart bij de politieorganisatie in Zagreb en Velika Gorica, welke beide deel uitmaken van het politiekorps Zagreb, teneinde relevante gegevens te kunnen vergaren. De stad Zagreb telt negen politiebureaus die gevestigd zijn in verschillende wijken in en om het centrum van de stad. Nummering van de politiebureaus zorgen logischerwijs voor verder onderscheid. Andere, buiten de stad gevestigde politiebureaus worden gekenmerkt door plaatsnaam. Het totaal aantal politiebureaus wordt hieronder weergegeven (bij dik gedrukte politiebureaus is onderzoek verricht):

Politiebureaus in de stad Zagreb	Politiebureaus buiten de stad Zagreb
I Zagreb (Trg J. J. Strossmayera 3)	PP Sesvete
II Zagreb (Ilica 245)	PP Velika Gorica
III Zagreb (Avenija Dubrava 137)	PP Zapresic
IV Zagreb (Petrova 152) (PP Maksimir)	PP Dugo Selo
V Zagreb (Bauerova 1)	PP Jastrebarsko
VI Zagreb (Remetinečki gaj 1)	PP Samobor
VII Zagreb (Nehajska 7)	PP Sv. Ivan Zelina
VII Zagreb (Kruge 52)	PP Vrbovec
	PP Ivanic Grad

Tabel 1: Politiebureaus in en buiten Zagreb

Om de representativiteit en validiteit van het onderzoek zoveel mogelijk te verhogen is er voor de uitvoering van het empirisch onderzoek, het houden van interviews en het afnemen van enquêtes, gekozen voor een politiebureau dat het grootste territoriale oppervlak van de stad Zagreb dekt. Door middel van dit gegeven was de keuze vrij gemakkelijk gemaakt, het vierde politiebureau ‘PP Maksimir’ dekt namelijk een gebied waarin 150.000 mensen wonen. Dit maakt het gebied niet alleen complex vanwege het aantal en soort inwoners (nationaliteit, geloof- en levensovertuiging etc.), maar tevens vanwege de ligging en druk bezochte bezienswaardigheden. Het politiebureau dient controle, orde en veiligheid te handhaven binnen een gebied waar zich het grootste voetbalstadion (N.K. Dinamo) bevindt, een dierentuin (Zoo Maksimir), verschillende parken en daar omliggend de meeste problematische wijken te vinden zijn.

5.2.1 Resultaten onderzoek politie PP Maksimir Zagreb en PP Velika Gorica

Op basis van verschillende contacten en overleggen met onder andere de stagebegeleider en functionarissen van het politiekorps in Zagreb (tevens het Informatief Centrum voor Preventie) en Velika Gorica, is de mogelijkheid gecreëerd om binnen deze politiebureaus onderzoek te doen onder politieagenten die deel uitmaken van het nieuwe project ‘Gemeenschapsgerichte politiezorg’.

PP Maksimir Zagreb

Het politiebureau PP Maksimir Zagreb omvat een zeer groot gebied, waarin men zoals hierboven genoemd, zorg draagt voor 150.000 inwoners (met uitzondering van het aantal die niet geregistreerd zijn). Deze politieorganisatie telt, buiten de ‘traditionele’ politieagenten met verschillende basis en specialistische taken, twintig contact-politieagenten die per wijk (rayon) verdeeld zijn over twintig rayons, om zorg te dragen voor de sociale orde en veiligheid. Ter bevordering van de veiligheidssituatie dient men, op basis van de richtlijnen en implementatie van het nieuwe project, verschillende problemen en knelpunten op een preventieve manier proberen op te lossen. Binnen de groep van twintig contact-politieagenten bevindt zich één coördinator van de hele groep. De coördinator buigt zich over de werkzaamheden, programma’s, de planning en organisatie van de agenten en communiceert belangrijke informatie van vooruitgang en ontwikkeling van taken en problematiek aan de adjunct-hoofdcommissaris van het politiebureau. Deze communiceert dezelfde informatie op zijn beurt door aan de hoofdcommissaris. De contact-politie van PP Maksimir bestaat uitsluitend uit mannelijke politieagenten.

Het onderzoek bij PP Maksimir heeft ruim twee weken in beslag genomen. Tijdens de eerste week heeft de ontmoeting met de contact-politieagenten plaatsgevonden. Hierbij is met elke contact-politieagent afzonderlijk gesproken over de problemen en knelpunten waarmee zij in de wijk/rayon worden geconfronteerd, tevens is aandacht besteed aan de manieren waarop zij deze problemen en knelpunten trachten op te lossen in het kader van het project ‘Gemeenschapsgerichte politiezorg’ of in het Kroatisch ‘Policija u zajednici’.

Het onderzoek is vervolgd met een observatie. Deze heeft voornamelijk plaatsgevonden in één van de meest problematische en complexe wijken van de in totaal twintig wijken, namelijk het vijftiende rayon (XV. rayon). De relatief grote wijk, ‘Folnegovićevo naselje’, wordt gekenmerkt door een populatie van verschillende afkomst en geloofsovertuiging. Er wonen in totaal 4.000 mensen in dit gebied, waaronder de Kroaten het grootste aantal van de bevolking vormen, 85%, de Serven vormen 2%, de Bosniërs 10% en de Roma bevolking vormt 4% van de inwoners. De groep Kroaten behoren tot de Rooms-katholieke Kerk, de Serven behoren tot de Servisch-orthodoxe Kerk, de groep Bosniërs hebben de Islamitische geloofsovertuiging (de Bosnische bevolking heeft een moskee tot hun beschikking, de enige in Zagreb) en de Roma bevolking hebben formeel gezien geen eigen geloofsovertuiging, zij passen zich aan de omgeving aan. Bij de Roma populatie is het niet precies duidelijk welke religie zij praktiseren, waardoor er geen valide uitspraken gedaan kunnen worden over tot welke groep zij nu daadwerkelijk behoren. Ter beeldvorming van het gebied, het rayon, wordt in figuur drie een kaart weergegeven waarin het rayon zichtbaar is. De totale observatie in het vijftiende rayon, heeft één week geduurd. In een week tijd is verschillende relevante informatie vergaard door allerlei (risicovolle) plekken te hebben bezocht en verscheidene (sleutel) figuren te hebben ontmoet.



Figuur 3: Demografische weergave van het XV. rayon van de contact-politie PP Maksimir in Zagreb

PP Velika Gorica

Het politiebureau van Velika Gorica en haar politieagenten hebben de taak orde en veiligheid te handhaven binnen de gemeente die in totaal 63.517 mensen telt. Dit aantal woont verspreid over de gehele gemeente, dat betekent dat bij de telling bewoners van omliggende dorpen zijn meegeteld. De contact-politie van Velika Gorica draag echter zorg voor een minder aantal mensen. De gemeenschapsgerichte politiezorg in deze stad is niet in dezelfde mate vertegenwoordigd als in de stad Zagreb. De contact-politie van Velika Gorica telt in totaal zes contact-politieagenten die een aantal wijken, contact-rayonnen, in het centrum van de stad onderling hebben verdeeld en zorg dragen voor de handhaving van orde en sociale veiligheid. In het centrum, verdeeld in zes wijken, wonen in totaal 17.410 mensen. De contact-rayonnen zijn hieronder (figuur 4) weergegeven. Overeenkomstig aan de structuur bij de contact-politie in Zagreb, worden contact-politieagenten in Velika Gorica tevens geleid door één coördinator. Deze is verantwoordelijk voor de taakvaststelling en evaluaties van deze taken, uitgevoerd door overige contact-politieagenten. Het onderzoek heeft opnieuw twee weken geduurd, zodat er op een gelijkwaardige manier en over dezelfde tijdseenheid onderzoek verricht kon worden. Alle scholen, parken, maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers en de cafés zijn bezocht. Velika Gorica heeft, in tegenstelling tot Zagreb, geen grote verscheidenheid in de soort populatie. 90% van de bevolking in Velika Gorica is van Kroatische komaf, de overige tien procent wordt verdeeld door de Bosnische, Servische en Roma bevolking. De hoeveelheid van deze bevolkingsgroepen bedraagt respectievelijk, 7%, 2% en 1%. De Bosnische en Servische bewoners zijn verspreid over het stadsgebied, terwijl de Roma bevolking eer doet aan haar cultuur en zij met de gehele groep in een buitenwijk van Velika Gorica ‘gestationeerd’ is.



Figuur 4: Demografische weergave van de contact-rayonnen in Velika Gorica

In het vervolg van het onderzoek zijn enquêtes onder de contact-politieagenten verdeeld. Om goed onderzoek te kunnen verrichten naar de ‘gemeenschapsgerichte politiezorg’ en adequate gegevens te vergaren, zijn de enquêtes verdeeld in een aantal titels. De eerste elf vragen gaan over technisch-inhoudelijke aspecten van het project, persoonlijke verwachtingen die de politieagenten vooraf hadden betreft het project, hun eerste ervaringen, de steun die men, als contact-politieagent kreeg van andere politieagenten en hun

leidinggevend. De tweede groep vragen gaat over de interpretatie van het vernieuwde veiligheidsbeleid, de effectiviteit en efficiency als het gaat om de aanpak van sociale onveiligheid volgens vastgestelde richtlijnen van het veiligheidsbeleid in 2000. De derde groep vragen behelzen de samenwerking en contacten met de burger. Op welke wijze werken de ‘nieuwe’ politieagenten samen met de burgers uit hun rayon, ervaren zij hierbij knelpunten of verloopt dit proces vrij eenvoudig. Vervolgens, in de vierde groep, wordt ingegaan op vragen betreft de samenwerking met andere, traditionele politieagenten, andere personen en organisaties uit de omgeving. Problemen en knelpunten die van invloed zijn op de sociale veiligheid in de stadsstreek Maksimir en het contact-gebied van Velika Gorica worden aangegeven in de vijfde groep vragen, de veiligheidsinterpretaties. De laatste, maar zeker niet de minste vragen omvatten de structuur en positie van de actoren. Hierbij wordt onderzocht op welke wijze het veiligheidsbeleid uit 2000 wordt gestuurd, verloopt dit beter dan wel slechter dan vormgeving en uitvoering van de traditionele politieaanpak.

Heeft dit te maken met de gewijzigde bestuur bij het Ministerie van Binnenlandse zaken, met de decentralisatie van bepaalde bevoegdheden en taken aan lokale bestuursorganen, met minder hiërarchie en meer lokale, autonome besluitvorming. Al deze thema's komen in onderstaande tekst aan de orde.

Gemeenschapsgerichte politiezorg en contact-politieagenten in Zagreb en Velika Gorica

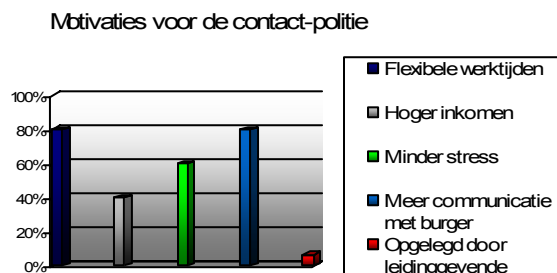
Zagreb telt in totaal twintig contact-politieagenten, echter tijdens het onderzoek zijn vijf contact-politieagenten niet geënquêteerd. Dit heeft te maken met het feit dat een tweetal contact-politieagenten afwezig was wegens privé omstandigheden, en de andere drie waren ingezet om ‘traditionele’ politietaken uit te voeren tijdens het onderzoek. De reden hiervoor is dat er bij de traditionele politie sprake is van onderbezetting, er zijn te weinig politieambtenaren werkzaam waardoor ze periodiek contact-politieagenten inschakelen om alsnog effectief en capabel te kunnen opereren. In Velika Gorica zijn, zoals al aangegeven, zes contact-politieagenten werkzaam. De leeftijden van de groep geënquêteerde politieagenten varieert in de categorie van 25 tot en met 48 jaar. Om een beter beeld te krijgen van de verdeling van de leeftijden worden hieronder (tabel 3) de leeftijden gepresenteerd.

Leeftijd	Absolute cijfers		Percentages %		
	ZG / VG	ZG	VG	ZG	VG
20-25		3	0	20%	0%
25-30		4	3	26,67%	50%
30-35		0	0	0%	0%
35-40		2	2	13,33%	33,33%
40-45		3	1	20%	16,67%
45-50		3	0	20%	0
Totaal		15	6	100%	100%

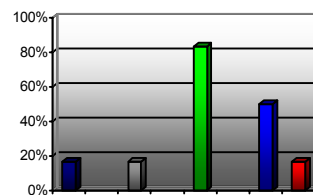
Tabel 2: Leeftijden contact-politieagenten in Zagreb (ZG) en Velika Gorica (VG)

Het nieuwe project ‘Policija u Zajednici’ is in Zagreb, in het politiebureau PP Maksimir eind 2003 gestart. In Velika Gorica is het project twee jaar later geïntroduceerd, namelijk in 2005. Men was zeer argwanend en nieuwsgierig wat het project nu precies voor hun zou betekenen, welke veranderingen zich zouden voordoen. Na verschillende kennismakingsgesprekken en trainingen te hebben gehad en gevolgd, is een bepaalde groep toch overtuigd van het succes en effectiviteit van een geheel nieuwe werkwijze. Op de eerste vraag van de enquête, of men zich vrijwillig heeft aangemeld voor een functie in de contact-politie, heeft dan ook bijna iedereen positief geantwoord. Eén persoon uit elk politiebureau heeft negatief geantwoord, deze is als het ware ‘gepushed’ in die richting.

In onderstaande grafiek wordt aangegeven hoe bereid men was toe te treden tot de contact-politie. Bij de ondervraagde politieagenten werd duidelijk dat men klaar was voor iets nieuws, het gehanteerde repressieve systeem had zijn vruchten al jaren geleden afgeworpen, nog in de tijd van Joegoslavië. Jonge mensen zijn in voor iets nieuws, iets westers, als organisatie oogt men doormiddel van dit project te groeien en hun taken te verbeteren, met name als het gaat om de bevordering en handhaving van het veiligheidsbeleid. De meerderheid in Zagreb en Velika Gorica, respectievelijk veertien van de vijftien en vijf van de zes, politieagenten waren vóór de invoering van de contact-politie. Deze meerderheid heeft zich dan ook vrijwillig aangemeld voor de gemeenschapsgerichte politiezorg. Het nieuwe, westerse veiligheidsbeleid sprak hun enorm aan. Hierbij, als onderzoeker, vraag je je natuurlijk af wat de voornaamste redenen en prikkels waren voor het grote enthousiasme en aanmeldingen voor het nieuwe project. In de tweede grafiek hieronder, worden motivaties (meerdere antwoorden zijn per persoon gegeven) weergegeven waarom sommige, traditionele politieagenten hebben gekozen voor de contact-politie.



Contact-politie ZG



Contact-politie VG

In de enquêtevraag naar de motivaties heeft men, zoals in bovenstaande grafiek te zien, uit vijf verschillende opties kunnen kiezen. De mogelijkheid van flexibelere werktijden, werken en communiceren met burgers hebben in PP Maksimir veruit de meeste stemmen gekregen, maar liefst 80%. De zesde optie, onder f, stond open voor eigen inbreng. Hierbij heeft men aangegeven erg gemotiveerd te zijn in het werk als contact-politieagent door de mogelijkheid van zelf-initiatief. In PP Velika Gorica heerst enigszins een ander beeld betreft de motivaties voor het nieuwe politiewerk. Zo heeft ruim 80% gekozen voor de gemeenschapsgerichte politiezorg wegens minder stress op het werk. In dit politiebureau is het aantal politieagenten, contact en/of basis zeer onderbezet. Dit maakt het erg stressvol om met erg weinig mankracht bepaalde complexe problemen aan te pakken en op te lossen. De vierde optie is sterk vertegenwoordigd, men is net zoals in Zagreb blij eigen, creatieve oplossingen toe te kunnen passen aan de hand van de verkregen praktische inzichten in de problematiek op de gebiedsgebonden rayonnen en hierdoor in staat te zijn de veiligheidssituatie te handhaven.

Na de start en invoer van de gemeenschapsgerichte politiezorg in 2000, hebben alle politieagenten in Kroatië de mogelijkheid en ruim de tijd gehad om na te denken over dit project, wat het precies inhoudt en wat het eventueel voor hun zelf zou kunnen betekenen. Men heeft hierbij logischerwijs bepaalde verwachtingen gekregen. Nu, in 2007, na

respectievelijk vier en twee jaar werkzaam te zijn geweest als contact-politieagent is men in staat aan te geven wat de vooraf gestelde verwachtingen zijn geweest, of deze daadwerkelijk zijn gerealiseerd of dat men juist is teleurgesteld in de politieke aanpak. Op de vraag welke a-priori verwachtingen men had betreft de geheel nieuwe werkwijze als contact-politieagent heeft men als volgt geantwoord:

- Het opdoen van ervaring. Een nieuwe werkwijze brengt geheel nieuwe aspecten met zich mee, zowel praktisch (in de wijken) als psychisch, de transformatie van een traditionele, repressieve gedachtewijze naar een preventieve manier van aanpakken en denken.
- Betere humanitaire verhoudingen als het gaat om de relatie tussen de politie-burger en burger-politie.
- Een flexibele werkwijze, meer communicatie met de burger zorgt ervoor dat zowel de burger als de politieagent zich beter aan kunnen passen aan de situatie en de problematiek.
- Bevordering effectiviteit en efficiency in het politiewerk, resultaatgerichtheid is een leidende waarde in de nieuwe veiligheidsaanpak.
- Continue aanwezigheid op het contact-rayon. Men zal in staat zijn 'zijn' bewoners beter te leren kennen. Hierdoor zal men sneller te weten komen wat er daadwerkelijk speelt en als gevolg daarvan zal men door het implementeren van adequate oplossingen effectiever kunnen reageren op de reële problemen dan voorheen.
- Een vertrouwensband met de burger opbouwen teneinde door samenwerking en communicatie met diezelfde burger de sociale veiligheid in de buurten te bevorderen en te handhaven.

De laatste enquêtevraag onder deze subtitel omvatte de vraag of men, na een aantal jaar de functie van een contact-politieagent te hebben vervuld, terug zou keren naar hun oude post. Het antwoord was zeer duidelijk, de overgrote meerderheid zou niet terug willen naar hun oude functie. Men is ondanks bepaalde interne onenigheden, tevreden met het werk en de collega's die tezamen de contact-politie vormen.

Interpretatie nieuwe veiligheidsaanpak: Gemeenschapsgerichte politiezorg ('Policija u zajednici')

In het tweede deel van de empirie worden resultaten weergegeven die betrekking hebben op de interpretatie van het veiligheidsbeleid en -aanpak, de effectiviteit en efficiency van het nieuwe project. De eerste vraag gaat dan ook over welke opvatting contact-politieagenten hebben over het veiligheidsbeleid 'gemeenschapsgerichte politiezorg' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ervaart men de net zoals in Duitsland, Nederland en Engeland doorgevoerde, op preventie gerichte veiligheidsaanpak, effectiever dan de voorheen gehanteerde repressieve methode. Met name als het gaat om het oplossen, voorkomen en handhaven van verschillende problemen en knelpunten in wijken met jongeren die mogelijk het verkeerde pad op gaan, ouderen die overlast ervaren van deze jongeren etc.. Naar inziens van het merendeel wijkagenten is het bevorderen en handhaven van openbare orde en sociale veiligheid in de stadswijk Maksimir door middel van de traditionele politieorganisatie en manier van werken niet makkelijk realiseerbaar. De repressieve veiligheidsaanpak wordt gekenmerkt door ingrijpen op het moment dat het probleem of delict al zich heeft voorgedaan. Het 'scannen' van de situatie of orde op zaken brengen nadat schade is verricht wordt niet als effectief, probleemoplossend en resultaatgericht ervaren. Het probleem dient a-priori te worden gedetecteerd en met alle mogelijke inzetbare middelen te worden aangepakt zodat deze niet kan escaleren en zich verdere negatieve ontwikkelingen niet kunnen voordoen. Hiermee is de politieorganisatie daadwerkelijk preventief bezig en kunnen er positieve resultaten worden gehaald ter bevordering van de sociale veiligheidssituatie in de stad.

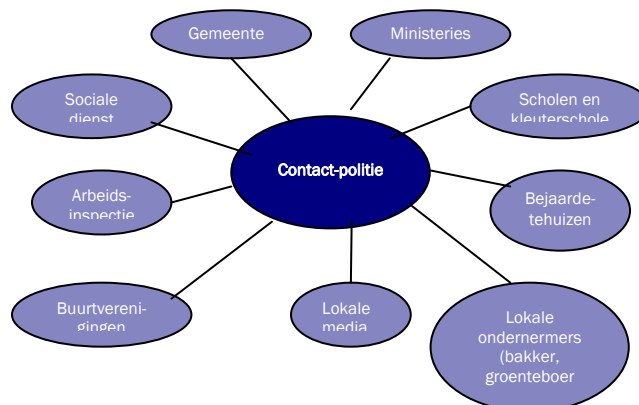
De nieuwe veiligheidsaanpak, gemeenschapsgerichte politiezorg, wordt door bijna alle contact-politieagenten in Zagreb en in Velika Gorica effectief geacht in het bereiken van burgers op een informele, vriendschappelijke wijze.

Samenwerking & coöperatie met de burger

In dit deel wordt ingegaan op de samenwerking en de mate van het contact dat wijkagenten met burgers hebben teneinde de wederzijdse relaties te bevorderen en te versterken. De vraag die hierover is opgesteld in de enquête, gaat over de manier waarop wijkagenten burgers benaderen ter vergaring van relevante informatie en op welke wijze deze benadering verschilt van de oude, traditionele werkwijze. Door middel van verschillende trainingen en cursussen is contact-politieagenten geleerd hun aandacht voornamelijk te richten op preventie. Preventie is het sleutelwoord in de nieuwe aanpak. Preventief optreden, betekent resultaat- en prestatiegericht werken. Hierdoor wordt, voordat men aan een bepaalde actie begint, gecommuniceerd met andere collega's inzake welke preventieve maatregelen voor een bepaald probleem of knelpunt ingezet kunnen worden. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen is gevraagd of de burger voldoende samenwerking verleent en informatie deelt met wijkagenten die deze nodig hebben ter afhandeling van bepaalde problematiek in de wijk. Zowel in Velika Gorica als in Zagreb geven wijkagenten aan dat de samenwerking en contact met burgers, in vergelijking met voorgaande jaren, is verbeterd. Echter men heeft nog steeds relatief weinig vertrouwen in de politie en haar nieuw veiligheidsbeleid. Men is van mening dat de politieorganisatie nog steeds uit dezelfde mensen bestaat als voorheen, dat dwang en machtmisbruik nog deel uitmaken van de werkwijze, alleen heeft men een andere functie en naam gekregen.

Coöperatie met overige actoren en organisaties

Gemeenschapsgerichte politiezorg is een veiligheidszorg waar ook andere partijen aan dienen bij te dragen. Kennis van die overige partijen, hun missie, hun mogelijkheden en hun concrete bijdrage is daarom eveneens van eminent belang. De gemeenschap is complex en wordt alsmaar complexer, de politie als publieke organisatie, kan de problemen die een rol spelen in de stad niet alleen aan. Integrale samenwerking en werkwijze is een vereiste teneinde problemen en knelpunten snel en adequaat aan te kunnen pakken. Formeel en/of informeel partnerschap is deswege erg cruciaal. Om vast te kunnen stellen op welke wijze en met welke organisaties en actoren de onderzochte politiebureaus samenwerken zijn vragen gesteld om hier antwoord op te krijgen. In onderstaande figuur wordt een aantal sleutel organisaties genoemd die een grote rol spelen in de gezamenlijke afhandeling van bepaalde werkprocessen.



Figuur 5: Coöpererende actoren met de contact politie PP Maksimir in Zagreb en PP Velika Gorica

Problemen en knelpunten die de maatschappelijke en lokale veiligheidssituatie beïnvloeden

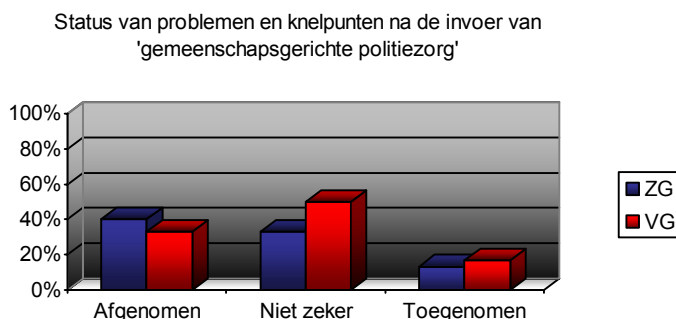
Het is belangrijk inzicht te hebben in de problemen en knelpunten waarmee de contact-politieagenten in aanraking komen teneinde de veiligheid dan wel onveiligheid adequaat aan te kunnen pakken en daarbij oplossingen te kunnen bieden. De eerste vraag die inzake dit onderwerp is gesteld gaat dan ook over de problemen waarmee contact-politieagenten te maken krijgen op hun wijkgebied. Het grootste probleem, door de respondenten aangegeven vormt vandalisme. Vandalisme wordt gekenmerkt door verschillende vormen van bekladding en beschadiging van scholen, kleuterscholen, flatgebouwen, en andere objecten. Dit wordt gedaan door jonge kinderen, jongeren en soms zelfs door volwassenen die zich middels deze weg wensen uit te drukken of een boodschap wensen achter te laten. Vandalisme en bijbehorende praktijken zijn volgens contact-politieagenten niet of nauwelijks uit te sluiten. Ter complete voorkoming van vandalisme zouden personen aangesteld dienen te worden die constant, vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week verschillende objecten in de gaten houden. Contact-politieagenten zijn actief in wijken tijdens twee verschillende werktijden, namelijk één week 's ochtends, vanaf zeven tot en met drie uur en één week 's avonds, vanaf drie uur tot en met elf uur is men werkzaam op het gebied. Gedurende de avonddienst kan men sneller en vaker in contact komen met jongeren die mogelijk vandalistische daden kunnen willen uitvoeren. 's Avonds zijn jongeren in beweging, ze zijn in groepen buiten te vinden waardoor de contact-politieagent deze makkelijker kan aanspreken en informeren.

Problemen en knelpunten met de Roma-bevolking vormt een tweede vraagstuk waarmee de contact-politie in hun wijken te kampen hebben. De maatschappelijk en culturele normen en waarden verschillen erg met die van mensen met overige nationaliteiten. Roma zijn erg luidruchtig en zijn niet sociaal tegenover burens, bekenden en andere mensen van andere afkomst. Men houdt erg vast aan eigen levensrichtlijnen en is niet van plan deze te veranderen, ongeacht waar men woont en verblijft. Roma kinderen zijn tevens erg losbandig opgevoed, vele kinderen volgen geen onderwijs en zijn dagelijks op straten te vinden waar ze als geldvragende zwervelingen hun tijd doorbrengen. Respondenten geven aan met de Roma-bevolking grootse problemen te hebben. Men is niet bereid samen te werken of minstens te luisteren naar wat anderen te vertellen hebben. Het is dan ook niet mogelijk om op zijn minst één iemand van die groep te benaderen en te overtuigen, dat hun levensstijl simpelweg niet overeenkomt met die van anderen. Roma die dit mogelijk wel doen, worden uit de groep gezet en vormen geen deel meer van hun Roma 'familie'. Deze aspecten vormen een complex vraagstuk als het gaat om de oplossing van de hierboven omschreven situatie. Respondenten geven aan in bepaalde gevallen niet exact te weten op welke wijze de door de Roma's veroorzaakte problemen, daadwerkelijk aan te pakken.

Een ander groot probleem vormt drugs en alcohol onder jongeren (dit is duidelijk geworden uit zowel antwoorden van de respondenten als uit de politierapporten opgesteld over 2006), waardoor verstoring van de openbare orde en veiligheid in dit deel van de stad, Maksimir, zich vaak voordoen. Een groot aantal jonge mensen zijn in dit stadsdeel van verschillende afkomst, culturele achtergrond, geloof- en levensovertuiging. Vele jongeren uit deze heterogene groep hebben geen goede opvoeding genoten wegens ouders die zelf een lage opleiding hebben gehad en door een zware baan maar weinig aandacht konden besteden aan hun kinderen. Deze arme en ongelukkige omstandigheden hebben sommige kinderen al op relatief jonge leeftijd op het verkeerde pad gebracht, kleine overtredingen en misdrijven zoals overvallen, maken al deel uit van hun curriculum vitae.

Uit het bovenstaande is op te maken dat zich op lokaal niveau verschillende typen problemen voordoen, gerelateerd aan jongeren, drugs- en alcoholgebruik en de Roma-bevolking. Men is duidelijk op de hoogte van de situatie die in elke buurt gaande is.

Aan de hand daarvan is de vraag gesteld of contact-politieagenten een toename of afname van de aangegeven problemen en knelpunten in de buurt ervaren na een aantal jaar actief te zijn en te functioneren volgens de richtlijnen van het project ‘gemeenschapsgerichte politiezorg’. De respondenten hebben geantwoord zoals in onderstaande grafiek is af te lezen.



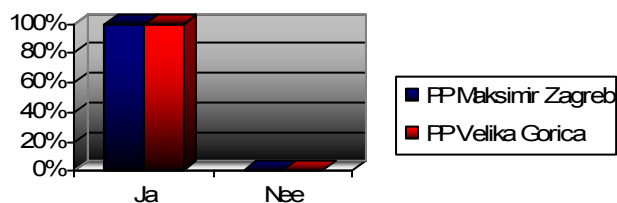
Lastig te benaderen en te bereiken individuen en groepen blijven ook na het project bestaan. Men is calculerend geworden en weet zeer goed wat wel en niet mag volgens de wet- en regelgeving, dit maakt de lokale situatie en stand van zaken er niet transparanter en makkelijker op. Het maakt het zeer lastig om bepaalde personen inzake delicten en overtredingen aan te spreken en in samenspraak naar oplossingen te zoeken, met name als bepaalde gebeurtenissen zich voordoen in de nachturen of buiten werktijd van de contact-politieagenten. Sommige problemen en lastige situaties zijn echter wel opgelost, door middel van het voeren van gesprekken en overleggen hebben contact-politieagenten bepaalde personen zeer positief weten te bereiken. Rationele communicatie vormt volgens respondenten een sleutelaspect, goede mensenkennis en inschattingsvermogen van burgers stellen de wijkagenten in staat dichterbij de burger te komen en te onderzoeken wat de daadwerkelijke bron is van het probleem. Communicatie op vriendschappelijke en informele basis is hetgeen wat de burger van de ‘sociale diender’ wenst. Het zoeken naar effectieve en efficiënte oplossingen en het daadwerkelijk, adequaat toepassen van de gevonden strategie blijft toch een complexe zaak. Contact-politieagenten zijn vaak dan ook niet in staat een ingewikkeld probleem zelfstandig op te lossen. De ontwikkeling en toepassing van een bepaalde strategie teneinde vastgestelde doelen te bereiken kan in samenwerking met andere actoren en organisaties makkelijker worden verricht. Contact-politieagenten geven aan in veel gevallen de hulp en expertise in te schakelen van andere externe en interne actoren en organisaties, de resultaten zijn af te lezen in onderstaande gepresenteerde grafiek. Wijk- en/of buurtagenten geven aan zich op regelmatige basis te laten adviseren door verschillende instanties. Alle hulp is welkom als het gaat om een complex issue, met een snelle en adequate hulpverlening zorgt de contact-politie niet alleen voor de veiligheid van een betreffend individu, maar ook voor de bescherming en veiligheid van andere omwonende burgers.

Structuur & positie actoren

In dit deel wordt gekeken naar de structuur en positie van verschillende actoren, met name de rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de politieorganisatie in de aanpak van veiligheid. De eerste enquêtevraag heeft betrekking op de decentralisatie van het nieuwe project ‘gemeenschapsgerichte politiezorg’. Ter bevordering van de coördinatie en uitvoering van het vastgestelde, landelijke veiligheidsbeleid, ter voorkoming van bepaalde incidenten, ter handhaving en controle van de veiligheids situatie in het stadsgedeelte Maksimir en Velika Gorica zou volgens contact-politieagenten de nieuwe politieke werkwijze zoveel mogelijk gelokaliseerd dienen te worden.

Lokalisering van de gemeenschapsgerichte politiezorg en daadwerkelijke acceptatie van dit project door leidinggevendenden zou tot grotere (beleids)vrijheid, effectiviteit en efficiëntie leiden. Immers contact-politieagenten weten als geen andere wat er binnen hun buurtgrenzen gebeurt en op welke wijze de betreffende problematiek aangepakt dient te worden. Hoe sneller door het Ministerie van Binnenlandse zaken bepaalde vrijheden en bevoegdheden worden overgelaten aan de politie, met name de buurtpolitie, zal de invulling van een aantal lokale vraagstukken op een geheel andere wijze worden verricht. Contact-politieagenten zijn van mening dat de lokalisatie van het veiligheidsbeleid, of in ieder geval deels ervan, de lokale veiligheid zal doen toenemen. Het sociaal veiligheidsbeleid in Kroatië wordt nog steeds in grote mate gekenmerkt door een starre, hiërarchische structuur. Naar aanleiding van de landelijk gestuurde en georganiseerde aanpak van het veiligheidsbeleid is aan contact-politieagenten gevraagd welk perspectief zij hebben over de huidige politieorganisatie en/of zij hiermee tevreden zijn. De meningen zijn verdeeld. Contact-politieagenten in PP Maksimir Zagreb zijn in grote mate eensgezind, maar liefst 50% van de respondenten vindt dat doormiddel van de huidige politie- en veiligheidsaanpak, vastgestelde doelen niet of nauwelijks zullen worden gerealiseerd als de organisatie op deze wijze blijft doorgaan. De naam van het nieuwe project ‘gemeenschapsgerichte politiezorg’ zegt het zelf al, de politie is lokaal en buurtgebonden, dat wil zeggen dat elk gebied of stad lokaal en aangepast beleid zou kunnen toepassen. Elke stad of regio heeft namelijk te kampen met overeenkomstige problematiek, maar er bestaan tevens vraagstukken die zeer kunnen verschillen. Aan de andere kant geven contact-politieagenten aan, met name de groep uit PP Velika Gorica, met maar liefst dertig procent, niet van mening te zijn dat decentralisatie van het veiligheidsbeleid veranderingen van de maatschappelijke gedachtegang tot stand zal brengen. Men is van mening dat de burger onvoldoende ondersteuning geeft aan het nieuw project, en juist de samenwerking met diezelfde burger is van essentieel belang. Zonder de samenwerking en ondersteuning van de burger komt dit project niet volledig tot zijn recht. Bovendien ligt het niet uitsluitend aan de burger. Men gelooft dat effectiviteit van het politiewerk en het behalen van daadwerkelijke resultaten ter bevordering van de sociale veiligheid, grotendeels afhangt van de individuele interesse van de politieagent, affiniteit en belangstelling voor de nieuwe werkwijze. Het preventief reageren en interveniëren op lokaal niveau vergt inspanning en moeite van elke wijkagent om elke burger zo goed mogelijk te bereiken door bijvoorbeeld communicatie en interactie. De traditionele aanpak, gericht op toezicht, controle en repressieve maatregelen staat bekend als het simpelweg ‘blussen van de brand’. De burgerlijke gewinning aan deze aanpak zorgt volgens sommige agenten voor een grotere effectiviteit dan kan worden behaald met het nieuwe project. De laatste vraag uit deze enquête, aangaande contact-politieagenten is gesteld teneinde vast te kunnen stellen welke opvattingen men daadwerkelijk heeft aangaande dit project. In onderstaande grafiek worden de resultaten weergegeven.

Bent u van mening dat de nieuwe politieke werkwijze op basis van het project 'gemeenschapsgerichte politiezorg' dient te worden voortgezet?



Volgens het overgrote deel van alle geënquêteerde contact-politieagenten is het nieuwe project hun toekomst. Men is van mening dat zonder de implementatie van deze veiligheidsaanpak de situatie veel sneller achteruit zal gaan.

De burger voelt zich volgens de contact-politieagenten, na een aantal jaar dit project te hebben toegepast, veiliger en heeft meer vertrouwen in de gehele politie gekregen. Dat is dan ook het uiteindelijke doel, de handhaving van orde en sociale veiligheid in het land, de burger dient zich tenslotte ten alle tijden veilig te voelen in hun omgeving, waarbij de politie niet opereert als een autoritaire macht, maar als vriend van het huis.

5.3 Onderzoek bij de burgers van Zagreb en Velika Gorica

Tijdens en na het onderzoek bij de contact-politie van Zagreb en Velika Gorica, zijn tevens de burgers uit beide steden geënquêteerd. Enquêtes in Velika Gorica zijn verdeeld onder burgers woonachtig binnen het gebied van de zes contact-rayonnen. In Zagreb zijn respondenten geselecteerd woonachtig in wijken waar participerende observaties zijn verricht. Er zijn in totaal tweehonderd respondenten geënquêteerd. Deze groep burgers bestaat uit, mensen van jonge, gemiddelde en oudere leeftijd, laag- en hoogopgeleide en mensen die in relatief rijkere dan wel armere wijken en buurten wonen. Bij de schematische weergave van de enquêteresultaten zal geen onderscheid worden gemaakt tussen de burgers van Zagreb en Velika Gorica. Dit namelijk wegens het feit dat het merendeel van deze groep respondenten zowel vaak in Velika Gorica als in Zagreb wonen, werken of op basis van een andere reden in beide steden verblijven. De enquêtes verdeeld onder de burgers, zijn net zoals de enquêtes voor de contact-politie, opgesteld volgens een aantal thema's. De eerste groep vragen behandelen het burgerlijk veiligheidsgevoel, hierbij wordt duidelijk of de burger zich daadwerkelijk veilig voelt en welke externe factoren mogelijk bepalend zijn voor hun gevoel en veiligheidsinterpretatie. In de tweede groep vragen, zijn inhoudelijke vragen opgesteld naar aanleiding van de gemeenschapsgerichte politiezorg. Er wordt nagegaan óf en in hoeverre men bekend is met het nieuwe project en op welke wijze men hiermee bekend is geworden. De derde groep vragen gaan omtrent de hulpverlening van en samenwerking met de politie.

5.3.1 Resultaten onderzoek burgers Zagreb en Velika Gorica

Leeftijden	Absolute cijfers	Percentages %
15-25	25	12,5%
25-35	42	21,0%
35-45	20	10,0%
45-55	36	18,0%
55-65	21	10,5%
65-75	40	20,0%
75-85	16	8,0%
Totaal	200 (93 M & 107 V)	100,0%

Tabel 3: Leeftijdsgroepen respondenten

Het 'random' onderzoek is verricht op een druk bezochte plek in Velika Gorica en Zagreb. In de enquête zijn vragen opgenomen ten aanzien van het afgerond onderwijsniveau (zie tabel 4) van de respondenten.

Type onderwijs	Aantal afgerond	Percentages %
Basis (primair) onderwijs	10	5%
Middelbaaronderwijs	110	55%
Hoger beroepsonderwijs	20	10%
Universiteit	50	25%
Postacademisch	10	5%

Tabel 4: Opleidingsniveau respondenten

Veiligheidsgevoel

Onder deze subtitel wordt onderzoek gedaan naar het veiligheidsgevoel van burgers uit Velika Gorica en Zagreb. De eerste vraag uit deze reeks gaat om de intensiteit van de veiligheidsgevoelens. De respondenten konden kiezen uit vijf keuzemogelijkheden, van heel veilig tot zeer onveilig. In onderstaande grafiek worden de resultaten van de eerste vraag gepresenteerd. 10% van de burgers voelt zich zeer veilig in hun omgeving. Bijna 50% van de ondervraagden heeft geantwoord zich veilig te voelen. Bijna 32% van de respondenten geeft aan zich gedeeltelijk veilig te voelen. 7,5% en 5% van de respondenten geeft aan zich respectievelijk onveilig en zeer onveilig te voelen in hun omgeving.

Vervolgens is ingegaan op factoren die een bepaald risico vormen en bij de groep respondenten (met name onveilig en zeer onveilig), de veiligheidssituatie beïnvloeden en zorgen voor een afname van de persoonlijke veiligheid. Men heeft uit verschillende incidenten en risicogeveallen kunnen kiezen waarmee ze mogelijk in aanraking zijn gekomen en die bepalend zijn geweest voor hun veiligheidsopvatting. 15,5% voelt zich geïntimideerd en/of bedreigd door vandalistische gebeurtenissen. 30% van de mensen voelt zich bedreigd door diefstal. Voor 13% van de burgers vormt geweldpleging een bedreiging. Bij 15,5% van de mensen vormt aanranding een factor die van invloed zou kunnen zijn op het veiligheidsgevoel. Bij 20% van de burgers is verstoring van openbare orde en veiligheid door overlastgevende hangjongeren een factor die van invloed is en kan zijn voor een toename van onveiligheidsgevoelens.

Met de volgende vraag is getracht inzicht te verwerven in de communicatie en banden die men heeft met burens en andere wijkbewoners. De gemeenschapsgerichte politiezorg is immers zeer gebiedsgebonden, daarbij is van groot belang dat burgers zelf onderling goede banden onderhouden en regelmatig met elkaar communiceren. Hierdoor zou de implementatie en vormgeving van het veiligheidsbeleid makkelijker kunnen worden doorgevoerd. 45% van de geënquêteerde geeft aan goede communicatiebanden met burens en overige buurtbewoners te onderhouden. 12,5% van de burgers heeft zelfs zeer goede communicatiebanden met burens en hun buurtbewoners. 25% heeft een niet echt goede, maar ook geen hele slechte relatie met zijn of haar burens, deze kan dan redelijk goed worden genoemd. Een slechte of zeer slechte communicatierelatie hebben respectievelijke 10% en 7,5% van de ondervraagden. Dat wil zeggen dat men vrijwel nooit een gesprek aangaat met zijn of haar buurman of -vrouw. Tevens zijn ze niet zeer betrokken met de rest van hun buurtbewoners.

Kennis over het project 'gemeenschapsgerichte politiezorg'

Burgers hebben een aantal enquêtevragen beantwoord betreft hun bekendheid met het nieuwe project en hoe het staat met hun inhoudelijke kennis over de gemeenschapsgerichte politiezorg. Respondenten is gevraagd aan te geven of zij bekend zijn met het nieuwe project, en zo ja, wat dit project dan volgens hun opvatting inhoudt. 42% van de ondervraagden heeft kennisgenomen van het nieuwe project. Maar liefst 58% van de burgers is nog steeds niet op de hoogte van het bestaan en invoering van een nieuwe politieke werkwijze. Burgers die reeds bekend zijn met het project hebben aangegeven dat het nieuwe project, politie en burger dichter bij elkaar dient te brengen door op een vriendschappelijke manier met elkaar om te gaan.

Tevredenheid burger over hulpverlening van en samenwerking met contact-politie

52.5% van de respondenten geeft aan te maken hebben gehad met diefstal of vormen van inbraak. Op straat is men vaak bestolen door jonge tasjesdieven. Verder hebben bepaalde respondenten aangegeven een overval tijdens werkuren te hebben meegemaakt, bijvoorbeeld bij de bakker, supermarkt of postkantoor. 20,5% van de respondenten geeft aan getuige te zijn geweest van geweldpleging bij een overval van lokale ondernemers. Sommige geven aan zelf slachtoffer te zijn geworden van een overval, waarbij men zijn of haar spullen niet wilde opgeven, waardoor de plegers geweld hebben gebruikt om alsnog weg te kunnen komen met de spullen. 15% van de ondervraagden, met name vrouwen, hebben te maken gehad met verschillende vormen van aanranding. Uit enquêtes is gebleken dat het merendeel van de vrouwen geen specifieke omschrijving van de soort aanranding wensten te geven. Een aantal van de meisjes en/of vrouwen voelden zich vrij, mogelijk wegens de anonimiteit van de enquête, het incident verder toe te lichten. Uit deze gegevens is gebleken dat het gaat om (seksuele) misbruik op de werkvloer door leidinggevendenden of medecollega's en door bekenden uit een vaak vertrouwde omgeving. 12% van de respondenten geeft aan nog niet in aanraking te zijn geweest met één van de mogelijkheden of in een andere negatieve situatie te zijn beland.

Een subvraag die hierbij werd gesteld is, in het geval van de in totaal 88% respondenten die hebben aangegeven slachtoffer te zijn geweest in één van de bovengenoemde situaties, of zij hulp en ondersteuning hebben gekregen van de politie, en zo ja, op welke wijze heeft de politie dan ondersteuning geboden. Een grote meerderheid van de respondenten heeft aangegeven het incident bij de politie te hebben gemeld, echter de politie heeft óf de aanklacht verwerkt en vervolgens er niets mee gedaan wegens onvoldoende bewijs, óf in sommige gevallen blijkt dat de politie helemaal niet heeft gereageerd op de melding. Een klein aantal respondenten heeft aangegeven wel hulp en ondersteuning te hebben gekregen van de politie, die op een vriendschappelijke wijze met de respondenten zijn omgegaan. Een aantal geeft aan gewoonweg zelfverdedigend op te hebben getreden (voorbeelden van diefstal waarbij geweld aan te pas is gekomen), omdat zij op dat moment instinctief hebben gereageerd. Bij géén van de antwoorden is naar voren gekomen dat de contact-politie op welke wijze dan ook betrokken is geweest bij de incidentele afhandeling of hulpverlening.

Vervolgens is aan burgers gevraagd wat hun interpretatie ten aanzien van het functioneren van de Kroatische politie is. 30% van de respondenten geeft aan het functioneren van de politie goed te vinden. Tevens 30% is van mening dat de politie haar taken zowel niet goed als niet slecht uitvoert, een gemiddelde opvatting. Deze groep respondenten vindt dat politieagenten over het algemeen vriendelijk en sociaal zijn, altijd in voor een praatje zijn en zich inzetten voor de bevordering van de veiligheidssituatie. 22,5% van de burgers is van mening dat de politie slecht is in haar functioneren en 10% vindt dat het politieoptreden zelfs zeer slecht is. Men vindt dat de politieagenten niet zeer geïnteresseerd zijn in de problemen en knelpunten die in de steden een rol spelen. Burgers geven aan politieagenten overal te vinden en te zien op plekken waar ze niet nodig zijn. Terwijl als men politieke hulpverlening daadwerkelijk nodig heeft, de politiecentrale belt en iemand vraagt langs te komen, wordt vaak niet eens de moeite gedaan om op te dagen. Men is van mening dat Kroatische (oudere) politieagenten nog enigszins corrupt en arrogant zijn, dat er onderling nog een cultuur heerst van het vroegere Joegoslavische politiestelsel, waar politieagenten relatief veel macht hadden en daardoor weinig werden gecontroleerd in hun functioneren. Een grote meerderheid van de Kroatische burgers is niet tevreden over de taakvervulling van de politieorganisatie.

12,5% van de respondenten is echter zeer tevreden met het optreden van de contact-politieagenten en vindt de nieuwe aanpak rustgevend als het gaat om hun veiligheidsgevoel. 20% van de burgers is tevreden met zijn of haar contact-politieagent in de wijk, dit wegens het feit dat ze makkelijk benaderbaar zijn. De groepen ontevreden en zeer ontevreden burgers bestaan uit respectievelijke 27,5% en 12,5%. Deze groep heeft aangegeven niets te merken van de nieuwe aanpak, men ziet de contact-politieagent vrijwel nooit in de wijk.

Nu de tevredenheidgraad is vastgesteld, wordt met de volgende vraag weergegeven óf en in hoeverre de burger vertrouwen heeft in de politieorganisatie, haar taakvervulling, bescherming en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Ondanks de boven weergegeven resultaten ten aanzien van de tevredenheid van de burgers over de politie en hun taakvervulling, waarbij men grotendeels heeft aangegeven niet helemaal tevreden te zijn, is bij de vraag naar het vertrouwen in de politie, toch een meer positieve uitkomst te zien. Namelijk 27,5% van de burgers heeft vertrouwen in de politie, tevens in de contact-politie. 50% van de respondenten heeft aangegeven gedeeltelijk vertrouwen te hebben in zijn of haar politieorganisatie en de agenten. 22,5% van de ondervraagde burgers zegt geen vertrouwen te hebben. In totaal zijn 40% van de mensen (deels) ontevreden over de werkwijze van de politie, maar daarentegen heeft ongeveer 50% van de burgers toch (deels) vertrouwen in de politieorganisatie en hun functioneren. De groep respondenten die aangeven deels of geen vertrouwen te hebben in de politie geven tevens aan dat dit is veroorzaakt doordat de politie bij bepaalde incidenten niet is komen opdagen, er geen sprake was van hulpverlening, men het gevoel heeft dat ze eerder 'criminelen' beschermen dan de hardwerkende burger en door op deze manier te functioneren het veiligheidsgevoel niet wordt bevordert.

De volgende vraag is gesteld om uit te zoeken of de burger zich veiliger voelt wanneer men een contact-politieagent in en rondom zijn buurt ziet. Voelt men zich veiliger door gezamenlijk naar oplossingen te zoeken en te bespreken op welke wijze bepaalde buurtproblemen en knelpunten te behandelen en aan te pakken. 50% van de respondenten geeft aan zich inderdaad veiliger te voelen als zij een contact-politieagent in hun buurt zouden hebben die dagelijks patrouilleert in de omgeving. Tevens voelen mensen veel voor een samenwerking met de politie. Men geeft aan dat zij, als burgers goed geïnformeerd zijn en weten wat zich afspeelt in de wijken. De agent kan hier veel baat bij hebben in het oplossen van bepaalde delicten, terwijl de burger zich veiliger zullen voelen wetende dat er iemand is om hun belangen te beschermen en hulp te bieden daar waar nodig. 35% en 25% van de burgers geven aan zich respectievelijk gedeeltelijk veiliger te voelen of helemaal niet veiliger als ze een politieagent zien in hun buurt. Volgens een aantal mensen uit deze groep bezitten politieambtenaren over onvoldoende vaardigheden om effectief hun politiewerk te kunnen uitvoeren, waardoor het ze niet uitmaakt of deze in hun buurt patrouilleren of niet. Andere respondenten gaven aan dat politieagenten niet of nauwelijks op eigen initiatief reageren en ingrijpen, het bevel moet eerst van een leidinggevende komen, willen de straatagenten een stap verzetten.

Vervolgens is onderzocht op welke manier men de politie als organisatie interpreteert. Er zijn drie keuzemogelijkheden gegeven. 30% van de respondenten geeft aan de politie als organisatie als een moderne, westerse en sociale organisatie te interpreteren. Een organisatie die zeer klantvriendelijk is en waar de burger centraal staat. 48,5% van de respondenten antwoordt zeer anders. Zij interpreteren de politieorganisatie als een nog steeds gecentraliseerde en traditionele organisatie als tientallen jaren geleden, uit de tijd van 'Tito'. Zij ervaren dat de politie onbereikbaar is voor de burger, dat de burger helemaal geen centrale vervult en dat de politieagenten niet echt resultaatgericht werken.

De politie is zeer goed 'branden' blussen. 21,5% van de burgers heeft iets anders geantwoord. Zij geloven dat de politieorganisatie zich tussen beide keuzemogelijkheden bevindt, hoe graag men ook voor de eerst genoemde antwoordmogelijkheid had willen kiezen.

Tevens is aan mensen gevraagd welke aspecten van de politieorganisatie en de politieke werkwijze zij graag gewijzigd zouden willen zien, teneinde de politieorganisatie in een moderne, transparante en gedecentraliseerde organisatie te transformeren, zoals dat in West-Europese landen het geval is.

➤ Volgens de respondenten zou de politie als gehele organisatie meer persoonlijke inspanningen moeten leveren teneinde de organisatie gezamenlijk, transparanter en makkelijker voor de burger te benaderen wordt. Met name ouderen hebben 'oude' angstgevoelens voor de politie, waardoor ze niet zo snel naar een politieagent stappen of een politiebureau binnen lopen. De respondenten geven aan dat een toename van bijvoorbeeld buurtbijeenkomsten of voorlichtingsprogramma's, zowel op lokaal als op landelijk niveau bij zouden kunnen dragen aan de bewustwording van de politietransformatie. Tevens zou door implementatie van deze instrumenten de drempel tussen burger en politieagent verlaagd kunnen worden.

➤ Een groot aantal mensen is van mening dat het educatiesysteem en het niveau van onderwijs voor politieambtenaren onder de maat is, het is ineffectief en onrepresentatief voor de ontwikkelingen van complexe vraagstukken in de huidige maatschappij. Politieagenten zijn vaak niet in staat, een bepaalde situatie op een adequate wijze in te schatten en aan te pakken. Dit heeft volgens de burger te maken met onvoldoende kennis en deskundigheid. Men acht ze oncapabel voor het professioneel af kunnen handelen van de problematiek, zoals overvallen, diefstallen, geweldpleging, enz.. Tevens zijn politieagenten volgens een groep respondenten niet of nauwelijks getraind voor het verlenen van adequate slachtofferhulp. Slachtoffers voelen zich hierdoor vaak verlaten en weten na het betreffende incident niet goed om te gaan met de situatie. Wijziging van het onderwijssysteem of op zijn minst het geven bijscholing of cursussen is volgens respondenten van groot belang zodat politieagenten nodige competenties ontwikkelen en in staat zijn adequaat te reageren en passende, kwalitatieve maatregelen toe te passen.

➤ Een deel van de burgers wenst op een eenvoudiger en snellere wijze met contact-politieagenten in contact te komen. Elke buurt zou volgens de respondenten zijn 'eigen' contact-politieagent moeten hebben, zodat in het geval van een bepaald incident of delict in de buurt, contact-politieagenten in staat zijn direct in te grijpen. Het contact tussen burger en politie zou enorm kunnen verbeteren als elke buurt een eigen contact-politieagent heeft. Tevens wordt de agent door de bewoners op de hoogte gesteld en gehouden van de ontwikkelingen waardoor de politieagent een beter inzicht kan verwerven de burgerlijke behoeften.

➤ Een andere groep respondenten heeft aangegeven meer objectiviteit in het politieoptreden te willen zien. Politieagenten hebben weleens de neiging bekenden en 'vrienden' tegen een kleine betaling ongestraft hun gang te laten gaan. Terwijl de hardwerkende burger hard wordt aangepakt voor bijvoorbeeld een kleine verkeersovertreding. Men is van mening dat de gehele politieorganisatie een strakkere positie dient in te nemen ten aanzien van de verkeerssituatie. Er is sprake van een groot aantal verkeersongevallen waarbij veel dodelijke slachtoffers vallen. Meer aandacht en controle in het verkeer is een vereiste. Met name jonge bestuurders veroorzaken vaak fatale verkeersongelukken. Een oplossing volgens de burgers, teneinde politieagenten te motiveren hun taken daadkrachtiger te vervullen is misschien een hoger salaris.

Een gemiddeld politie-inkomen is in Kroatië relatief laag, waardoor agenten zich minder gemotiveerd voelen de straten op te gaan en grondige controles te verrichten.

➤ Een ander aspect waarop een groep respondenten opmerkingen over had, zijn hangjongeren die zich bezighouden met verschillende criminele activiteiten. Contactpolitieagenten werken tot maximaal tien uur 's avonds, waardoor men onvoldoende toezicht kan houden op jongeren die zich pas na die tijd beginnen te verzamelen en voor overlast zorgen.

➤ Tenslotte heeft bijna elk van de respondenten aangegeven, dat het waarschijnlijk nog een lange tijd zal duren voordat de politieorganisatie daadwerkelijk tot in de kern zal kunnen veranderen. Immers er heerst een bepaalde culturele opvatting (code) binnen de politieorganisatie en onder de politieagenten, die niet zo snel deze gedachtegang bereid zullen zijn te wijzigen volgens de burgers.

5.4 Onderzoek bij ambtenaren en wethouders van de gemeente VG

Wegens het feit dat gemeenten het laagste en meest directe overheidsniveau vormen, zijn ter bevordering van het onderzoek, tevens enquêtes opgesteld voor de ambtenaren van de gemeente Velika Gorica. De gemeente staat, als lokale zelfstandige bestuursseenheid, zeer dicht bij de burger. Het is daarom van belang vast te stellen welke opvattingen ambtenaren hebben betreft de veiligheid en de uitvoering van het nieuw veiligheidsbeleid door politieambtenaren in de stad. De gemeente houdt zich bezig met zaken van lokaal belang die van zowel directe als indirecte invloed kunnen zijn op de burger.

Zaken als publieke infrastructuur, kinderopvang, sociale welvaart, maar ook veiligheid. Hierdoor dienen de gemeente en de politie, zich gezamenlijk te buigen over de verbetering en handhaving van de sociale veiligheid.

5.4.1 Resultaten onderzoek gemeente Velika Gorica

In dit onderzoek zijn in totaal vijftig respondenten geënquêteerd. Binnen de gemeente zijn vijf afdelingen te onderscheiden, te weten de afdelingen financiën, ruimtelijke ontwikkeling en milieu, communale diensten, bouw en verkeer, economische aangelegenheden en landbouw, en samenleving (jeugd en onderwijs, sport, welzijn en cultuur). Tijdens het enquêteren zijn drie wethouders bereid geweest de vragen te beantwoorden. In tabel 6 zijn de leeftijden weergegeven en in tabel 7 het type opleiding.

Leeftijden	Absolute cijfers	Percentages %
25-35	11	22,0%
35-45	16	32,0%
45-55	13	26,0%
55-65	10	20,0%
Totaal	50 (21 M & 29 V)	100,0%

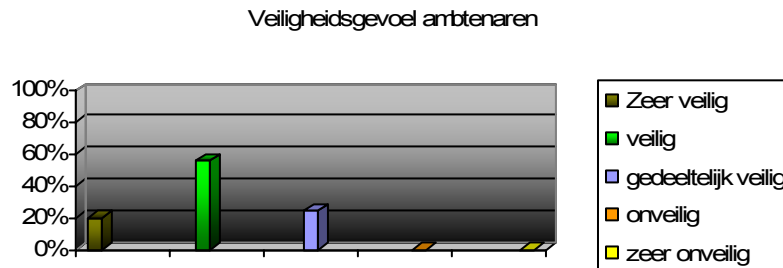
Tabel 5: Leeftijden gemeenteamttenaren

Type onderwijs	Aantal afgerond	Percentages %
Middelbaaronderwijs	14	28%
Hoger beroepsonderwijs	8	16%
Universiteit	21	42%
Postacademisch	7	14%

Tabel 6: Opleidingsniveau gemeenteamttenaren

Veiligheidsgevoel gemeenteambtenaar

De eerste vraag heeft betrekking op het veiligheidsgevoel van ambtenaren in 'hun' stad. Men heeft in de enquête kunnen aangeven zich van zeer veilig tot zeer onveilig te voelen. Onderstaande grafiek brengt dit gevoel in beeld. Aan de hand van de grafiek wordt duidelijk dat het overgrote deel van de ambtenaren zich relatief veilig voelt. 56% voelt zich veilig in Velika Gorica, 20% voelt zich zelfs heel veilig in de stad en 24% van de respondenten voelt zich gedeeltelijk veilig.



Kennis van het project 'gemeenschapsgerichte politiezorg'

Onder deze subtitel zijn vragen gesteld naar aanleiding van de nieuwe politieke werkwijze. 60% van de respondenten geeft aan niet bekend te zijn met dit project. Zij hadden nog niets vernomen van de nieuwe aanpak. 40% gemeenteambtenaren is wel bekend met de nieuwe politieke werkwijze. Respondenten die aangegeven hebben wel bekend te zijn met de nieuwe politieke werkwijze (met name ambtenaren van de afdeling samenleving), hebben hun antwoord op verschillende manieren gemotiveerd. Namelijk men is van mening dat het nieuwe project de levenskwaliteit van de burger dient te bevorderen. Een project waarbij de politie gebiedsgebonden problemen en knelpunten tracht op te lossen teneinde de sociale veiligheid te bevorderen als ook het burgerlijk vertrouwen in de politie te verhogen. Een aantal respondenten heeft aangegeven dat het project is bedoeld voor een bevordering van de samenwerking tussen burger en politie.

Vervolgens is gevraagd, los van het project, of men eventueel bekend is met het begrip contact-politieagent. 60% van de ambtenaren is bekend met het begrip contact-politieagent en weet ongeveer waarin deze verschilt van een traditionele politieagent. Volgens ambtenaren van de gemeente Velika Gorica zijn contact-politieagenten personen die in direct contact dienen te staan met burgers uit een bepaalde wijk. Hij functioneert gebiedsgebonden en is bekend met de problematiek in de buurt. 40% is niet bekend met het begrip contact-politieagent. Hieruit is op te merken dat ambtenaren vaak geen of onvoldoende kennis hebben dat contact-politieagenten gewoonweg het project 'Gemeenschapsgerichte politiezorg' vormen. Men weet blijkbaar niet dat contact-politieagenten voortkomen uit het project, of dat zonder contact-politieagenten het project niet tot stand kan komen.

Rol van de politie in de stad

Gemeenteambtenaren staan vrijwel in dagelijks contact met burgers. Men is werkzaam bij een professionele organisatie, een zelfstandig, lokaal bestuursorgaan die tracht te voorzien in de behoeften van de burger. De politie heeft een vergelijkende taak. De burger staat centraal en de politie dient orde en veiligheid te handhaven en te bevorderen. De politie- en gemeenteambtenaren zijn deswege twee belangrijke organisaties in de stad, waarbij men zou moeten kunnen spreken van een bepaalde collegiale sfeer.

De volgende vraag die is gesteld, gaat over welke opvatting men heeft over het functioneren van de politie in Velika Gorica. 30% van de ambtenaren beschouwt het politietoetreden in de stad goed, 10% vindt het zelfs zeer goed. Een andere 30% geeft aan geen uitgesproken mening te hebben als het gaat om de politie en haar taakvervulling. 20% vindt het politieel functioneren slecht, 10% waardeert het zelfs met een heel slecht.

Met de volgende vraag is gepoogd te onderzoeken óf en in hoeverre ambtenaren als professionals vertrouwen hebben in de politieorganisatie, haar taakvervulling, bescherming en handhaving van de openbare orde en veiligheid. 60% van de ambtenaren heeft deels vertrouwen in de politie. Respondenten geven hierbij aan dat politieagenten, wetende dat ze met een enorme tekort aan manschappen hebben, alsnog redelijk goed werk verrichten. Met relatief weinig mankracht kunnen politieagenten niet overal zijn en elk probleem aanpakken. De groep van 12% respondenten die geen vertrouwen heeft in de politie, geeft aan dat dit is veroorzaakt doordat politieagenten in bepaalde gevallen zeer arrogant en asociaal zijn in hun optreden tegenover eigenlijk (mede) collega's.

Om inzicht te verschaffen in de wijze waarop gemeenteambtenaren de politie als organisatie interpreteren gaat de volgende vraag over dit onderwerp. Er zijn drie keuzemogelijkheden gegeven. 22% van de ambtenaren geeft aan de politie als een moderne, sociale en gedecentraliseerde organisatie te interpreteren. Maar liefst 54% ambtenaren is van mening dat de politie nog steeds 'oude' eigenschappen vertoont en daardoor interpreteert men de organisatie als een gecentraliseerd en traditioneel. 24% is van mening dat de politie als organisatie tussen beide mogelijkheden bevindt op het moment. De Kroatische maatschappij is steeds een stap dichterbij de toetreding tot de Europese Unie. De politieorganisatie kan deswege niet achterblijven in het zogeheten 'verwesteringsproces' waar Kroatië zich in bevindt. Bovendien wordt de politie als organisatie vanaf de top (het Ministerie van Binnenlandse Zaken) gestuurd. Het is juist de top die in een snel tempo dient te veranderen volgens bepaalde Europese richtlijnen.

De nieuwe politieke werkwijze vergt een open, transparante en gedecentraliseerde politieorganisatie die met overige publieke dan wel private actoren coöperereert teneinde de veiligheid in de stad te bevorderen. De ambtenaren, is naar aanleiding van het zojuist genoemde, de vraag gesteld in hoeverre zij vinden dat de gemeente een bepaalde (mede) functie of rol zou moeten vervullen in veiligheidsvraagstukken, preventieve maatregelen en de vormgeving van de nieuwe politieke werkwijze.

Een overgrote meerderheid van de gemeenteambtenaren is het eens met deze stelling, namelijk 66% is van mening dat de gemeente een bepaalde rol zou moeten hebben in de vormgeving van het veiligheidsbeleid, 34% denkt daar anders over, deze groep is van mening dat de veiligheidsaspecten een onderdeel van de politieorganisatie moeten blijven.

In meerdere West-Europese landen, als ook in de Verenigde Staten is de burgemeester verantwoordelijk voor het functioneren van de politie en hun taakvervulling als het gaat om openbare orde en veiligheid. Bijvoorbeeld burgemeester Ivo Opstelten is korpsbeheerder van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Gemeenteambtenaren in Velika Gorica is gevraagd hoe zij erover dachten dat de burgemeester van deze stad, de heer Tonino Picula, een mogelijke korpsbeheerder wordt in de nabije toekomst en dat een afdeling van de gemeente verantwoording draagt voor veiligheidsvraagstukken. 58% van de ambtenaren heeft positief geantwoord. Zij zijn van mening dat op die manier het lokaal bestuursorgaan, de gemeente, meer controle, toezicht en overzicht zou kunnen hebben op het werk en doorvoer van politietaken en bepaalde programma's die de politie lokaal implementeert. Volgens de ambtenaren zouden op deze wijze betere resultaten gerealiseerd kunnen worden in de

bevordering van sociale (lokale) veiligheid. Immers de gemeente is als organisatie toegankelijker voor de burger om contacten te leggen waardoor de gemeente een goede schakel zou kunnen zijn tussen politie en burger. 24% van de ambtenaren is het met het bovenstaande echter niet eens, zij delen de opvatting dat het beheer en gezag van de politieorganisatie in handen dient te blijven van het land (Ministerie van Binnenlandse Zaken).

Samenwerking gemeente Velika Gorica met de (contact) politie van Velika Gorica

Het is van belang vast te stellen óf en in hoeverre sprake is van samenwerking tussen deze twee organisaties. Tevens is aan gemeenteambtenaren gevraagd aan te geven (degene die bekend zijn met het nieuw veiligheidsbeleid) of zich bepaalde veranderingen hebben voorgedaan in de mogelijke samenwerking sinds de invoering van het nieuwe project.

De eerste vraag heeft betrekking op de mate van contact en samenwerking tussen de politie en gemeente. 50% van de respondenten heeft aangegeven dat de mate van samenwerking minimaal is. 30% vindt dat de mate van samenwerking wel goed genoemd kan worden. 20% typeert samenwerkingsverbanden met de politie zelfs zeer goed. De samenwerking vindt, volgens gemeenteambtenaren, plaats op een zowel informele als formele basis, afhankelijk van het onderwerp. Er wordt geïnitieerd tot samenwerking met de gemeente wanneer het echt nodig is. Sommige respondenten vinden de samenwerking en onderlinge relaties zeer formeel. Er wordt doormiddel van formele brieven gecommuniceerd en overlegd op welke wijze een bepaald vraagstuk aan te pakken, dit zijn vaak vraagstukken waarbij men van mening verschilt.

Rondom gemeenschappelijke vraagstukken zoals veiligheid van kinderen en jeugd op scholen en in de buurt worden contacten tussen de twee organisaties informeel gelegd teneinde gezamenlijk bepaalde oplossingen te vinden. Respondenten geven aan dat samenwerkingsverbanden schuiven tussen gelijkwaardige en ongelijkwaardige relaties, afhankelijk van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De gemeente is een lokaal bestuursorgaan, terwijl de politie landelijk wordt gestuurd, de hiërarchische structuur kan dan in sommige situaties zorgen voor spanningen waardoor consensus lastig gerealiseerd kan worden.

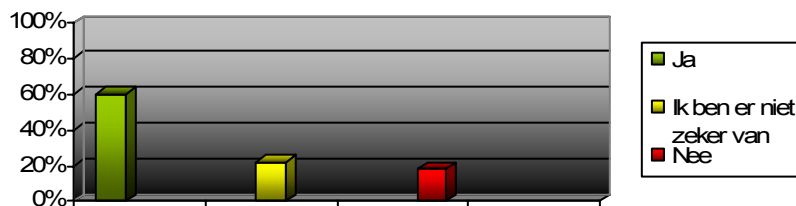
Er is vastgesteld dat er sprake is van bepaalde samenwerkingsverbanden tussen de politie en de gemeente. Vervolgens is onderzocht of de aangegeven samenwerkingsrelaties in bepaalde zin zijn gewijzigd na de implementatie en vormgeving van het nieuw veiligheidsbeleid. 22% en 26% geven aan dat er respectievelijk wel en gedeeltelijk sprake is van wijzigingen in samenwerking en onderlinge contacten. Bepaalde contact-politieagenten komen sinds het nieuwe project veel vaker langs dan voorheen. Hierbij stelt men bepaalde programma's en projecten waar zowel de politie als gemeente baat bij zouden kunnen hebben. Voor de gemeenteambtenaren is de drempel ook lager geworden om de politie, met name bekende contact-politieagenten gewoonweg te bellen en aan te geven dat men vanwege bepaalde vraagstukken wenst te overleggen. Echter 52% van de geënquêteerde respondenten heeft aangegeven geen wijzigingen te hebben ondervonden. 40% is, niet te vergeten, nog steeds onbekend met het begrip contact-politieagent. Het overige deel van deze groep is niet overtuigd van een nieuwe werkwijze of cultuurhervorming bij de politie. Men is van mening dat het waarschijnlijk nog even zal duren voordat daadwerkelijke veranderingen plaatsvinden in de samenwerking en relaties tussen de gemeente en de politie.

Vervolgens is navraag gedaan over de perceptie die actoren hebben betreft de aanpak van onveiligheid in de stad en de rol van de politie. 30% geeft aan dat veiligheidsopvattingen en de manier waarop de aanpak zou moeten worden vormgegeven inderdaad verschillen.

De politie hanteert grotendeels repressieve maatregelen in de handhaving van veiligheid in de stad. De gemeente is een voorstander van preventieve maatregelen. In hoeverre de gemeentelijke perceptie verschilt met die van de nieuwe contact-politie is nog niet helemaal duidelijk, aangezien een grote groep ambtenaren geen inhoudelijke kennis heeft van het project. 40% van de ambtenaren geeft dan ook aan geen mening te hebben. Een andere 30% van de respondenten is van mening dat de politie en gemeente een overeenkomstige visie hanteren als het gaat om veiligheidsopvattingen en de manier van veiligheidshandhaving.

Op 26 april 2007 hebben gemeenteambtenaren, wethouders en burgemeester de mogelijkheid gehad naar een bijeenkomst te komen, georganiseerd door de politie van Zagreb en Velika Gorica betreft een officiële kennismaking en presentatie van het project 'gemeenschapsgerichte politiezorg'. Vervolgens is in de enquête een vraag opgenomen naar aanleiding van deze bijeenkomst. Zie hieronder voor de resultaten. 60% denkt dat het nieuwe veiligheidsbeleid met behulp van preventieve maatregelen effectiever zal zijn in de handhaving van veiligheid in de stad. De contact-politieagenten hebben meer en betere kennis van de ontwikkelingen en gebeurtenissen op lokaal niveau. Deze in bepaalde zin decentralisatievorm, komt ten goede van de burger en de samenwerking met de gemeente. Zowel de contact-politie als de gemeente zetten zich in voor het lokaal belang en behoeften van de burger. De loco-burgemeester van Velika Gorica, de heer Goran Beus Richembergh, heeft tijdens de presentatie van het nieuwe model aangegeven dat het project tot op heden onvoldoende effect heeft gehad en weinig resultaten bereikt, namelijk zes contact-politieagenten zijn niet in staat een effectief, preventief netwerk op te zetten waardoor daadkrachtig kan worden opgetreden. Hij pleitte voor meer contact-politieagenten in Velika Gorica, die zich hard moeten maken voor de bevordering van de verkeerssituatie in de stad. In Velika Gorica is sprake van veel jonge verkeersslachtoffers, omdat controle en maatregelen niet op de juiste wijze worden aangewend, aldus de mening van de loco-burgemeester.

Denkt u dat het preventieve model 'gemeenschapsgerichte politiezorg' betere resultaten kan bereiken in de preventie van stedelijke criminaliteit en onveiligheid in vergelijking tot de traditionele politieke werkwijze?



Corruptie binnen de politieorganisatie vormt in Kroatië tevens een complex vraagstuk. Aan ambtenaren is gevraagd in hoeverre zij vinden dat het nieuwe politiemodel zal bijdragen aan de strijd tegen corruptie binnen het politieapparaat. 52% van de respondenten heeft aangegeven dat doormiddel van het nieuw veiligheidsbeleid, de strijd tegen corruptie beter en sneller kan worden aangepakt. Werving van nieuwe en jonge contact-politieagenten kan ervoor zorgen dat de gehele politieorganisatie wordt hervormd, naar een moderne en oncorrupte organisatie. 48% vindt dat corruptie al zeer lang bestaat binnen de politieorganisatie, deswege deelt men niet de opvatting dat de nieuwe werkwijze zal bijdragen aan veranderingen tegen corruptie. Zij vragen zich zelfs af of corruptie wel uit te roeien is, binnen de organisatie. Corruptie is een complex vraagstuk en probleem dat aangepakt zou moeten vanaf het nationaal niveau, daar is het proces van 'start' gegaan volgens deze groep respondenten.

Middels de laatste vraag uit deze enquête is nagegaan waardoor volgens ambtenaren de samenwerking tussen politie en gemeente verbeterd zou kunnen worden.

- Volgens de respondenten zouden meer verschillende programma's en projecten ontwikkeld moeten worden waarin burgers, politie maar ook gemeente een rol spelen. De stad Zagreb heeft bepaalde programma's waarbij alle drie actoren actief worden betrokken ('Sajam mogucnosti' – een zogeheten beurs van mogelijkheden). Doormiddel van deze programma's dienen de politie en gemeente vaker samen te werken, dit kan volgens ambtenaren mogelijk positieve effecten hebben op de onderlinge relaties.
- De gemeente als lokaal bestuursorgaan, zou door een beter samenwerkingsverband en beter contact meer aandacht kunnen leggen op problemen die zich voordoen in de maatschappij waarvan de politie mogelijk nog niet op de hoogte is. Door overleggen te voeren en samen te werken zou dan gezamenlijk aan adequate oplossingen gewerkt kunnen worden waarbij sprake is van meer deskundigheid en verschillende invalshoeken. De burger zou hierdoor niet alleen ondersteuning ervaren van de gemeente, maar ook meer van de politie. Tevens zou bijvoorbeeld door een maand- of kwartaaloverleg duidelijk kunnen worden of de toegepaste maatregelen daadwerkelijk effect hebben.
- Volgens een groep respondenten zou de gemeente (burgemeester) een formele rol moeten krijgen in het vaststellen van veiligheidsprogramma's en maatregelen ter bevordering van de veiligheidssituatie. Immers de burgemeester, als lokale regisseur/coördinator, zou bepaalde invloed moeten hebben op de lokale politieorganisatie en taakvervulling. (aanpassing van wet- en regelgeving).
- De stad Velika Gorica heeft op dit moment een onrepresentatief aantal contact-politieagenten in verhouding tot het aantal bewoners. De burgemeester zou als hoofd van de lokale politie, hier sneller veranderingen in kunnen brengen door meer druk te leggen op landelijke bestuursorganen.
- De politie dient als professionele organisatie een beter communicatiesysteem op te zetten. Bijvoorbeeld een goede en representatieve internetsite waarop actuele gegevens, acties en programma's te vinden zijn. Hierdoor kan de burger, maar ook de gemeente beter inzicht krijgen in wat er binnen de organisatie plaatsvindt en waar de contact-politie op een bepaald moment mee bezig is. Een ander voorbeeld is, net zoals de gemeente dit heeft, een week- of maandblad uitbrengen met actuele ontwikkelingen in de stad. Ook hierdoor blijft de burger goed geïnformeerd en enigszins betrokken bij de politie en haar werk.

Dit hoofdstuk heeft in het teken gestaan van de praktijk. Er zijn empirische resultaten gepresenteerd en uiteengezet, vergaard bij de politieorganisatie, burgers en bij de gemeente Velika Gorica. De gegenereerde resultaten en bevindingen zullen in het volgend hoofdstuk worden geanalyseerd en beoordeeld. Middels deze data wordt het mogelijk inzichten te verwerven in de manier waarop het veiligheidsbeleid in Kroatië vorm heeft gekregen en op welke wijze het in de praktijk wordt uitgevoerd door de politie. Vervolgens kunnen op basis van deze gegevens uitspraken worden gedaan inzake de effectiviteit en efficiency van de vormgeving van de nieuwe politieke werkwijze op grond van de weergegeven theoretische inzichten en vastgestelde onderzoekselementen.

6. Dropping the curtain – review play

‘Analyse veiligheidsonderzoek’

Functioneren de uitgewerkte politiemodellen en sturingsfilosofieën uit hoofdstuk drie beter dan het tot nu toe gehanteerde traditionele politiemodel als het gaat om veiligheidsbevordering, en waarom? De concepten staan, om nog even het geheugen op te frissen, voor een gezamenlijke aanpak, bestaande uit een samenwerking tussen politieambtenaren en burgers gericht op de probleemoplossing op het niveau van de lokale gemeenschap. In onderstaande tekst worden verschillende onderzoeksresultaten geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van de vastgestelde en uiteengezette theoretische inzichten, onderzoeks-elementen en indicatoren

6.1 Veiligheid

Deze paragraaf omvat een analyse van de interpretaties en gevoelens die de Kroatische burger, gemeenteambtenaren van Velika Gorica en de politie van Zagreb en Velika Gorica hebben ten aanzien van veiligheid in Kroatië – Velika Gorica. Er is ingegaan op het nieuw veiligheidsbeleid dat sinds 2003 in Zagreb en sinds 2005 in Velika Gorica wordt uitgevoerd. Veiligheid van burgers speelt een essentiële rol in dit onderzoek, er wordt immers onderzoek gedaan naar de rol en betekenis van de Kroatische politie in de aanpak van veiligheid. Burgers worden gezien al ‘toetsers’ van het op hun gerichte veiligheidsbeleid vormgegeven door de politie (MUP). De burger voelt zich óf veiliger door een bepaalde aanpak, óf heeft het gevoel dat het gevoerde beleid niet bijdraagt aan een betere individuele en collectieve veiligheidssituatie.

Zoals in hoofdstuk drie uitvoerig uiteengezet, valt het begrip veiligheid in twee elementen uiteen, namelijk in objectieve en subjectieve veiligheid. Objectieve veiligheid is bepaald aan de hand van objectieve gegevens zoals cijfers en rapporten, die cijfermatig en statistisch iets kunnen ‘zeggen’ over de mate van veiligheid gedurende een bepaalde periode en in een bepaalde plaats. Objectieve veiligheid ‘zegt’ burgers echter niet veel. Rapporten en cijfers gepresenteerd door de politie, waaruit duidelijk wordt dat criminele activiteiten en strafbare feiten zoals diefstal zijn toegenomen, kunnen wel degelijk van invloed zijn op de mate van veiligheid van burgers. Cijfers inzake criminaliteitsdaling hebben echter minder effect op de burger. Hun veiligheidsgevoel wordt bepaald door allerlei verschillende (externe) factoren en invloeden in de omgeving. Er wordt veel persoonlijke waarde gehecht aan risicovolle gebeurtenissen in de buurt, die kunnen zorgen voor relatief veel effect als het gaat om de (persoonlijke) veiligheidsinterpretatie. Positieve of negatieve ervaringen die burgers opdoen gedurende een tijd zorgen voor een relatief veilig dan wel onveilig gevoel. De persoonlijke staat van veiligheid wordt dus gevoelsmatig bepaald en dit gevoel kan bij ieder mens een andere invulling krijgen en kan per tijd verschillen.

De Kroatische burger voelt (uit ZG en VG) zich relatief veilig. Er heerst een positieve interpretatie van de veiligheidssituatie in de omgeving. Zowel Velika Gorica als Zagreb vormen, op basis van de onderzoeksresultaten, een veilige omgeving. Het merendeel van de burgers leeft zonder angstgevoelens en zorgen voor de persoonlijke veiligheid. Echter niet iedereen voelt zich even veilig. In totaal ervaart meer dan veertig procent van de ondervraagde burgers verschillende onveiligheidsgevoelens door het zien of horen van verschillende bedreigende, risicovolle of onacceptabele gebeurtenissen in hun stad of wijk. Risicovolle gebeurtenissen die van invloed zijn op veiligheidsgevoelens en interpretaties zijn, vermogensdelicten (diefstal) en verstoring van de openbare orde en veiligheid door

overlastgevende (hang) jongeren. Van de delicten waaraan jongeren in Zagreb en Velika Gorica zich schuldig maken, nemen vermogensdelicten als diefstal een belangrijke plaats in. Diefstal, het wegnemen van enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, van mobiele telefoons, handtasjes, brommers/scooters of auto's vormt een relatief serieuze zaak in de Kroatische maatschappij. Verstoring van openbare orde en veiligheid veroorzaakt door (hang) jeugd in dichtstbijzijnde parken, grote (supermarkt) parkeerplaatsen of schoolplaatsen neemt toe. Jongeren zijn luidruchtiger, consumeren alcoholische dranken en mogelijk ook drugs waardoor ze, wegens agressief gedrag, lastig te benaderen zijn. Een toename van jongerenoverlast kan te maken hebben met een toename van schooluitvallende en werkloze jongeren. Naast de zojuist genoemde criminele activiteiten vormen verschillende vandalistische daden tevens een oorzaak van onveiligheidsgevoelens. Vandalistische daden in Zagreb en Velika Gorica worden met name rond belangrijke sportwedstrijden gepleegd in en rondom stadions, omliggende wijken en cafés en het openbaar vervoer.

Het aantal aangiften van diefstallen is toegenomen (politierapporten van 2005 en 2006). In 2005 zijn 4721 vermogensdelicten (diefstallen) bij de politie gemeld, terwijl in 2006 sprake was van 5226 aangiften van vermogensdelicten. In één jaar is het aantal aangiften van vermogensdelicten met 11,5% gestegen. Uit dezelfde politierapporten komt naar voren dat delicten en strafbare feiten die verstoring van openbare orde en veiligheid veroorzaken, zijn afgenomen met 22,8%.

Andere toenemende maatschappelijke problemen zijn aanrandingen en vormen van seksueel misbruik. Uit politierapporten (van het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de stand van zaken betreft sociale veiligheid (indicatoren) en de politieke werkwijze in de bevordering van de veiligheidssituatie in de politieregio Zagreb over 2006. (Ministarstvo Unutarnjih Poslova – Izvjesce o stanju i kretanju sigurnosnih pokazatelja i radu PU Zagrebačke u 2006 godini) is vastgesteld dat het aantal aangiften van seksueel misbruik (van 18 in 2005 naar 29 in 2006) met 61,1% is toegenomen. Overige gepleegde feiten en overtredingen over de periode van 2005-2006, die van invloed zijn op de sociale (on)veiligheidsituatie van burgers zijn zelfs met 120% toegenomen (een rapport van PP Velika Gorica, uitgevoerd door contact-coördinator Krunoslav Kokic in de periode van 2004-mei 2007). Dit zijn verkeersovertredingen en -ongelukken, ze zijn met 0,6% gestegen. Er zijn in 2006 relatief meer slachtoffers gevallen dan in 2005. Uit officiële politiecijfers (een rapport van PP Velika Gorica, uitgevoerd door contact-coördinator Krunoslav Kokic in de periode van 2004-mei 2007), een analyse van het aantal strafbare feiten over de periode van 2004 tot en met 2006, is duidelijk geworden dat het aantal strafbare feiten een merkwaardig verloop heeft. Namelijk in 2004 zijn op het gebied van zes contact-rayonnen in totaal 150 strafbare feiten gemeld, in 2005 na invoering van de gemeenschapsgerichte politiezorg, waren dit er 132 (dat is 12% minder dan het voorgaande jaar) en in 2006 is een enorme stijging te bekennen van in totaal 215 gemelde strafbare feiten over hetzelfde gebied. Deze stijging van 63% (criminaliteitsanalyse uitgevoerd door contact-coördinator K. Kokic) ten opzichte van 2005 is een gevolg van de steeds mindere aanwezigheid van contact-politieagenten op hun contact-rayonnen en dat maar in één jaar tijd. Doordat contact-politieagenten worden belemmerd in de uitvoering van de nieuwe, gebiedsgebonden werkwijze, is het aantal incidenten en delicten erg toegenomen. Deze negatieve trend heeft logischerwijs gevolgen voor de sociale veiligheidssituatie in de stad. Van het aantal gemelde strafbare feiten in Velika Gorica, zijn vermogensdelicten - inbraken in woningen - meest voorkomend. Analyse van het aantal en de soort vermogensdelicten van het politiebureau Velika Gorica (criminaliteitsanalyse uitgevoerd door contact-coördinator K. Kokic), heeft aangetoond dat in de periode van 1 januari 2007 tot en met 21 mei 2007 zeventien inbraken zijn gepleegd in gezinswoningen en vier in appartementen.

De meeste inbraken vinden plaats gedurende de ochtend (35,29%) en middag (41,17%), terwijl er 's nachts (23,52%) minder vermogensdelicten worden gepleegd. De contact-politie wordt in steeds mindere mate ingezet op de contact-rayonnen, waardoor veelplegers een grote kans van slagen hebben. In de meeste gevallen is ingebroken gedurende ochtend- en middaguren, dit had mogelijk voorkomen kunnen worden door het dagelijks, preventief surveilleren van de contact-politieagenten in de wijken (deze informatie is afkomstig uit interviews gehouden onder contact-politieagenten in Velika Gorica).

De mate van communicatie met burens en buurtbewoners onderling is frequent. Bennet (1994) benadrukt het belang van burgerlijke zelfredzaamheid dat voornamelijk ontstaat door goed contact en wisselwerking tussen burens zelf en tussen burens en politie. Regelmatige communicatie tussen burens verhoogt de oplettendheid van burgers. Mensen die in en rondom suburbane gebieden wonen zijn goed bekend met hun burens en de meeste buurt- of dorpbewoners. Burgers uit de stad zijn in mindere mate bekend met hun buurtbewoners. Men kent over het algemeen zijn directe burens, er wordt tevens relatief goed gecommuniceerd, echter stadsmensen voeren minder intense gesprekken of zijn in mindere mate betrokken bij andermans persoonlijke of buurtproblemen. Stadsbewoners leven meer langs elkaar heen en voeren een druk levensbestaan. Op het dorp wordt het leven als het ware niet zo snel geleefd, waardoor men meer tijd heeft voor zichzelf en zijn medemens. Regelmatige onderlinge gesprekken en wederzijdse betrokkenheid zorgen ervoor dat burgers zich veiliger voelen. De wetenschap van wat er daadwerkelijk gaande is in de buurt en waar burens zich bijvoorbeeld mee bezighouden, geeft in bepaalde mate een gevoel van zekerheid en geruststelling.

Een overgrote meerderheid van de burgers en een deel van de ambtenaren is niet bekend met de nieuwe politieke aanpak. Men weet vaak niet wat een contact-politieagent is en waarin deze verschilt met de traditionele politieagent. Tachtig procent heeft zelfs tot op heden (na invoer project in 2003 en 2005) geen kennis gemaakt met een contact-politieagent of deze ontmoet. Zoals uitgewerkt in hoofdstuk drie en verantwoord in hoofdstuk vier, gaat het bij CP, PP en IP juist om het versterken van de relatie tussen de politie en de burger. De burger zou op basis van de theoretische beginselen bekend moeten zijn met het nieuw beleid teneinde er deel van uit te kunnen maken. Participatie van de burger, net zoals van andere actoren is van essentieel belang in de bevordering van veiligheid in het kader van het nieuw politiebeleid. Politieagenten zijn zich ervan bewust dat binnen de nieuwe politieorganisatie politieambtenaren niet alleen problemen vroegtijdig moeten kunnen herkennen, zij praktiseren tevens de politieke behoefte om te communiceren en te coöpereren met de burger. In het traditionele politiemodel komt het enkel tot wederzijdse communicatie tijdens onderzoek naar incidenten of na gepleegde strafbare feiten met de slachtoffer of pleger. Dit betekent dat de politieagent grotendeels in noodgevallen contact zoekt. Met de invoering van het nieuw project wordt van contact-politieagenten verwacht deze traditie geheel om te draaien. Het is de bedoeling dat de politieagent ongeacht de voorgevallen situatie, in contact komt met 'zijn' burgers en altijd erop uit is proactief te reageren.

Een deel van de ambtenaren is, door (samenwerkende) zakelijke omstandigheden, wel bekend met het begrip contact-politieagent. Het feit dat men tot op heden niet of nauwelijks bekend is met de gemeenschapsgerichte politiezorg of de contact-politieagent, komt voort uit de onregelmatige inzetbaarheid van de contact-politieagenten. Er worden weinig politieagenten ingezet over een te groot aantal inwoners, Velika Gorica is een relatief grote stad, met daaromheen een aantal grenzende dorpen. De politieagenten kunnen hierdoor hun (gemeenschapsgerichte) taken volgens beginselen van community en democractic policing en daarmee de richtlijnen van het politiebeleid, niet of nauwelijks uitvoeren en dus ook geen effectieve en efficiënte resultaten behalen.

Er is weinig sprake van een democratisch en decentraal politiebeleid. Met name tussen traditionele en contactpolitieagenten zijn nogal wat spanningen te merken (wordt verder uiteengezet in structuur en positie). Bovendien zijn contact-politieagenten nauwelijks bekend met verschillende kwalitatieve communicatie 'skills' teneinde relaties en banden met burgers, ambtenaren, publieke en private organisaties en actoren aan te gaan, op te bouwen en deze te versterken.

Kortom door de bovenstaande analyse van het element veiligheid is aan de hand van indicatoren zoals objectieve en subjectieve veiligheid, oorzaken van onveiligheid vastgesteld dat de burger zich relatief veilig voelt. De zo lokaal mogelijke inzetbaarheid van contact-politieagenten in verschillende wijken heeft tot positieve resultaten geleid als het gaat om veiligheidsbevordering.

Een grote tekortkoming van de politieorganisatie is dat leidinggevend, de zogeheten projectleiders, maar ook contact-politieagenten zelf, in een te geringe mate inspanningen hebben geleverd om de burger ter kennis te stellen van de nieuwe veiligheidszorg. De meeste burgers zijn (de juist zo belangrijke actor volgens CP) onbekend met de gemeenschapsgerichte politiezorg en hebben vaak nog geen contact gehad met 'hun' wijkagent. Hierdoor kan de burger, volgens richtlijnen van CP, PP en DAP, niet of nauwelijks participeren aan de gezamenlijke bevordering van veiligheid in hun buurt of wijk. Omdat de meerderheid van de Kroatische burgers niet bekend is met de nieuwe veiligheidsaanpak, kan deze ook niet bijdragen aan bijvoorbeeld een gezamenlijke, preventieve probleemoplossing. De legitimiteit van het politiebeleid komt hierbij niet ten goede. Er is sprake van een (legitimiteits)crisis, alleen dan van de kant van de overheid. Een legitimiteitscrisis ontstaat volgens Van Braam (1986) op het moment dat de burger het gezag of het beleid niet meer als 'hun' beleid aanvaardt of accepteert. Echter vele burgers wordt niet eens de kans gegeven het beleid te aanvaarden als 'hun' nieuw veiligheidsbeleid. Dit zorgt ervoor dat legitimiteit geen adequate invulling krijgt in de implementatie van het nieuw politiebeleid. De nieuwe veiligheidszorg zou dus met alle inhoudelijke elementen gericht moeten zijn op de burger, op de gehele gemeenschap. Zonder representatieve maatschappelijke bekendheid kan het project niet worden aanvaard. Tevens kan de veiligheidsaanpak niet optimaal worden gerealiseerd en kunnen resultaten ter bevordering van de veiligheid, niet effectief worden behaald.

6.2 Structuur & positie

De Kroatische politie wordt (nog teveel) gekenmerkt door een gecentraliseerd bestuur, waarbij repressieve maatregelen een belangrijk onderdeel vormen van het politieel handelen. De structuur en positie van de Kroatische politieorganisatie en contact-politieagenten komen te weinig overeen met richtlijnen van de uitgewerkte concepten. Lager gepositioneerde actoren binnen het politieapparaat, zoals de contact-politieagenten en hun chefs, zijn verantwoording schuldig aan de commissaris, het is echter de vraag óf en op welke wijze deze op zijn beurt verantwoording aflegt aan zijn meerdere. De top van het politiebestedel heeft de touwtjes in handen en heeft daardoor veel vrijheid en beslissingsbevoegdheid. Dit kon worden vastgesteld naar aanleiding van de informatie verkregen uit de enquêtes en de interviews met contact-coördinatoren uit zowel Zagreb (de heer D. Kenfelja) als Velika Gorica (K. Kokić).

De Kroatische politieorganisatie wordt gestuurd door een aantal centrale actoren, namelijk door de minister van binnenlandse zaken op het nationale niveau en verschillende politiehoofdcommissarissen op het regionale/lokale niveau. Politieagenten zijn als het ware pionnen (opvolgende positie), die taken dienen te vervullen volgens richtlijnen opgesteld door leidinggevend (machtspositie). De politie wordt gekenmerkt door een hiërarchische structuur waarin een (jonge) contact-politieagent, als er geen sprake is van ondersteuning vanuit de top, weinig tot geen inbreng heeft op lokaal niveau.

Hierdoor kan effectieve implementatie van het preventief veiligheidsbeleid en samenhangende programma's niet of nauwelijks worden gerealiseerd. De in de gepresenteerde theoretische benaderingen ondersteunde, bottom-up methode komt in de Kroatische politieorganisatie nog te weinig aan het licht. De politieorganisatie en het veiligheidsbeleid worden respectievelijk gestuurd en vormgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (MUP). Deze gecentraliseerde structuur zorgt ervoor dat nationale belangen boven lokale belangen worden behartigd. Lokale problemen en knelpunten zijn dan ook vaak niet bekend bij het nationaal bestuur. Contact-politieagenten zijn logischerwijs wel op de hoogte van de lokale vraagstukken. Deze beschikken echter over geen of te weinig bevoegdheden en beslissingsautonomie om te participeren in het besluitvormingsproces en zelfstandig te functioneren binnen de lijnen van nationale wet- en regelgeving. Deze bevindingen lopen haaks met de beginselen van de nieuwe veiligheidsaanpak. Volgens de uitgangspunten van community en democratic policing dienen bepaalde bevoegdheden juist overgedragen te worden aan lokaal functionerende actoren, teneinde politiewerk effectief uit te kunnen voeren en de politieke dienstverlening te verbeteren daar waar nodig, daar waar de burger het meest baat aan heeft. Het is de vraag hoe lang het nog zal duren voordat het Kroatische politiebestedel niet alleen formeel, maar ook feitelijk van een in grote mate traditionele en autoritair gestuurde organisatie verandert in een moderne, democratische, sociale, transparante en voor de burger bereikbare instantie. Lokale politiefunctionarissen moet de mogelijkheid worden gegeven hun aandacht volledig te kunnen richten op het effectief en efficiënt uitvoeren van het nieuw veiligheidsbeleid en implementatie van verschillende preventieve instrumenten en programma's. De jarenlange communistische en hiërarchische staatstructuur en positie van actoren is bij de politieorganisatie dus nog in grote mate merkbaar. Actoren 'aanvaarden' nog steeds het gezag van hun meerdere, men 'durft' er vaak niet tegenop te gaan. Hierbij ontstaat de vraag, in hoeverre is het traditionele beleid en het gezag binnen de politieorganisatie nog legitiem, is er überhaupt wel sprake van legitimiteit? Traditionele politieagenten, die niet overtuigd zijn van de nieuwe veiligheidsaanpak, steunen in grote mate het bestaande gezag (verworven uit enquêtegegevens afgenomen onder contact-politieagenten uit zowel ZG als VG). Op basis hiervan zou aangenomen kunnen dat het gevoerde, traditionele beleid, legitiem is. Echter, niets is minder waar, contact-politieagenten zijn in grote mate overtuigd van de gebiedsgebonden veiligheidsaanpak en zien het oude beleid liever verdwijnen. Het traditionele, uitsluitend op toezicht en repressie gerichte beleid wordt niet meer aanvaard. Het traditionele beleid wordt meer uit persoonlijke angstgevoelens geaccepteerd (enquêtegegevens contact-politieagenten). Er wordt wel steeds meer invloed uitgeoefend op de opgelegde taken en bevelen. Hierdoor wordt de legitimiteit van het Kroatisch politiebestedel in twijfel genomen. Contact-politieagenten hebben andere voorkeuren betreft de uitvoering van het nieuw politiebeleid.

Bij de gemeente van Velika Gorica ligt het lokaal belang, het belang van de burgers voorop. Echter, de gemeente kan, wegens de staatsinrichting en -structuur weinig tot geen invloed uitoefenen op de lokale politieorganisatie. De gemeente blijft, zelfs met meer formele bevoegdheden en autonomie dan de lokale politie een ondergeschikte actor van het Kroatische superieure nationale bestuur (MUP).

Zoals aangegeven wordt de Kroatische politieorganisatie hoofdzakelijk centraal aangestuurd. Echter er kan al wel enigszins gesproken worden van een andere aansturing. Namelijk de Kroatische politieorganisatie kan op basis van de ondernomen beleidswijzigingen worden opgevat als een organisatie die ambities vertoont en deze ook gedeeltelijk heeft gerealiseerd richting een moderne en transparante organisatie. Het politieapparaat heeft bepaalde vooruitgangen gemaakt richting een westerse, democratisch gestuurde politieorganisatie waar op basis van preventie en sociale betrokkenheid wordt gehandeld.

De politieorganisatie, met name de contact-politie, tracht haar aanpak te hervormen naar een gemeenschapsgerichte werkwijze. Contact-politieagenten proberen zowel in Zagreb als in Velika Gorica steeds meer druk te leggen op hun leidinggevendens zodat zij meer vrijheid en beslissingsbevoegdheid krijgen. Contact-politieagenten zijn in grote mate overtuigd van de effectiviteit van de gebiedsgebonden werkwijze. Dit uit zich in de mate van betrokkenheid met burgers uit 'problematische-' en achterstandswijken, waarbij contact-politieagenten op regelmatige basis surveilleren. Door middel van wekelijkse huisbezoeken, regelmatige gesprekken met overlastgevers en directe burens is een bepaalde band geschept tussen de politie en burger. Het zijn deze ontwikkelingen die ervoor zorgen dat burgers een andere opvatting krijgen over de politie en hun veiligheidsaanpak. Politieagenten komen langs om een 'vriendschappelijk' gesprek te houden en niet om boetes uit te delen of een persoon direct mee te nemen naar het bureau. De burger is tevreden met het feit dat de overheid (MUP) nieuw beleid heeft vastgesteld en geïntroduceerd (zie onderzoeksresultaten onder paragraaf 5.3, sectie - tevredenheid burger over hulpverlening van en samenwerking met contact-politie). De Kroatische politie en haar nieuwe structurele en organisatorische ontwikkelingen hebben geleid tot een meer dynamische politieorganisatie. De drang naar vernieuwing, modernisering en transformatie bij de politieorganisatie is bij verschillende interne en externe actoren aanwezig en is gepoogd te realiseren door middel van een aantal veranderingen in de structuur en organisatie van het politiestelsel. Projecten zoals 'democratisering van de politie', 'hervorming van de educatiewijze van politieagenten' en de 'ontwikkeling van preventieve maatregelen' zijn ontwikkeld teneinde bij te dragen aan de transformatie van de gehele politieorganisatie en werkwijze.

Democratisering politie

Er zijn verschillende redenen voor het plannen en doorvoeren van het project '*Demokratizacija policije*' (Faber 2003 p:10) ofwel democratisering van de landelijke Kroatische politieorganisatie volgens beginselen van 'democratic and accountable policing' en 'community policing'. Het project heeft tot doel het bestaande politieapparaat te reorganiseren naar een competente politieorganisatie die zich kan meten met verschillende landen uit de Europese Unie, door middel van het aanpakken van de interne politieke organisatiestructuur in Kroatië. Om verder te kunnen met het analyseren van onderzoeksresultaten en verbanden te kunnen leggen met de theorie, dient eerst het begrip 'democratisering' te worden uiteengezet. Hierbij wordt gelet op welke wijze de Kroatische politieorganisatie invulling heeft gegeven aan de uitgewerkte theoretische modellen en de elementen van 'modern policing'.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft zich gericht, in het vinden van relevante antwoorden betreft democratisering, op verschillende relevante gegevens, maar nog belangrijker op het organiseren van bijeenkomsten met een aantal functionarissen uit Duitse, Nederlandse en Engelse politieorganisaties. Deze communicatieve bijeenkomsten hebben het mogelijk gemaakt een beeld te kunnen vormen van een democratisch opererende politieorganisatie. Na een aantal wijzen lessen te hebben gevolgd, heeft het Kroatisch politiebureau een referentiekader kunnen vaststellen over welke hoofdkenmerken een democratische politieorganisatie dient te omvatten. Een moderne, democratische politieorganisatie is, zoals in Duitsland, Nederland en/of Engeland, gebaseerd op een professionele, teamgeoriënteerde, antidiscriminerende, effectieve en efficiënte manier van werken. Ook in Kroatië vormen deze aspecten een basis als het gaat om het opzetten van een 'gezonde', goed functionerende organisatie, volgens inzichten van onder andere community policing.

De aangegeven kenmerken vormen een kader van kwalitatief goede grenzen en voorwaarden waar elke West-Europese politieorganisatie zich aan dient te houden teneinde problemen en knelpunten op een adequate manier op te kunnen lossen. De actuele status van het Kroatische politieapparaat is dat men al enige tijd bezig is veranderingen door te voeren. Er kan worden aangenomen dat de politie zich in een stadium bevindt van een zogeheten reorganisatieproces ofwel 'reformski proces'. Het hervormingsproces geeft aan dat de landelijke politie, of in ieder geval sommige actoren gewillig zijn om West-Europese strategieën, visies, concrete projecten en activiteiten te implementeren en realiseren in het eigen systeem. Het volgen van de organisatorische voorbeelden van politieapparaten in Duitsland, Nederland en Engeland, geeft de mogelijkheid om in de Kroatische politieorganisatie daadwerkelijke stappen te kunnen ondernemen. Het ondernemen van bepaalde stappen vergt echter ook een hele omslag in het structurele en culturele werkproces van de individuele politieambtenaar. Dit is duidelijk geworden aan de hand van uitgewerkte theorieën die een fundament vormen voor de (democratische) reorganisatie van de politie en haar ambtenaren. Hoe complex en lastig van aard de nodige omslagen ook zijn, ze zijn gewoonweg nodig. Om te beginnen op de plek waar het leerproces van start gaat, namelijk in het onderwijs en educatie van de 'jonge', opkomende generatie (gemeenschapsgerichte) politiefunctionarissen. Aan de jonge generatie politieagenten dient te worden overgedragen dat een ongelijke en corrupte dienstverlening en behandeling van burgers ontoelaatbaar is in een democratische politieorganisatie, waarbij controle en verantwoording een grote rol spelen. Tevens dient duidelijk te worden gemaakt dat corruptie en onwettelijk gedrag van politieagenten hard wordt aangepakt in de vorm van sancties of schorsingen. Het concept van 'democratic and accountable policing' pleit dan ook voor effectieve rechtsmiddelen (redress) om incompetent en corrupte politieambtenaren te sanctioneren. In een democratisch en legitiem politieapparaat is geen ruimte voor corruptie en misbruik van macht (geweldsmonopolie).

Hervorming educatie politie

Het doorvoeren van bepaalde veranderingen, in welke maatschappelijke of private organisatie dan ook, is geen gemakkelijk proces. Het vergt tijd en moeite voor de directe en indirecte betrokkenen. Het doorbreken van een vaste, jarenlange politiecultuur is geen eenvoudige zaak. Echter om het integratieproces in lijn met het Duitse, Nederlandse en/of Engelse politiemodel te realiseren dient op de eerste plaats de Kroatische politieke cultuur gewijzigd te worden. Veranderingen in de Kroatische politieorganisatie zijn nodig en vereisen organisatorische, structurele, maar nog belangrijker, culturele aanpassingen. Op welke wijze kun je deze basisaspecten beter aanpakken en wijzigen dan, om onderaan, op het eerste niveau te interveniëren. Aanpassing van scholing en onderwijs van toekomstige politieambtenaren (MUP RH, Zagreb 2003) kan worden gezien als een goede stap richting een professionele en resultaatgerichte organisatie. De maatschappij als geheel is aan het veranderen, verwestern zoals men in Kroatië aangeeft. Dit is nog reden meer om ook bij de politie te beginnen met een daadwerkelijke hervorming van het politieke systeem. Een goed georganiseerde politieorganisatie is in staat zich, in lijn met de vastgestelde reorganisatiekaders, aan te passen (responsiveness). De wijze van het onderwijs op politiescholen vereist structurele verandering, om dit hele verandering- en aanpassingsproces te kunnen realiseren. Echter met deze aanpassing worden uitsluitend de aankomende, jonge politieambtenaren volgens de nieuwe visie en methode 'getraind'. Teneinde de traditionele cyclus tevens in de kern kwalitatief te doorbreken, uitgaande van het feit dat veel politieagenten nog een aantal jaar hun dienst zullen vervullen, zijn ook verschillende soorten van tussentijdse scholing nodig. Bijvoorbeeld cursussen in gedragsontwikkeling en deskundigheidsbevordering naar West-Europese richtlijnen (verbetering service delivery).

Van contact-politieagenten wordt naar aanleiding van het volgen van verschillende trainingen en cursussen verwacht een bepaald preventief gedrag te ontwikkelen en volgens deze kenmerken te handelen. Kenmerken van de veiligheidsaanpak op het uitvoeringsniveau, of met andere woorden op straat, wanneer de contact-politieagent in aanraking komt met burgers bestaan uit:

- het aannemen van een holistische gedachtegang
- aandacht dient te worden gelegd op communicatie;
- het werk dient gepland en op basis van teamwerk te worden verricht;
- er dienen regelmatig overleggen te worden gevoerd met collega's;
- het aangaan van samenwerkingsverbanden en netwerken met andere sleutelfiguren is van groot belang;
- veranderingen niet alleen mondeling beloven, daden zijn belangrijk;
- ontwikkeling reactievermogen op de informatie die in de buurt te vinden is.

Sommige kenmerken, zoals het aangaan van een gesprek (communicatievaardigheden), zijn nog in te geringe mate ontwikkeld en worden in onvoldoende mate beheerst. Functioneren op basis van gepland werk, een uitgestippelde dagelijkse routine wordt niet of nauwelijks nageleefd. Hierdoor worden bepaalde taken niet vervuld, waardoor de effectiviteit van het politiewerk wordt verminderd. Tevens zijn contact-, maar ook traditionele politieagenten niet goed in staat samenwerkingsverbanden aan te gaan of netwerken te vormen. Men weet niet goed hoe te beginnen. Ook hier ontbreekt aan know-how en beheersing..

Ontwikkeling preventieve maatregelen

Het politiewerk wordt in Kroatië gekenmerkt door de basispolitiezorg en specialistische taken (Politiewet december 2000 – Zagreb). De basispolitiezorg wordt in Kroatië met voldoende regelmaat ingezet naar aanleiding van meerdere, relatief kleinere incidenten, echter dit vindt niet altijd op de juiste wijze plaats. De specialistische taken worden onvoldoende en tevens op een inadequate manier ingezet. De meeste activiteiten en maatregelen worden pas ingezet en toegepast op het moment dat het kwaad al is geschied, de politieagenten zitten dus niet aan de voorkant van het probleem, zoals dat in het concept van problem-oriented policing wordt benadrukt. Deze wijze van functioneren dient te worden gewijzigd, men dient zich meer te concentreren op het toepassen van preventieve maatregelen, zodat ongelukkige incidenten minder kans van slagen hebben. Ondanks het feit dat verschillende statistieken en cijfers van de gehele Kroatische politie positieve resultaten laten zien, het gevoel bij burgers, media en overige organisaties blijft, in het kader van de criminaliteitsbestrijding en veiligheidsbevordering, in grote mate negatief. De landelijke politiedienst is bekend met de noodzaak tot veranderingen in de verhoudingen tussen repressie en preventie. Toename van de ontwikkeling en toepassing van meer preventieve maatregelen is een vereiste. Repressie is een verouderde werkwijze die overduidelijk zijn vruchten heeft afgeworpen in het oude communistische bestuursstelsel. Het grootste verschil met West-Europese landen is dan ook de zojuist genoemde verhouding tussen repressie en preventie. Terwijl in West-Europese landen de nadruk ligt op het oprichten van steeds meer sociale organisaties, instituties en coördinerende organen, ter verbetering en handhaving van de veiligheid in samenwerking met de politie, hanteert de Kroatische politie in dat opzicht nog teveel repressieve maatregelen. Hierbij gaat de effectiviteit en efficiëntie in het bereiken van goede resultaten verloren. Daarbij komt dat de Kroatische politie volgens uitgangspunten van IP, nog onvoldoende beschikt over moderne technologieën, technieken en werkwijzen om problemen en veiligheidsvraagstukken op een goede en preventieve manier aan te kunnen pakken. Politieagenten van de 'oude kern' hebben zich de nieuwe veiligheidsaanpak nog niet eigen gemaakt.

Kortom, ondanks het feit dat de politieorganisatie zich in een reorganisatieproces bevindt en bepaalde projecten ook deels heeft doorgevoerd, is het van belang aan te geven dat de politieorganisatie nog ver van huis is. De reorganisatie en omslagen zoals deze tot op heden hebben plaatsgevonden zijn nog onvoldoende om het Kroatische politieapparaat democratisch en legitiem te noemen volgens richtlijnen van *democratic and accountable policing*, *community*, *problem-oriented* en *intelligence-led policing* zoals ze worden uiteengezet door Trojanowicz en Bucqueroux, Bayley en anderen. Er ontbreken nog vele basisaspecten en kenmerken die een politieorganisatie zoals in Duitsland of Nederland, democratisch, legitiem, bottom-up en lokaal gestuurd maken. Eén van de grootste en fundamentele belemmeringen voor een goed doorvoerbare reorganisatie van het Kroatische politieapparaat vormt de wijze van de staatsinrichting. De staatsinrichting wordt gekenmerkt door een centrale structuur en een top-down organisatiebenadering. Terwijl de nadruk van de uitgewerkte ‘models of policing’ juist ligt in het zo lokaal mogelijk benaderen van buurtproblemen, door middel van integraal veiligheidsbeleid waaraan creatieve wijkagenten, burgers en overige actoren deel uitmaken. Projecten zoals de democratisering en educatiehervorming van de politie, de ontwikkeling van preventieve maatregelen, het overdragen van verschillende bevoegdheden, zijn zeer goed op papier uitgewerkt en worden in theoretische zin zeer goed doorgevoerd. Echter in de praktijk is van implementatie van deze, maar ook andere projecten nog maar weinig te zien. Het beleid wordt dus ten dele uitgevoerd, het ontbreekt aan toezichthouding en controle dat het beleid ook daadwerkelijk wordt geïmplementeerd. Leidinggevendend beschikken in verhouding tot de positie van contact-politieagenten over teveel macht en autonomie om zich iets aan te trekken van hun visies. Er is simpelweg geen ondersteuning vanuit de top om het politiebeleid te implementeren volgens vastgestelde richtlijnen in 2000. Contact-politieagenten worden vaak geconditioneerd in hun optreden door de top als het gaat om de uitvoering van de nieuwe veiligheidszorg. Dit is duidelijk geworden doordat contact-politieagenten niet continu aanwezig kunnen zijn in hun rayonnen en daardoor hun diensten niet optimaal kunnen verlenen aan de burger. Bevoegdheden zijn nog in een te grote mate gecentraliseerd, waardoor de lokaal gerichte contact-politieagent weinig inbreng heeft en zo goed als geen invloed kan uitoefenen op de uitvoering van individuele politietaken. De lokale werkwijze van de politie wordt nog te weinig toegepast, er is geen sprake van een daadwerkelijke bottom-up benadering van het politiewerk zoals dat wordt uiteengezet in de concept van *community policing* en *democratic and accountable policing* (DAP).

6.3 Samenwerking en netwerken

Sociaal-politieke relaties

In het concept ‘gemeenschapsgerichte politiezorg’ speelt de contact-politieagent, de wijkagent, een centrale rol. Hij is degene die in de dagelijkse praktijk, samen met de wijkteamchef de veiligheidsaanpak concrete invulling geeft. Elke contact-politieagent draagt zorg voor zijn eigen wijk en burgers. Daarmee vormt de wijkagent dé schakel in het creëren van goede relaties met burgers. Gepresenteerde theoretische inzichten uit hoofdstuk drie benadrukken dat goede communicatie- en informatieuitwisseling, sleutelpunten vormen voor het onderhouden van kwalitatieve wederzijdse relaties, waarbij mogelijke samenwerkingsverbanden en netwerken het resultaat zijn. Contact-politieagenten proberen als een soort (netwerk) manager, op basis van gevoelsmatige betrekkingen een gezamenlijke identiteit tussen burger en politie te ontwikkelen, immers de burger reageert vanuit een bepaalde gevoelsmatige staat. De informatiepositie van de (wijk)agent wordt in Kroatië steeds belangrijker.

Een goede informatiepositie is een *conditio sine qua non* voor een effectief gebiedsgebonden optreden. Kennis van de wijk en hetgeen wat er in die wijk plaatsvindt, is van doorslaggevend belang voor de effectiviteit en efficiency van zijn optreden. In het wijkgericht werken is de agent daarenboven een zogeheten netwerker die op basis van zijn ‘netwerkvaardigheden’ een enorme bijdrage kan leveren aan de veiligheidszorg in een bepaald gebied.

Contact-politieagenten in Zagreb en Velika Gorica zijn verschillende samenwerkingsverbanden en netwerken op een formele, dan wel informele basis aangegaan met verschillende lokale actoren. Hierin bekleed de burger de belangrijkste rol, gevolgd door de gemeente, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties etc.. De gemeenschapsgerichte veiligheidsaanpak stelt de contact-politieagenten, wegens hun aanwezigheid in de wijken, in staat beter in te spelen op de aanwezige problematiek. Het persoonlijk contact met bewoners en in bepaalde gevallen met mogelijke daders en plegers, zorgt ervoor dat bepaalde knelpunten en problemen relatief eerder worden gedetecteerd. Hierdoor wordt door zowel contact-politieagenten uit Zagreb als Velika Gorica, geprobeerd zoveel mogelijk preventieve maatregelen te treffen teneinde de problemen adequaat aan te pakken, óf minder serieuze gevallen die later in mogelijk zwaardere delicten eindigen, te voorkomen. Deze werkzaamheden verlopen in lijn met de inzichten van community policing. De burger wordt dus door contact-politieagenten op een zo lokale en informele manier benaderd, om problemen snel en effectief aan te kunnen pakken. Echter de samenwerking en coöperatie met de burger als ook andere actoren, verloopt niet geheel volgens vastgestelde beleidslijnen. Contact-politieagenten zijn te weinig aanwezig om goede banden te kunnen onderhouden. In Zagreb krijgen contact-politieagenten vaker de kans om in hun rayon te surveilleren en contacten te leggen met buurtbewoners. Terwijl contact-politieagenten in Velika Gorica, met zes man, niet in staat zijn dagelijks contacten te leggen met buurtbewoners en samenwerkingsverbanden te ontwikkelen. Bovendien worden contact-politieagenten zowel uit Velika Gorica als Zagreb ingezet in de basispolitiezorg. Dit betekent dat er bijna geen politieagenten overblijven in Velika Gorica om gebiedsgebonden taken uit te voeren. Behalve de geringe samenwerking die wordt verleend aan contact-politieagenten, krijgt de burger weinig hulpverlening en samenwerking van de contact-politie. Doordat de politie, met name de contact-politie geen of te weinig inspanningen levert om de burger adequate hulpverlening te bieden, zal de burger tevens geen samenwerking willen verlenen aan de politie.

De burger voelt zich benadeeld en in de steek gelaten door een organisatie die deze op professionele wijze en ten alle tijden dient te beschermen en de sociale veiligheid dient te bevorderen. Met andere woorden, de leiding van de Kroatische politie verwaarloost één van de fundamentele uitgangspunten van community policing, namelijk de burger staat niet voorop. Men handelt niet vanuit de behoefte van de burger, maar vanuit de behoefte van de leidinggevend. Deze aspecten dragen dan ook niet bij aan de ontwikkeling van een goede samenwerkingsrelatie tussen politie en burger. Burgers zullen zich op deze wijze niet open stellen voor contact-politieagenten die doormiddel van gesprekken aan essentiële informatie dienen te komen. Burgers zullen geen eenzijdige relatie met de politie aangaan terwijl, op het moment dat zij de politie daadwerkelijk nodig hebben, deze niet eens de moeite nemen om te interveniëren of preventief polshoogte te komen nemen van de situatie. Het niet kunnen uitvoeren van eigen gebiedsgebonden taken en programma’s heeft dus zowel voor de contact-politieagent, als voor de burger nadelige gevolgen. Burgerlijke ongeloofwaardigheid in de contact-politie als een goed functionerend systeem, zal de coöperatie en daarmee de informatieuitwisseling met de contact-politie blijven belemmeren als de situatie ongewijzigd blijft. Met sommige organisaties, zoals verschillende gemeentelijke diensten is er zelfs nauwelijks contact. Ondanks het feit dat samenwerking met bepaalde organisaties en sommige burgers niet erg soepel verloopt, wordt er toch geprobeerd om tijdens informele vergaderingen en gesprekken in de wijken een bepaalde band op te bouwen, waardoor het in

de toekomst mogelijk beter zou kunnen gaan. Deze ongelukkige situatie komt voort uit het feit dat contact-politieagenten door het politiebureau vaak niet de kans en ruimte wordt gegeven continu aanwezig te zijn in hun contact-rijen. Deze belemmering zorgt voor vele implementatieproblemen van het project. Van contact-politieagenten wordt verwacht ondersteuning te bieden aan collega's uit de basispolitie. Deze taken worden binnen het politieapparaat belangrijker gevonden. Het is duidelijk dat vele traditionele politieagenten geen of weinig waarde hechten aan de preventieve, gebiedsgebonden werkwijze, men volgt de perceptie van leidinggevend. Het is dan ook van essentieel belang dat leidinggevend meer steun bieden aan de contact-politie. Politiecommissarissen zijn actoren die een voorbeeldfunctie vervullen en die de centrale gedachtegang van traditionele politieagenten kunnen veranderen. Leidinggevend, binnen het Kroatisch politieapparaat, worden onvoldoende aangepakt en gecontroleerd. Hierdoor kunnen zij in te grote mate volgens persoonlijke voorkeur handelen waardoor er te weinig vrijheid en ruimte aan de contact-politieagenten wordt gegeven. Als de top, de leidinggevend, op deze centralistische en autoritaire wijze blijven functioneren, zal de gemeenschapsgerichte politiezorg, niet of nauwelijks invulling krijgen zoals die is vastgesteld in het nieuw politiebeleid. Een gelijkwaardige samenwerking tussen verschillende interne en externe actoren zal op deze manier niet worden gerealiseerd. De mate van het functioneren op de geschetste wijze, verloopt niet in samenhang met de uitgewerkte modellen. CP benadrukt een gelijkwaardige en horizontale samenwerking tussen leidinggevend en wijkagenten. Alleen op deze manier kunnen effectiviteit en efficiency van het preventieve politiewerk worden verhoogd.

Macht-, afhankelijkheid- en onderhandelingsrelaties

De mogelijkheid om contact-politieagenten elders in de politieorganisatie in te zetten komt voort uit het feit dat leidinggevend enigszins sceptisch zijn tegenover de nieuwe werkwijze en nog niet helemaal overtuigd zijn van de mogelijk haalbare resultaten. Het politiebureau wenst graag resultaten op korte termijn te zien. Echter volgens uitgangspunten van community policing kunnen bij de gemeenschapsgerichte aanpak de meeste resultaten pas op een langere termijn worden onderscheiden. Hierin uit zich dan ook het verschil met de repressieve aanpak, waarbij politieagenten op basis van het blussen van branden veel resultaten kunnen behalen, maar de kern van het probleem eigenlijk nooit aanpakken. De contact-politie wordt dus niet erg serieus genomen door de rest van de collega-politieagenten. Tevens gebruiken leidinggevend hun status en macht om de verdeling van de contact-politieagenten naar eigen hand te draaien (enquêtegegevens contact-politieagenten uit ZG en VG). Contact-politieagenten proberen op hun beurt in bepaalde zin te onderhandelen om alsnog bepaalde taken op het eigen rayon te kunnen volbrengen. Dit alles verloopt in een bepaalde onderhandelingscyclus die alleen verbroken kan worden door een wijziging van gedachtegang van een aantal leidinggevend. Wanneer zij de contact-politie als een serieuze en effectieve, op preventie gerichte politieke veiligheidsaanpak ervaren, zullen andere politiefunctionarissen zeer waarschijnlijk tevens hun gedachtegang aanpassen, als de top meegaat, gaat de rest ook mee. Daarom is het van groot belang om in eerste instantie het politiebureau te overtuigen van de effectiviteit van de nieuwe veiligheidsaanpak. Contact-politieagenten uit zowel Zagreb als Velika Gorica hebben op het eerste gezicht een positieve verstandhouding met hun commissaris, echter in gevallen dat ze steun dienen te genieten wordt deze vaker ontzegd dan gegeven. Dit zorgt niet alleen voor interne conflicten en afhankelijkheden, contact-politieagenten kunnen hun taken niet of nauwelijks uitvoeren waardoor opnieuw de burger wordt benadeeld. De interne strijd om vrijheid en macht tussen respectievelijk contact-politieagenten en leidinggevend komt de gemeenschapsgerichte politiezorg niet ten goede.

Er wordt door de politieleiding teveel aandacht besteed aan gedragsbepaling van contact-politieagenten. De leiding dient die aandacht en deskundigheid te richten op de uitvoering en implementatie van het politiebeleid en samenhangende programma's om de veiligheid te bevorderen, dát is waar het om gaat. Er is vanaf 2000, vanaf de vaststelling van het politiebeleid, teveel tijd en inspanning verloren gegaan aan de conditionering en beïnvloeding van de contact-politie en hun taken. Leidinggevendenden handelen in te grote mate op basis van hun persoonlijke voorkeur en te weinig op het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren en vormgeven van het politiebeleid. Er ontbreekt, op basis van de beginselen van governance and accountability of policing, op dit moment nog teveel aan een professionele sturing van het politiewerk. Het beleid is niet of nauwelijks bespreekbaar en daarmee nauwelijks beheersbaar. Door matige beleidsplanning zijn democratische controle op de politie en een betere werkplanning bij de politie niet of nauwelijks haalbaar. De politieleiding benut de wetenschappelijke kennis en 'good practices' van elders, maar ook de expertise en de kennis op de werkvloer niet.

Intentionele en structurele interacties

De nieuwe veiligheidsaanpak, wordt door de grote meerderheid agenten in Zagreb en door alle contact-politieagenten in Velika Gorica effectief geacht. Dit omdat dat men (in de optimale situatie) continu aanwezig zou kunnen zijn in de betreffende wijken. Echter in de praktijk, zoals hierboven uiteengezet, wordt contact-politieagenten niet de kans gegeven om dagelijks hun routine uit te voeren. Een belangrijk sleutelaspect van community policing wordt daardoor niet gerealiseerd, de wijkagent kan zijn rol als een vast aanspreekpunt niet vervullen. De eerder genoemde herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie komt hierbij in het geding. De dagelijkse uitwisseling van informatie zou kunnen zorgen voor een wederkerige en zingevende communicatie en interactie (consultation), waar zowel de burger als de politieagent veel baat bij kunnen hebben. Contact-politieagenten zijn door hun benaderingswijze, door de informele contactlegging met verschillende actoren, wel in staat collega basispolitieagenten te helpen relevante informatie te vergaren. Deze interactie kan structureel of intentioneel van aard zijn. De intentionele interactie komt tot uiting in de routinematige, proactieve gesprekken met bewoners, de lokale caféhouder, de bakker, werknemers in de supermarkt, basis- en kleuterschoolleraars etc.. De wijkagent vraagt naar bepaalde nieuwtjes, wat er zoal gaande is in de wijk, of er eventueel problemen zijn geweest, of dat alles juist soepel verloopt. Zijn actie heeft verschillende reacties tot gevolg. Soms geven actoren meer los dan verwacht, maar soms zijn sommige actoren niet eens bereid zijn te praten.

Als gevolg van het jarenlang gevoerde repressieve systeem, nog uit de tijd van het vroegere Joegoslavië, was men na de invoering van het project niet zeer spraakzaam en gewillig gezien te worden met een persoon in blauw uniform. Contact-politieagenten zetten zich in voor een verandering van het heersend referentiekader onder de burger. Men is vanaf 2000 structureel te werk gegaan, er is namelijk veel aandacht besteed om de gemeenschap te bereiken met gesprekken, buurtacties en bijeenkomsten. Het beeld dat men contextueel had gecreëerd tijdens het jarenlange, repressieve politiestelsel werd en wordt nog steeds door contact-politieagenten gepoogd aan te passen. Het is met name voor jonge kinderen van belang dat zij al op vroege leeftijd inzien dat de politie geen vijand, maar vriend is. Er worden in verschillende kleuterscholen programma's gehouden waarbij de contact-politieagent kennis komt maken met de kinderen en deze op een vriendschappelijk wijze benaderd.

Sinds de invoering van het project in 2003 en 2005, is de burger bereid opener te praten, tijdens de conversatie wordt niet uitsluitend gesproken, zoals in het begin, over dagelijkse dingen in het leven.

De burgers zijn transparanter geworden, dat houdt in dat men bereid is om actuele problemen en knelpunten in de wijk samen met de wijkagent en mogelijk andere actoren te bespreken en gezamenlijk naar bepaalde oplossingen te zoeken. Deze ontwikkelingen laten zien dat de burger gewillig is samen te werken. De contact-politie heeft met haar onregelmatige aanwezigheid in buurten en wijken toch kunnen zorgen voor een relatief goede bijdrage en verschuiving van de in het begin zo gesloten, naar een steeds meer open gemeenschap. Dit is een grote stap vooruit voor de verschuiving van de repressieve politieaanpak naar de gebiedsgebonden werkwijze. Dit draagt bij aan implementatie van de nieuwe veiligheidsaanpak. Door middel van sociale betrokkenheid, betere samenwerkingsverbanden en netwerken kunnen zij voorzien in een nog betere, preventieve veiligheidsbevordering, volgens uitgangspunten van CP.

Resultaatgerichtheid

De gehele politieorganisatie en met name contact-politieagenten spannen zich in, in het kader van het nieuw veiligheidsprogramma, opgesteld volgens kernelementen van de uitgewerkte models of policing, voor een effectief en daadkrachtig optreden. Doordat de burgers en andere actoren deze inspanning ervaren, zijn deze sneller bereid samen te werken en relevante informatie uit te wisselen, die contact-politieagenten op hun beurt mogelijk nodig hebben voor het oplossen van een bepaald probleem of knelpunt. Organisaties en actoren waarmee men niet of nauwelijks samenwerkt, echter wél mee wenst (beter) te coöpereren zijn gemeentelijke diensten, zoals de communale en gemeentelijke gezondheidsdienst. Samenwerking met verschillende sociale instanties, zoals de sociale dienst en jeugdzorg verdient tevens meer aandacht. De samenwerking en partnerschap tussen de politieorganisatie, met name de contact-politie en rechtsprekende organen in Zagreb en Velika Gorica is slecht te noemen. Contact-politieagenten hebben met rechtbanken en betreffende rechters een zodanige relatie, dat men bij zittingen wordt gehoord op een vergelijkbare manier als de aangehouden dader(s). Er wordt erg kritisch gekeken naar hun functioneren, het werk van contact-politieagenten wordt in vele gevallen zelfs in twijfel genomen, waarbij de contact-politeagent elke stap dient te verantwoorden en zodoende het gevoel creëert van vijandigheid en non-collegialiteit. Verder zijn burger geïnitieerde verenigingen en stichtingen die zich inzetten voor mensenrechten, milieuvraagstukken en de bevordering van verschillende maatschappelijke vraagstukken van groot belang voor de gemeenschap, deswege dient het samenwerkingsverband ook met deze organisaties te worden geïntensiveerd om gezamenlijk betere resultaten in de maatschappij de bereiken.

Het beter en sneller kunnen oplossen van bijvoorbeeld inbraken, mishandelingen, bedreigingen, geweldplegingen, overlast, agressief verkeersgedrag en andere incidenten en voorvallen die van invloed kunnen zijn op het veiligheidsgevoel bevordert de gehele dienstverlening (service delivery) van de politieorganisatie. Behalve de bevordering van de dienstverlening is het van groot belang dat politieambtenaren een goede opleiding genieten. Professionele en deskundige politieagenten zijn in staat kortzichtige en starre opvattingen te doorbreken die mogelijk jarenlang de politiecultuur en structuur hebben bepaald. Een moderne gedragscode met een optimalisering van communicatievaardigheden en onderhandelingsstrategieën dragen bij aan het realiseren van de gewenste resultaten. Toename van ambtelijke, ondernemende vaardigheden binnen de politieorganisatie zou de drang tot vernieuwing en innovatie kunnen verhogen.

Een conservatieve en klassieke bureaucratie hebben volgens 'democratic en accountable policing', maar ook andere uitgewerkte politiemodellen geen plaats meer in de toenemende complexe en dynamische maatschappij.

Bij intelligence-led policing staat de criminaliteitsanalyse centraal, het heeft een leidende positie op zowel het strategische, tactische als operationele niveau.

De Kroatische politieorganisatie hecht in het kader van het nieuw politiebeleid, grote waarde aan proactieve recherche. Het verzamelen van informatie over daders en hun criminele activiteiten neemt een belangrijke plaats in, in de taakvervulling van de politieagent. Traditionele, maar met name contact-politieagenten spannen zich in om betere inzichten te krijgen in de ontwikkelingen van de criminaliteit die zich in de steden afspeelt. De Kroatische politie is echter op basis van inzichten van IP, nog onvoldoende een voorspeler in het creëren en opvolgen van nieuwe interne of externe vaardigheden en expertises. Contact-politieagenten hebben door het lokaal functioneren vaak wel ideeën over de benadering van bepaalde knelpunten, echter deze worden beperkt in hun handelen door geen of te geringe financiële en fysieke steun vanuit de top van de organisatie. Opnieuw vormt steun vanaf de top een belemmering voor de ontwikkeling van preventieve vaardigheden en uiteindelijk het behalen van effectieve resultaten.

Een preventief programma van het nieuw veiligheidsbeleid waar sommige burgers zowel in Zagreb als in Velika Gorica mee bekend zijn, wordt gekenmerkt door een wijze van (zelf)bescherming die de politie biedt als het gaat om diefstallen en inbraken in woningen. Het is een netwerk tussen de overheid, maatschappelijke instellingen en bewoners die werken aan het versterken van weerbaarheid van buurten (landelijk rapport van preventieve programma's 2004-2005 – Programi prevencije PUZ). De politie probeert door middel van preventieve activiteiten de burgerlijke oplettendheid te stimuleren, waarbij men door een zelfstandig en controlerend optreden criminele activiteiten kan helpen voorkomen. Dit programma loopt in lijn met democratic and accountable policing, waarin de participatie van de burger een grote rol speelt. Het programma 'Veilig wonen' (Dobar susjed – siguran stan', in de vrije vertaling 'Goede buren – een veilige woning'), stimuleert de ontwikkeling van een wederzijdse relatie tussen burgers ofwel buurtbewoners in wijken. Door het aangaan en het onderhouden van goede onderlinge (vertrouwen) relaties kunnen burgers elkaar helpen in het voorkomen van bepaalde delicten in de wijk. De politie stimuleert burgers door middel van gesprekken en buurtposters gezamenlijk met de politie zogeheten 'beveiligers' van de wijk te worden. Het is de bedoeling dat burgers elkaar beter leren kennen waardoor een saamhorigheidsgevoel wordt gecreëerd. Dit gevoel dient de behoefte te vergroten zichzelf, maar ook elkaar te beschermen, zodat men door het beter opletten van wat zich in de buurt afspeelt, twijfelachtige en verdachte gebeurtenissen en personen rechtstreeks kan rapporteren aan de politie. Het doel van dit preventief instrument is het vergroten van een strategisch, informeel netwerk waarbij de burger een bewuste, controlerende rol inneemt ter bescherming van zichzelf maar ook zijn naasten. Middels het preventief programma 'Veilig wonen' kan de kwaliteit van relaties tussen buren in wijken worden verbeterd, de banden van de gehele buurtgemeenschap kunnen worden versterkt en diezelfde gemeenschap kan hierdoor zijn kansen van zelfbescherming tegen criminelen vergroten. Contact-politieagenten hebben in verschillende, maar met name in risico-wijken, posters verspreid.



Figuur 6: Poster van het preventief programma 'Veilig wonen'

Een ander preventief programma waarmee de politie zich bezighoudt is de zogeheten 'Znam, mogu, hocu' ofwel 'Ik weet, kan, wil'. Dit programma wordt sinds 2005 in Zagreb georganiseerd, het is een samenwerkingsverband tussen de politie Zagreb en de gemeente van de stad Zagreb, in het bijzonder de stadsafdeling voor welzijn, arbeid en sociale zekerheid en de stadsafdeling voor onderwijs, cultuur en sport.

Dit programma, gericht op kinderen en jeugd, is opgezet om jeugdigen in de stad verschillende alternatieven te tonen waarmee ze zich bezig kunnen houden, en daardoor niet op straat eindigen. Verschillende publieke actoren en maatschappelijke organisaties nemen, naast de politie en gemeente, deel aan dit preventieve programma. Het doel van het programma is jongeren doormiddel van verschillende schoolbezoeken en in het bijzonder een aantal dagen in het jaar middels een beurs 'Sajam mogucnosti' ofwel 'Beurs van mogelijkheden' op het terrein van de politieacademie, met verschillende kraampjes van sportverenigingen en andere organisaties, te stimuleren zich met verschillende sportieve en/of educatieve activiteiten bezig te houden. Hierbij wordt aandacht gelegd op het belang van een gezond en actief leven, zonder drugsgebruik. Tevens worden kinderen bekend met de contact-politie en de nieuwe gebiedsgebonden werkwijze. Dit preventief programma tracht door onderwijs en spel, kinderen bewust te maken voor de gevaren van de huidige maatschappij. Drugsgebruik neemt onder jeugdigen, volgens cijfers uit politierapporten, namelijk toe. De politie en samenwerkende actoren trachten middels het programma in te grijpen en drugsgebruik onder jongeren te voorkomen, voorkomen is immers beter dan genezen. Het programma gaat tevens in Velika Gorica van start in oktober 2007. Politieambtenaren en leraren van het 'Informatief Centrum voor Preventie', contact-politieagenten uit Velika Gorica en de gemeentambtenaren van Velika Gorica, van de afdeling Sociale Zaken en Onderwijs, zijn een samenwerkingsverband aangegaan voor de doorvoer van het programma in de stad. Tevens wordt er in oktober de eerste Beurs van mogelijkheden gehouden.

Zoals hierboven weergegeven, zijn verschillende programma's ontwikkeld en doorgevoerd in de Kroatische maatschappij ter bevordering van de veiligheidssituatie door middel van resultaatgerichte, preventieve maatregelen. De projecten hebben dan ook daadwerkelijk effect onder burgers die ervan op de hoogte zijn. Een ander, relatief groot deel van de gemeenschap is niet op de hoogte van dit soort programma's waardoor deze burgers niet worden bereikt en dus ook niet in staat zijn samen te werken. De mate van wisselwerking van informatie en daarmee de bereikbaarheid en participatie van burgers speelt echter wel een essentiële rol in de preventieve gebiedsgebonden werkwijze. Het politiebeleid komt dus door onvoldoende burgerlijke betrokkenheid onvoldoende tot zijn recht. Voordat de gehele maatschappij niet op de hoogte is van het nieuw politiebeleid en alle samenhangende programma's, kan niet gesproken worden van een goede implementatie en uitvoering van de vastgestelde politiebeleidrichtlijnen in het kader van community, governance and accountability of policing. Op deze manier wordt niet gehandeld op basis van democratische en verantwoorde effectiviteit- en efficiencycriteria van de gemeenschapsgerichte politiezorg.

6.4 Bevoegdheid- en verantwoordingsrelaties

In het kader van de gepresenteerde theoretische modellen is de bevordering van veiligheid een gezamenlijke inspanning van een ieder. Dit vraagt dan ook grote inzet van alle instanties en diensten, zowel op rijks- als lokaal niveau, die hierin een rol vervullen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken beschikt over formele bevoegdheden richtlijnen en regels op te stellen voor politiefunctionarissen in het land, deze worden dan ook op alle uitvoeringsniveaus van de politieorganisatie toegepast. Ook wordt door burgers, ambtenaren en de politie zelf de rol van het ministerie als leidend en centraal opgevat.

Het Ministerie kan namelijk op basis van diverse machtsbronnen, zoals de hiërarchische positie en bijbehorende bevoegdheden, andere (lagere gepositioneerde) actoren verplichten volgens landelijke richtlijnen te handelen. De minister beschikt hierbij namelijk over de maximale mogelijkheid en beleidsvrijheid zijn visie door bijvoorbeeld contact-politieagenten op de lokale situatie toe te passen. Contact-politieagenten hebben in bijna alle zaken te maken met directe opdrachten of orders van de top, de programmeur op nationaal niveau. Hierbij wordt in tegenstelling tot de kernelementen van het nieuw politiebeleid, aan wijkagenten weinig autonomie of beleidsvrijheid overgelaten naar eigen initiatief te handelen. Als wijkagenten toch besluiten bepaalde taken naar eigen visie uit te voeren, is het vaak afwachten of de commissaris daar waardering voor heeft. In sommige gevallen worden wijkagenten hierdoor slecht beoordeeld (vaak als het zelf initiatief slecht uitpakt), er wordt dan aangegeven dat er ontbreekt aan loyaliteit voor een meerdere. Hierin uit zich de paradox van police governance zoals dat duidelijk is geworden aan de hand van uitgangspunten van democratic and accountable policing.

Hoewel verschillende vormen van managementtechnieken bij de politie zijn geïntroduceerd als leidende vormen van organisatorische en technische sturing, blijft het functioneren en de governance van de politieorganisatie onontkoombaar politiek geladen. Het openbaar bestuur van Kroatië heeft sinds de invoering van de gemeenschapsgerichte politiezorg in 2000 een machtswisseling ondergaan. Vóór de wisseling van het laatste kabinet stond minister Šime Lučin (van SDP – Sociale Democratische Partij) aan hoofd van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en dus ook over de gehele politieorganisatie. De heer Lučin is een groot voorstander van de West-Europese ‘gedachtegang’ en manier van handelen, dit is met name duidelijk geworden tijdens de invoering van het nieuw veiligheidsbeleid. Een moderne, transparante, voor de burger bereikbare politieorganisatie was zijn nieuwe doelstelling. Hij streefde naar zowel een nationale als lokale verandering van de gehele politieorganisatie; innovatie, resultaatgerichtheid, bedrijfsmatigheid, deskundigheid en maatwerk in het politieel functioneren waren zijn uitgangspunten ontleend aan de gepresenteerde theoretische modellen. Hij was zeer overtuigd van de in Europa gehanteerde (community en problem-oriented) politiemodellen en streefde ernaar deze te implementeren in Kroatië. Echter zijn voornemens konden niet helemaal worden gerealiseerd wegens een machtswisseling in het openbaar bestuur aan het eind van 2004. SDP verloor de verkiezingen en HDZ (Kroatische Democratische Partij) kwam aan de macht. Šime Lučin verloor zijn ministeriële bevoegdheden aan de nieuwe minister Ivica Kirin. De verkiezingen hadden een nieuwe bewindsvoerder aan het hoofd van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en daarmee ook aan het hoofd van de Kroatische politieorganisatie tot gevolg. Deze minister was in tegenstelling tot de vorige, niet helemaal overtuigd van de gemeenschapsgerichte politiezorg. Zijn gedachtegang had grote invloed op de rest van de politieorganisatielijnen en het nieuwe aangestelde politiebesteding op regionaal en lokaal niveau.

Behalve de minister, beschikken tevens politiehoofdcommissarissen over bepaalde formele bevoegdheden, maar dan op lokaal niveau. Dit maakt diezelfde politiehoofdcommissarissen afhankelijk en formeel ondergeschikt aan de minister, waaraan voor verschillende handelingen verantwoording dient te worden afgelegd. Contact-politieagenten zijn op hun beurt in grote mate afhankelijk van de hoofdcommissaris. Hij kan namelijk met zijn positie en machtsstatus veel teweeg brengen bij de leden van het nationaal en regionaal politiebesteding en hierdoor voor betere omstandigheden zorgen voor zijn mannen.

Echter superieur aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken, als het gehele nationale openbaar bestuur, kan nog een andere ‘organisatie’ worden onderscheiden, namelijk de Europese Unie.

Kroatië krijgt als kandidaat-lidstaat, verschillende Europese wet- en regelgeving en richtlijnen opgelegd om het binnenlands politiebeleid zodanig aan te passen aan het vastgesteld en gevoerd Europees veiligheidsbeleid zodat het land kan voldoen aan verschillende toetredingscriteria.

De (contact) politieagenten in Velika Gorica hebben geen motiverende werkomstandigheden (slechte auto's, een vervallen politiebureau, matig maandelijks inkomen). Deze factoren zijn in grote mate bepalend voor de uitvoering van het politiewerk. Contact-politieagenten vervullen hun taken en opdrachten, door het gebrek aan een representatief inkomen en goede werkomstandigheden, vaak niet zoals dat zou moeten. Een differentiatie van persoonlijke voorkeuren en belangen (contact politieagenten – lokaal/nationaal politiebureau) resulteren in een veiligheidsaanpak waar bepaalde vastgestelde resultaten niet worden bereikt. Dit komt, zoals eerder aangegeven, door het feit dat contact-politieagenten en hun werk niet serieus worden genomen. Andere, traditionele politieagenten zijn van mening dat contact-politieagenten vrijwel niets doen, volgens diens opvattingen bestaan de taken van de contact-politie voornamelijk uit het 'rondwandelen' op het rayon en een praatje houden met omwonenden. Deze taakopvatting is de voornaamste reden dat men, als er sprake is van een tekort aan mensen bij de overige politiediensten, de contact-politieagenten inzet. Zowel op het politiebureau PP Maksimir, als in PP Velika Gorica en andere delen van Kroatië worden contact-politieagenten regelmatig ingezet om basispolitietaken uit te voeren. In Zagreb betekent dit dat vijf van de twintig en in Velika Gorica drie van de zes contact-politieagenten, soms wekenlang, niet in hun contact-rayon komen, niet met mensen praten en uiteindelijk niet op de hoogte zijn wat er in hun rayon gaande is. Dit is niet alleen verwarrend en zeer frustrerend voor de contact-politieagent zelf, maar tevens voor samenwerkende maatschappelijke organisaties en de burgers. Zij verwachten iemand dagelijks te zien, zeker wanneer men na enige tijd gewend is aan blauw op straat. De perioden dat contact-politieagenten worden ingezet teneinde andere politieke diensten uit te voeren, werkt zeer nadelig op alle inspanningen die de betreffende contact-politieagent op dat moment in zijn wijk heeft verricht. Dit is echter niet het geval in de stad Zaprešić, een stad die tevens tot de provincie Zagreb behoort, wordt de gemeenschapsgerichte politiezorg wel gesteund door leidinggevend en daardoor ook effectief in de praktijk gehanteerd.

De druk van de Europese Unie, om het Kroatisch binnenlands bestuur aan te passen aan Europese regels en richtlijnen wordt tot op heden door een (te) kleine groep actoren in het openbaar bestuur serieus genomen en nageleefd. Andere actoren die niet overtuigd zijn van de politieke hervorming en de effectiviteit van dit project, belemmeren het 'democratiseringsproces', waarbij de vraag ontstaat of er überhaupt wel sprake is van dit proces, is het proces uitsluitend ontwikkeld in theorie? In Kroatië is momenteel sprake van een onwenselijke versnippering van de (krachten van) betrokken instanties, mensen en middelen met als gevolg een te geringe effectiviteit in het optreden, met name in de gebieden en op de terreinen waar de problemen zich bij uitstek voordoen. De gepleegde inzet van de contact-politie wordt (te) vaak als gevolg van tekorten in capaciteit of ondersteuning van leidinggevend en externe partners tenietgedaan. Dit heeft uiteindelijk negatieve gevolgen voor de veiligheidssituatie zowel op nationaal als op lokaal niveau. Contact-politieagenten en traditionele politieagenten functioneren niet op één lijn, er is geen eenduidig en teamgeoriënteerd optreden binnen het politieapparaat, waardoor men effectieve en efficiënte resultaten ten aanzien van het veiligheidsbeleid niet of nauwelijks in staat is te realiseren. De Contact-politieagenten, een sleutelfiguur van moderne en democratische politiemodellen, functioneren onvoldoende en in sommige gebieden zelfs nauwelijks als beheerder van het eigen rayon. Door onvoldoende beleidsvrijheid kunnen ze betreffende problemen niet zelfstandig aanpakken, oplossen of handhaven.

Implementatie vindt niet plaats volgens richtlijnen van het ‘democratiseringsproces’, er wordt dus niet gehandeld in kaders van het politiebeleid. Drang naar vernieuwing (bij contact-politieagenten zelf) is er, echter zonder volledige steun vanuit de organisatietop en bepaalde beleidsvrijheid kan men individueel weinig nieuwe taken uitvoeren en zich richten op dagelijkse buurtactiviteiten. Leidinggevendenden hebben (vanaf 2000) nog steeds niet geaccepteerd bepaalde bevoegdheden uit handen te moeten geven en de nadruk te leggen op een gelijkwaardige samenwerking en decentrale veiligheidsaanpak.

6.5 Conclusie

Door middel van strategische beleidsplanning is gepoogd de gehele politieorganisatie in goede banen te leiden tijdens een langdurig reorganisatieproces. De gehanteerde strategie omvatte onder andere een bepaalde gedrag- en/of beroepscode voor de nieuwe gemeenschapsgerichte politiefunctionaris, hoe zich tegenover de burger te gedragen en hoe deze in lijn met het nieuwe project te benaderen.

Contact-politieagenten hebben door middel van verschillende trainingen en cursussen de mogelijkheid gehad een bepaald preventief gedrag te ontwikkelen ter bevordering van de uitvoering van de gebiedsgebonden veiligheidsaanpak.

De analyse laat zien dat de doelstelling van de Kroatische politie of beter gezegd, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, om een democratische, daadkrachtige, coöpererende en moderne politieorganisatie op te zetten en alle mogelijke samenwerkende organisaties erbij te betrekken, ter bevordering van de uitvoering van een preventief, integraal beleid niet (volledig) is gerealiseerd. De verschuiving van een repressief gestuurde politieorganisatie naar een preventief aangestuurde organisatie in het kader van het vastgestelde politiebeleid (strategie) heeft tot op heden in een te geringe mate plaats gevonden. Er hebben zich wel bepaalde veranderingen voorgedaan in het kader van het nieuwe politiebeleid, maar er is nog onvoldoende invulling gegeven aan sturingsfilosofieën zoals ‘democratic police governance’, community, problem and intelligence led policing. De kern van het politiebeleid en daarmee ook de opeenvolgende waarden en elementen kunnen op deze manier niet worden geïmplementeerd. De contact-politie is binnen de politieorganisatie als een nieuw en modern team in het leven geroepen, echter een daadwerkelijke en fundamentele reorganisatie van het politieapparaat, maar ook van de gehele Kroatische maatschappij blijft uit als contact-politieagenten, of beter gezegd, hun leidinggevendenden, op deze manier blijven functioneren. Effectiviteit van het politiewerk kan op basis van de bovenstaande invulling van het beleid, niet worden behaald.

Er is in onvoldoende mate gehanteerd volgens ‘democratic (effectiviteit en efficiency) criteria’. De verlening van preventieve politiediensten vindt niet op een eenduidige en effectieve manier plaats. Er is een vaste groep politiemensen toebedeeld aan een bepaald gebied, maar doordat contact-politieagenten er niet continu aanwezig kunnen zijn, raakt men onvoldoende bekend met de buurt of wijk, haar bewoners en heeft de politie onvoldoende wetenschap wat er in de buurt plaatsvindt.

Contact-politieagenten zijn bekend met hun taken (herkenning strategie missie, normen en waarden), echter deze worden vaak belemmerd in de taakuitvoering door leidinggevendenden (actoren binnen de politieorganisatie die het reorganisatieproces bemoeilijken). De nog in grote mate hiërarchische staatsinrichting en organisatiestructuur van de Kroatische politie zorgen voor de benodigde knelpunten. Bevoegdheden zijn nog in een te grote mate gecentraliseerd (top-down), waardoor de lokaal gerichte contact-politieagent weinig inbreng heeft en zo goed als geen invloed kan uitoefenen op de uitvoering van individuele politietaken. Er is dus geen sprake van een daadwerkelijke bottom-up benadering van het politiewerk zoals dat wordt benadrukt in het concepten van community, problem en

intelligence led policing and democratic and accountable policing. Een grondslag voor een goede invulling van het nieuwe politiebeleid, in lijn met de uitgewerkte concepten, is gelijkwaardige en horizontale organisatiestructuur binnen de politie, waarbij contact-politieagenten verschillende bevoegdheden krijgen toegedeeld (distribution of power) van de (voormalige) centrale actor en op deze wijze in bepaalde (beleids) vrijheid hun taken kunnen uitvoeren.

Ook de samenwerking met burgers en andere publieke dan wel private actoren (actoren buiten de politieorganisatie, die het reorganisatieproces bemoeilijken) verloopt niet goed. Er wordt te weinig samengewerkt, de frequentie van onderlinge gesprekken is onregelmatig. Een relatief groot deel van de gemeenschap is niet op de hoogte van verschillende programma's waardoor de burgers niet worden bereikt en dus ook niet in staat zijn samen te werken en te participeren aan de uitvoering van het gebiedsgebonden project. De legitimiteit en ondersteuning van het project is daardoor niet gewaarborgd. De politie functioneert nog steeds, in vergelijking met voorgaande jaren, als een monopolistische actor in de uitvoering van het nieuw politiebeleid. De strategie is juist opgesteld volgens een sturingsfilosofie, CP, waarin de gehele maatschappij aan dient deel te nemen. De mate van criminaliteit is niet uitsluitend een politieprobleem, maar een probleem van alle Kroatische burgers. Bij de handhaving en oplossing van verschillende problemen vervult de politie nog teveel de rol van centrale (toezichhoudende) actor waarbij er geen sprake is van een gelijkwaardige samenwerking met overige actoren. De acties die door de politie worden ondernomen om de sociale kwaliteit te verbeteren, of om het gevoel van onveiligheid te verminderen of om wat dan ook te doen, wordt tot op heden in onvoldoende mate integraal aangepakt. Als de politie alle verantwoordelijkheid op zich neemt blijft nemen, zal de effectiviteit van het beleid per definitie gebrekkig blijven. Dat impliceert dat alle partijen moeten netwerken en medeverantwoordelijkheid moeten nemen teneinde het politiebeleid invulling te geven zoals vooraf is vastgesteld. Hierbij dienen burgers betrokken te worden bij het bedenken en uitvoeren van plannen. In de enquêtes geven veel mensen aan bereid te zijn iets te doen, een steentje bij te dragen aan de bevordering van de levenskwaliteit en daarmee de veiligheid in de buurt. Zelfs al zou maar een fractie van de bereidwillige ondervraagden daadwerkelijk iets gaan doen, dan nog ontstaat een belangrijke positieve factor in de buurt.

Maatschappelijke problemen nemen in Kroatië steeds complexere vormen aan. Globalisering begint ook in dit land haar sporen achter te laten. Vermogensdelicten (diefstal) en verstoring van de openbare orde en veiligheid vormen de twee grootste problemen in de twee steden (cijfers uit politierapporten ZG-VG). Deze twee maatschappelijke problemen worden vaak veroorzaakt door onhandelbare (hang)jongeren. Met name stadsjongeren veroorzaken veel overlast en problemen in en rondom wijken. Deze beginnen zich op steeds jongere leeftijd bezig te houden met criminele activiteiten, drugs en alcohol gebruik. De politie dient, om grotere problemen in de toekomst te voorkomen, in samenwerking, op basis van een goed gevormd netwerk, deze ontwikkelingen te handhaven door middel van de implementatie van het preventieve gemeenschapsgerichte project. Op dit moment nemen contact-politieagenten, met name door de belemmering van leidinggevenden, te weinig initiatief een netwerk met andere actoren te vormen en op basis van doorzettingsmacht actuele problemen preventief te handhaven. Terwijl preventieve maatregelen een sleutelaspect vormen in het daadwerkelijk proberen te voorkomen dat bepaalde afwijkende, criminele situaties en incidenten zich voordoen. Een contact-politieagent kan al door goede gesprekken te voeren met bijvoorbeeld kinderen en jeugdigen voorkomen dat deze zich op een onacceptabele, afwijkende manier gedragen waardoor negatieve gevolgen uit kunnen blijven.

7. The Closing

‘Conclusie en aanbevelingen Kroatische veiligheidszorg beleid’

De vaststelling van het nieuw politiebeleid in Kroatië in 2000 heeft tot verschillende ontwikkelingen, zowel binnen als buiten het politieapparaat geleid. Zijn deze ontwikkelingen voldoende geweest om op dit moment te kunnen spreken van een preventieve veiligheidszorg zoals die wordt benadrukt in de concepten van democratische sturing van de politieorganisatie en uitgewerkte politiemodellen? In onderstaande conclusie zullen ‘best practices’ van het politiebeleid in kaart worden gebracht, gevolgd door knelpunten die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen. Naar aanleiding van de onderzoeksconclusie worden een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Voordat het project ‘Policija u zajednici’ ofwel ‘community policing’ in Kroatië op het uitvoeringsniveau kon worden ingevoerd, hebben verschillende overheidsactoren (MUP) zich gebogen over de strategie van de uitvoering. Er is dus hard gewerkt aan een strategische beleidsplanning teneinde dit project zo goed mogelijk te kunnen implementeren in het politieapparaat.

In de aanpak van onveiligheid hebben zich een aantal formele verschuivingen voorgedaan, naar een meer decentrale en lokale veiligheidsaanpak. Naast traditionele politieagenten zijn contact-politieagenten in het leven geroepen om invulling te geven aan de nieuwe veiligheidsaanpak. Deze zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid op een zo lokaal mogelijk niveau, waarbij de burger en overige actoren zo veel mogelijk worden betrokken. Contact-politieagenten vervullen een centrale rol in de nieuwe gebiedsgebonden werkwijze. De wijkagenten staan in directe verhouding met de burger en voeren hierdoor meer informele gesprekken. Ze overleggen meer met de burger betreft mogelijke problemen, waar deze zich bevinden en hoe deze gezamenlijk aan te pakken. Op deze wijze poogt de wijkagent het veiligheidsbeleid op een goede en effectieve manier toe te passen en de veiligheidssituatie in wijken te bevorderen. Hierin uiten zich basisaspecten van community en democratic policing, waarbij ‘distribution of power’ en ‘participation’ van de burger een belangrijke plaats innemen. Contact-politieagenten uit zowel Zagreb als Velika Gorica proberen meer overleggen te voeren met hun leidinggevende om toch, de volgens hun benodigde maatregelen, toe te kunnen passen.

Een andere positieve invulling van de nieuwe Kroatische veiligheidsaanpak is dat de politie maatschappelijke problemen doormiddel van het SARA-model aanpakt (problem-oriented policing). Het SARA-model wordt naast andere mogelijkheden van probleemaanpak en –oplossing als leidende methode gehanteerd binnen de Kroatische politieorganisatie. Uit de analyse blijkt dan ook dat de inzet van contact-politieagenten ter handhaving van de veiligheidssituatie werkt, men behaalt door de toepassing van de gebiedsgebonden veiligheidsaanpak, effectieve resultaten.

Het in 2000 vastgesteld politiebeleid omvat alle kernaspecten om het Kroatisch politiebestedel te kunnen hervormen naar een democratische, moderne en op legitimiteit gebaseerde politieorganisatie. Het politiebeleid is, zoals het is geformuleerd, effectief in de bevordering van de veiligheidssituatie. Verschillende cijfers (objectieve informatie), maar ook meningen van burgers (subjectieve informatie) hebben in de afgelopen jaren aangetoond dat doormiddel van de nieuwe veiligheidsaanpak op effectieve en efficiënte wijze kan worden voorzien in de bevordering en handhaving van de sociale veiligheid in Kroatië.

De Kroatische politieorganisatie heeft sinds 2003 en 2005, sinds de invoering van de gemeenschapsgerichte politiezorg een stap genomen richting een meer decentrale, democratisch aangestuurde organisatie. De voorgenomen reorganisatie van de politie is één

van de meest ingrijpende hervormingen die zich binnen het openbaar bestuur sinds de burgeroorlog in 1990, hebben voorgedaan. Echter de mate waarin dit heeft plaats gevonden tot aan 2007 is, zoals geconstateerd in de analyse, gering en onvoldoende om daadwerkelijk te kunnen spreken van een volledig democratisch aangestuurde politieorganisatie. Het politiebestedel in Kroatië, vertoont nog teveel kenmerken van een centraal aangestuurd systeem. De uitvoering van het politiebeleid en daarmee de vormgeving van de veiligheidsaanpak wordt nog in te grote mate gekenmerkt door hiërarchische politiek-bestuurlijke verhoudingen. Deze hiërarchische organisatiestructuur is een 'nalatenschap' van het vroegere communistisch gestuurde Joegoslavië onder leiderschap van Tito. De minister van Binnenlandse Zaken (MUP) staat aan het hoofd van het ministerie en daarmee ook aan het hoofd van de Kroatische politieorganisatie. Het ministerie heeft wettelijk centraal gezag over de gehele politie dus ook over de nieuw gevormde contact-politie en de totstandkoming van samenhangend preventief politiebestedel (top-down relatie).

De minister, maar ook de meerderheid van actoren binnen het politieapparaat zijn nog in grote mate overtuigd van de kwaliteitsbevordering van de politiediensten door het gecentraliseerd houden van politieke taken. Het is dus lastig om de kloof tussen, in theorie een democratisch en decentraal aangestuurde organisatie en in de praktijk, een meer gecentraliseerde organisatieaansturing, te dichten. De reorganisatie van het politieapparaat heeft op papier wel degelijk plaatsgevonden, echter in de praktijk ontbreken nog veel sporen van een daadwerkelijke democratische politieorganisatie, waarbij de aandacht wordt gelegd op een preventieve en gemeenschapsgerichte veiligheidsaanpak. Wegens de machtswisseling en verschillende persoonlijke preferenties is het doel enigszins uit oog verloren. Het democratiseringsproces wordt door de nieuwe top (nieuwe minister en hoofdcommissarissen) nog in beperkte mate (persoonlijk) aanvaard. Men wenst het nieuw politiebestedel eigenlijk niet te accepteren wegens de gedachte dat men 'zijn' machtsstatus zal verliezen. Er kan dus bij de top, vanaf de verkiezingen in 2000, niet volledig worden gesproken van een gelegitimeerd proces. Er wordt op dit moment door leidinggevendenden binnen de politieorganisatie te weinig aandacht besteed aan een adequate uitvoering van het nieuw vastgestelde politiebestedel. Te weinig steun van de top resulteert in een toename van verschillende buurtproblemen en strafbare feiten. Ook blijkt uit cijfers, gepresenteerd door de politie in Velika Gorica, dat tijdens een periode van het niet in kunnen zetten van contact-politieagenten, wegens onderbezetting bij de traditionele politie, criminaliteitscijfers toenemen.

Een ander knelpunt in de aanpak van veiligheid in Kroatië is dat de maatschappij ofwel de burger zijn wijkagent op een onregelmatige basis ziet, sommige wijken hebben niet eens een wijkagent en daardoor zijn vele burgers tot op heden niet in aanraking gekomen met het nieuwe project. Er is onvoldoende concentratie op preventie, men hanteert nog teveel repressieve maatregelen. Ook in het aangaan en onderhouden van verschillende samenwerkingsverbanden is te merken dat de politie te lang een centrale en monopolistische rol in de maatschappij heeft gehad. Politieagenten die volgens community policing een initiërende rol dienen te vervullen in het aangaan van samenwerkingsverbanden en netwerken beschikken nog over te weinig deskundigheid en aanpassingsvermogen om dit ook daadwerkelijk te kunnen doen.

Al met al kan worden gesteld dat Kroatië op weg is naar een veiliger samenleving op basis van de gebiedsgebonden veiligheidsaanpak. Echter Kroatië heeft nog een lange weg te gaan naar een daadwerkelijke democratisch aangestuurde politieorganisatie. De uitvoering van het politiebestedel en de implementatie van de veiligheidsaanpak vinden in te geringe mate plaats volgens de richtlijnen en elementen van de uitgewerkte concepten. Hieronder wordt een aantal aanbevelingen gegeven ter bevordering van de uitvoering van het nieuwe politiebestedel en toepassing van meer elementen in lijn met de gebiedsgebonden veiligheidszorg.

Aanbevelingen

De politie dient in eerste instantie en ten alle tijden *verantwoordelijkheid* te dragen, *legitiem*, *transparant* en *herkenbaar* te zijn. Het dient in geen geval, volgens strekking van community en democratic policing, gezichtloos, bureaucratisch en als een ‘stil wapen’ van repressie te functioneren. De politie dient zo *lokaal mogelijk georganiseerd* te zijn en hierbij hoort een minimaal mogelijke invloed van centrale overheidsorganen. De lokale politie dient wel gehoor te geven aan en taken uit te voeren die van nationaal belang zijn en hoge prioriteit hebben.

Handhaving problemen en knelpunten die van invloed zijn op de *veiligheid van de burgers*:

- Bepaalde centrale bevoegdheden overdragen aan de verantwoordelijkheid van lokaal opererende contact-politieagenten. Indirecte richtlijnen kunnen door de hoofdcommissaris nog steeds worden gegeven. Echter deze zouden niet van hetzelfde, bindende karakter moeten zijn als voorheen.
- Contact-politieagent dienen (in bepaalde mate) autonoom beslissingen te kunnen nemen inzake de lokale aanpak van onveiligheid teneinde de situatie zo snel en goed mogelijk af te handelen. Dit draagt bij aan een zo decentraal mogelijke implementatie van het politiebeleid. (zie hfst. 3, paragraaf 3.2)

De *rol van de politie* in de uitvoering van het nieuw veiligheidsbeleid zou zich moeten onderscheiden van het oude optreden:

- Zo min mogelijk toepassen van dwang en macht. In uiterste situaties, wanneer de wijkagent daadwerkelijk niet anders kan, kan deze zijn wettelijke status gebruiken. In alle andere situaties dient de wijkagent zo informeel mogelijk op te treden om de toenaderingsdrempel zo laag mogelijk te houden. In deze verstandhouding is dan ook veel minder plaats voor spanning en angst, maar veel meer voor een vriendschappelijke, informele relatie waarin vertrouwen, wederkerigheid en communicatie kunnen overheersen.

Contact-politieagenten worden in twee diensten ingezet, een ochtend- en middagdienst. Er zou tevens een avond/nachtdienst ingesteld moeten worden daar waar nodig. Tijdens deze dienst kan een wijkagent veel betekenen voor zijn burgers en zijn wijk. Door al opletend langs flatgebouwen, gezinswoningen en winkeltjes te lopen, haakt een groot gedeelte van de veelplegers mogelijk af (zie hfst 6, paragraaf 6.1).

Burgers dienen van verschillende ontwikkelingen op de hoogte gesteld te worden. Zo kunnen zij in grote mate zelf een bijdrage leveren aan de verbetering van de sociale veiligheid in de wijk (zie hfst. 3, sectie communitypolicing - zelfredzaamheid). Tevens kan de burger doormiddel van het stads- en wijkprogramma ‘Veilig wonen’ op de hoogte worden gesteld van de ontwikkelingen die zich voordoen in hun wijk. Dit programma wijst de burger en zijn medebewoners op het feit dat men gezamenlijk een sterke eenheid kan vormen in het tegengaan van bijvoorbeeld inbraken en overvallen. Deze manier van werken zal dan niet alleen plaatsvinden in overeenstemming met de politiebeleidkaders, ook zal de aanvaardbaarheid onder de burger toenemen en daardoor ook de legitimiteit van de nieuwe wijze van het politieoptreden.

Er dienen daadkrachtige stappen ondernomen te worden om het project beter gestalte binnen de politieorganisatie te geven.

- De overheid (MUP) zou goede resultaten kunnen bereiken door het veiligheidsbeleid beter *strategisch te plannen* (zie Van Sluis, hfst. 3, paragraaf 3.1.1) en de uitvoering van de nieuwe veiligheidsaanpak integraal te benaderen zoals dat ook is vastgesteld binnen de kaders van het nieuw politiebeleid. Het belang van strategische beleidsplanning uit zich in het uiteindelijk goed kunnen doorvoeren van de vastgestelde wet- en regelgeving. Een goed plan vergemakkelijkt namelijk het proces van implementatie en de aanvaardbaarheid of legitimiteit van het politieoptreden wordt op deze wijze gewaarborgd.
- Regelmatig overleg zou plaats moeten vinden tussen beleidsplanners (met name van het ‘informatief centrum voor preventie’) en de hoofdcommissarissen van de politiebureaus in Zagreb en Velika Gorica

Modernisering van het gehele politieapparaat en het bieden van een goede, op preventie gerichte veiligheidszorg kan worden behaald door:

- Meer *druk vanuit MUP op leidinggevenden*, kan resulteren in meer ondersteuning aan ondergeschikte actoren. Dit zou grote gevolgen kunnen hebben voor de motivatie van in dit geval contact-politieagenten. Ook zou het kunnen leiden tot de afname van verschillende onderlinge spanningen waardoor politieagenten beter in staat zullen zijn hun taken en missies effectief en efficiënt uit te voeren en deze op een goede manier aan de burger over te brengen.

Contact-politieagenten dienen adequate *educatie en trainingen* te volgen teneinde het beleid in lijn met community policing te kunnen implementeren:

- Meer aandacht op de *ontwikkeling van verschillende communicatievaardigheden* (interacteren met burgers en overige actoren is van groot belang)
- Meer aandacht voor teamwerk (contact-politieagenten dienen als één team te functioneren teneinde effectief te werk te gaan)
- Meer aandacht op het aangaan en onderhouden van verschillende samenwerkingsverbanden (bijv. een business-skills gerichte cursus)

Bevordering van de *continuïteit* van de uitvoering van het nieuwe project (ook ter bevordering van de interne politieke bestuurlijke verhoudingen):

- Toezichthouding door het Informatief Centrum voor Preventie (ICP) op de uitvoering van het politiebeleid en verschillende organisatorische processen binnen de contact-politie. Het ICP zou de inzetbaarheid en continuïteit (een belangrijk onderdeel van community policing) van de taakuitvoering van de contact-politie kunnen waarborgen (zie paragraaf 5.1).

De politie kan adequate resultaten opleveren wanneer het openbaar bestuur *tezamen* met overige publieke en private organisaties en actoren, maar ook met burgers participeert (samenwerking en netwerken) aan het ontwerp en implementatie van een democratische en legitieme structurele veiligheidsaanpak. Een daadwerkelijk gezamenlijke en regelmatige bijdrage van de burgers en politie draagt bij aan de bevordering van de veiligheidssituatie.

De *Kroatische gemeenten* zouden, als lokale bestuurseenheden, een rol moeten krijgen in de aansturing van veiligheidskwesaties. De gemeente staat zeer dicht bij de burgers, heeft er veel contact mee en is dus zeer goed op de hoogte van de behoeften van de burger. Hierdoor zou de gemeente op een adequate manier in kunnen spelen op de bevordering van de lokale veiligheidssituatie (zie paragraaf 5.4.1).

Literatuurlijst

Aerschot, van D. (2003) Praktijkboek voor organisatieontwikkeling van de politie. Pijlers van community policing.

Badun, M. (2003) Governance and public administration in the context of Croatian accession to the European Union. Faculty of Economics, Zagreb.

Bayley, D.H. (1985) Patterns of policing, a comparative international analysis. Rutgers University. New Brunswick

Bekkers, V. (2002) Schaken op meerdere borden. *Over procesmanagement en de ontwikkeling van basisregistraties binnen de publieke sector. p.23-34(verschenen in management & informatie)*

Bovens, M.A.P., et al. (2001) Openbaar bestuur. *Beleid, organisatie en politiek.* Alpen aan den Rijn: Kluwer.

Braam, A. (1986) Leerboek Bestuurskunde. Dick Coutinho, Muiderberg.

Cachet, A., Rosenthal, U. (1992) Reorganisatie van de politie: een tussenbalans. Crisis Onderzoek Team, Erasmus Universiteit, Rijksuniversiteit Leiden. Gouda Quint.

Conference Proceedings, Ministry of the Interior, the Republic of Croatia. (2003) *Conference Capital policing Europe-Zagreb.* Zagreb:AKD Savska cesta

Connoly, W. (1984) Legitimacy and the State. Basil Blackwell, Oxford.

Edwards, A., Pröpper I. (1996) Pluriforme bestuurskunde: voorbij redeloos relativisme, in: *Bestuurskunde*, jrg. 5, nr. 3, pp. 156-166

Faber, V., Mraovic, I. (2003) Reforma operativno-preventivnog rada policije u odori. Pilot-projekt. MUP RH, Policijska Akademija, Zagreb

Hajer, M. (2000) Politiek als vormgeving. Vossius AUP

Hemels, J.M., Tuyl W.L.A, van. (1995). Bureaucratie en bureaucratisering. *Een Theoretische en Praktische Verkenning van Recente Ontwikkelingen in de Publieke Sector en de Particuliere Sector.* Uitgeverij Bohn, Stafleu en van Loghum, Houten.

Hendriks, F. (1996) Beleid, cultuur en instituties - *Een verhaal van twee steden*, Leiden.

Jansen, S. (2007) Burger – Politie. Samen verantwoordelijk voor de wijkveiligheid? Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jones, T. (2003) The governance and accountability of policing, Newburn (2003) Handbook of policing. Willan Publishing: Devon. pp. 603-627

Kickert, W.J.M., e.a. (1997). Managing complex networks. *Strategies for the Public Sector.* London

- Kooiman, J.** (2003) *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Klijn E.H., Koppejan J.** (2004) *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decisionmaking*. London: Routledge
- Maarseveen, van H., et al.** (1985) *Algemene begrippen van staatsrecht (deel I)*. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Marks, P., Sluis, van A.** (2006) *Cities, Citizens and Safety. Een vergelijkend onderzoek naar veiligheidsbeleid in Antwerpen en Rotterdam*.
- Mataga – Tintor A.** (2004) *Ključni ljudi u lokalnoj zajednici u prevenciji poremećaja u ponasanju djece i mladih*. Zagreb: Edukacijsko-Rehabilitacijski Fakultet.
- Mawby, R.I.** (2003) *Models of policing*, in: Newburn (2003) *Handbook of policing*. Willan Publishing: Devon. pp. 15-40
- Mraovic, I., Faber, V., Volarevic, G.** (2003) *Strategija djelovanja 'Policija u zajednici'*. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija. Zagreb: Grafocentar
- Mraovic, I., Puhovski Z.** (2005) *Policija i gradani. Prevencija kriminaliteita u EU*. MUP RH, OSCE, Zagreb.
- Muller, E.** (1988) *Netwerk van politie en bestuur in Rotterdam: bevoegdheidsrelaties en verantwoordelijkheidsrelaties*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Peters, K.** (1999) *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Boom, Amsterdam
- Pröpper I.M.A.M.,** (2000) *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*. P.106-116
- Pröpper I.M.A.M., Velde te R.,** (1997) *Politiek-bestuurlijke institutionele verklaring* p.203-212
- Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E.** (2004) *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught.
- Rutgers, P. et al.** (2006) *Vormgeven aan maatschappelijke ondersteuning van jeugdigen. Onderzoek naar regie en samenwerking: over vertrouwen, wederkerigheid en zingeving*. Den Haag: Sdu Uitgever.
- Sluis, van A.** (2002) *Van 'planning and control' naar strategische beleidsvorming: Een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*. Erasmus Universiteit
- Terpstra J., Kouwenhoven, R.** (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Kerckebosch, Zeist.
- Tilley, N.** (2003) *Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing*, Newburn (2003) *Handbook of policing*. Willan Publishing: Devon. pp. 311-340

Twist, van M., Schulz, M., Kastelein, N., Canté, L. (2003) Management van complexe projecten en processen. p241-250

Valenta, Z. (2004) Policija u zajednici. Sto je to? MUP RH, Zagreb

Vijver, van der K., Terpstra, J. (2004) Urban safety: *Problems, governance and strategies*. Institute for Social Safety Studies, University of Twente. Twente: Drukkerij Twente Hengelo b.v.

Websites

<http://www.policija.hr/mup.hr/170.aspx> “Razvoj kriminalisticke prevencije”
(Ontwikkeling preventie specialistische, criminalistische taken)

<http://www.policija.hr/mup.hr/171.aspx> “Organizacija komunalne prevencije”
(Organisatie preventie in de gemeenschap)

<http://www.policija.hr/mup.hr/168.aspx> “Strategija djelovanja”
(Strategie en/of beleid betreft functioneren politie in Zagreb)

<http://www.nn.hr/clanci.sluzbeno/2001/0569.htm> “Zakon o lokalnoj i podrucnoj (regionalnoj) samoupravi” (wettekst inzake de lokale en regionale zelfstandige bestuurseenheid)

<http://www.bestuurskunde.be/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1995,,4,3,3>

http://www2.hetccv.nl/upload/88404_8820_1098633588267-barneveld.doc

<http://www.rcm-advies.nl/Webpagina%27s/Over%20RCM.htm>

Rapporten

<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=nieuws&op=showNitem&nieuwsId=693>

Veilig Ondernemen werpt vruchten af
07 juni 2007

Regeerakkoord ‘Samen werken, samen leven’

Bijlage 1

THEMA	KERNBEGRIPPEN	INDICATOREN
<p>Veiligheid</p> <p>↑ Om hierover uitspraken te kunnen doen, in het kader van CP, dien ik inzicht te verwerven in de wijze van veiligheidsbeïnvloeding (veiligheidssituatie) in Kroatië. Dit heeft geleid tot het operationaliseren van het begrip veiligheid.</p> <p>↑ CP¹ → Politiezorg ter beïnvloeding van de veiligheidsituatie preventieve wijze. op</p>	Objectieve veiligheid	- Cijfers, rapporten en onderzoeken naar de mate van veiligheid
	Subjectieve veiligheid politie, burger en gemeente (interpretatie & gevoel)	- risicovolle gebeurtenissen - levenservaring - (on) acceptabele situaties
	Oorzaken onveiligheid	- Drugsoverlast, verkeersongevallen, vandalisme, inbraak, onbelichte stadsdelen, overlastgevende hangjongeren, geweldspleging
	Aanpak/Initiatieven	- Repressieve veiligheidsaanpak (oppakken en boetes uitschrijven, blussen van de problemen) - Preventieve veiligheidsaanpak (gesprekken voeren met jongeren, waarschuwingen geven voordat formele stappen worden ondernomen) (problem-solving – Bayley)
	Inzetbare instrumenten/middelen	- Basispolitie taakuitvoering - Gemeenschapsgerichte politiezorg (contact-politie)community policing - intelligence-led policing en problem-oriented policing - Strengere wet- en regelgeving - Meer blauw op straat - Wijkgericht inzetten contact-politieagenten (adaptation – Bayley) - Ontwikkeling stads-/wijkprogramma's - Burger en andere actoren betrekken - Kinderdagverblijven en scholen bezoeken
<p>Structuur & positie</p> <p>↑ Om hierover uitspraken te kunnen doen, in het kader van DAP & CP, dien ik inzicht te verwerven in de huidige organisatiestructuur en positie van politieagenten in Kroatië. Dit heeft geleid tot het operationaliseren van de begrippen structuur en positie.</p> <p>↑ DAP & CP → Aansturing politieorganisatie o.b.v een decentrale en democratische structuur. Een bottom-up organisatiebenadering.</p>	- Staatsinrichting	- gecentraliseerd bestuur/beleid - gedecentraliseerd bestuur/beleid - integraal beleid - politieke samenstelling van de MUP - mate waarin politie ntem / extern is gericht
	- Hiërarchie/verdeling macht	- Nationaal belang ministerie - Lokaal belang politie en gemeente - mate van autonomie politie/gemeente - machtsconflicten tussen actoren - jaloezie basispolitieagenten op contact-politieagenten - gelijkwaardigheid
	- Drang naar vernieuwing	- Lokale en/of landelijke actoren - Nieuwe beleidsprogramma's - Modernisering en transformatie politieorganisatie - Democratisering politie - Hervorming educatieproces politie - proces-/functionele ondersteuning bij de politie - dynamiek in politieel ondernemen/aanpak (responsiveness)
	- Positie actoren (culturele en gedragscode)	- Superieur (ministerie) - Ondergeschikt (politie en gemeente) - Bevoegdheden actoren (conditionering prestaties) - Verantwoording afleggen - Interorganisationele gedragscode (interculturalisering ambtenaren) - burgerlijke betrokkenheid

¹ Onder vermelding van CP worden ook PP en IP bedoeld.

<p>Samenwerking & netwerken</p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p>Om hierover uitspraken te kunnen doen, in het kader van netwerkmanagement, CP & DAP, dien ik inzicht te verwerven in de wijze en mate van samenwerking en netwerken tussen de politie en overige actoren. Dit heeft geleid tot het operationaliseren van de begrippen samenwerking en netwerken.</p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p>Netwerkmanagement, CP & DAP → gezamenlijke aanpak vormt een centraal aspect in de vormgeving en uitvoering van preventieve veiligheidzorg.</p>	- Sociaal-politieke relatie	- Informatieuitwisseling en gevoelsmatige betrekkingen (gezamenlijke identiteit) (participation) tussen sociale-welzijnsorganisaties, de burger, de politie en de gemeente betreft de procesaanpak van werkloze, overlastgevende jongeren.
	- Macht- en afhankelijkheidsrelatie	- Strijd om macht tussen de contact-politieagenten en leiding politie voor meer uitvoeringsvrijheid van het nieuw project. - Gedragsbepaling contact-politieagenten door het ministerie (responsiveness) - eigenschappen (ondernemend of volgend) actoren - strijd van de contact-politie om middelen (financiën) van het ministerie en/of andere actoren
	- Onderhandelingsrelatie	- Ruilprincipes in taakuitvoering tussen samenwerkende actoren. - Interne onderhandelingen tussen politieambtenaren (basis- en contact politieagenten)
	- Vertrouwensrelatie	- Publieke en private actoren die op informele dan wel formele basis met elkaar interacteren (politie, gemeente, burgers en ander maatschappelijke org.)(mobilisation – Bayley)
	- Resultaatgericht	- Politie als vriend van de burger - Programma's om jongeren van de straat te houden door politie en scholen - Politie en gemeentelijke aanpak om de kloof tussen burger en deze instanties te dichten. - internationale verbanden om project zo effectief en efficiënt vorm te geven en uit te voeren - effectiviteit- en efficiëntiecriteria v/h politiewerk (service delivery)
	- Bedrijfsmatig	- Concurrentie onder basis- en contactpolitieagenten in taakuitvoering - Zakelijke omgang met overige sociale organisaties - Vriendelijke houding tegenover de burger - Professionele aanpak politiewerk - Bestrijding corruptie in de politieorganisatie (redress)
	- Intentionele interactie (actie/reactie)	- Regelmaat gesprekken tussen politie en burger (buurtpreventieve bijeenkomsten) - Regelmaat vrijwillige overleggen tussen gemeente en politie - Wisselwerking informatie/kennismaking burger met het nieuw politieproject door de gemeente
	- Structurele interactie (contextueel)	- Door informatieuitwisseling met scholen en maatschap.org. komt de politie in aanraking met nieuwe partners - Contactlegging verenigingen en stichtingen voor promotie nieuw politieel en/of gemeentelijk programma - Toename complexiteit in preferenties, gemeente en politie zitten niet altijd op één lijn - Overlegcultuur met gemeente om passende oplossingen te zoeken ter bevordering van de veiligheid.

<p>Bevoegdheid & verantwoording</p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p>Om hierover uitspraken te kunnen doen, in het kader van CP & DAP, dien ik inzicht te verwerven in de bevoegdheden en de mate van verantwoording van actoren binnen de Kroatische politieorganisatie. Dit heeft geleid tot het operationaliseren van de begrippen bevoegdheid en verantwoording.</p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p>DAP & CP → Democratische invulling vormgeving en uitvoering van politiebeleid. Gelijkwaardige en horizontale taakverdeling.</p>	- Machtstatus (beslissingsautonomie)	<ul style="list-style-type: none"> -Machtswisselingen politiebureau - Machtscnflict door diverse opvattingen aanpak onveiligheid politiek/bestuur -Spanningen tussen actoren door maatschappelijke ontwikkelingen (beïnvloeding belangstellingen) - aantal en inhoud van de beslissingen die door de actoren zelf genomen kunnen worden (organisatiecultuur decentraal of centraal) (distribution of power)
	- Programmering	<ul style="list-style-type: none"> - mate van directe orders/opdrachten van de chefs - ruime of strakke taakopdracht - vaagheid en onduidelijkheid van de opgelegde richtlijnen en instructies van de top - waardering individueel initiatief/handelen
	- Betrokkenheid actoren	<ul style="list-style-type: none"> -Deelname actoren aan veiligheidsaanpak (participation) -Media controleert stappen politie/nieuwe aanpak -mate van contact met burgers ter overtuiging van de effectiviteit van nieuw veiligheidszorg -overleggen en informatieuitwisseling contact-politieagenten ZG-VG -participatie internationale actoren in de vormgeving veiligheidsaanpak - potentiële actoren (bijv. in toekomst een Bureau Veilig) -doorzettingsmacht contact-politieagenten t.a.v de vormgeving van het beleid
	- Taakopvatting	<ul style="list-style-type: none"> -Interpretatie actoren betreft oplosbaarheid criminele activiteiten - Differentiatie persoonlijke voorkeuren en belangen t.o.v de uitvoering veiligheidsaanpak - resultaatgerichte aanpak contact-politie - incidentgerichte aanpak basispolitie - ontwikkeling beoordelend vermogen voor aanpak incidenten -gelijke (equity) verlening van politiediensten
	- Afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - financieel, allocatie van middelen en diensten (information) -personeel, plaats en wijze van personeelsbeoordeling - organisatie, korte of lange bevelslijn (MUP-contactpolitie). Afhankelijkheid contact-politieagenten politiek en bestuur
	- Controle (afleggen van verantwoording of ter verantwoording worden geroepen)	<ul style="list-style-type: none"> - mate van directe en indirecte hiërarchische controle - mate van democratische controle - (formeel) loyaliteit, mogelijkheid en de mate van wijkagenten tot afwijkend gedrag

Bijlage 2

Questionnaire voor de bewoners van Zagreb/Velika Gorica

Veiligheidsgevoel

1. Voelt u zich veilig in uw stad?
2. Voelt u zich bedreigd of angstig in uw buurt/stad vanwege bijv. vandalisme, criminaliteit, jongerenoverlast, overvallen, aanrandingen etc.?
3. Wat is uw gevoel over veiligheid in uw buurt? (mp vragen van: ik voel me zeer veilig tot ik voel me zeer onveilig)
4. Wat is uw mening over de communicatie met buren en andere bewoners/burgers?
5. Ervaart u overlast in uw buurt/wijk?
6. Ervaart u onveiligheidsgevoelens wanneer u in de avond over straat loopt of langs onverlichte stads- of buurtdelen?
7. Is een veiligheidsgevoel toegenomen?
8. Bent u inraking gekomen met of heeft u één of meer van de volgende nare ervaringen gehad in uw stad/buurt? (overvallen, jongerenoverlast, aanrandingen, etc.)
9. Welke stappen heeft u, in geval van een negatieve ervaring, ondernomen, heeft de politie u daarbij ondersteund en bescherming geboden?
10. Bent u tevreden met de politie in u buurt en met de bescherming die zij u geven?

Kennis van het nieuwe project; Politie in de gemeenschap

1. Bent u bekend met het nieuwe project; 'Politie in de gemeenschap'?
2. Weet u wat een contact-politieagent is en waarin hij zich onderscheidt met een traditionele politieambtenaar?
3. Heeft u al kennisgemaakt met een contact-politieagent of bent u ermee in contact geweest?
4. Wat is u mening over de werkwijze van de politie in uw omgeving, heeft u positieve of negatieve opmerkingen?
5. Heeft u vertrouwen in uw politie?
6. Voelt u zich veiliger wanneer u een politieagent of contact-politieagent ziet in uw buurt?
7. Op welke manier ervaart/interpreteert u de politie als organisatie?
8. Wat zou er volgens u dienen te veranderen teneinde de samenwerking met de politie te bevorderen?

Questionnaire voor de ambtenaren en wethouders van de gemeente Velika Gorica en mogelijk de burgemeester

Vragen voor de ambtenaren en wethouders zijn t/m vraag acht hetzelfde. Deswege wordt hieronder verder gegaan met het weergeven van vragen vanaf vraag negen.

9. Zou volgens uw mening, de gemeente als een lokaal bestuursorgaan, een bepaalde functie en/of rol dienen te hebben als het gaat om de nieuwe, preventieve veiligheidsaanpak?

10. Wat is uw mening over dat mogelijk in de toekomst een gemeentelijke afdeling verantwoordelijk wordt voor de controle en handhaving van de lokale veiligheidssituatie en de burgemeester als hoofd van veiligheidskwesties fungeert, zoals dat het geval is in verschillende Europese landen?
11. Hoe zou u het contact tussen de gemeente en de politie willen typeren?
12. Is er sprake van een samenwerkingsverband tussen de gemeente en haar diensten en de politie? Zo ja, op welke manier wordt er samengewerkt en wat vormt de basis van die relatie?
13. Is er sprake van coöperatie in mogelijke gemeenschappelijke programma's of activiteiten?
14. Heeft u bepaalde wijzigingen opgemerkt of ervaren in de samenwerking na invoering van het nieuwe project; 'Politie in de gemeenschap'?
15. Zijn er verschillen in opvatting betreft het begrip 'sociale veiligheid', tussen gemeenteambtenaren en de politieambtenaren, denkt men er eensgezind over of is de gedachtenwijze per organisatie zeer uiteen?
16. Bent u van mening dat het nieuw politiemodel beter zal functioneren in het behalen en implementeren van preventieve maatregelen teneinde onveiligheid terug te dringen en te handhaven dan het traditionele politiemodel?
17. Bent u van mening dat de strijd tegen corruptie bij de politieorganisatie op deze manier beter gerealiseerd kan worden dan tot nu toe het geval is met het traditionele politiemodel.
18. Wat zou er volgens u mening nog efficiënter en effectiever aangepakt dienen te worden teneinde de veiligheidssituatie in de stad te bevorderen en de samenwerking tussen de gemeente en de politie te stimuleren?

Questionnaire voor de contact-politieambtenaren

1. Heeft u zich vrijwillig aangemeld voor de functie van een contact-politieambtenaar?
 2. Waarom heeft u gekozen voor de uitvoering van het werk als een contact-ambtenaar? (een aantal opties zijn weergegeven)
 3. Wat waren uw verwachtingen ten opzichte van de uitvoering van werkzaamheden volgens nieuwe politiemodel?
 4. Zijn uw verwachtingen als een contact-politieagent uitgekomen/gerealiseerd?
 5. Welke verwachtingen zijn tot nu toe in uw werkzaamheden gerealiseerd? (een aantal opties zijn weergegeven)
 6. Hoe lang brengt u in uw contact-rayon per week door? (een aantal opties zijn weergegeven)
-
1. Vindt u dat het invoeren van de westerse, meer sociale benadering van de politie meer effect heeft en zal hebben bij het oplossen van bepaalde knelpunten in de wijken en steden? (handhaving en voorkoming van criminaliteit bijvoorbeeld) Waarom wel/niet?
 2. Vindt u dat het traditionele politieapparaat meer effect heeft in de handhaving van criminaliteit, overlast en dergelijke in de maatschappij? Waarom wel/niet?
 3. Op welke wijze worden de contact politieagenten en politieagenten in de gemeenschap getraind of geduuceerd?
 4. Wordt deze nieuwe manier van educatie onder alle agenten verspreid of uitsluitend onder de contact politieagenten?

5. Op welke manier wordt er geëduceerd contacten te leggen met burgers uit uw buurt en omgeving, met slachtoffers, getuigen etc? Waarin verschilt de benadering naar de burger toe, met die van de traditionele politieagent?
6. In hoeverre en op welke manier wordt er samenwerking verleend en krijgt u coöperatieve feedback van de burger wanneer u dit nodig hebt?
7. In hoeverre en op welke wijze worden door de nieuwe politieagenten samenwerking gevraagd en verleend aan andere organisaties en instanties die op sociaal, maatschappelijk gebied hun functie vervullen?
8. Is de samenwerking tussen verschillende organisaties formeel vastgelegd of wordt er op informele basis gecoöpererd?
9. Heeft deze nieuwe vorm van functioneren tot nieuwe partnerschappen geleid, nieuwe organisaties en/of actoren in binnen- en buitenland?
10. Onderzoek heeft uitgewezen dat de nieuwe functie van een contact-politieagent tot jaloezie heeft geleid onder andere traditionele politieagenten wegens flexibelere werktijden en meer vrije dagen, hoe denkt u hierover?
11. In geval van jaloezie gevoelens onder politieambtenaren, op welke wijze had en zou de politieorganisatie dit probleem volgens u aan moeten pakken?
12. Heeft u moeilijkheden en/of knelpunten ervaren in de eerste contactlegging met de burgers uit uw buurt?
13. Hoe zou u deze knelpunten typeren, en hoe bent u hiermee omgegaan? Heeft u hierbij baat gehad aan de trainingen betreft sociale vaardigheden?
14. Op welke wijze komt u tot zinvolle informatie? Heeft u goede communicatieve banden met bewoners?
15. In geval van burgerlijke terughoudendheid en angst tegenover de nog traditionele, autoritaire politieagent, op welke manier stelt u de bewoner op zijn of haar gemak en komt u toch tot relevante informatie?
16. Is er sprake van bepaalde buurtbijeenkomsten of informele gesprekken met bewoners, waardoor u uw contacten kunt versterken? Heeft u hierbij hulp nodig van andere contact-politieagenten en vraagt u hulp wanneer nodig?
17. Op welke manier maakt u de burger bekend met zelfverdedigende technieken zodat ze zelf mogelijke risicovolle, criminele situaties weten te voorkomen en/of te controleren?

Samenwerking met overige politiefunctionarissen, andere organisaties en actoren

1. Werkt u samen met andere politieambtenaren binnen uw bureau? Waarom wel/niet?
2. Zou u dit samenwerkingsverband als regelmatig typeren?
3. Welke informatie en gegevens wisselt u uit, heeft u daar wat aan?
4. Werkt u samen met actoren vanuit andere maatschappelijk georiënteerde organisaties?
5. Zou u dit samenwerkingsverband als regelmatig typeren?
6. Wat zijn de kenmerken van dit verband, welke gegevens krijgt u en verleent u aan andere actoren?
7. Is het samenwerkingsverband met andere organisaties formeel vastgelegd door bijvoorbeeld contracten of overeenkomsten?
8. Sinds wanneer wordt er samengewerkt?
9. Welke organisatie of wel actoren vervullen in dit samenwerkingsverband de hoofdrol, of zijn alle actoren gelijk?
10. Met welke organisaties wordt er op het moment niet gecoöpererd, maar denkt u dat u en de politieorganisatie wel baat bij zouden hebben?

11. Kunt u een korte omschrijving geven van de manier waarop u samen een bepaald probleem aanpakt? Wordt er een bepaald format gevolgd of is dit per thema verschillend?

Problemen in de gemeenschap/buurt

1. Welke soorten problemen, onveiligheid komt u tegen in uw buurt?
2. Hoe herkent u problemen en op welke wijze probeert u tot bruikbare informatie betreft deze knelpunten te komen?
3. Op welke manier probeert u problemen aan te pakken en mogelijk, relatief eenvoudige problemen op te lossen? Roept u hierbij de hulp in van andere collega's?
4. Op welke manier probeert u complexe en ingewikkelde kwesties aan te pakken?
5. Op welke manier analyseert u een probleem, waarom denkt u dat bepaalde criminele activiteiten juist in uw buurt voorkomen die voor onveiligheid zorgen?
6. Geef een omschrijving van de problemen die u in uw buurt bent tegengekomen?
7. Wat is uw reactie als de nieuwe contact-politieagent? Is deze anders dan voor de hervorming van uw taken?
8. Na de invoering van bepaalde preventieve maatregelen ter handhaving (governance) van knelpunten in uw buurt, voert u naderhand een bepaalde evaluatie uit, zo ja, op welke manier?
9. Wordt u en uw wijze van functioneren gecontroleerd door de politieorganisatie of door andere instanties? Bestaan er bepaalde resultaatgerichte cijfers en/of rapporten?
10. Op welke wijze houdt u voor u zelf bij wat er in uw buurt plaats vindt?