
Colloquium gemeenschapswachten perspectieven voor 2020

27 mei 2014

Mechelen

Algemeen

Het colloquium start in de voormiddag met een internationaal overzicht van gelijkaardige initiatieven over de hele wereld. Het ontstaan van niet-politionele toezichthouders en later ook niet-politionele handhavers is zeer herkenbaar evenals de knelpunten die de toezichthouders – welke naam ze dan ook mogen hebben – ervaren. In België is deze ‘sector’ zeer sterk gereguleerd door federale wetgeving en in de navolgende omzendbrieven. In andere landen blijft het regelgevend kader wat vager of ontbreekt het gewoonweg. Dit geeft een grote diversiteit aan praktijken en bevoegdheden, sommigen komen ons eerder vreemd over. Bijvoorbeeld, de sterke privatisering van toezichthouders in Canada, gekoppeld aan sanctionerende bevoegdheden. Maar ook binnen de landen zelf zijn er grote verschillen qua invulling van het stedelijk niet politioneel toezicht. Ondanks de Belgische wet op de gemeenschapswachten merken we in de praktijk toch vele nuances in de werking. De voormiddagssessie sluiten we af met enkele praktijkvoorbeelden uit Antwerpen, Mechelen en Nederland.

Paneldiscussie

Het publieke imago van de gemeenschapswachten blijft problematisch. De vroegere stadswachten zijn gestart als PWA’ers. Het ging vooral om een tewerkstellingsmaatregel voor langdurig werklozen. De laatste jaren is de veiligheidsdoelstelling meer en meer gaan primeren. In de publieke opinie en de media blijven gemeenschapswachten echter geassocieerd worden met ‘werklozen-in-paarse-uniformen’. Gemeenschapswachten krijgen weinig respect en hun werk wordt misschien als minder belangrijk aanzien binnen de integrale veiligheidszorg. Het counteren van het “werklozen-imago” blijft een moeizaam proces. Moeten we daar wel tijd en energie insteken? Nederland maakte destijds een ommezwaai. Van stadswacht naar ‘buitengewoon opsporingsambtenaar’. Dat samen met een langzame uitbreiding van bevoegdheden, taken, enzovoort. Is dit beter en inspirerend voor België? Staat Nederland in de interland met België met andere woorden 1 – 0 voor?

We vroegen de mening van een aantal experts die elk uit eigen naam spreken en niet noodzakelijk vanuit het officiële standpunt van de organisatie waarvoor ze werken. Het panel bestond uit: Nadja Desmet (stafmedewerker gemeentelijk veiligheidsbeleid, VVSG), Yves Bogaerts (Korpschef PZ Mechelen), Jan Terpstra (hoogleraar criminologie, Radboud universiteit Nijmegen) en Pierre Thomas (directeur SLIV).

De meningen zijn verdeeld. Het is duidelijk dat de inhoud van de functie in Nederland meer reactief en controlerend is geworden. Dit ten koste van de preventieve, informerende, sensibiliserende opdrachten.

Er zijn grotere gelijkenissen tussen *gemeenschapswacht-vaststeller* en de *Buitengewone Opsporingsambtenaren* (kortweg BOA's). Nederland lijkt wel de functie van gemeenschapswacht zelf te missen. In oorsprong was het de bedoeling dat BOA's zichzelf zouden terugverdienen door hun rol binnen een gewapend bestuur. Dit idee hangt samen met een verharding van het veiligheidsdiscours. De verwachtingen ten aanzien van de BOA's zullen hoog blijven omdat de politie verder van het lokale bestuur komt te staan en Nederlandse gemeenten de nood voelen om een eigen, aanstuurbare gemeentepolitie te hebben. In België zijn de 2 pijlers, namelijk het sociaal preventieve en het reactieve, geïntegreerd en wettelijk verankerd.

Het onderscheid tussen politie en gemeenschapswachten moet blijven en we mogen niet verglijden naar een 'gemeentepolitie-light'. Het zou onkies zijn om gemeenschapswachten die bewust kiezen voor een preventieve functie te dwingen richting reactieve, controlerende taken. In de praktijk willen velen dat niet. Anderzijds kunnen zij die willen doorstromen naar een politiefunctie. Hun ervaring is dan een troef om de bestaande - maar te behouden - toegangsexamens te doorstaan.

Nederland mag dan wel een voortrekker geweest zijn in de jaren 90 en stimuleerde hierdoor een vernieuwing in het denken rond veiligheidsbeleid. Toch lijkt België beter in staat om de werking te kaderen en te reguleren zonder verlies van preventieve taken. Een boeiende theoretische discussie, maar in de praktijk weten handhavers natuurlijk wel – of het nu politiefunctionarissen zijn of niet – dat ze in dialoog moeten gaan met overtreders en dat ze moeten praten om zaken op te lossen. Preventief handelen en reactief optreden zijn immers de twee keerzijden van eenzelfde medaille.

Hoe imago van de gemeenschapswachten is wel een probleem. Waarschijnlijk is het een kwestie van tijd en moeten de mensen gewoon wennen aan de parse uniformen. Er moet ook continuïteit zijn en er moet iets (duurzaam) opgebouwd kunnen worden. In kleinere gemeentes is dat niet altijd evident wanneer gewerkt wordt via het zogenaamde 'startbaanstatuut'. De subsidiëring stopt op 26 jaar zonder de mogelijkheid om goede werkrachten te behouden. Men moet dan steeds opnieuw beginnen. Meer bevoegdheden en nog repressiever gaan werken zal het imago niet verbeteren! Je moet eerder de functie zelf professionaliseren, medewerkers permanent opleiden, coachen, ... Dit staat los van extra taken, de vervanging van of alternatieven voor de wijkagent. Een beter imago is een kwestie van tijd. Spreek ook niet over 'goedkope wijkagenten'. Dat op zich is al een negatieve beeldvorming rond gemeenschapswachten.

Het woord 'goedkoop' is gevallen. Dit brengt ons naadloos tot een volgende stelling. Er gaat teveel politiecapaciteit naar oneigenlijke politietaken. Gemeenschapswachten zijn een goedkoper alternatief. Op voorwaarde dat ze de juiste competenties hebben, professioneel aangestuurd worden, en bijkomende bevoegdheden krijgen. Heel wat discussie in het afgelopen jaar betrof de overheveling van bepaalde taken van de politie naar deze diensten gemeenschapswachten. Zijn gemeenschapswachten een goedkoper alternatief voor wijkagenten? We vragen het opnieuw aan ons panel van experts.

Goedkoop is geen argument en misschien ligt het knelpunt bij de functie van wijkagent zelf. Wijkagenten hebben niet altijd de mogelijkheid om preventief te werken en aanwezig te zijn in de wijk omwille van de vele administratieve opdrachten.

Er moet eerst een visie zijn op de functie van gemeenschapswacht. Spijtig genoeg is het vaak omgekeerd en bepalen de beschikbare budgetten het beleid en de visie. We merken dat het takenpakket uitgebreid wordt, niet vanuit een visie maar nadat er zich incidenten met een zekere maatschappelijke impact hebben voorgedaan

Gemeenschapswachten moeten geen politie *light* worden. Dat neemt niet weg dat ze wel kunnen bijdragen aan een lokaal handhavingsbeleid. Bijvoorbeeld door hen mede in te schakelen voor de opvolging van sommige stedelijke (politie)reglementen. Men komt snel in een kerntakendiscussie terecht. Wie doet wat? Maak dit ook duidelijk voor de burger. Je moet hieromtrent goede samenwerkingsafspraken maken. Gemeenschapswachten zijn geen alternatief voor wijkagenten. Je moet oppassen dat je de functie van wijkagent niet laat verdwijnen want 2 op 3 gemeenten hebben geen gemeenschapswachten. Het kan dus geen alternatief zijn. Als je teveel taken gaat overdragen, moet je ook zorgen dat deze kleinere gemeenten deze leemte kunnen opvangen. Dat politie en gemeenschapswacht twee aparte functies zijn heeft voordelen. Dezelfde problematieken worden uit een andere hoek benaderd. Gemeenschapswachten zijn dan ook geen alternatief, maar wel een andere manier om met de maatschappelijke uitdagingen op vlak van veiligheid om te gaan.

Er is ook een aspect van kennis en competenties. Dit vraagt een investering, maar ook een inhoudelijke visie en een HRM-beleid. Men moet eerst goed weten waar men naartoe wil, dan de nodige competenties en correcte verloning bepalen, doorgroei- en opleidingsmogelijkheden bieden en in functie daarvan budgetten zoeken.

De lokale keuze voor het al dan niet aanwerven van gemeenschapswachten wordt uiteraard bepaald door beschikbare middelen. En ja, gemeenschapswachten kosten minder dan wijkagenten. De vraag is ook of de lokale veiligheidszorg goedkoper wordt? In Nederland merkt men dat er ook meer politiefunctionarissen zijn bijgekomen. Dat maakt het geheel natuurlijk niet goedkoper. In het algemeen mogen we ook niet vergeten dat politie het geweldsmonopolie bezit in een democratische rechtsstaat. Toezichthouders kunnen en mogen geen alternatief zijn hiervoor. Bovendien en niet onbelangrijk is het sociaalrechtelijk aspect. Zo zien we in Nederland dat de BOA in de openbare ruimte vaak tewerkgesteld wordt via allerlei interim contractjes waarbij men mensen enkel inzet in het weekend, bij goed weer, ... Deze grote mate van flexibiliteit knaagt aan de motivatie van de toezichthouder en de kwaliteit zelf gaat hier helemaal aan ten onder!! Men smijt de medewerker figuurlijk weg wanneer deze niet meer nodig is. Uit Nederlands onderzoek in verband met de relatie tussen politie en BOA's blijkt dat deze laatsten zich niet goed behandeld weten door politie, met uitzondering van de wijkagenten. Vaak pakken ze samen 1 probleem aan, wisselen ze informatie uit en kennen ze elkaar goed. Dus in plaats van te discussiëren over 'alternatief' en 'goedkoop' moeten we meer nadenken over samenwerken.

We kunnen ons de vraag stellen of de uitbreiding van het takenpakket van de gemeenschapswachten naar een vaststellende bevoegdheid dan wel een goede keuze geweest is. Gemeenschapswacht en wijkagent zijn twee complementaire en zinvolle functies, blijkt uit het voorgaande. Dus waarom de nood aan gemeenschapswachten-vaststellers?

Dit is inderdaad een voorbeeld waaruit een gebrek aan bovenlokale visie spreekt. De mensen op het terrein waren geen vragende partij voor meer bevoegdheden. Het kerntakendebat bij de politie gaat steeds gepaard met voorstellen of ideeën om de taken van de gemeenschapswachten uit te breiden. Terwijl het bovenlokale niveau redeneert dat het toekennen van een vaststellende bevoegdheid geen verplichting is. De keuze om dit te doen en dus de visiebepaling komen volledig aan het lokale niveau toe. Een uitbreiding kan wel degelijk zinvol zijn, maar op lokaal niveau moeten goede samenwerkingsafspraken gemaakt worden. Uiteindelijk gaat het om een handhavingsbeleid, waarin het niet zozeer uitmaakt wie welke bevoegdheid heeft, zolang er maar op een gelijkaardige manier opgetreden wordt op het terrein. Dat is een realiteit die in de praktijk gebeurt of waar toch constant naar op zoek gegaan wordt.

Dergelijk pragmatisme is goed, maar toch mogen we een onderbouwing en een visie niet uit het oog verliezen. Wijkagenten hebben heel wat administratieve taken. Misschien wel te veel en hebben ze een naam van '*justitiële postbode*'. Ze kunnen daardoor hun rol als handhaver niet meer vervullen en verbaliseren amper nog. Terwijl gemeenschapswachten straks misschien wel strenger optreden dan

wijkagenten en meer pv's geen uitschrijven. Willen we dat wel? Het zou in ieder geval tot een bizarre rolverwarring leiden. Juist, maar dit gaat niet op voor alle politiezones. Wanneer we gaan turven wie het meeste 'schrijft' zijn we verkeerd bezig. We moeten zorgen voor een goed handavingsbeleid, samenwerkingsafspraken, uniform en consequent handelen. Dat komt het gezag en de geloofwaardigheid van alle handhavers immers ten goede.

Uiteindelijk is de inzet van politie, gemeenschapswachten, BOA's, ... het resultaat van een keuzes en machtsverhoudingen. Het zijn de beleidsmakers die bepalen waar ze hun pijlen op richten. Wanneer op nationaal niveau beslist wordt zwaar in te zetten op internationale criminaliteit, terrorisme, ... dan dient men op lokaal niveau wel naar een oplossing te zoeken om ook die kleinere vormen van criminaliteit en overlast aan te pakken.

Wat te denken over cameratoezicht door gemeenschapswachten. De lokale overheden beslissen alsmaar meer om in te zetten op cameratoezicht. Het hanteren en bekijken van deze beelden ligt momenteel bij de politie, terwijl je met de dienst gemeenschapswachten ook een stedelijke dienst hebt die werkt rond veiligheid. Waarom deze dienst dan ook niet de mogelijkheid geven hier de politie te ondersteunen. Moet dit kunnen of niet? Is het niet hetzelfde om toezicht te houden door te patrouilleren op straat of hetzelfde te doen maar dan gebruikmakend van camera's?

Gemeenschapswachten mogen dit momenteel niet doen. Dit is niet opgenomen in de wetgeving. De praktijk die vroeger in Antwerpen bestond (en die in de voormiddagsessie is toegelicht) bevond zich in een grijze zone. Het recente KB van 24 maart 2014 maakt een einde aan die grijze zone door limitatief op te sommen welke beroepscategorieën camerabeelden kunnen bekijken. De gemeenschapswachten zijn daar niet in opgenomen. VVSG is ook geen voorstander om dit te laten doen door gemeenschapswachten. Het moet – ook hier weer – passen in een globalere visie op de functie van gemeenschapswacht en in een visie op cameratoezicht. De vertegenwoordigers van de stad Antwerpen betwijfelen deze interpretatie. Ook de privacy commissie stelt dat het cameratoezicht *'in het verlengde ligt van'*.

Los van de juridische aspecten, moeten gemeenschapswachten onder de mensen moeten zijn. De functie kenmerkt zich door een belangrijk sociaal aspect. Gemeenschapswachten horen in dat opzicht niet thuis achter een muur van monitors.

De meningen in het panel verschillen, want er is geen reden dat administratieve taken zoals cameratoezicht niet door gemeenschapswachten zou kunnen gebeuren. In essentie kan er geen probleem zijn als het gaat om het preventief aspect van cameratoezicht maar ook hier: mits goede samenwerkingsafspraken.

Uit de discussie en de praktijk is duidelijk een evolutie te merken om gemeenschapswachten steeds meer taken binnen de lokale veiligheidszorg toe te bedelen. Dit heeft ontegensprekelijk ook gevolgen voor de medewerkers. De verdere uitbreiding van het takenpakket van de gemeenschapswachten impliceert tevens meer specialisatie. Dit hangt samen met de toenemende voorwaarden qua opleiding en diploma. De subsidiëring en regelgeving rond gemeenschapswachten is echter te veel afgestemd op het Activa-statuuut. Het wordt moeilijker voor steden en gemeenten om nog geschikte kandidaat-gemeenschapswachten kunnen rekruteren. Moeten de gemeenschapswachten samen met het uitbreidende takenpakket ook meer bevoegdheden krijgen? En is het tewerkstellingsstatuuut nog wel houdbaar? Ook deze laatste vragen leggen we voor aan het panel experts.

De meningen zijn hierover vrij unaniem, hoewel er een onderscheid moet zijn in de discussie tussen meer taken en meer bevoegdheden. Als er meer taken in de richting van de gemeenschapswachten

komen is het logisch dat er ook meer middelen worden gegeven. Koken kost immers geld. De vraag is natuurlijk van waar deze extra middelen moeten komen.

Anderzijds is het zo dat meer taken niet noodzakelijk meer bevoegdheden inhouden. BOA's kregen in de loop van de jaren meer bevoegdheden en beschermingsmiddelen (handboeien, pepperspray, matrak). Als je met hen praat, dan merk je echter dat de meeste van deze medewerkers GEEN voorstander zijn van extra bevoegdheden.

Door het geven van extra bevoegdheden creëer je ook een afstand ten overstaan van de burger zelf. Verschillende gemeenschapswachten geloven in het nut van hun werk en willen dit ook zo houden. Ze geloven in de preventieve waarde en in communicatie. Zeker bij de wat oudere mensen is er geen nood noch ambitie om een carrièreswitch te maken richting politiefunctie. Voor jongere gemeenschapswachten kan het echter een goede opstap zijn naar de lokale politie. Daar is niets mis mee maar gemotiveerde werkkrachten hierin begeleiden en ondersteunen, zal extra middelen vragen.

Onlangs kwam in de media het idee om gemeenschapswachten met 3 jaar ervaring een vrijstelling te bieden voor bepaalde vakken binnen de politieopleiding. De vakbonden van politie zijn radicaal gekant tegen dit voorstel. Moeten gemeenschapswachten vrijstellingen krijgen om naar de lokale politie te gaan?

Neen – zij dienen te slagen voor de verschillende proeven, en indien zij reeds eerder de functie van gw's uitoefenden, dan moet dit normaal gezien ook beter gaan. Kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn om de politieopleiding aan te kunnen moeten op voorhand wel gemeten kunnen worden. In de wet op de gemeenschapswachten werd nu opgenomen dat de lokale overheid een kader moet creëren voor jongeren die willen doorgroeien! Natuurlijk oppassen dat je hier niet op twee sporen gaat en een spanningsveld creëert tussen de oudere generatie die preventieve gemeenschapswachten willen blijven en een doorgroefunctie voor jonge ambitieuze handhavers.

De functie van gemeenschapswacht in België is ontstaan als een tewerkstellingsmaatregel. De evolutie de laatste jaren is er één van steeds verder gaande professionalisering. Het feit dat gemeenschapswachten veelal in dienst zijn genomen via een tewerkstellingsmaatregel, doet niets af aan het feit dat gemeenschapswacht een volwaardige functie is binnen de lokale veiligheidszorg. Maar het zorgt wel voor een precaire situatie. De bestaande subsidieregeling maakt het voor stads- en gemeentebesturen aantrekkelijk (want relatief goedkoop) om gemeenschapswachten in dienst te nemen. Zonder financiële impulsen zouden er allicht heel wat minder tot misschien zelfs geen gemeenschapswachten zijn in België.

Bovendien hebben niet alle steden en gemeenten dezelfde mogelijkheden. Vooral kleinere gemeenten zonder een strategisch veiligheids- en preventieplan blijven aangewezen op het PWA-stelsel. Dat meer nog dan het ACTIVA-stelsel onder druk staat. In het algemeen zijn de subsidies voor alle steden en gemeenten gekoppeld aan de aanwerving van langdurig werklozen via het speciale ACTIVA-PVP statuut.

Na de 6de staatshervorming wordt alles wat te maken heeft met tewerkstelling een bevoegdheid van de gemeenschappen. Dit zorgt voor ongerustheid met betrekking tot de continuïteit van de huidige middelen voor de aanwerving en het in dienst houden van de gemeenschapswachten. Hoe zit de situatie precies in elkaar?

Tot het einde van 2014 zijn de middelen voor gemeenschapswachten gegarandeerd. In principe blijven de middelen voor ACTIVA-PVP federaal (dit is zo voorzien in de betreffende programmawetten die de staatshervorming regelen), tenzij er door de nieuwe federale regering een

andere beslissing genomen zou worden.¹ In dat geval gaan de middelen naar de regio's en zal de regionale overheid beslissen over de toekomst van het ACTIVA-PVP stelsel.

Naar de toekomst zijn er ideeën om de subsidiëring van gemeenschapswachten los te koppelen van tewerkstellingsmaatregelen. Indien de ACTIVA-PVP, zoals oorspronkelijk voorzien, federaal blijven dan zou de FOD Binnenlandse Zaken willen voorstellen om de subsidie niet meer te koppelen aan een tewerkstellingsstatuut, maar is de idee om een globale maar exclusief voor gemeenschapswachten bestemde enveloppe te creëren.

Deze laatste discussie speelt in Nederland momenteel niet meer. Op dat vlakken hebben ze dus wel degelijk een voorsprong genomen op België.

Met dank aan alle medewerkers van de afdeling preventie en veiligheid van de stad Mechelen die zeer veel en zeer goede nota's genomen hebben. Zonder hun inspanning was het onmogelijk om dit verslag te kunnen opstellen.

Werner Van Herle
Preventieambtenaar
16/06/2014.

¹ Momenteel zijn daar verschillende politieke visies over.