

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 160.528 van 26 juni 2006
in de zaken A. I. 128.024/IX-3525
II. 128.073/IX-3528.

In zake : I. de gemeente EDEGEM,
II. de Politiezone Aartselaar/Edegem/Hove/Kontich/Lint
(HEKLA),
die woonplaats kiezen bij
advocaten Y. LOIX en T. PEETERS,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27,

tegen :

I. + II.
de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. D'HOOOGHE en S. SOTTIAUX,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Henri Wafelaertsstraat 47-51.

D E R A A D V A N S T A T E, I X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente EDEGEM op 14 oktober 2002 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van de definitieve federale basistoelage, een toelage uitrusting handhaving openbare orde en een toelage veiligheids- en samenlevingscontracten aan sommige politiezones en aan sommige gemeenten voor het jaar 2002, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten (de zaak G/A. 128.024/IX-3525);

Gezien het verzoekschrift dat de politiezone Aartselaar/Edegem/Hove/Kontich/Lint (HEKLA) op 14 oktober 2002 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van hetzelfde besluit (de zaak G/A. 128.073/IX-3528);

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de verslagen opgemaakt door auditeur H. COLIN;

Gelet op de beschikkingen van 6 september 2004 die de neerlegging ter griffie van de verslagen en van de dossiers gelasten;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikkingen van 27 april 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 mei 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat R. TIJS die, loco advocaten Y. LOIX en T. PEETERS verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat S. SOTTIAUX, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van auditeur H. COLIN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. In het Belgisch Staatsblad van 5 januari 1999 verschijnt de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna : WGP). Relevant voor de onderhavige zaak zijn de volgende bepalingen van deze wet :

1.1.1. Artikel 9, eerste lid, WGP, bepaalt dat de Koning bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement van Brussel-Hoofdstad in politiezones verdeelt. Naar

luid van het tweede lid van dat artikel, bestaat een politiezone uit één of meer gemeenten.

De gemeente Edegem behoort, volgens het koninklijk besluit van 28 april 2000 houdende de indeling van het grondgebied van de provincie Antwerpen in politiezones, tot de politiezone Aartselaar/Edegem/Hove/Kontich/Lint (in het kort : de politiezone HEKLA).

1.1.2. Volgens artikel 38 WGP bepaalt de Koning het minimaal effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politie, rekening houdend met de specifieke kenmerken van die zone.

Volgens artikel 47, eerste lid WGP bepaalt de gemeenteraad of de politieraad de formatie van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van het lokaal politiekorps, overeenkomstig de door de Koning vastgestelde minimumnormen.

1.1.3. Naar luid van artikel 39, eerste lid WGP wordt in de ééngemeentezones de begroting van het lokaal politiekorps goedgekeurd door de gemeenteraad, overeenkomstig de door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit vastgestelde minimale begrotingsnormen. Naar luid van het tweede lid van dezelfde bepaling komt de begroting van de politiezone ten laste van de gemeente van de zone en van de federale Staat.

Naar luid van artikel 40, eerste lid WGP wordt in de meergemeentezones de begroting van het lokaal politiekorps goedgekeurd door de politieraad overeenkomstig de door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit vastgestelde minimale begrotingsnormen. Luidens het tweede lid van hetzelfde artikel komt de begroting van de politiezone ten laste van de verschillende gemeenten van de zone en van de federale Staat. Luidens het derde lid stemt elke gemeenteraad van de zone de dotatie die aan het lokaal politiekorps moet worden toegekend en die aan de politiezone wordt gestort. Naar luid van het zesde lid worden de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de dotaties en de wijze waarop zij worden uitbetaald door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit vastgelegd.

1.1.4. Naar luid van artikel 41, eerste lid WGP wordt per politiezone jaarlijks een toelage uitgetrokken ten laste van de federale begroting -de “federale toelage”-, en wordt die federale toelage bepaald op basis van het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie en van

de algemene en bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken zone worden vervuld. Luidens het tweede lid bepaalt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit de criteria en de nadere regels die in acht moeten worden genomen voor het bepalen en het uitbetalen van de federale toelage en gebeurt het uitbetalen op zijn minst in twaalfden.

1.1.5. Naar luid van artikel 248, eerste lid WGP wordt de lokale politie per groep van politiezones ingesteld wanneer de Koning vaststelt dat de volgende voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de oprichting van een lokale politie vervuld zijn :

- 1° het territoriaal ambtsgebied van de zone is bepaald overeenkomstig artikel 9;
- 2° het effectief en het kader van het lokale politiekorps is vastgelegd overeenkomstig de artikelen 38 en 47;
- 3° de federale dotatie van de politiezone bedoeld in artikel 41 is bepaald;
- 4° in een ééngemeentezone stemt de ingeschreven begroting voor de kosten die ten hare laste voor het lokale politiekorps worden gelegd, overeen met de minimumnormen; in een meergemeentezone wordt de gemeentelijke dotatie en de verdeling van de dotaties onder de gemeenten bepaald overeenkomstig de minimumnormen; die minimumnormen worden vastgelegd overeenkomstig de artikelen 39 en 40.

1.2. In de omzendbrief ZPZ 11 van 21 december 2000 “betreffende de instelling van de lokale politie - Bestuurlijke aspecten” -bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 december 2000- deelt de minister van Binnenlandse Zaken aan de gouverneurs en burgemeesters onder meer mee wat volgt :

- door middel van verschillende koninklijke besluiten werd iedere gemeente ingedeeld in een politiezone; hiermee werd voor iedere zone voldaan aan de eerste voorwaarde in artikel 248 WGP om de lokale politie op te richten;
- de tweede voorwaarde om de lokale politie in te stellen is de vastlegging van het effectief en het kader overeenkomstig de artikelen 38 en 47 WGP; het koninklijk besluit dat zal bepalen over hoeveel personeelsleden elke zone moet beschikken is nog niet afgerond maar mag binnenkort worden verwacht; de opgestelde personeelsformatie zal rekening moeten houden met de minimale normen die dat koninklijk besluit vaststelt;
- de derde en de vierde voorwaarde om de lokale politie wettelijk in plaats te stellen hebben betrekking op de financiering; voorwaarde drie hangt af van de federale overheid, namelijk dat de federale dotatie van de politiezone, zoals bedoeld in

artikel 41 WGP, bepaald is; de berekening van de dotatie voor iedere zone wordt op dit ogenblik afgerond en het ontwerp ter zake wordt voorbereid; voorwaarde vier heeft betrekking op de gemeente of op de zone zelf; voor de ééngemeentezone stemt de ingeschreven begroting voor de kosten die ten hare laste voor het lokale politiekorps worden gelegd overeen met de minimumnormen, voor de meergemeentezone wordt de gemeentelijke dotatie en de verdeling van de dotaties onder gemeenten bepaald overeenkomstig de minimumnormen; ook deze normen, te nemen in uitvoering van respectievelijk artikelen 39 en 40 van de wet, zullen binnenkort beschikbaar zijn.

1.3. In de omzendbrief ZPZ 17 van 6 april 2001 “met betrekking tot de verdere inplaatsstelling van de lokale politie” -bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 april 2001- deelt de minister van Binnenlandse Zaken aan de provinciegouverneurs en burgemeesters onder meer mee wat volgt :

- wat betreft de door de Koning in uitvoering van artikel 38 WGP vast te stellen minimumnormen, zal het minimaal effectief van het operationeel personeel van de lokale politiekorpsen in een eerste fase (grosso modo) overeenkomen met het aantal manschappen dat iedere zone in staat is te betalen; dat aantal kan indien nodig gecorrigeerd worden naargelang de functionele normen die werden opgesteld voor de verdeling van het gebied in politiezones; wel is het zo dat dit minimaal effectief voorlopig niet dwingend zal worden opgelegd, met andere woorden, dat er aan de zones tijd zal worden gegund om de vooropgestelde norm te halen; bovendien zal de praktijk uitwijzen in welke mate deze norm overeenstemt met de situatie en de noden op het terrein; een evaluatie van de werking van het lokaal politiekorps zal het op korte termijn (2 à 3 jaar) mogelijk maken een definitieve, dwingende norm uit te vaardigen;
- op 6 maart 2001 werd binnen de regering een globaal akkoord over de financiering van de lokale politie afgesloten, waarin sprake is van de verdeling van de federale dotatie, van de federale opdrachten die aan de lokale politie worden toevertrouwd, van de federale gebouwen die aan de politiezones worden afgestaan en van de verschillende subsidies; de diensten van de minister zullen individueel een document toesturen dat niet enkel de mechanismen van de dotatie zal hernemen, maar ook de gegevens die eigen zijn aan elke zone en/of gemeente(n);
- bij een in Ministerraad overlegd besluit zal de Koning minimale begrotingsnormen per politiezone vaststellen; de financiële middelen van de gemeenten zullen worden aangevuld met een jaarlijkse federale dotatie aan de zone, waarvan

het bedrag de kosten zal dekken van het federale politiepersoneel en van het administratief en logistiek personeel dat effectief wordt geïntegreerd in de lokale politie, met inbegrip van de kosten van beheer en werking; deze verdeling van de federale dotatie tussen de verschillende zones en gemeenten heeft het voorwerp uitgemaakt van een akkoord binnen de regering; er dient nog een koninklijk besluit te worden gerealiseerd;

- naast de federale subsidie zal jaarlijks in een gemeentedotatie worden voorzien om de begroting van de lokale politie te vervolledigen; de gedetailleerde berekenings- en verdelingsregels van de dotaties alsook de betalingsmodaliteiten zullen bij een in Ministerraad overlegd besluit door de Koning worden vastgelegd; de verdeelsleutel om het aandeel van elke gemeente te bepalen ziet er als volgt uit: de norm zal voor 60% in aanmerking worden genomen, het belastbaar inkomen voor 20% en het kadastraal inkomen voor 20%.

1.4. In het Belgisch Staatsblad van 16 juni 2001 verschijnt een “mededeling van de Minister van Binnenlandse Zaken, Antoine Duquesne. Onderwerp : toelichting bij de beslissing van de Ministerraad van 9 maart 2001 inzake de federale dotatie (artikel 41 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus)”.

1.4.1. Onder punt 1 (“Vooraf”) van deze omzendbrief wordt gesteld wat volgt :

“Het akkoord over de federale dotatie werd bekomen in de Ministerraad van 9 maart jongstleden. De federale dotatie, of m.a.w. de financiële tegemoetkoming van de federale staat aan de politiezones, is nu gekend en staat vast voor elke zone.

Het voldoet in eerste instantie aan een aantal basiscriteria en is voldoende wetenschappelijk onderbouwd. De gehanteerde (basis)criteria waren onder meer :

1. detectie van de globale geldmassa ter beschikking van de lokale entiteiten
2. een proportionele verdeling van deze geldmassa over de diverse zones van ons land
3. gebaseerd op gefundeerde parameters
4. per norm toegekend aan een zone (regressie-analyse).

Deze basiscriteria resulteerden in een gegeven dat beter bekend is als “de KUL-norm”. De principes die gepaard gaan met deze norm zijn complex en héél technisch. Het resultaat is echter dat we beschikken over een objectieve, wetenschappelijk onderbouwde, financiële verdeelsleutel.

Terzelfdertijd werden tevens een aantal historische scheeftrekkingen rechtgezet. Het was zonder meer duidelijk dat in een aantal entiteiten de federale inbreng (rijkswachters) niet altijd recht evenredig was ten opzichte van de gemeentelijke inbreng. De meeste van onze gemeenten en steden hebben steeds voldoende, in bepaalde gevallen zelfs meer dan voldoende, geïnvesteerd in politionele veiligheid. Andere daarentegen hebben zich nooit echt bekommerd

over dit aspect. Bij de aanvang van ons onderzoek stelden we dus vast dat de proportionele inbreng van de rijkswacht qua personeelscapaciteit niet overal gelijk was.

Ook met deze ongelijkheden werd komaf gemaakt. De inbreng van de federale staat is proportioneel, wat niet wil zeggen dat we onze steden en gemeenten zomaar laten vallen. Een aantal mechanismen tot ondersteuning zijn ingebouwd. Daarover straks meer.

Verder vindt u een listing die de federale dotatie bevat voor de 196 politiezones van ons land”.

1.4.2. Onder punt 2 (“De federale dotatie”) wordt gesteld wat volgt :

“2.1. Basisgegevens

Het totaal aantal te transfereren politiemensen van de territoriale brigades van de federale politie (ex- rijkswachters van de brigades)

De Regering besliste om 7.539 federale politiemensen over te hevelen naar de lokale politie (Ministerraad van 28 april 2000)

De kostprijs gelinkt aan deze overheveling werd uit het budget van de federale politie gehaald.

Alle werkings- en investeringskosten, alsook het materiële patrimonium dat verbonden was aan deze politiemensen (ex-rijkswachters) wordt ter beschikking gesteld. D.w.z. dat de volledige financiële repercussie gerelateerd aan een ex-rijkswachter mee overgaat naar de lokale politie in de vorm van een dotatie.

Zie in dit verband ook het luik ‘sociale dotatie’ (verder)

De financiële repercussie van het nieuwe statuut

De financiële repercussie van het nieuwe statuut bedraagt grosso modo 8 miljard. Ook hier werd het gedeelte van die 8 miljard proportioneel ter beschikking gesteld voor de lokale politie (t.t.z. voor plus minus 20.000 gemeentepolitie en 7.539 federale politiemensen)

De totale beschikbare geldsom

De globale geldsom bedraagt 18.760 miljard. Het totaal effectief op lokaal niveau bedraagt 27.322 fulltime equivalenten

2.2. Methodologie

Om de globale geldsom op een objectieve en wetenschappelijk gefundeerde wijze te verdelen over de diverse politiezones in België werd beslist een regressie-analyse uit te voeren en dit op basis van de basisgegevens.

Bedoeling is om rekening te houden met het totaal aantal aanwezige manschappen en deze via objectieve parameters weer te gaan verdelen over de gemeenten om zo tot op het zonaal niveau te komen.

In de beginfase van het onderzoek werd langdurig en uitvoerig aandacht geschonken aan het detecteren van de gegevens (parameters) die een verklarende invloed hebben op de aanwezigheid van politiemensen op het terrein. Alle mogelijke parameters werden in kaart gebracht (gaande van de meest voor de hand liggende parameters zoals bevolkingsaantal, aantal vastgestelde criminele feiten maar ook andere variabelen zoals het aantal overnachtingen per 1000 inwoners, de gevangenis capaciteit, percentage woningen met klein comfort...)

Het is zonder meer duidelijk dat elke zone beschikt over zijn bepaalde specificiteit en diversiteit. Alle relevante specificiteiten (zijnde parameters) die een invloed hebben op de aanwezigheid van het personeel zijn in kaart gebracht. Het kan dus perfect zijn dat een bepaalde gemeente of zone een bepaalde eigen specificiteit in de lijst van parameters niet terugvindt. Dit betekent echter enkel dat die welbepaalde specificiteit geen verklarende invloed heeft op de

aanwezigheid van politiepersoneel, en er dus geen oorzakelijk verband werd gedetecteerd.

Deze regressie-analyse verdeelt dus op een wetenschappelijke objectieve manier het aantal manschappen over de gemeenten en zones. Men bekomt hierdoor een cijfer per gemeente. Eens men die cijfers van de gemeenten die een zone omvat, optelt komt men tot de KUL-norm.

Vervolgens deelt men de beschikbare geldmassa door het totaal aanwezige effectief en aldus bekomt men een forfaitair bedrag (zijnde 686.626 frank).

2.3. Resultaat en daadwerkelijke dotatie

Omdat het voorgaande wetenschappelijk verantwoord is, wordt de bekomen KUL-norm per zone vermenigvuldigd met het equivalent in geld.

Met andere woorden, het bekomen getal als KUL-norm voor een zone wordt vermenigvuldigd met 686.626 frank en zo bekomt men een welbepaald bedrag.

Dit bedrag wordt de federale dotatie genoemd. Zij is recurrent en dus in se ad infinitum”.

1.4.3. In punt 3 (“Verdere verfijning van het principe cfr. Ministerraad 9 maart 2001”) worden de politiezones opgesplitst volgens zes “situaties”.

Voorts wordt daar de “interzonale verdeling” behandeld :

“Zoals reeds gesteld, wordt de KUL-norm per zone vermenigvuldigd met 686.626 frank. De zones in situatie 2 en 6 (zie legende en lijst) hadden echter een tekort van 1,377 miljard frank.

Om dit op te vangen, wordt volgende verfijning toegepast: bepaalde zones moeten zelf een eigen inspanning leveren, ten belope van 389 miljoen frank, omdat ze in het verleden te weinig hebben geïnvesteerd in politie terwijl zij over voldoende budgettaire capaciteit beschikken. De federale overheid heeft echter beslist om de helft voor haar rekening te nemen. Dit is ongeveer 200 miljoen frank.

Het resterend bedrag van 979 miljoen wordt bijgepast via het mechanisme van interzonale solidariteit. De zones in situatie 1 en 3 zullen door middel van solidariteit dit bedrag bijpassen. De totale winst van de zones in situatie 1 en 3, vóór de solidariteit, bedraagt 2.832.234.335 frank. Deze solidariteit wordt echter geleidelijk aan (op 12 jaar) afgebouwd tot nul frank. Na de volledige afbouw van de solidariteitsperiode zal elke zone exact 686.626 frank maal de KUL-norm ontvangen.

Het bedrag dat in solidariteit wordt bijgedragen door de zones in situatie 1 en 3 is niet voor iedereen 100%. Een correctie wordt toegepast rekening houdend met ieders mogelijkheid tot bijdragen (belastbaar inkomen per inwoner).

Dit genereert een bijkomende kost van 65 miljoen dat de federale overheid zal bijpassen.

3.3. Intrazonale verdeling

Dit betreft de financiële verdeelsleutel binnen een meergemeentezone. Naast het bestaan van de KUL-norm wordt ook rekening gehouden met de fiscale draagkracht, namelijk het belastbaar inkomen en het kadastraal inkomen.

De gehanteerde sleutel is :

de KUL-norm wordt voor 60 % in aanmerking genomen

het belastbaar inkomen voor 20 %

het kadastraal inkomen voor 20 %

3.10. Tussentijdse evaluaties

De meeste gemeenten ondervinden problemen om een exacte raming te maken van de meerkost tengevolge de politiehervormingen. Uit enkele concrete berekeningen is duidelijk gebleken dat de geschatte meerkost realistisch is maar evident voor betwisting vatbaar.

Eind 2002 zal met kennis van zaken, op zowel federaal als lokaal niveau, een globale evaluatie worden gemaakt. Deze tussentijdse evaluatie zal indien nodig een aanpassing geven van de federale dotatie”.

1.4.4. De als bijlage bij de mededeling gevoegde lijst met de gegevens over de federale dotatie in zijn globaliteit, vermeldt voor de politiezone HEKLA de hiernavolgende gegevens :

- de KUL-norm bedraagt 113, het initiële startcijfer bedraagt 130;
- de zone bevindt zich in situatie (3), dat wil zeggen, het eindsaldo is positief ten opzichte van de norm, en zelfs genoeg om het initiële startcijfer (dat hoger is dan de norm) te bekostigen;
- de federale dotatie 2002 bedraagt, na aftrek van het bedrag dat de zone moet afstaan voor solidariteit, 75.360.688 frank.

1.5. In uitvoering van de artikelen 38 en 47 WGP verschijnt in het Belgisch Staatsblad van 12 oktober 2001 het koninklijk besluit van 5 september 2001 houdende het minimaal effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politie.

1.5.1. In de aanhef van dat besluit wordt er onder meer overwogen wat volgt :

“Overwegende dat de financiële draagkracht van de gemeenten die deel uitmaken van de politiezones bepaald wordt door enerzijds de investeringen die deze gemeenten doen inzake politie, en door anderzijds de federale toelage;

Gelet op het huidig effectief van het personeel van de gemeentepolitie en de territoriale brigades van de federale politie werkzaam in de politiezones; gelet op de financiële draagkracht van de gemeenten die deel uitmaken van de politiezones; overwegende dat deze elementen, voor een eerste bepaling van het minimaal effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek kader, op zich weliswaar geen doorslaggevende factoren vormen, doch wel in aanmerking moeten worden genomen;

Overwegende dat het aanvankelijke minimaal effectief van het operationeel kader van de politiezones aldus zo dicht mogelijk het huidig effectief van de gemeentepolitie en de territoriale brigades van de federale politie werkzaam in de politiezones, of het effectief resulterend uit een harmonieuze verdeling van het geheel aan politiepersoneel over de 196 politiezones, moet benaderen; dat de keuze voor één van deze twee criteria, in een eerste fase, moet zijn ingegeven door de budgettaire draagkracht van de politiezones”.

1.5.2. Luidens artikel 1, wordt de formatie van het operationeel personeel van het lokaal politiekorps door de gemeenteraad of de politieraad bepaald overeenkomstig de minimumnormen vastgelegd in de bijlage 1 bij het besluit; blijkens voornoemde bijlage bedraagt het minimaal effectief van het operationeel personeel van de politiezone HEKLA 129.

Luidens artikel 2, wordt de formatie van het administratief en logistiek personeel van het lokaal politiekorps door de gemeenteraad of de politieraad bepaald overeenkomstig de minimumnormen vastgelegd in de bijlage 2 bij het besluit; blijkens voornoemde bijlage bedraagt het minimaal effectief van het administratief en logistiek personeel van de politiezone HEKLA 10.

1.5.3. In zijn advies 32.169/2/V van 28 augustus 2001 over het ontwerp van koninklijk besluit, merkte de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de artikelen 1 en 2 alsmede de bijlagen op wat volgt :

“De artikelen 1 en 2 van het onderhavig ontwerp, alsmede de bijlagen, strekken ertoe de minimale personeelssterkte van onderscheidenlijk het operationeel personeel en het administratief en logistiek personeel van elke politiezone vast te stellen.

Deze bepalingen ontleen hun rechtsgrond aan artikel 38 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dat bepaalt dat: ‘Voor elke politiezone (...) de Koning het minimaal effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politie (vaststelt), rekening houdend met de specifieke kenmerken van die zone’.

In deze bepaling wordt de Koning er niet mee belast een algemene en abstracte norm vast te stellen die van toepassing is op alle zones, maar wel voor elke zone afzonderlijk de minimumpersoneelssterkte van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel te bepalen, die vanwege de specificiteit van de zone geboden is.

Voor de uitvoering van deze wetsbepaling is dus geen regelgevend besluit vereist, maar zijn wel beslissingen met een individuele strekking nodig, die specifiek zijn voor elke politiezone.

De artikelen 1 en 2 en de bijlagen bij het ontworpen besluit, waarin deze beslissingen met een individuele strekking in één enkel instrumentum bijeengebracht zijn, zijn dus geen reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De afdeling wetgeving is bijgevolg niet bevoegd om er kennis van te nemen”.

1.6. In zijn omzendbrief ZPZ 8bis van 9 oktober 2001 (“Politiebegroting - Dienstjaar 2002”) deelt de minister van Binnenlandse Zaken aan de provinciegouverneurs en de burgemeesters mee dat de gemeenteraad ten laatste op 1 november 2001 de politiebegroting (in de eengemeentezones) dan wel de dotatie aan de politiezone (in de meergemeentezones) voor het dienstjaar 2002

goedgekeurd moeten hebben, dat de omzendbrief tot doel heeft nu reeds nuttige aanwijzingen te geven vooruitlopend op de wetgevende en reglementerende teksten die eerlang zullen verschijnen, dat de federale dotatie voor het jaar 2002 is vastgesteld en iedere gemeente/zone precies werd ingelicht over de totstandkoming van de gehanteerde normen en de verdelingsmechanismen, dat de politiezones de federale dotatie 2002 die hun toekomt kennen evenals de eventuele bijdrage uit of aan de interzonale solidariteit (degressief over 12 jaar), en dat het aandeel van de afzonderlijke gemeenten van een meergemeentezone in de federale dotatie bestemd voor de politiezone gebeurt volgens een verdeelsleutel die rekening houdt met enerzijds de vastgestelde KUL-norm en anderzijds met de financiële draagkracht van de gemeente bepaald door de inkomsten van de personenbelasting en het kadastraal inkomen.

1.7. In de inleiding van zijn omzendbrief PLP 13 van 26 oktober 2001 “betreffende de onderrichtingen voor het opstellen van de politiebegroting voor 2002 ten behoeve van de politiezone” deelt de minister van Binnenlandse Zaken mee :

- dat de financiële tegemoetkoming voor het jaar 2002 van de federale Staat aan de politiezones gekend is en vaststaat voor elke politiezone, dat de federale toelage wordt bepaald in een ontwerp van koninklijk besluit houdende de toekenning voor het jaar 2002 van de federale toelage aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten, dat het ontwerp KB eerstdaags ter ondertekening wordt voorgelegd, en dat de federale toelage minstens zal worden uitbetaald in twaalfden met ingang van de maand januari 2002;
- dat een ontwerp KB houdende de vaststelling van de minimale begrotingsnormen de minimale normen bepaalt waarnaar wordt verwezen in artikel 248 en in de artikelen 39 en 40, eerste lid, WGP;
- dat een ander ontwerp KB houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke toelagen in de schoot van een meergemeente politiezone de minimumnormen bepaalt waarnaar verwezen wordt in artikel 248 en in artikel 40, zesde lid WGP.

Onder punt 2.8.1.1 (“De federale basistoelage”) wordt gesteld dat via het Belgisch Staatsblad van 16 juni 2001 reeds werd meegedeeld hoe de federale basistoelage werd geconcipieerd, dat de vaststelling van de federale basistoelage en de verdeling ervan over de politiezones voldoet aan een aantal basiscriteria en voldoende wetenschappelijk onderbouwd is, dat de financiële tegemoetkoming van de federale Staat aan de politiezones gekend is en voor elke politiezone vaststaat, dat

het bedrag in euro dat voor het jaar 2002 wordt toegekend aan elke politiezone vermeld wordt in de bijlage I bij het ontwerp KB houdende de toekenning voor het jaar 2002 van de federale toelage aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten, dat als bijlage aan de omzendbrief de betreffende bijlage I wordt gevoegd teneinde de politiezones toe te laten de federale basistoelage 2002 te ramen in de politiebegroting 2002, dat hierbij echter rekening moet gehouden worden met een correctie vermits, om praktische redenen en om tegemoet te komen aan de vraag van sommige gemeenten, de betaling van de lonen, wedden en toelagen van de overgedragen personeelsleden van de federale politie (overgedragen rijkswachters en Calog-personeel) met betrekking tot december 2001 en betaalbaar in januari 2002, alsnog zullen worden uitgevoerd door de federale politie, dat deze uitgaven, aangezien zij vervat zitten in de oorspronkelijk geraamde federale basistoelage 2002 aan de politiezones, in mindering moeten worden gebracht van de voormelde toelage 2002, dat er voor de betaling van de lonen, wedden en toelagen van de maand december 2002 voor wat betreft de overgedragen rijkswachters en Calog-personeel geen uitgavenkredieten moeten gebudgetteerd worden in de politiebegroting 2002 vermits deze betaald worden begin 2003, dat dus, samengevat, kan gesteld worden dat voor de voormelde categorie van personeelsleden enerzijds de federale basistoelage 2002 slechts betrekking zal hebben op 11 maanden, maar dat anderzijds aan de uitgavenzijde van de politiebegroting 2002 slechts een periode van 11 maanden dient te worden gebudgetteerd met betrekking tot de lonen, wedden en toelagen, dat de bedragen vermeld in bijlage I bij het ontwerp KB gekoppeld zijn aan de evolutie van de gezondheidsindex voor het jaar 2002, geschat op 1,5% op het ogenblik van de opmaak van het ontwerp KB, dat, gelet op de recente economische en financiële gebeurtenissen, een voorzichtige schatting van 1,3% meer aangewezen is, en dat de te budgetteren federale basistoelage 2002 bijgevolg gelijk is aan de federale toelage vermeld in bijlage I waarbij rekening moet gehouden worden met de correctie ingevolge de betaling door de federale politie van de lonen, wedden en toelagen van de maand december 2001, plus 1,3%.

Als bijlage bij de omzendbrief wordt een lijst gevoegd van de federale toelage voor het jaar 2002 per politiezone (exclusief indexatie en exclusief correctie betaling van lonen, wedden en toelagen december 2001 door de federale politie).

Blijkens die lijst wordt voor het jaar 2002 aan de politiezone HEKLA een federale toelage toegekend van 1.868.143 euro.

1.8. In uitvoering van artikel 40, zesde lid WGP verschijnt in het Belgisch Staatsblad van 24 november 2001 het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeente politiezone.

1.8.1. Naar luid van artikel 1 wordt het percentage van het aandeel van elke gemeente in de globale dotatie bepaald in onderling akkoord tussen de verscheidene gemeenteraden.

Artikel 2 bepaalt wat volgt :

“Indien de gemeenten van een meergemeentezone niet tot een akkoord komen wordt het percentage met de volgende factoren bepaald :

- 1° de politionele norm bepaald overeenkomstig de bijlage bij dit besluit;
 - 2° het gemiddeld belastbaar inkomen per inwoner van de gemeente, van 1999;
 - 3° het gemiddeld kadastraal inkomen in de schoot van de gemeente, van 1999.
- Deze factoren worden gepondereerd als volgt: 6, 2, 2.

De in het eerste lid bedoelde percentage wordt overeenkomstig de bijlage bij dit besluit bepaald voor de jaren 2002 tot en met 2005”.

1.8.2. In zijn advies 32.420/2 van 25 oktober 2001 over het ontwerp van koninklijk besluit merkte de afdeling wetgeving van de Raad van State onder meer op wat volgt :

“Krachtens artikel 40, zesde lid, van de wet moet de Koning de nadere regels inzake de verdeling, onder de gemeenten, van de gemeentelijke dotatie aan een politiezone vastleggen.

Die bepaling staat er niet aan in de weg dat het ontwerp enerzijds nadere regels stelt waarbij de gemeenten zelf die verdeling vastleggen, en anderzijds een verdeelwijze voorschrijft die slechts suppletoir toepasselijk is, bij ontstentenis van een akkoord onder de gemeenten binnen een zone.

De wet machtigt de Koning evenwel niet om discretionair, voor iedere zone afzonderlijk, het aandeel van de gemeentelijke dotatie vast te leggen dat iedere gemeente voor haar rekening zal moeten nemen. Hij moet voorzien in een algemene en abstracte norm die, zij het suppletoir, de berekening van dat aandeel mogelijk maakt.

Die opmerking doet geen afbreuk aan het feit dat de Koning, na die norm te hebben vastgelegd, de uitslag, voor iedere gemeente afzonderlijk, de toepassing van die norm kan vaststellen, daar Hij immers over alle gegevens zou beschikken om die berekening te kunnen doen.

De Koning mag er evenwel niet van afzien in het besluit zelf de criteria te preciseren die Hij in aanmerking neemt om die verdeling vast te leggen.

In dat verband schiet artikel 3 [artikel 2 van het besluit] volledig tekort. Aldus wordt, zonder nadere precisering, verwezen naar een ‘politionele norm’.

Volgens de uitleg verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is die ‘politionele norm’ het resultaat van een studie toevertrouwd aan een universiteit, waarbij een hele reeks criteria in aanmerking zijn genomen, zoals de omvang van de voorzieningen van een gemeente, de bevolking, de oppervlakte, het aantal

steuntrekkenden, het gemiddeld kadastraal inkomen, enz., teneinde aan iedere gemeente een abstracte waarde toe te kennen.

De grondbeginselen van de gevolgde methodiek en de factoren die in aanmerking zijn genomen om die norm vast te leggen moeten op zijn minst in het onderhavig ontwerp worden opgenomen, alsook de rekenkundige formule op basis waarvan, uitgaande van de in aanmerking genomen criteria en de daaraan verbonden wegingen, zowel de waarde van de politionele norm, vermeld in kolom 2 van de bijgevoegde tabel, als het percentage voor rekening van iedere gemeente, vermeld in kolom 3 van dezelfde tabel, kan worden berekend”.

1.9. In de omzendbrief PLP 17 van 6 december 2001 betreffende “Tussenkomst van de federale overheid in de financiering van de lokale politiekorpsen - Federale toelage” - bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 januari 2002 - deelt de minister van Binnenlandse Zaken mee :

- dat het verdelingsmechanisme voor de federale toelage dat in maart 2001 door de regering werd uitgewerkt, voorschreef dat een aantal metingen diende te gebeuren in een twaalfstal testzones teneinde de meerkost te kunnen inschatten ingevolge de toepassing van het nieuwe statuut op de gemeentepolitie sinds 1 april 2001, dat die evaluatie intussen werd doorgevoerd, dat de beperkte omvang van de steekproef tot voorzichtigheid moet aanmanen bij het trekken van algemene conclusies, dat de doorgevoerde metingen het bovendien mogelijk hebben gemaakt om aanzienlijke verschillen op te tekenen tussen de betrokken gemeenten, zelfs binnen de meergemeentezones zelf, en dat de regering, geconfronteerd met deze nieuwe situatie, op 21 november 2001 verbeteringen heeft aangebracht aan het schema dat in maart 2001 werd uitgewerkt, met de bedoeling de inplaatsstelling van de lokale politie op 1 januari 2002 te waarborgen zonder dat de gemeenten moeten vrezen alleen het hoofd te moeten bieden aan een enorme meerkost die langzamerhand in de loop van 2002 aan het licht zou komen;
- dat elke politiezone vanaf 1 januari 2002 voor een jaar tijdelijk een voorschot ontvangt waarmee ze het hoofd kan bieden aan alle reële aanvaardbare meerkosten die worden vastgesteld gedurende deze periode, dat het voorschot dat wordt uitbetaald begin januari 2002 overeenstemt met 35% van een vastgesteld bedrag volgens het mechanisme dat in maart 2001 werd bepaald, maar rekening houdend met de herberekening van het totale bedrag van de federale basistoelage, dat de zone in april 2002 opnieuw 35% van datzelfde bedrag zal ontvangen, dat het saldo dan in juli 2002 zone per zone zal worden uitbetaald, na inschatting van de reële meerkosten die door de regering worden toegelaten, en dat de correcte inschatting van de statutaire meerkost op 31 maart 2002 afgerond zou moeten zijn;

- dat de federale basistoelage in totaal 18,760 miljard frank bedroeg, hetgeen betekent dat het bedrag dat werd toegekend aan de politiezones per KUL-eenheid 686.626 frank bedroeg, dat de federale basistoelage om diverse - in de omzendbrief opgesomde - redenen in totaal 18,317 miljard zal bedragen, en dat zulks betekent dat het bedrag dat wordt toegekend aan de politiezones per KUL-eenheid voortaan 670.142 frank zal bedragen.

Als bijlage bij de omzendbrief worden de nieuwe bedragen voor de politiezones meegedeeld. Blijkens die bijlage heeft de politiezone HEKLA recht op een federale dotatie van 1.832.263 euro.

1.10. In uitvoering van de artikelen 39, eerste lid en 40, eerste lid WGP verschijnt in het Belgisch Staatsblad van 29 december 2001 het koninklijk besluit van 24 december 2001 tot vaststelling van de minimale begrotingsnormen van de lokale politie.

1.10.1. De artikelen 1 en 2 van dat besluit bepalen wat volgt :

“Artikel 1. De gewone uitgavenbegroting 2002 van het lokaal politiekorps, goedgekeurd door de gemeenteraad of de politieraad, bevat ten minste :

- 1° de totale kostprijs van de gemeentepolitie begroot in 2001 door de gemeente of door de gemeenten in geval van een meergemeentezone, verminderd, enerzijds, met wat ze gebudgetteerd hebben in 2001 in het raam van de uitvoering van de veiligheids- en samenlevingscontracten en, anderzijds, de buitengewone uitgaven;
- 2° de federale toelage vastgesteld door de Koning in toepassing van artikel 41 van de wet van 7 december 1988 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Art. 2. De in artikel 1, eerste lid, 2°, federale toelage, wordt bepaald in toepassing van :

- 1° het koninklijk besluit van [...] houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten;
- 2° het koninklijk besluit van [...] houdende de toekenning aan de politiezones voor het jaar 2002 van de federale toelage ter compensatie van de sociale bijdragen van sommige personeelsleden van de lokale politiekorpsen.”

1.10.2. In zijn advies 32.672/2 van 12 december 2001 over het ontwerp van koninklijk besluit merkte de afdeling wetgeving van de Raad van State vooreerst op dat het ontwerp ertoe strekt de minimale begrotingsnormen vast te stellen, maar dat de criteria en de nadere regels voor het bepalen van de federale toelage daarentegen tot nu toe niet vastgesteld zijn en er thans aan de afdeling wetgeving geen ontwerp in die zin is voorgelegd.

Vervolgens wordt in het advies onder meer gesteld wat volgt :

“Artikel 2 van het ontwerp verwijst naar twee ontworpen besluiten, respectievelijk betreffende ‘de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten’ en ‘de toekenning aan de politiezones voor het jaar 2002 van de federale toelage ter compensatie van de sociale bijdragen van sommige personeelsleden van de lokale politiekorpsen’.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zullen deze twee ontworpen besluiten niet om advies aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, omdat ze niet regelgevend zijn.

Al zijn besluiten waarbij, per zone, het bedrag van de toelage wordt bepaald die aan elk van de zones toegekend wordt, niet regelgevend, dit neemt niet weg dat vóór de totstandkoming van die besluiten, het voormelde artikel 41, tweede lid, reeds bepaald heeft dat de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ‘de criteria en de nadere regels bepaalt die in acht moeten worden genomen voor het bepalen en het uitbetalen van de federale toelage’. Zulk een besluit is wel regelgevend.”

1.11. Eveneens in het Belgisch Staatsblad van 29 december 2001 verschijnt, in uitvoering van artikel 41 WGP, het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten, (hierna het koninklijk besluit van 24 december 2001).

1.11.1. In de aanhef van dat besluit wordt verwezen naar artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en naar de dringende noodzakelijkheid; daaromtrent wordt overwogen dat het besluit onontbeerlijk is voor de vervulling van één van de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de oprichting van een lokale politie, dat de bekendmaking van de bepalingen van het besluit in het Belgisch Staatsblad zo snel mogelijk dient te gebeuren, opdat de gemeente- of politieraden de nodige begrotingsbepalingen kunnen goedkeuren en dat de Koning vóór 1 januari 2002 kan vaststellen dat het in het voornoemde artikel bedoelde voorwaarden vervuld zijn, en dat de ratio legis van de wet van 7 december 1998 de wens vertaalt van de wetgever om de politiezones opgericht te zien in de loop van 2001 en uiterlijk op 1 januari 2002.

1.11.2. Naar luid van artikel 1 van het besluit worden er in de maanden januari 2002 en maart 2002 aan de politiezones voorschotten op de federale basistoelage 2002 toegekend, vastgesteld op telkens 35% van de in bijlage II bij het besluit vermelde bedragen.

Naar luid van artikel 2 wordt, na vaststelling van de definitieve federale basistoelage voor het jaar 2002 met inachtneming van de reële aanvaardbare meerkost vastgelegd na overleg met de korpschefs, het saldo, met inbegrip van de evolutie van de gezondheidsindex, door de federale Staat aan de desbetreffende politiezones uitbetaald ten laatste in de maand juli 2002.

Naar luid van artikel 3 wordt aan de gemeenten die een veiligheids- en samenlevingscontract hadden gesloten, vermeld in de bijlage III bij het besluit, in de maand januari 2002 een toelage toegekend waarvan het bedrag vermeld wordt in diezelfde bijlage.

1.11.3. Bijlage I bij het besluit bevat een uiteenzetting van de gegevens die, in het algemeen, in aanmerking worden genomen voor het vaststellen van de federale toelage aan de zones. Grotendeels worden de criteria, vermeld in de ministeriële mededeling van 16 juni 2001 -supra punt 1.4.- hernomen, met dien verstande dat zij worden aangepast en verfijnd in functie van de inmiddels bekend geraakte nieuwe gegevens. De tekst van de bijlage, waarmee aldus de reglementaire basis wordt geschapen voor de vaststelling en de verdeling van de federale toelage, luidt als volgt :

“Bijlage I bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten.

- I. De federale toelage 2002 is samengesteld uit twee onderdelen :
 - 1° de federale basistoelage :
 - 2° de sociale toelage.Daarnaast wordt er voor 2002 een specifieke toelage toegekend aan de 29 gemeenten die een veiligheidscontract afgesloten. Zij maakt het voorwerp uit van bijlage III aan dit besluit.
De sociale toelage maakt het voorwerp uit van een afzonderlijk koninklijk besluit.
- II. De vaststelling van de federale basistoelage en de verdeling ervan over de politiezones berusten op volgende principes :
 1. de bepaling van de globale geldmassa ter beschikking van de lokale entiteiten;
 2. een proportionele verdeling van deze globale geldmassa over de diverse zones van ons land;
 3. het gebruiken van een wetenschappelijk uitgewerkte verdeelsleutel bekomen met een regressie analyse. Deze verdeelsleutel, gewoonlijk «KUL-norm» genoemd is dus een objectieve geldelijke verdeelsleutel, wetenschappelijk bepaald.
- III. Voor het vaststellen van de federale basistoelage werd rekening gehouden met de volgende basisgegevens :
 1. Het totaal aantal ex-rijkswachters van de territoriale brigades dat wordt overgeheveld naar de lokale politiezones wordt vastgesteld op 7 539.

Het betreft hier de leden van het operationeel kader van de federale politie in dienst bij de territoriale brigades, die met toepassing van artikel 235, eerste lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, overgaan naar het operationeel kader van de lokale politie.

2. Het totaal aantal leden van het administratief en logistiek kader van die brigades dat wordt overgeheveld naar de zones van de lokale politie wordt vastgesteld op 921.
3. De kostprijs verbonden aan dit over te hevelen personeel (personeels- en werkingskosten) werd aan het budget van de federale politie onttrokken.
4. De financiële weerslag van het nieuwe statuut bedraagt afgerond 198 miljoen euro (8 miljard BEF) voor het geheel van de geïntegreerde politie. Ook hier werd de proportionaliteitsregel in acht genomen en werd het gedeelte van die 198 miljoen euro dat betrekking heeft op de 20 000 leden van de gemeentepolitie (meerkost) en op de 7539 over te hevelen leden van de territoriale brigades, ter beschikking gesteld van de lokale politie (totale kost).

Voor de federale basistoelage werd door de regering een geldsom ter beschikking gesteld van 454.066.569 euro (18 317 miljard BEF). Dit komt neer op een bedrag van 16.619 euro (670 412 BEF) per personeelslid van het operationeel kader van de lokale politie. Het totaal aantal effectieven op lokaal niveau bedraagt immers 27 322, met inbegrip van de leden van de territoriale brigades van de federale politie.

Dit bedrag wordt over de zones verdeeld volgens de voormelde financiële verdeelsleutel, de zgn. KUL-norm, waarvan de berekening werd uitgevoerd door de voormalige Algemene Politiesteundienst, in samenwerking met o.a. experts van de KULeuven (Instituut van sociale en economische geografie).

IV. Uitwerking van de «KUL-norm»

Het totaal effectief van de politie kan verdeeld worden volgens objectieve parameters over de gemeenten en de zones.

Het is zonder meer duidelijk dat elke zone beschikt over zijn bepaalde specificiteit en diversiteit. Alle relevante parameters die een invloed hebben op de aanwezigheid van het personeel zijn in kaart gebracht. Indien een bepaalde specificiteit geen verklarende invloed heeft op de aanwezigheid van politiepersoneel, en er dus geen oorzakelijk verband werd gedetecteerd, dan werd deze specificiteit niet weerhouden als parameter. De «KUL-norm» leidt dus tot het toewijzen aan elke gemeente van het Koninkrijk of aan elke zone, van een aantal politiepersoneel dat wetenschappelijk werd bepaald, rekening houdende met die objectieve parameters. Deze «norm» zal alleen maar gebruikt worden als verdeelsleutel voor de financiële middelen en mag dus niet verward worden met de werkingsnorm van een lokaal politiekorps.

Om de daadwerkelijke federale basistoelage per zone vast te stellen, wordt de voormelde KUL-norm vermenigvuldigd met 16.519 euro (670 412 BEF), zijnde het bedrag van de federale basistoelage uitgedrukt per personeelseenheid.

De federale basistoelage is recurrent en dus in se ad infinitum.

V. Aanpassingen aan de federale basistoelage.

Van zodra de federale basistoelage werd vastgesteld moet er worden nagegaan in welke mate zij toelaat de lonen uit te betalen van een zeker aantal politiemensen en ex-rijkswachters. Als referentie ter zake kan het vertrekeffectief van de zone genomen worden. Om dat effectief vast te stellen en voor de navolgende berekeningen, werd rekening gehouden met de effectieven van de ex-rijkswachtbrigades, die er op datum van 23 mei 1998 de basispolitiezorg vervulden. Voor wat betreft de gemeentepolitie,

werden de aanwezige effectieven op datum van 31 december 1999 in aanmerking genomen.

Aangezien de verschillende gemeenten uit de politiezones hun gemeentepolitie ook reeds betaalden vóór de politiehervorming, dient men nu na te gaan of de zones de statutaire meerkost van die gemeentelijke politieleden en de kost van de overgenomen rijkswachters kunnen dragen. Om deze last te bepalen werden de volgende gegevens in aanmerking genomen :

- de kosten van een overgedragen ex-rijkswachter werden bepaald op 43.381 euro (1 750 000 BEF);
- de statutaire meerkost van de gemeentelijke politieleden, ingeschat op basis van niet volledig representatieve gegevens, werd geraamd op 3.471 euro (140 000 BEF) voor het Waals gewest, 5.206 euro (210 000 BEF) voor het Brussels hoofdstedelijk gewest en 4.710 euro (190 000 BEF) voor het Vlaams gewest.

Na het vaststellen van deze last, werd nagegaan of de zones in staat zijn om met de basistoelage (KUL-norm vermenigvuldigd met 16.619 euro (670 412 BEF) deze meerkost ook effectief te betalen. Op die wijze kon worden vastgesteld welke zones een positief, dan wel een negatief budgetsaldo uitkomen. Uit de resultaten bleek dat de zones met gemeenten die in het verleden steeds een goede inspanning hebben geleverd inzake politiezorg (m.a.w. die ten opzichte van de KUL-norm reeds een behoorlijk groot aandeel aan gemeentepolitie hadden) na de federale toelage meestal een positief budgetsaldo hebben. Diegenen die in het verleden een relatief kleine gemeentepolitie hebben uitgebouwd en die ten opzichte van hun norm nu plots met een grote kost worden geconfronteerd, komen aan de negatieve kant van de balans uit.

Aldus ontstaan zes mogelijke situaties :

Situatie 1.

Het betreft een situatie met een positief eindsaldo, ten opzichte van de norm. De startcijfers zijn ofwel gelijk aan de norm, ofwel kleiner dan de norm. De norm kan gehaald worden met «overschot» (bonus).

Situatie 2.

Het eindsaldo is negatief ten opzichte van de norm. Het initiële startcijfer is gelijk aan de norm of groter dan de norm.

Situatie 3.

Het eindsaldo is positief ten opzichte van de norm, en zelfs genoeg om het initiële startcijfer (dat groter is dan de norm) te bekostigen.

Situatie 4.

Het eindsaldo is positief ten opzichte van de norm, maar niet genoeg om het initiële startcijfer (dat groter is dan de norm) te bekostigen.

Situatie 5.

Het eindsaldo is negatief ten opzichte van de norm, maar ligt toch al hoger dan het initiële startcijfer (dat kleiner is dan de norm).

Situatie 6.

Het eindsaldo is negatief ten opzichte van de norm, en zelfs niet genoeg om het initiële startcijfer (dat kleiner is dan de norm) te bekostigen.

De steun aan de probleemzones

Er werd voor geopteerd om bijkomende steun toe te kennen aan de zones die zich bevinden in situatie 2, maar dan slechts tot de norm wordt bereikt, en aan de zones in situatie 6, maar dan slechts tot het startbedrag, dat lager ligt dan de norm.

Het globale tekort voor de voormelde zones bedraagt 40.626.268 euro (1 638 miljard BEF).

Om te bepalen in welke mate een bijkomende steun moet geleverd worden aan die zones, dienen twee parameters in acht genomen : enerzijds de

budgettaire capaciteit van die zones en anderzijds de min of meer grote inspanningen die geleverd werden met betrekking tot de politie.

De financiële mogelijkheden van elke zone, uitgedrukt via het belastbaar inkomen per inwoner, werden gebruikt als eerste parameter. De zones werden onderverdeeld in 4 kwartielen : van de «armsten» (kwartiel Q1) tot de «rijksten» (kwartiel 4). De zones die deel uitmaken van de kwartielen Q1 en Q2 komen automatisch in aanmerking voor een volledige bijkomende steun. Dat is eveneens het geval voor de zones van kwartiel 3 van het grensgebied. De zones die deel uitmaken van kwartiel Q4 bekomen alleen een bijkomende steun wanneer zij in het verleden een voldoende budgettaire inspanning hebben geleverd met betrekking tot politie. Om deze inspanning te evalueren houdt men rekening met de parameter «politiebudget per inwoner». Er werd rekening gehouden met de graad van urbanisatie waar, voor elke van de 5 urbanisatietypes, het gebruikte criterium deze werd van de mediaan budget politielid/inwoner. Vanaf wanneer deze eigen inspanning zal geleverd zijn, zal men nagaan of de middelen die zodoende werden verkregen wel voldoende zijn. Is dat niet het geval dan zal de steun worden toegekend. Zo zal het ook verlopen voor de zones van kwartiel Q3 (met uitzondering van de grenszones). Zij zullen eventueel eerst een eigen inspanning moeten leveren alvorens te zien of zij nog steun nodig hebben. Gezien hun geringe financiële capaciteit t.o.v. van de zones van kwartiel Q4, zal de helft van hun eigen inspanning overgenomen worden door de federale staat.

Overigens wordt een bedrag van 1.660 miljoen euro (67 miljoen BEF) verdeeld, rekening houdend met de KUL-norm, over de zones met een zeehaven en de zones van het Brussels hoofdstedelijk gewest. In de eersten zijn de lokale politiediensten die instaan voor de basispolitiezorg in die specifieke streken, belast met bijkomende opdrachten. In het Brussels hoofdstedelijk gewest is de densiteit, de frequentie en de complexiteit van de sociale problemen niet te vergelijken met anderen, vereist dit dus bijzondere aandacht.

Ten slotte, houdt de overheid zich aan haar engagement om het burgerpersoneel (bij de politiediensten) te betalen, van de gemeenten die een maatschappelijk en veiligheidscontract hebben afgesloten, door middel van een specifieke toelage. Het gaat hier over een bijkomende enveloppe van ongeveer 11.900.000 euro (480 miljoen BEF) voor het financieren van het burgerpersoneel aangenomen in het kader van de veiligheidscontracten (luik politie). Deze tussenkomst wordt aan de gemeenten gestort en niet aan de zones. Dit weerhoudt echter niet dat het burgerpersoneel mag werken voor de zones als de gemeenteraad dit beslist. In dat geval zal er natuurlijk moeten mee rekening gehouden worden voor de intrazonale verdeling. Na de ten lasteneming van voornoemde kosten (hetzij 11.900.000 euro (480 miljoen BEF) door de federale overheid, blijven er nog 4 zones over met een veiligheidscontract maar met een negatief saldo, namelijk Hasselt, Mechelen, Seraing en Verviers. Teneinde te waarborgen dat geen enkele zone met een veiligheidscontract deficitair zou zijn, zullen deze 4 gemeenten genieten van een bijstand voor een bedrag van ongeveer 867.627 euro (35 miljoen BEF). Daarnaast behoort de zone Seraing-Neupré tot de situatie 4 en ontvangt geen interzonale solidariteit. Zij moet een aanvullende hulp ontvangen derwijze dat de volledige operatie neutraal is gelet op het verlies van een deel van de bijdrage van het veiligheidscontract.

De interzonale solidariteit

Eens deze aanpassingen verwezenlijkt zijn, vertonen de zones in situatie 2 en 6 nog een tekort van 26.865.548 euro (1 083,7 miljoen BEF). Dat tekort zal opgevuld worden door een solidariteitsmechanisme. Inderdaad,

de zones in situatie 1 en 3, vertonen een gunstig saldo na vergelijking met, enerzijds de kosten volgens de KUL-norm en het vertrekcijfer en, anderzijds, de federale basistoelage die hun werd toegekend. Wat betreft deze zones, werd er beslist een korting toe te passen, in verband met hun uitgerekende «winst».

De totale winst van de zones in situatie 1 en 3 bedraagt 70.600.000 euro (28 482 miljard BEF). In de loop van het eerste jaar (federale basistoelage 2002), zal hun federale toelage verminderd worden met 40 % van de winstmarge. Er zal echter progressief een einde gesteld worden aan deze solidariteit (lopende over 12 jaar).

Het bedrag dat door de solidariteit bekomen wordt is echter geen 100 % voor elke zone in situatie 1 en 3. Er werd een correctie ingevoerd, rekening houdende met de mogelijkheid van participatie van elke zone, en rekening houdende met het belastbaar inkomen per inwoner.

De zones met een gemiddeld belastbaar inkomen onder de 8 180 euro (330 000 BEF) per inwoner, hoeven maar 80 % van de berekende solidariteit te betalen. Als het gemiddeld belastbaar inkomen hoger ligt dan 11.899 euro (480 000 BEF), wordt de solidariteitsbijdrage vastgesteld op 110 %. De andere zones betalen 100 %. Na deze correcties stelt men een vermindering vast van de solidariteit ten belope van 1.830 miljoen euro (73,8 miljoen BEF). Dat tekort komt ten laste van de federale overheden. De overschotten.

Blijft uiteindelijk nog over, het ontbreken van financiële middelen :

1. voor de zones in situatie 2 : voor het deel van het vertrekcijfer boven de KUL-norm (gezien de overheid alleen tussenkomt ten belope van de KUL-norm);
2. voor de zones in situatie 4, waar het eindsaldo positief is tegenover de norm, maar waar niet genoeg budget is voor het deel tot aan het vertrekcijfer (dat hoger ligt dan de norm)

Voor deze problematische situaties, die het gevolg zijn van een overtal aan ex-rijkswachters, wordt geen enkele rechtstreekse financiering voorzien, maar de leden die in overtal zijn worden aangezet tot mobiliteit door het toekennen van een premie. Om deze mobiliteit aan te moedigen wordt een bijkomende enveloppe van 7.440.000 euro (300 miljoen BEF) uitgetrokken. Deze enveloppe maakt niet het voorwerp uit van huidig koninklijk besluit.

V. De berekening van de definitieve federale toelage.

De totale kost van de inplaatsstelling van de lokale politiekorpsen zal pas kunnen vastgesteld worden na verfijnde metingen te hebben gedaan van hun werking in de loop van het jaar 2002. De basistoelage, in voorkomend geval vermeerderd met de intrazonale solidariteit, hetzij met een tegemoetkoming van de federale overheden, aan de eigen inspanningen van sommige zones zou ontoereikend kunnen zijn om de adequate werking voor het volledige jaar te waarborgen. De definitieve federale toelage zal dus pas kunnen vastgesteld worden in de loop van het jaar 2002. In januari en in maart 2002 zal een voorschot van telkens 35 % van de bedragen in bijlage II van huidig besluit toegekend worden.

De definitieve federale toelage en dus het saldo dat aan de zones moet worden gestort zal worden bepaald na evaluatie van de reële aanvaardbare meerkost. Die evaluatie zal gebeuren in overleg met deskundigen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en met Korpschefs van de lokale politie, rekening houdende met de vastgestelde parameters per categorie van zone. De meerkost die zal in aanmerking worden genomen betreft niet alleen diegene die voortspruit uit de toepassing van het nieuw statuut maar eveneens deze die uit de normale werking van het lokaal politiekorps, t.t.z. rechtstreeks voortvloeiend uit de inplaatsstelling van de politie-hervorming.

- de exacte statutaire meerkost van de ex-rijkswachters en het (oude) administratief en logistiek personeel van de ex-brigades van de rijkswacht;
- de statutaire meerkost van de gemeentepolitie
- bepaalde werkings- en functioneringskosten. Deze laatstgenoemde kunnen betrekking hebben op nieuwe taken gelinkt aan de nieuwe opdrachten (maar rekening houdende met het overgedragen personeel en van eventuele taken waarvan de politie in de toekomst zal vrijgesteld worden) en andere kosten als rechtstreeks gevolg van de politiehervorming. De items reeds gedekt door de federale toelage komen uiteraard niet in aanmerking.

De posten die reeds gedekt worden door de globale basisenveloppe van de federale toelage komen niet in aanmerking.

Op het einde van het jaar 2002, rijk aan opgelopen ervaring na een jaar werking van de lokale politiekorpsen, zullen aanpassingen van het verdeelmechanisme van de federale toelage kunnen verricht worden, zonder het basisprincipe van het eigenlijke mechanisme in twijfel te trekken.

Gezien om gevoegd te worden bij Ons besluit van 24 december 2001.”

1.11.4. Blijkens bijlage II bij het besluit bedraagt de federale toelage 2002 voor de politiezone HEKLA 1.832.262,70 euro.

1.12. In de omzendbrief PLP 21 van 4 januari 2002 “Politiehervorming - Tussenkomen van de federale overheid in de financiering van de lokale politiekorpsen - Federale toelage - Aanvaardbare meerkost” - Belgisch Staatsblad van 27 februari 2002 - zet de minister van Binnenlandse Zaken nogmaals uiteen wat onder aanvaardbare meerkost dient te worden verstaan. Tevens wordt gesteld dat de Verenigingen van Steden en Gemeenten nauw betrokken zullen worden bij het bepalen van de parameters, de methodologie en het resultaat van deze inschatting, die eveneens rekening zal dienen te houden met de bereikte besparingen door de zones dankzij de federale steun, en dat de correcte inschatting van de statutaire meerkost op 31 maart 2002 afgerond zou moeten zijn.

1.13. Met een brief van 13 juni 2002 deelt de minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitters van de politiecolleges en aan de burgemeesters mee dat de regering en de vertegenwoordigers van de Verenigingen van Steden en Gemeenten op 11 juni 2002 hun akkoord hebben betuigd over de berekeningswijze van de meerkost ingevolge de politiehervorming en over de gehanteerde parameters, met onder meer de bevestiging van het mechanisme ter verdeling van de federale middelen over de politiezones met inbegrip van de correctiemechanismen.

1.14. In het Belgisch Staatsblad van 13 augustus 2002 verschijnt het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende de toekenning van de definitieve federale basistoelage, een toelage uitrusting handhaving openbare orde en een toelage veiligheids- en samenlevingscontracten, aan sommige politiezones en aan sommige gemeenten voor het jaar 2002, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten. Dit besluit vormt het voorwerp van de onderhavige beroepen.

1.14.1. In de aanhef van dat besluit wordt overwogen wat volgt :

“Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op artikel 3, § 1, vervangen bij de wet van 4 juli 1989 en gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996;

Gelet op de dringende noodzakelijkheid;

Overwegende dat de voor dit koninklijk besluit, met het oog op de vaststelling van de aanvaardbare meerkost noodzakelijke informatiewinning bij de politiezones pas op 23 mei 2002 kon afgesloten worden;

dat de analyse van de ingezamelde gegevens slechts op 3 juni 2002 kon afgesloten worden;

dat op 11 juni 2002 een overlegvergadering heeft plaats gehad tussen de federale Regering en de Verenigingen voor Steden en Gemeenten;

dat die vergadering resulteerde in het bijsturen van een aantal berekeningen en parameters;

dat de bijgestuurde berekeningen op 13 juni 2002 naar de politiezones werden teruggestuurd;

dat de politiezones over een termijn beschikten van 10 dagen na ontvangst van de bijgestuurde berekeningen om hun opmerkingen te formuleren en over te maken;

dat pas begin juli 2002 kon gestart worden met een analyse van de opmerkingen van de zones, een analyse die opnieuw correcties aan de berekeningen noodzaakt;

dat de Ministerraad pas na deze correcties het dossier kon bestuderen en inzake een beslissing kon treffen, wat gebeurde op 19 juli 2002;

Overwegende dat het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten in zijn artikel 2 de overheid opdraagt het saldo van de federale basistoelage in de maand juli 2002 te betalen aan de zones;

Overwegende dat een uitbetaling van het saldo na juli 2002 bepaalde politiezones in financiële moeilijkheden zou kunnen brengen, waardoor hun werking en continuïteit in het gedrang zou kunnen komen”.

1.14.2. Het besluit zelf is onderverdeeld in een hoofdstuk I (“Definities”), bestaande uit artikel 1, een hoofdstuk II (“De federale basistoelage”), bestaande uit de artikelen 2 tot en met 4, een hoofdstuk III (“De toelage aan sommige gemeenten die een veiligheids- en samenlevingscontract hadden gesloten”), bestaande uit artikel 5, een hoofdstuk IV (“De toelage voor uitrusting handhaving openbare orde”),

bestaande uit artikel 6, een hoofdstuk V (“Verscheidene bepaling”), bestaande uit artikel 7, een hoofdstuk VI (“Wijzigingsbepaling”), bestaande uit artikel 8 en een hoofdstuk VII (“Slotbepalingen”), bestaande uit de artikelen 9 tot en met 10.

1.14.2.1. Naar luid van artikel 1 moet, voor de toepassing van het besluit, onder “de theoretische federale basistoelage” worden verstaan de bedragen zoals weergegeven in de eerste kolom van bijlage I, en onder “de federale basistoelage 2002” de bedragen zoals weergegeven in de tweede kolom van bijlage I.

In het verslag aan de Koning wordt daaromtrent uiteengezet dat, voor het aanvangsjaar 2002, de zones met betrekking tot de wedden, toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van de territoriale brigades van de federale politie slechts 11 maanden hebben moeten budgetteren, dat het evident is dat voor deze kost slechts deze 11 maanden door de federale overheid gefinancierd worden, dat de eerste kolom van bijlage I van het besluit voor elke politiezone de theoretische federale basistoelage, in functie van een werkingsjaar van 12 volledige maanden inzake wedden, toelagen, vergoedingen, werkings- en investeringskosten, met inachtneming van de reële aanvaardbare meerkost vermeldt, en dat de tweede kolom per politiezone de definitieve federale basistoelage in functie van de voormelde budgettering van 11 maanden vermeldt.

1.14.2.2. Naar luid van artikel 2 wordt voor het jaar 2002 aan de politiezones de federale basistoelage bedoeld in de tweede kolom van bijlage I bij het besluit toegekend; naar luid van artikel 3 is de theoretische federale basistoelage voor elke zone minstens even groot als het bedrag dat in de bijlage II bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 is bepaald; naar luid van artikel 4 zal de federale basistoelage 2002 worden aangepast aan de reële evolutie van de gezondheidsindex.

Blijkens de bijlage I, bedraagt de theoretische federale basistoelage voor de politiezone HEKLA 1.883.489,25 euro, en de federale basistoelage 2002 1.791.806,74 euro.

1.14.2.3. Naar luid van artikel 5, wordt bijlage III bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 (lijst van de bedragen van een toelage aan de gemeenten met een veiligheids- en samenlevingscontract) vervangen door de bijlage II bij het besluit.

1.14.2.4. Naar luid van artikel 6 wordt aan de politiezones, vermeld in bijlage III bij het besluit, een “toelage uitrusting handhaving openbare orde” toegekend.

Blijkens de bijlage III wordt aan de politiezone HEKLA een bedrag van 1.860 euro toegekend.

1.14.2.5. Naar luid van artikel 7, zijn de bepalingen van het besluit van toepassing onverminderd de mogelijkheid voor de zones die menen een objectieve probleemsituatie te hebben om een geïndividualiseerd en gemotiveerd dossier in te dienen bij de minister van Binnenlandse Zaken, onderzoekt de regering de dossiers en neemt zij na een contradictoir debat met de betrokken zone een beslissing die van operationele aard, en bij gebrek daaraan, van financiële aard zal zijn, moeten de dossiers ingediend worden tegen uiterlijk 15 september 2002, al de eindbeslissing genomen worden vóór 31 oktober 2002, en zal deze eindbeslissing, indien zij een wijziging aan de bijlage I bij het besluit vereist, het voorwerp uitmaken van een wijzigend besluit dat uiterlijk op 15 november 2002 in voege zal treden.

1.14.2.6. Naar luid van artikel 8 worden in artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 2001 de woorden “met inbegrip van de evolutie van de gezondheidsindex” vervangen door de woorden “berekend aan de indexatie-liquiditatiecoëfficiënt van december 2001, zijnde 1,2682”.

1.14.2.7. Naar luid van artikel 9 treedt het besluit in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

1.15. Op 14 oktober 2002 vorderen de verzoekende partijen de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.

1.16. Nadat de annulatieberoepen ingediend werden hebben de hiernavolgende rechtsfeiten zich voorgedaan :

1.16.1. a) Met betrekking tot de federale basistoelage :

1.16.1.1. In het Belgisch Staatsblad van 20 maart 2003 verschijnt het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie.

Blijkens bijlage I ontvangen alle 196 politiezones een bijkomende financiële tegemoetkoming; voor de politiezone HEKLA bedraagt die bijkomende tegemoetkoming 322.226,83 euro.

1.16.1.2. In het Belgisch Staatsblad van 28 april 2003 verschijnt het koninklijk besluit van 26 maart 2003 houdende de toekenning van de “federale basistoelage” en een “toelage uitrusting handhaving openbare orde” aan de gemeente of aan de politiezone en een “toelage veiligheids- en samenlevingscontracten” aan sommige gemeenten voor het jaar 2003.

Wat betreft de federale basistoelage, wordt in het verslag aan de Koning gesteld dat, conform het akkoord van 6 maart 2001 met de Verenigingen van Steden en Gemeenten, de KUL-norm het uitgangspunt vormt voor de berekening van de federale toelage en het solidariteitsmechanisme, dat hierdoor iedere zone op een gelijkwaardige basis wordt betoelaagd, dat de afgelopen maanden de concrete aanvaardbare meerkosten van alle politiezones werden geëvalueerd, dat de globale enveloppe federale toelage, die gelijk is aan de som van alle aanvaardbare meerkosten van alle politiezones en die de basis vormt voor de bepaling per politiezone van de initiële basistoelage, werd bijgestuurd, dat de theoretische federale basistoelage per politiezone, na toepassing van het interzonaal en federaal solidariteitsmechanisme, is bepaald in het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, dat die theoretische basistoelage de basis vormt voor de federale basistoelage 2003, mits drie aanpassingen, dat bij de bepaling van de federale basistoelage voor het jaar 2003 geen rekening werd gehouden met de resultaten van de tegensprekelijke debatten die in toepassing van artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 werden gevoerd, en dat de verwerking van deze resultaten deel zal uitmaken van aparte koninklijke besluiten.

Blijkens de bijlage I wordt voor het jaar 2003 aan de politiezone HEKLA een federale basistoelage van 1.915.407,76 euro toegekend.

1.16.2. b) Met betrekking tot de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentepolitiezone :

1.16.2.1 Het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de

schoot van een meergemeentepolitiezone en zijn bijlage worden door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 113.088 van 29 november 2002.

1.16.2.2. Ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 16 november 2001, verschijnt in het Belgisch Staatsblad van 13 februari 2003 het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentepolitiezone.

Artikel 1 van dat besluit bepaalt wat volgt :

“Voor de toepassing van dit besluit wordt onder ‘KUL-norm’ verstaan: het cijfer dat naast de naam van de gemeente is vermeld in bijlage II bij dit besluit, en dat bekomen is als resultaat van de herverdeling over de gemeenten van het totale lokale operationele politie-effectief, volgens de berekeningswijze beschreven in bijlage I bij dit besluit”.

Bijlage I bij het besluit heeft als hoofding “Bepaling van de KUL-norm”, en bestaat uit een luik “Algemeenheden”, een luik “De regressie-analyse” en een luik “Vaststelling van de norm per gemeente”; bijlage II vermeldt - opnieuw - per gemeente de KUL-norm en het percentage dat moet gehanteerd worden om binnen de meergemeentepolitiezone te komen tot een verdeling van de gemeentelijke dotatie in het geval men niet tot een consensus kan komen.

1.16.2.3. Het koninklijk besluit van 15 januari 2003 wordt door de Raad van State vernietigd bij zijn arrest nr. 121.365 van 4 juli 2003, op grond van de overweging “que des éléments de compréhension ont été fournis pour le calcul de la “norme policière” et pour la fixation du pourcentage à charge de chaque commune; qu’il ressort cependant manifestement des textes attaqués, plus particulièrement de l’annexe I, et de l’absence d’explication des coefficients de pondération des variables explicatives, que les communes ne sont pas informées d’éléments essentiels concernant des politiques qu’ells ont à mener et relatifs à leur situation financière”.

1.16.2.4. Ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 15 januari 2003, verschijnt in het Belgisch Staatsblad van 28 april 2004 het koninklijk besluit van 2 april 2004 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentepolitiezone, besluit dat uitwerking heeft met ingang van 4 december 2001. Dat besluit bevat opnieuw en

rekening houdend met de arresten van de Raad van State nrs. 113.088 van 29 november 2002 en 121.365 van 4 juli 2003 een omschrijving van de KUL-norm.

Ook dat besluit wordt door de Raad van State vernietigd, bij arrest nr. 135.394 van 24 september 2004.

1.16.2.5. Ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 2 april 2004 vaardigt de verwerende partij op 7 april 2005 een nieuw koninklijk besluit uit (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 april 2005) waarbij de KUL-norm nogmaals wordt vastgesteld, opnieuw met terugwerkende kracht tot 4 december 2001.

Tegen dat besluit zijn annulatieberoepen ingediend. De vorderingen tot schorsing welke met deze annulatieberoepen gepaard gingen zijn bij gebrek aan ernstige middelen, verworpen bij de arresten nrs. 155.082, 155.083 en 155.084 van 15 februari 2006.

2. Overwegende dat de beide verzoekende partijen de vernietiging nastreven van hetzelfde besluit; dat zij hun beroep adstrueren vanuit hetzelfde belang en dezelfde middelen aanvoeren; dat de beide zaken worden samengevoegd;

3.1. Overwegende dat de beide verzoekende partijen de nietigverklaring vorderen van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002; dat zij met betrekking tot hun belangen uiteenzetten, enerzijds dat de gebrekkige betoelaging van de politiezones de effectieve werking ervan hypothekeert en dat een individuele gemeente die van een politiezone deel uitmaakt, belang heeft bij een goede werking van de politiezone en die goede werking afhangt van een correcte betoelaging door de federale overheid en anderzijds dat het bestreden besluit de financiering van de politiezone door de federale overheid betreft;

Overwegende dat de auditeur-verslaggever in zijn verslag over de zaak vastgesteld heeft dat met het bestreden koninklijk besluit de theoretische federale basistoelage en de federale basistoelage 2002 voor elke politiezone vastgesteld werd maar dat dit besluit ook nog een aantal andere regelingen bevat, met name de toelage aan sommige gemeenten die een veiligheidscontract hebben afgesloten (artikel 5), het instellen en bepalen van een toelage voor uitrusting handhaving openbare orde (artikel 6), het instellen van de mogelijkheid voor de politiezones om bij de minister van Binnenlandse Zaken een dossier in te dienen aangaande “objectieve probleemsituatie(s)” die zij met betrekking tot hun werking

ondervinden (artikel 7) en het wijzigen van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 2001 door het uit te betalen saldo van de basistoelage 2002 nu te koppelen aan de indexatie-liquidatiecoëfficiënt van december 2001 en niet meer te verwijzen naar de koppeling aan de gezondheidsindex in het algemeen (artikel 8); dat hij dan, afgaand op de middelen die de verzoekende partijen tegen het bestreden besluit aanvoeren, tot het besluit komt dat zij zich enkel benadeeld voelen door de bepalingen waarbij de theoretische federale basistoelage en de federale basistoelage 2002 wordt vastgesteld en het voorwerp van de beroepen dan ook ambtshalve beperkt tot de desbetreffende bepalingen;

3.2. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun laatste memorie het standpunt van de auditeur niet echt geargumenteed betwisten, maar enkel herhalen dat zij de nietigverklaring nastreven van “het koninklijk besluit d.d. 2 augustus 2002 (...)”;

3.3. Overwegende dat het bestreden koninklijk besluit inderdaad aangelegenheden van diverse aard regelt, die inhoudelijk niet op elkaar inwerken; dat aldus de regeling inzake de federale basistoelage aan de politiezones een opzichzelfstaande regeling vormt die losstaat van de materies geregeld door de artikelen 5 tot 8 van het bestreden besluit; dat in dergelijk geval, wanneer de vernietiging van het gehele besluit gevorderd wordt, de Raad van State ambtshalve het voorwerp van het beroep heromschrijft in functie van de middelen die worden aangevoerd en dat hij desgevallend de nietigverklaring beperkt tot de regelingen waartegen gegronde middelen worden aangevoerd;

3.3.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun tweede middel aanvoeren dat de federale basistoelage waarin het bestreden besluit voorziet, voor quasi alle politiezones lager ligt dan de bedragen die vermeld zijn in het koninklijk besluit van 24 december 2001, dat zij in het derde middel stellen dat een eventuele verhoging van het federale budget voor de basistoelage evenredig verdeeld moest worden over alle politiezones en niet enkel over de zones wiens voorschot te hoog was in verhouding tot het definitief toegekend bedrag, dat zij in het vierde middel betogen dat de bestreden basistoelage vastgesteld is met inachtneming van de KUL-norm maar dat de parameters die aan de basis liggen van die norm jaarlijks wijzigen en in het daarbij aansluitend vijfde middel dat de KUL-norm nooit in een koninklijk besluit opgenomen is; dat zij in het zesde middel stellen dat de basistoelage die aan de politiezone HEKLA toegekend wordt uitsluitend berekend is op basis van de

KUL-norm, terwijl deze zone ook de verplichting opgelegd gekregen heeft een minimum effectief aan personeelsleden in dienst te nemen dat beduidend hoger ligt dan dit van de KUL-norm;

Overwegende dat al deze middelen betrekking hebben op de bepalingen met betrekking tot de federale basistoelage die aan de politiezone HEKLA toegekend wordt en derhalve specifiek de artikelen 1 tot 4 van het bestreden besluit beogen; dat die middelen niet toelaten de onwettigheid vast te stellen van de andere in het besluit vervatte regelingen; dat de verzoekende partijen in hun laatste memorie de argumentatie van het auditoraatsverslag ook niet weerleggen; dat, vanuit dat oogpunt, met het auditoraatsverslag vastgesteld moet worden dat het voorwerp van het beroep beperkt is tot de bepalingen betreffende de vaststelling van de federale basistoelage;

3.3.2. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun eerste middel wel de miskennis aanvoeren van de artikelen 3 en 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat de verwerende partij het bestreden besluit niet onderworpen heeft aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, terwijl het volgens haar nochtans een reglementair karakter heeft; dat zij voor het onderbouwen van hun stelling verwijzen enerzijds naar het instellen van een algemeen mechanisme om de federale toelage te verdelen en anderzijds naar de specifiek reglementaire voorschriften die zouden opgenomen zijn in de artikelen 7 en 8 van het bestreden besluit;

Overwegende dat hoger is aangestipt dat de artikelen 7 en 8 van het bestreden besluit regelingen bevatten die niet verbonden zijn met de federale basistoelage en dat de verzoekende partijen tegen die bepalingen geen inhoudelijke wettigheidsbezwaren aanvoeren; dat zij in ieder geval niet aantonen welk concreet voordeel zij kunnen halen uit de vernietiging van deze bepalingen; dat het bijvallen van de stelling van de verzoekende partijen met betrekking tot de artikelen 7 en 8 van het bestreden besluit, terwijl het middel ongegrond zou worden bevonden ten aanzien van de artikelen 1 tot 4, tot de absurde situatie zou leiden dat, uitsluitend wegens het samenbrengen van verschillende materies in eenzelfde formeel besluit, de regeling van de federale basistoelage, zonder reglementair te zijn in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vernietigd wordt op grond van de miskennis van een vormvoorschrift dat enkel geldt voor reglementaire bepalingen die daarmee juridisch niet interfereren; dat de Raad van State op die grond in het

eerste middel geen reden ziet om het voorwerp van het beroep toch te verruimen tot de bepalingen die de federale basistoelage aan de lokale politiekorpsen te buiten gaan;

4.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het eerste middel de schending aanvoeren van de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doordat de verwerende partij nagelaten heeft het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen, terwijl het een reglementair besluit betreft en er geen sprake kan zijn van hoogdringendheid, aangezien de minister zichzelf in tijdnood gebracht heeft en doordat de verwerende partij ook niet aantoont dat het haar onmogelijk was om, overeenkomstig artikel 84 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973, de afdeling wetgeving om een advies binnen de drie dagen te verzoeken;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij daar in haar memorie van antwoord tegenoverstelt dat het bestreden besluit geen rechtsregels met algemene draagwijdte bevat, maar dat het aan een welbepaalde groep -te weten alle politiezones, vermeld in bijlage 1 van het besluit- een welbepaalde financiële dotatie voor het jaar 2002 toekent en een aantal modaliteiten met betrekking tot die dotatie vaststelt; dat zij van oordeel is dat de toekenning van een financiële bijdrage bezwaarlijk als een reglementaire norm gekwalificeerd kan worden zodat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet ingewonnen moest worden; dat volgens haar de omstandigheid dat in de aanhef van het bestreden besluit wordt gerefereerd aan artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan die vaststelling niets afdoet, aangezien die vermelding voor wat betreft de vaststelling van het al dan niet reglementair karakter van het besluit, de Raad van State niet bindt; dat zij er subsidiair nog op wijst dat zij zich in ieder geval wel degelijk kon beroepen op de hoogdringendheid en daarvoor verwijst naar de uiteenzetting in de aanhef van het bestreden besluit;

4.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord repliceren als volgt : het bestreden besluit heeft wel degelijk een reglementair karakter omdat het een algemeen mechanisme bevat voor de verdeling van de federale dotatie over alle politiezones en omdat artikel 7 van het bestreden besluit een mechanisme instelt volgens hetwelk de minister van Binnenlandse Zaken van de gewone regeling kan afwijken; door in de aanhef van het bestreden besluit te verwijzen naar artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft

de verwerende partij het reglementair karakter van het besluit erkend en spreekt zij zichzelf tegen wanneer zij nu het tegendeel beweert;

4.4.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun laatste memorie nog bijkomend argumenteren dat ook artikel 8 van het bestreden besluit een reglementair karakter heeft, aangezien er een wijziging wordt gebracht aan het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones, hetwelk onmiskenbaar een reglementair karakter heeft nu het betrekking heeft op de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de oprichting van de lokale politie en het aan het advies van de afdeling wetgeving voorgelegd werd;

4.4.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog stelt enerzijds dat het bestreden besluit geen verdelingsmechanisme bevat, aangezien dat mechanisme opgenomen is in de bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en anderzijds dat, nu de verzoekende partijen zich enkel benadeeld voelen door de bepalingen waarbij voor iedere politiezone de theoretische federale basistoelage en de federale basistoelage 2002 wordt vastgesteld, de verwijzing naar de reglementaire bepalingen die in artikel 8 van het bestreden besluit opgenomen zouden zijn “buiten de perken van het voorliggend beroep valt” zodat het aangevoerd middel, wat dat betreft, onontvankelijk is;

4.5.1. Overwegende dat artikel 41, eerste lid WGP bepaalt dat, per politiezone, jaarlijks op de federale begroting een toelage uitgetrokken wordt die bepaald wordt op basis van het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie en van de algemene en bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken zone worden vervuld; dat artikel 41, tweede lid, de Koning de opdracht geeft de criteria en de nadere regels te bepalen die in acht genomen moeten worden voor het bepalen en het uitbetalen van de federale toelage;

4.5.2. Overwegende dat bij koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten, meer bepaald in de bijlage 1 bij dat besluit, de regels vastgesteld zijn die toelaten de federale basistoelage te bepalen en ze over de politiezones te verdelen; dat daar met name

wordt uiteengezet welke principes gehanteerd worden, met welke “basisgegevens” rekening gehouden wordt voor de vaststelling van de basistoelage, welke verdeelsleutel in aanmerking genomen wordt en welke “aanpassingen” -steun aan probleemzones interzonale solidariteit- noodzakelijk zijn om de engagementen in de nieuwe politiestructuur te financieren;

4.5.3. Overwegende dat, nu de algemene regels voor de vaststelling van de federale basistoelage en de verdeling ervan onder de politiezones vastgesteld zijn bij het besluit van 24 december 2001, de concrete uitvoering die het bestreden besluit daaraan geeft door voor elke politiezone de theoretische federale basistoelage en de definitieve federale basistoelage 2002 vast te stellen, geen reglementair karakter heeft in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat de verwijzing in de preambule van het bestreden besluit naar artikel 3 van die gecoördineerde wetten gewis aantoont dat de verwerende partij principieel van oordeel was dat zij het advies van de afdeling wetgeving moest inwinnen, maar dat de veruitwendiging van die overtuiging in de preambule van het bestreden besluit niet belet dat nog concreet onderzocht wordt of de wet zelf wel die adviesaanvraag verplicht stelt; dat het eerste middel niet gegrond is;

5.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het tweede middel aanvoeren dat in de toelichting bij het bestreden besluit wordt gesteld dat de federale basistoelage niet lager zal zijn dan wat reeds voorzien was in bijlage II bij het koninklijk besluit van 24 december 2001, terwijl uit de in het bestreden besluit opgenomen bedragen blijkt dat quasi alle politiezones toch een lager bedrag ontvangen, hetgeen een schending uitmaakt van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel;

5.2. Overwegende dat de verwerende partij daar op antwoordt dat artikel 3 van het bestreden besluit bepaalt dat de theoretische federale basistoelage voor elke zone minstens even groot is als het bedrag dat in de bijlage bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 bepaald is, dat uit de vergelijking van de bedragen in de twee besluiten blijkt dat de definitieve federale basistoelagen inderdaad niet lager liggen dan de bedragen opgenomen in bijlage II bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 en dat voor de politiezone van de verzoekende partijen het bestreden besluit zelfs voorziet in een hogere theoretische basistoelage; dat zij betoogt dat de verzoekende partijen de bedragen van bijlage II bij het besluit van 24 december 2001 vergelijken met de bedragen van kolom 1 van bijlage I bij het

bestreden besluit, maar dat de laatstgenoemde bedragen betrekking hebben op de federale basistoelage voor het jaar 2002, vastgesteld in functie van een budgettering van 11 maanden en dat de toelichting bij het bestreden besluit duidelijk uiteenzet welk het onderscheid is tussen de beide kolommen van het bestreden besluit;

5.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord repliceren dat met het koninklijk besluit van 24 december 2001 een specifiek bedrag aan elke politiezone toegekend is, dat de budgetten op die basis werden vastgesteld en de uitgaven gedaan en dat de bedragen die uiteindelijk in het bestreden besluit opgenomen zijn toch lager liggen; dat zij betogen dat in het koninklijk besluit van 24 december 2001 niet was gesteld dat de daar genoemde bedragen naar elf maanden gereduceerd zouden worden en dat zij die vermindering in ieder geval niet konden voorzien;

5.4. Overwegende dat artikel 3 van het bestreden besluit uitdrukkelijk bepaalt dat de theoretische federale basistoelage voor elke lokale politiezone “minstens even groot (is) als het bedrag dat in de bijlage II bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 (...) is bepaald”; dat uit de vergelijking van de eerste kolom van bijlage I bij het bestreden besluit -de “theoretische federale basistoelage”- met de bijlage II bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 blijkt dat die theoretische federale basistoelage voor elke zone inderdaad minstens even groot is als de toelage die in het koninklijk besluit van 24 december 2001 was vermeld als basis voor de berekening van de uit te betalen voorschotten;

Overwegende dat de verzoekende partijen van oordeel zijn dat de definitieve federale basistoelagen voor het jaar 2002 -de bedragen opgenomen in de tweede kolom van bijlage I bij het bestreden besluit- lager zijn dan de bedragen vermeld in het koninklijk besluit van 24 december 2001 en dat het bestreden besluit daarom de in het middel genoemde beginselen van behoorlijk bestuur miskent; dat zij evenwel uit het oog verliezen dat de verwerende partij bij de vaststelling van de definitieve federale basistoelage voor het jaar 2002 rekening gehouden heeft met het feit dat de lokale politiezones de kosten van het personeel dat van de territoriale brigades van de federale politie naar de lokale politiezones overgeheveld werd slechts voor elf maanden van het jaar 2002 hebben moeten budgetteren, hetgeen de verrekening van de voor 2002 verschuldigde toelage verklaart; dat voorts de lokale politiezones reeds met de omzendbrief PLP 13 van 26 oktober 2001 aangaande de opmaak van de begroting 2002 -punt 2.8.1.1.- op de hoogte waren gebracht van de

omstandigheid dat bij de vaststelling van de federale basistoelage rekening gehouden moest worden met de omstandigheid dat de lonen, wedden en toelagen van de naar de lokale zones overgehevelde federale politieambtenaren voor de maand december 2001 -betaalbaar in januari 2002-, nog door de federale overheid ten laste werden genomen en de federale toelage voor het jaar 2002 derhalve zou verrekend worden pro rata van 11 maanden; dat in die omstandigheden de verzoekende partijen er zich niet deugdelijk kunnen over beklagen dat zij niet konden voorzien dat bij vaststelling van de definitieve toelage voor 2002, de voorlopig in het koninklijk besluit van 24 december 2001 vastgestelde bedragen zouden gecorrigeerd worden op basis van deze tenlasteneming; dat het middel niet gegrond is;

6.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het derde middel de schending aanvoeren van het proportionaliteitsbeginsel, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het gelijkheidsbeginsel doordat het bestreden besluit impliciet toelaat dat de voorschotten die te hoog waren in vergelijking met de uiteindelijk vastgestelde basistoelagen, niet terugbetaald moeten worden, terwijl enerzijds “in principe het saldo van de voorschotten betaald diende te worden wat inhoudt dat de tekorten aangevuld dienen te worden en de bedragen die teveel werden betaald teruggestort moeten worden” en terwijl anderzijds een verhoging van het federaal budget bestemd voor de politiezones evenredig verdeeld had moeten worden over alle politiezones en niet enkel over de zones die een te hoog voorschot hadden gekregen; dat zij het middel als volgt toelichten: in het bestreden besluit wordt bepaald dat de federale basisdotatie voor geen van de politiezones lager zouden zijn dan zij waren gelet op de bedragen die in het koninklijk besluit van 24 december 2001 bepaald werden; hieraan werd toegevoegd dat het geheel van deze inspanningen een bijkomende inspanning van de federale regering vereist ten belope van 33.291.911,7936 euro, bedrag dat wordt toegevoegd aan de globale federale enveloppe van 466.071.367 euro en dat, in vergelijking met wat voorzien was in december 2001, de globale tussenkomst van de federale staat aldus is toegenomen met ongeveer 28,6 miljoen euro; uit het voorgaande kan afgeleid worden dat bepaalde politiezones te hoge voorschotten gekregen hebben op basis van het koninklijk besluit van 24 december 2001; omdat in het bestreden besluit wordt bepaald dat geen van de basisdotaties lager mag zijn dan de bedragen die in 2001 werden toegekend, kon de minister van Binnenlandse Zaken niet anders dan zijn budget verhogen; het feit dat bepaalde politiezones de voorschotten die zij te veel ontvingen niet dienen terug te betalen maakt onweerlegbaar een schending van het gelijkheidsbeginsel uit. De KUL-norm beoogde een objectief berekenings-

mechanisme op te stellen om op een neutrale wijze tot een gelijke verdeling van de bestaande middelen tussen de verschillende politiezones te komen; wanneer besloten wordt tot een verhoging van de bestaande middelen, moeten ook die bijkomende middelen volgens een neutrale verdeelsleutel gelijkelijk over de verschillende politiezones verdeeld worden; in casu is dit niet gebeurd, vermits de politiezones die in verhouding geen te hoge voorschotten verkregen hebben niets ontvangen hebben van de bijkomende middelen;

6.2. Overwegende dat de verwerende partij betwist dat de voorschotten die toegekend werden bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 in sommige gevallen te hoog zouden zijn geweest en dat er derhalve een herberekening had moeten gebeuren; dat zij stelt dat het bestuur, na de toekenning van de voorschotten, alles in het werk gesteld heeft om de aanvaardbare meerkost van de politiehervorming voor de politiezones zo nauwkeurig mogelijk in te schatten en om aldus de definitieve toelage voor 2002 vast te stellen, dat uit niets blijkt dat de berekening van de aanvaardbare meerkost ook had kunnen leiden tot een vermindering van de toelage die was vastgesteld in het koninklijk besluit van 24 december 2001, dat er ook nooit gesproken is van een eventuele terugbetaling van zagezegd te hoge voorschotten en dat de budgetverhoging uitsluitend tot doel had de aanvaardbare meerkost voor een aantal gemeenten, zoals die bleek uit een aantal nieuwe factoren die mettertijd aan het licht waren gekomen, te dekken;

6.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord repliceren dat de uiteenzetting van de verwerende partij haaks staat op de toelichting die in het bestreden besluit zelf gegeven wordt en waarin gesteld wordt dat de globale enveloppe van de federale dotatie verhoogd moet worden om te beletten dat de zones niet minder zouden ontvangen dan wat hen met het besluit van 24 december 2001 in het vooruitzicht was gesteld en dat, ware het federaal budget niet verhoogd, diverse politiezones een deel van de toen vastgestelde bedragen hadden moeten inleveren;

6.4.1. Overwegende dat het koninklijk besluit van 24 december 2001 vooreerst bepaalt -punt III van bijlage 1- dat de regering voor de federale basistoelage een som van 454 066 569 euro ter beschikking stelde, wat neerkomt op een bedrag van 16 619 euro voor elk van de 27 322 personeelsleden van het operationeel korps van de lokale politie en dat deze federale basistoelage over de politiezones verdeeld wordt met inachtneming van de financiële verdeelsleutel van de

“KUL-norm”, zodat de daadwerkelijke federale basistoelage per zone bestaat uit 16 619 euro vermenigvuldigd met de KUL-norm; dat hetzelfde koninklijk besluit -punt V van bijlage 1- vervolgens bepaalt dat “van zodra de federale basistoelage vastgesteld (is), nagegaan moet worden in welke mate zij toelaat de lonen uit te betalen van een zeker aantal politiemensen en ex-rijkswachters”, meer bepaald in welke mate de politiezone in staat is de meerkost die verbonden is met het nieuwe statuut van de gemeentepolitie en de meerkost door de overname van rijkswachters te betalen; dat dan op basis van een aantal geobjectiveerde gegevens, waaruit opgemaakt wordt welke gemeenten indertijd voldoende geïnvesteerd hebben in politiezorg en welke niet, vastgesteld wordt welke gemeenten een positief en welke gemeenten een negatief eindsaldo hebben, hetgeen resulteert in de verplichting voor sommige zones met een negatief eindsaldo een eigen inspanning te leveren -waarvan de federale Staat, “gezien hun geringe financiële capaciteit”, wel de helft overneemt- alvorens te zien of zij nog steun nodig hebben; dat tenslotte, eens die aanpassingen verwezenlijkt, het resterend tekort dat een aantal zones nog kunnen hebben, opgevuld wordt door een solidariteitsmechanisme dat nader omschreven wordt in de rubriek “de interzonale solidariteit”, met dien verstande dat ook hier een correctie ingebouwd wordt die aanleiding geeft tot een tekort dat eveneens door de federale overheid ten laste wordt genomen;

6.4.2. Overwegende dat blijkens de in bijlage II bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 vermelde bedragen, de federale toelage aan de politiezones voor het jaar 2002, 463 465 982 euro belooft, hetgeen een vermeerdering van 9 399 414 euro betekent ten overstaan van het bedrag dat bij de aanvang van de berekeningen in aanmerking werd genomen, wat overeenstemt met de kostprijs van de tenlasteneming door de Staat van de eigen inspanning van sommige zones met een negatief saldo en van de correctie op de interzonale solidariteit;

Overwegende dat het koninklijk besluit van 24 december 2001 voorziet in het uitbetalen van voorschotten op de met inachtneming van de op dat ogenblik bekende gegevens vastgestelde bedragen en dat artikel 2 bepaalt dat het saldo zal uitbetaald worden na vaststelling van de definitieve federale toelage met inachtneming van de reële aanvaardbare meerkost; dat blijkens het verslag aan de Koning bij het bestreden besluit waarbij de basistoelage voor 2002 definitief wordt geregeld, uit het onderzoek van de “werkelijk aanvaardbare meerkost” gebleken was dat een aantal verfijningen noodzakelijk waren, dat aldus de globale enveloppe die dient om de initiële basistoelage per zone te bepalen 466 071 367 euro belooft en dat

deze initiële federale basistoelage voortaan gelijk is aan “de KUL-norm van de zone vermenigvuldigd met 17 058,4645 euro”; dat, binnen hetzelfde kader van de aanpassing van de basistoelage aan de correcte cijfers die inmiddels bekend geraakt zijn, hetzelfde verslag aan de Koning dan vervolgt :

“De werkelijke kost van de voormalige leden van de federale politie die overgegaan zijn en de statutaire meerkost van de voormalige gemeentelijke politiemensen konden worden aangetoond. Deze cijfers verschillen van de forfaitaire bedragen die voorkomen in bijlage I van het besluit van 24 december 2001 en verschillen naar gelang de zone in functie van de eigen morfologie van het politiekorps. Tenslotte, wordt de afhouding toegepast op de bonus van de zones van categorie 1 en 3, beperkt tot 41,74 % van deze bonus en voedt zij de solidariteit waarvan de zones van de categorieën 2 en 6 genieten. Opdat er geen nadeel zou zijn voor de zones, waarborgt de federale Regering hen dat hun federale basisdotatie niet lager zal zijn dan zij was gelet op de bedragen die voorkomen in bijlage II bij het koninklijk besluit van 24 december 2001. Het geheel van deze aanpassing vereist een bijkomende inspanning van de federale regering ten belopen van 33.291.977,7936 euro. Dit bedrag wordt toegevoegd aan de globale enveloppe van 466.071.367 euro. Het algemeen totaal van de federale tussenkomst bedraagt dus 499.363.355 euro”.

Overwegende dat, in overeenstemming daarmee, het totaal van de theoretische federale basistoelage 499 363 355 euro beloopt; dat dit bedrag neerkomt op het bedrag om de initiële basistoelage per zone te bepalen -466 071 367 euro- vermeerderd met een bedrag van 33 291 988 euro; dat dit bedrag, in het verlengde van wat ook reeds bij de berekening van de voorlopige basistoelage in aanmerking was genomen maar dan met minder accurate gegevens, een logische verklaring vindt in de tenlasteneming door de Staat van de eigen inspanning van bepaalde zones en van het tekort voortvloeiend uit het niet geheel doorrekenen van de correcties van de interzonale solidariteit; dat, met andere woorden, de stelling van de verzoekende partijen dat de bijkomende inspanning van de federale regering alleen tot doel had te voorkomen dat de zones niet minder zouden ontvangen dan wat hen met het koninklijk besluit van 24 december 2001 in het vooruitzicht was gesteld, niets meer is dan een bewering; dat het middel niet gegrond is;

7.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het vierde middel de schending aanvoeren van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel doordat de definitieve basistoelage berekend werd met inachtneming van een zogenaamd wetenschappelijke objectieve verdeelsleutel -de KUL-norm-, terwijl de gegevens die aan de basis liggen van die norm jaarlijks wijzigen zodat de federale dotatie, wegens die variërende gegevens, zeker vanaf 2003 op een verkeerde -want verouderde- verdeelsleutel steunt;

7.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt dat het bestreden besluit enkel de federale basistoelage voor het jaar 2002 vastlegt;

7.3. Overwegende dat de verzoekende partijen daarop repliceren dat zowel uit de tekst van het besluit als uit de toelichting erbij duidelijk blijkt dat er een permanente regeling wordt ingesteld, dat er immers een theoretische dotatie wordt in vastgesteld die zal gebruikt worden voor de volgende werkingsjaren, dat er uitdrukkelijk wordt gesteld dat de federale basistoelage recurrent is en derhalve “ad infinitum” en dat de verwerende partij niet aanduidt wanneer zij de federale basistoelage voor 2003 zal goedkeuren;

7.4. Overwegende dat het bestreden besluit de federale basistoelage voor het jaar 2002 definitief vaststelt; dat het geen betrekking heeft op de basistoelage voor het jaar 2003; dat de omstandigheid dat er wel een “theoretische basistoelage” wordt vermeld en dat in het verslag aan de Koning wordt gesteld dat die basistoelage in aanmerking zal worden genomen voor de vaststelling van de toelage voor 2003, niet betekent dat daarmee de toelagen voor dat jaar ook effectief worden vastgesteld; dat daarvoor overeenkomstig artikel 41, eerste lid WGP een formele beslissing van de regering vereist is; dat overigens vastgesteld kan worden dat de toelagen voor 2003 ook daadwerkelijk met een afzonderlijk besluit vastgesteld zijn, met name in het koninklijk besluit van 26 maart 2003; dat de verzoekende partijen dan ook niet relevant kunnen verwijzen naar de gevolgen die het bestreden besluit zal hebben op de volgende werkingsjaren; dat het middel niet gegrond is;

8.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het vijfde middel de schending aanvoeren van artikel 41 WGP en van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, doordat enerzijds de KUL-norm nooit in een koninklijk besluit opgenomen is, terwijl artikel 41 WGP bepaalt dat de Koning de criteria en de nadere regels bepaalt voor de vaststelling en de uitbetaling van de federale toelage en doordat anderzijds de verwerende partij nooit verduidelijkt heeft wat de KUL-norm nu precies inhoudt maar zich ermee vergenoegt te poneren dat de KUL-norm een objectieve verdeelsleutel vormt;

8.2. Overwegende dat de verwerende partij daar op antwoordt dat het bestreden besluit geen reglementaire bepalingen bevat -het verdeelt enkel de federale toelage concreet over de politiezones-, dat het dan ook artikel 41, tweede lid WGP niet uitvoert -wel artikel 41, eerste lid-, dat, in zoverre aangenomen zou moeten

worden dat artikel 41, eerste lid WGP niet uitgevoerd kan worden zonder dat het tweede lid uitvoering gekregen heeft, opgemerkt dient te worden dat zulks gebeurd is met het koninklijk besluit van 24 december 2001 maar dat het middel, gelezen als gericht tegen de bijlage 1 bij het laatstvermeld koninklijk besluit, in ieder geval niet ontvankelijk is;

8.3. Overwegende dat de verzoekende partijen daarop repliceren dat uit het verslag aan de Koning duidelijk blijkt dat de KUL-norm in rekening is gebracht bij de uitwerking van het bestreden besluit, dat die norm nergens wordt omschreven, dat hij derhalve onwettig is en dat alle beslissingen die er gebruik van maken eveneens onwettig zijn; dat hij in dat verband verwijst naar het arrest nr. 113.088 van 29 november 2002 waarbij het koninklijk besluit van 16 november 2001 vernietigd werd om reden dat de KUL-norm onwettig was;

8.4.1. Overwegende dat artikel 40, zesde lid WGP bepaalt dat de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de dotaties van de gemeenten van een meergemeentezone door de Koning worden vastgesteld; dat, parallel daarmee, artikel 41, tweede lid WGP bepaalt dat de Koning de criteria en de nadere regels bepaalt die in acht genomen moeten worden bij de vaststelling en de uitbetaling van de federale toelage, die door artikel 41, eerste lid, ingesteld wordt;

8.4.2. Overwegende dat het bestreden besluit getroffen is ter uitvoering van artikel 41, eerste lid WGP, aangezien er bepaald wordt welke toelage elke politiezone vanwege de Staat ontvangt voor het jaar 2002; dat dit besluit geen nadere criteria vermeldt op grond waarvan de toegekende bedragen vastgesteld zijn en dat het dus niet gezien kan worden als de uitvoering van artikel 41, tweede lid WGP;

Overwegende dat de verzoekende partijen niet betwisten dat de berekeningen van de federale toelagen gebeurd zijn op basis van wat de verwerende partij de “KUL-norm” noemt; dat in het kader van het middel de vraag rijst of deze KUL-norm wel, zoals artikel 41, tweede lid WGP voorschrijft, in een koninklijk besluit opgenomen is en of, vervolgens, uit die vermelding wel voldoende duidelijk naar voren komt welke criteria, berekeningen en formules de regering gehanteerd heeft om de federale toelage vast te stellen en ze vervolgens concreet over de verschillende politiezones te verdelen;

Overwegende dat het koninklijk besluit van 24 december 2001 verwijst naar de KUL-norm; dat vanuit dat oogpunt de algemene criteria voor de vaststelling en de verdeling van de federale toelage wel degelijk door een koninklijk besluit vastgesteld is;

8.4.3. Overwegende evenwel dat, in tegenstelling tot wat de verwerende partij stelt en aangezien dat koninklijk besluit mede de juridische basis vormt voor het thans bestreden besluit in de mate dat het, zoals artikel 41, tweede lid WGP voorschrijft, in het algemeen bepaalt op grond waarvan de federale toelage wordt vastgesteld en verdeeld, de rechter overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet dat koninklijk besluit buiten toepassing kan laten bij het onderzoek van het bestreden besluit dat er zijn rechtsgrond in vindt; dat de verzoekende partijen aanvoeren dat nergens concreet uiteengezet wordt op welke wijze de KUL-norm, zoals die opgenomen is in de bijlage I bij het koninklijk besluit van 24 december 2001, totstandgekomen is, met andere woorden welke gegevens voor de vaststelling van de KUL-norm in acht genomen zijn;

8.4.4. Overwegende dat met de verzoekende partijen vastgesteld kan worden dat het koninklijk besluit van 24 december 2001 inderdaad geen verduidelijking geeft over de parameters en de berekeningen die bij de vaststelling van de KUL-norm gehanteerd zijn; dat dit besluit de politiezones dan ook niet toelaat een zicht te krijgen op de concrete gegevens die in overweging genomen zijn bij de vaststelling van de federale toelage waarop zij allen recht hebben; dat de verwerende partij ook geen ander reglementair besluit aanwijst dat de verzoekende partijen kon toelaten op het ogenblik dat het bestreden besluit werd getroffen een volledig inzicht te krijgen in de berekening van de verdeling van de beschikbare gelden;

8.4.5. Overwegende dan weer dat de verwerende partij, als gevolg van de vernietiging door de Raad van State van de koninklijke besluiten van 16 november 2001, van 15 januari 2003 en van 2 april 2004, waarin de KUL-norm nader gedefinieerd was, met een koninklijk besluit van 7 april 2005 opnieuw de KUL-norm nader gedefinieerd heeft en dat zij aan dit besluit terugwerkende kracht heeft gegeven tot 4 december 2001; dat de verzoekende partijen niet betwisten dat dit besluit exhaustief de samenstelling van de KUL-norm beschrijft; dat zij evenmin betwisten dat de KUL-norm die in dat besluit omschreven is een unieke norm is die geldt zowel voor de berekening en de verdeling van de federale toelage als voor de berekening en de verdeling van de dotatie van de gemeenten in een meergemeentezone;

8.4.6. Overwegende dat uit een en ander volgt dat het bestreden koninklijk besluit steunt op een norm die vooraf bij koninklijk besluit aangewezen is en waarvan de componenten duidelijk in een reglementaire bepaling waren vastgesteld, zoals vereist door artikel 41, tweede lid WGP;

Overwegende evenwel dat het koninklijk besluit van 7 april 2005, wegens de annulatieberoepen die ertegen ingesteld zijn, nog geen definitieve rechtskracht verworven heeft; dat de voormelde conclusie met betrekking van het bestaan van een deugdelijke rechtsgrond voor de KUL-norm dan ook slechts voorlopig kan gelden, en dat, met dat gegeven voor ogen, over het middel slechts definitief uitspraak gedaan kan worden na afhandeling van de annulatieberoepen tegen het koninklijk besluit van 7 april 2005; dat te dien aanzien de debatten heropend worden en het bevoegde lid van het auditoraat met een bijkomende onderzoeksopdracht belast wordt;

9.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in het zesde middel de schending aanvoeren van artikelen 40 en 41 WGP, van het koninklijk besluit van 5 september 2001 houdende het minimaal effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politie, van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en van het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel; dat zij betogen dat de toelage die hen te beurt valt berekend is op basis van de KUL-norm, terwijl het minimum-effectief aan personeel dat hen opgelegd is beduidend hoger ligt dan die KUL-norm, dat hun toelage dan ook dat minimum-effectief niet volledig dekt, hetgeen een onverantwoorde ongelijkheid doet ontstaan met de politiezones wiens effectief wel volledig betoelaagd wordt;

9.2. Overwegende dat de verwerende partij daar op antwoordt dat het bestreden besluit, omdat het hiërarchisch op gelijke voet staat met het koninklijk besluit van 5 september 2001, dat besluit niet kan miskennen, dat de verzoekende partijen niet aantonen dat hun toelage niet volstaat om het minimum effectief van hun operationeel personeel te financieren, dat de wet hen niet verplicht om een minimum effectief te financieren, dat integendeel uit de wet van 7 december 1998 blijkt dat de federale overheid gezamenlijk met de betrokken gemeenten de lokale politiezones financiert en dat de federale toelage er hoofdzakelijk toe strekt de kosten te dragen van het personeel van de federale politie dat daadwerkelijk geïntegreerd wordt in de lokale politie;

9.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord herhalen dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen het bestreden besluit en het koninklijk besluit van 5 september 2001 en dat die tegenstrijdigheid tot gevolg heeft dat de in het middel vermelde normen geschonden zijn; dat zij ook nog verduidelijken dat de verwerende partij haar eigen logica niet volgt bij de vaststelling van enerzijds de personeelssterkte en anderzijds de betoelaging;

9.4.1. Overwegende dat artikel 38 WGP de Koning opdraagt voor elke politiezone het minimaal effectief van het operationeel en het administratief en logistiek personeel vast te stellen, rekening houdend met de specificiteit van de zone; dat zulks gebeurd is met het koninklijk besluit van 5 september 2001; dat aldus voor de politiezone HEKLA het minimum-effectief van het operationeel kader vastgesteld is op 129, terwijl de KUL-norm voor die zone 113 bedraagt;

9.4.2. Overwegende dat artikel 38 WGP de Koning er niet toe verplicht met een reglementair besluit een algemene norm vast te stellen op grond waarvan de minimale personeelsbezetting vastgesteld moet worden; dat die bepaling de Koning enkel opdraagt voor iedere politiezone de minimale personeelssterkte vast te stellen rekening houdend met de specifieke vereisten van elke zone, wat gebeurd is met het koninklijk besluit van 5 september 2001; dat zulks betekent dat het koninklijk besluit van 5 september 2001 dan ook geen reglementair besluit is, maar een collectief besluit dat geldt voor iedere politiezone afzonderlijk;

9.4.3. Overwegende dat, blijkens de aanhef van het koninklijk besluit van 5 september 2001, het minimaal personeelseffectief per zone in dat besluit vastgesteld is op basis van de op de budgettaire draagkracht van de zone gesteunde keuze tussen twee mogelijkheden: hetzij het benaderen van het huidig effectief van de gemeentepolitie en de territoriale brigades van de federale politie werkzaam in de zone, hetzij het benaderen van het effectief resulterend uit een harmonieuze verdeling van het geheel aan politiepersoneel over de 196 politiezones (dit is de KUL-norm); dat blijkens de mededeling van 16 juni 2001 van de minister van Binnenlandse Zaken, de politiezone HEKLA ingedeeld werd bij de zones die een positief saldo vertoonden ten opzichte van de norm en zij zelfs over een eindsaldo beschikte dat volstond om het initieel startcijfer, dat boven de norm gelegen was, te bekostigen; dat derhalve, rekening houdend met de budgettaire draagkracht van deze zone, de vaststelling van de minimale personeelsbezetting gebeurd is op basis van het eerst vermeld criterium,

te weten het actueel effectief van de gemeentepolitie en de territoriale brigades van de federale politie werkzaam in de zone;

9.4.4. Overwegende dat de verzoekende partijen het koninklijk besluit van 5 september 2001 niet bestreden hebben, hoewel zij toen kennis hadden van de KUL-norm en derhalve konden vaststellen dat hun personeelseffectief -net zoals in 21 andere zones- die norm te boven ging, dat 6 zones een cijfer haalden dat overeenstemde met de norm en dat 168 zones de KUL-norm niet haalden; dat de ongelijke behandeling, waar zij zich nu over beklagen, teruggaat naar dat besluit; dat de onwettigheid van een individueel besluit, eens definitief geworden, niet ingeroepen kan worden om de onregelmatigheid vastgesteld te zien van een ander individueel besluit, zoals het hier bestredene er een is; dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De zaken A. 128.024/IX-3525 en 128.073/IX-3528 worden samengevoegd.

Artikel 2.

De beroepen worden verworpen in zoverre zij steunen op het eerste, tweede, derde, vierde en zesde middel.

Artikel 3.

De debatten worden heropend.

Artikel 4.

Het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat wordt belast met een bijkomend onderzoek van het vijfde middel in functie van de uitkomst van de annulatieberoepen ingediend tegen het koninklijk besluit van 7 april 2005 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentenpolitiezone.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig juni 2000 en zes, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	voorzitter van de Raad van State,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

J. DE BRABANDERE.