

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 196.827 van 12 oktober 2009  
in de zaak A. 136.870/IX-3799**

In zake :        1. de GEMEENTE HAMME  
                    2. de GEMEENTE WAASMUNSTER  
                    3. de POLITIEZONE HAMME-WAASMUNSTER  
                    bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                    advocaat bij het Hof van Cassatie, Johan Verbist  
                    kantoor houdend te Brussel  
                    Brederodestraat 13  
                    bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van  
Binnenlandse Zaken  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat David D'Hooghe en Leopold Schellekens  
kantoor houdend te Brussel  
Loksumstraat 25  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                    Het beroep, ingesteld op 19 mei 2003, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2002.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.                    De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Henri Colin heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 september 2009.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk De Keuster, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Leopold Schellekens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Met de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna: WGP) is de politiehervorming tot stand gebracht.

3.2. Naar luid van artikel 41, eerste lid, WGP wordt per politiezone jaarlijks een toelage uitgetrokken ten laste van de federale begroting, (hierna : de federale toelage genoemd). Die federale toelage wordt 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 artikel 41, 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.

In de toelichting bij artikel 41 wordt met betrekking tot de federale toelage gesteld wat volgt :

“De financiële middelen van de gemeenten zullen worden aangevuld met een jaarlijkse federale dotatie die aan de zone wordt toegekend en waarvan het bedrag de kosten dekt van het personeel van de federale politie dat daadwerkelijk wordt geïntegreerd in de lokale politie, met inbegrip van het administratief

en logistiek personeel, de werkingskosten en de beheerskosten, aangezien, vóór het werkelijk over te dragen personeel wordt bepaald, de lijst moet worden opgemaakt van de opdrachten van federale aard die door de lokale politie moeten worden uitgevoerd, maar ook van de opdrachten ter ondersteuning waarmee de federale politie wordt belast.”

3.3. Met het koninklijk besluit van 24 december 2001 wordt een regeling uitgewerkt om aan de politiezones een voorschot op de federale basistoelage te kunnen toekennen voor het jaar 2002. Voor de berekening van die toelage wordt decisief rekening gehouden met de zogenaamde “KUL-norm”. Het gaat om “een wetenschappelijk uitgewerkte verdeelsleutel met een regressieve analyse” die in de bijlage I bij het koninklijk besluit van 24 december 2001 als volgt wordt toegelicht:

#### “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.”

In het verslag aan de Koning bij 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, wordt met betrekking tot de berekening van de federale basistoelage gesteld wat volgt:

“Tenslotte dienden een aantal bepalingen die het mechanisme van de vaststelling van de federale basistoelage die voorkomen in bijlage 1 van het koninklijk besluit van 24 december 2001 aangepast te worden, rekening houdend met de verfijning van het mechanisme naar aanleiding van de verificatie van de werkelijk aanneembare meer kost. Zo belooft de globale enveloppe die dient om de initiale basistoelage per zone te bepalen 466.071.367 euro (18 801 272 341 BEF). Deze initiale federale basistoelage is voortaan gelijk aan de KUL-norm van de zone, vermenigvuldigd met 17.058,4645 euro (688 137 BEF). 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 basis dotatie 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 (1 342 995 465 BEF). 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 (20 144 267 806 BEF).”

3.4. Artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 bepaalt:

“De bepalingen van dit besluit zijn 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.

De Regering onderzoekt de dossiers en neemt na een contradictoir debat met de betrokken zone een beslissing die van operationele aard, en bij gebrek daaraan, van financiële aard zal zijn.

De dossiers moeten ingediend worden tegen uiterlijk 15 september 2002. De eindbeslissing zal genomen worden vóór 31 oktober 2002. Indien deze beslissing een wijziging aan de bijlage I bij dit besluit vereist, zal deze het voorwerp uitmaken van een wijzigend besluit dat uiterlijk op 15 november 2002 in voege zal treden.”

In het verslag aan de Koning wordt met betrekking tot artikel 7 gesteld:

“Zowel het verdelingsmechanisme van de federale toelage als de evaluatie van de reële aanvaardbare meerkost hebben rekening gehouden met de eigenheden van iedere zone. Het is echter niet uitgesloten dat sommige zones geconfronteerd blijven met een objectieve probleemsituatie. Artikel 7 van dit ontwerp laat hen toe dit kenbaar te maken bij de Minister van Binnenlandse Zaken door middel van een gemotiveerd dossier. Dit dossier zal nadien onderzocht worden door de Regering die een oplossing zal bieden voor het

probleem. Die oplossing zal betrekking hebben op de werking van de politiezone. Bij gebrek hieraan zal zij van financiële aard zijn.”

3.5. Op 9 augustus 2002 schrijft het politiecollege van de politiezone Hamme-Waasmunster een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken betreffende de “politiehervorming - financiering van de lokale korpsen”, waarin het verklaart kennis te hebben genomen “van uw schrijven van 23 juli 2002 betreffende de nieuwe cijfers van de aanvaardbare meerkost”, en waarin het vaststelt dat de meergemeentezones gediscrimineerd worden ten opzichte van de ééngemeentezones, onder andere wat betreft de presentiegelden voor de raadsleden, de vergoeding voor de ontvanger en de secretaris, dat zij tevens verschillende locaties moeten voorzien, dat, vermits meer dan 80% van de begroting gevormd wordt door de loonmassa en het GPI momenteel niet bij machte is om de juiste loongegevens mee te delen, het onmogelijk is hieromtrent enig oordeel te formuleren, en dat zij het grootste voorbehoud blijft maken voor de wijze waarop de meerkost voor de zone bepaald werd; in fine wordt gesteld dat de brief geldt als “ingediend dossier”.

3.6. Blijkens een door de verwerende partij als stuk 10 in het administratief dossier neergelegd - ongedateerd - document, stelt de evaluatiecommissie, na analyse van de hierboven weergegeven brief, vast dat door de politiezone Hamme-Waasmunster “geen geobjectiveerde probleemsituatie (werd) aangekaart”.

3.7. Op 6 december 2002 keurt de Ministerraad een evaluatierapport goed met als onderwerp “ Aanvaardbare meerkost - Procedure artikel 7 van het KB 02/08/2002 - conclusie”. Dit rapport stelt :

“Onderwerp : Aanvaardbare meerkost - Procedure artikel 7 van KB 02/08/2002 - conclusie.

[...]

#### 5 Correctiecoëfficiënt

Een correctie in + of in - , volgens te bepalen vork (%) in functie van een nieuwe mediaan (bedrag per inwoner dat men kan verwachten als zijnde een redelijke inspanning) (basis = nieuwe cijfers via Dexia -afgesloten rekeningen 2000 m.b.t. gewone uitgaven) ; de correctie dient rekening te houden met de armoede/rijkdom (q1 - q2 - q3 - q4) en de urbanisatiegraad (1 - 2 - 3 - 4 - 5).

#### 5.1 Urbanisatiegraad

Gelet het gegeven dat per urbanisatiegraad een (nieuwe) mediaan bepaald wordt, kan men de reële inspanning van elke zone vergelijken met de voor haar urbanisatiegraad toepasselijke mediaan. Doet de zone beduidend meer spreekt men van een goede inspanning, bij beduidend minder van een slechte inspanning.

Een slechte inspanning geeft aanleiding tot een vermindering, een goede tot een vermeerdering ; in beide richtingen zijn drie procentuele vorken bepaald.

Algemeen kan gesteld worden dat een goede leerling proportioneel een grote beloning verdient dan een slechte een sanctie.

#### 5.1.1 Onvoldoende inspanning :

- Stap 1 : Meer dan 30 % < mediaan => correctie - 10 %
- Stap 2 : Meer dan 20 % < mediaan => correctie - 5 %
- Stap 3 : Meer dan 10 % < mediaan => correctie - 2,5 %

#### 5.1.2 Goede inspanning :

- Stap 4 : Meer dan 10 % > mediaan => correctie + 2,5 %
- Stap 5 : Meer dan 20 % > mediaan => correctie + 5 %
- Stap 6 : Meer dan 30 % > mediaan => correctie + 10 %

#### 6 Hulp in uitvoering van artikel 7 KB 02/08/2002.

Gelet op het specifieke fonds voor hulp aan de Brusselse zones worden aan deze zones enkel een bijkomende hulp toegestaan voor de externe korpschef, de bijzondere rekenplichtige en de secretaris (zie verder).

##### 6.1 Bijkomende werkingsmiddelen + CORRECTIECOËFFICIËNT

Een basisbedrag (zonder enige parameter), verschillend naargelang de 'rijkdom' van de zone, voor elke naar de zone overgedragen rijkswachter :

|                | q1      | q2     | q3     | q4     |
|----------------|---------|--------|--------|--------|
| Situatie 2-4-6 | 100.000 | 80.000 | 60.000 | 40.000 |
| Situatie 1-3-5 | 50.000  | 40.000 | 30.000 | 20.000 |

voor elke 'bijkomende' parameter wordt het hiervoor vermelde bedrag per overgedragen rijkswachter verhoogd met 20.000 BEF, op het eindresultaat wordt de correctiecoëfficiënt toegepast.

Weerhouden 'bijkomende' parameters :

- De zone heeft een Nationale grens.
- De zone wordt samengesteld uit 5 gemeenten of meer.
- De zone heeft een oppervlakte van meer dan 1,5 maal het nationale gemiddelde. De zone behoort tot de verstedelijkingsgraad 5 (zeer ruraal).

Beperkt tot 25 % van het eindresultaat voor de zones die geen dossier hebben ingediend.

##### 6.2 Hulp wegens armoedegrens (Alle Q1 of Q2 - Situatie 2 - 4 - 6) :

###### 6.2.1 Q1

- Situatie 2 = 50 % van het verschil tussen de berekening AIG en de federale basistoelage op jaarbasis ;
- Andere situatie = 20 % van het vereiste bedrag voor de aanwerving van een jong personeelslid \* het verschil tussen de KUL-norm en het aanwezige effectief;
- Specifiek voor de zones 'Beringen / Ham / Tessenderlo' en 'Lommel' (= vergissing in toewijzing van aantal ex-rijkswachters bij het vaststellen van de norm => 100 %).

###### 6.2.2 Q2

- Situatie 2 = 25 % van het verschil tussen de berekening AIG en de federale basistoelage op jaarbasis ;
- Andere situatie = 20 % van het vereiste bedrag voor de aanwerving van een jong personeelslid het verschil tussen de KUL-norm en het aanwezige effectief.

##### 6.3 Bijkomende hulp overuren + CORRECTIECOËFFICIENT

Een verhoging van de tussenkomst voor de meerkosten voor het personeel van de voormalige gemeentepolitie = het verschil tussen het algemeen plafond (81,28 uur) en het door de zone opgegeven gemiddeld aantal overuren per personeelslid (dit deel aan full-kost, het door de zone opgegeven aantal werd berekend voor het verschil in tarief nieuw/oud statuut). 100 % in de zones Q1 en Q2 - 50 % in de zones Q3 en Q4.

Beperkt tot 25 % van het eindresultaat voor de zones die geen dossier hebben ingediend.

#### 6.4 Veiligheidskorps

Tot de inplaatsstelling van het veiligheidskorps het aantal voor gevangenis- en in die zone voorziene personeelsleden geldelijk compenseren, en dit alle zones behalve de Brusselse zones en de vijf grootsteden (aantallen, zie aangepaste lijst).

#### 6.5 Materiële fouten

Ondanks de uitgebreide controle in de vorige fase worden door de zones nog steeds een beperkt aantal materiële fouten ingeroepen. Deze werden nogmaals grondig gecontroleerd en zo nodig gecorrigeerd. Voor de zone 'Asse' een bijkomende tussenkomst gelet op de taalverplichting van de gemeente 'Wemmel' (vroeger bediend door rijkswacht district Brussel).

#### 6.6 Bijkomende tussenkomsten

Specifieke tussenkomst voor de zones : 'Amblève / Bullange / Butgenbach / Burg-Reuland / Saint-Vith (3 FTE)'; 'Eupen / La Calamine / Lontzen / Raeren (6 FTE)' en 'Ledegem / Menen / Wevelgem (2 FTE)' voor de problematiek van de grensposten aan de Duitse of Franse grens (in principe een taak van de federale politie doch uitgevoerd door deze zones - o.a. omwille van de taalspecificiteit).

De zones : 'Comines-Warneton (5 FTE)' en 'Voeren (6 FTE)'.

#### 6.7 Bijkomende hulp nabijheidspolitie

Een bredere toepassing van de nabijheidstoelage voor de wijkwerking (nieuwe norm : 1/2.000 inwoners indien  $\geq 70.000$  inwoners, anders 1/3.000 ; oude norm : 1/2.000 indien  $> 70.000$ , 1/3.000 indien tussen 25.000 en 70.000, 1/4.000 indien  $< 25.000$ ).

#### 6.8 Externe korpschef

Geldelijk compenseren voor 50 % van de kostprijs (wedde) van de externe korpschef (gecorrigeerd forfaitair gemiddelde op basis van een 05 (Hoofd-commissaris) met 10 jaar anciënniteit).

#### 6.9 Toelage bijzondere rekenplichtige (100 % i.p.v. 50%)

Optrekken van de tussenkomst naar het maximale bedrag (in verhouding t.o.v. mandaat van de korpschef).

#### 6.10 Toelage secretaris

Tussenkomst pro rata 50 % van het maximale bedrag (in verhouding t.o.v. mandaat van de korpschef).

### 7 Resterende problemen

Voor een beperkt aantal zones dient nog een bijkomende oplossing (bedrag nog te bepalen) gevonden te worden. Hun ingeschat probleem is immers gevoelig groter dan de mogelijke hulp op basis van de hiervoor vermelde parameters. Het betreft o.a. : 'Offiginies-Louvain-laNeuve' ; 'Huy'; 'Sambreville / Sombreffe'; 'Beauraing / Bièvre / Gedinne / Vresse-SurSemois' ; 'Houyet / Rochefort'; 'Ellezelles / Flobecq / Frasnes-Les-Anvaing / Lessines'; 'Heusden-Zolder'; 'Maasmechelen'; 'Brugge'; 'Damme / Knokke-Heist'; 'Oostende'; 'Bredene / De Haan'; 'Middelkerke' en 'De Panne / Koksijde / Nieuwpoort' ;

Er zal hiertoe gewerkt worden met contracten tussen de federale overheid en de betrokken zones.

### 8 Resultaat van de checklist.

Dit cijfer dient met omzichtigheid benaderd te worden, het is immers gebaseerd op soms fragmentaire antwoorden van de zones.

Daarnaast is het tevens zo dat een aantal rekenplichtigen ons gemeld hebben dat de cijfers uit het verleden niet altijd representatief zijn voor de kostprijs van de politie - ook zij stellen nu in de uitvoering van de begroting van de zone regelmatig verborgen kosten (kosten vroeger ook gedragen door de gemeenten doch niet op de rekeningen politie (330) ingeschreven) vast."

3.8. Met een brief van 12 december 2002 deelt de minister van Binnenlandse Zaken aan de politiezone Hamme - Waasmunster mee dat de regering alle dossiers heeft onderzocht van de 137 zones die meenden een objectieve probleemsituatie te hebben gedetecteerd nadat het onderzoek naar de werkelijk aanvaardbare meerkost was afgerond, dat elk ingediend dossier aanleiding heeft gegeven tot een tegensprekelijk debat tussen vertegenwoordigers van enerzijds de regering en anderzijds de politiezones, dat alle debatten heel constructief verliepen zodat op een zeer doorgedreven wijze concrete terreinproblemen konden gedetecteerd en vastgesteld worden, dat de regering nu heeft beslist om zowel operationele oplossingen als financiële tegemoetkomingen te voorzien en dat de politiezone Hamme - Waasmunster recht heeft op een bijkomende financiële tegemoetkoming van 70.128,90 euro.

In de brief wordt tevens meegedeeld dat de regering naar aanleiding van de tegensprekelijke debatten beslist heeft om bepaalde parameters te verfijnen die aan de basis lagen van de operatie “aanvaardbare meerkost” van juni laatsleden (bvb. aanwezigheid van een landsgrens, oppervlakte van de zone, samenstelling van de zone, alsook met de reeds geleverde inspanningen van de zone), dat er ook maatregelen werden genomen die lineair van toepassing zijn, dus zelfs voor diegenen die geen dossier hebben ingediend en die dus van mening waren dat ze geen objectieve probleemsituatie hadden, dat aldus de vergoeding voor de bijzondere rekenplichtige voor 100% in rekening wordt gebracht, de externe korpschef gevaloriseerd wordt en de toelage voor de secretaris van de zone voor 50% wordt gecompenseerd, en dat het verfijnen van de parameters zich vertaalt in een bijkomende financiële tegemoetkoming van 40 miljoen euro.

3.9. Met een brief van 7 januari 2003 deelt het politiecollege van de politiezone Hamme - Waasmunster aan de minister van Binnenlandse Zaken mee dat zij met “bijzonder veel verwondering” kennis hebben genomen van zijn brief van 12 december 2002. Zij merken op dat hen door de federale overheid steeds beloofd werd dat de politiehervorming voor de gemeenten geen frank meer zou kosten, dat de gemeenten Hamme en Waasmunster in het verleden steeds sterk geïnvesteerd hebben in hun veiligheid, dat de federale toelage discriminerend en disproportioneel is, vermits zij voor de politiezone Hamme-Waasmunster beduidend lager ligt dan voor andere gelijkwaardige zones, zoals bvb. de aangrenzende zone Zele-Berlare, dat deze zone jaren geprofiteerd heeft van de aanwezige rijkswacht, dat gemeenten die vroeger dubbel profiteerden van het systeem dus verder beloond

worden, dat een meergemeentezone meer kosten genereert dan een ééngemeentezone, dat, wanneer men de federale dotatie per inwoner berekent voor de politiezones Waas en Dender, men tot de vaststelling komt dat de zone Hamme - Waasmunster de rode lantaarn draagt in de regio, dat zij uitdrukkelijk een verduidelijking vragen van de belangrijke verschillen in de federale dotatie, inzonderheid wat betreft de zone Zele - Berlare, en dat zij, samengevat, ervan uitgaan dat bij constant beleid door beide gemeenten het ontstane tekort dient bijgepast te worden via de federale dotatie, zoals steeds door de regering werd beloofd.

3.10. Op 16 januari 2003 deelt de Eerste minister aan de politiezone Hamme - Waasmunster mee:

“Ik heb uw schrijven van 6 januari 2003 in goede orde ontvangen en aandachtig doorgenomen en ook één en ander nagerekend.

Als ik uw cijfers mag geloven, zou een politieambtenaar, de sociale dotatie niet meegerekend, in uw zone  $\pm 65.000$  € op jaar basis kosten. Dit is natuurlijk bijzonder hoog. Het feit dat u aanhaalt dat u voor uw begroting 2003 een meerkost hebt van 406.713 € verwondert mij omdat u op het tegensprekelijk debat van 3 december 2002 geen meerkost hebt vermeld.

Ik veronderstel dat het u bekend is dat het tegensprekelijk debat, en meer specifiek de checklist die daarbij werd gehanteerd, geleid heeft tot 110.000 € minder uitgaven dan door u begroot (7.000 € overschatting + 103.000 € boven plafond inzake de sociale bijdragen inzake vergoedingen en toelagen).

Daarnaast hebben de parameters die door de evaluatiecommissie werden voorgesteld en door de regering aanvaard op 6 december 2002, geleid tot bijkomende middelen van een bedrag van 70.128,90 €. Noteer dat daarbij rekening werd gehouden met het feit dat uw zone zich boven de mediaan situeert, wat betreft de bijdrage per inwoner. Dit heeft zich vertaald in hogere werkingskosten voor de overgedragen ex-rijkswachters en in een grotere tussenkomst voor de parameter ‘overuren gemeentepolitie’.

U weet ook dat zowel de resultaten van de checklist als de bijkomende middelen een recurrent karakter hebben.

Zoals ik eerder stelde kan niemand betwisten dat de beide gemeenten, die uw zone uitmaken, in het verleden een meer dan gemiddelde inspanning voor politiezorg leverden, in vergelijking met zones van hetzelfde type en dezelfde financiële draagkracht.

U maakt in dit verband de vergelijking met de zone Berlare-Zele. Het is juist dat deze zone een hogere federale dotatie ontvangt dan uw zone (1.370.911 € t.o.v. 953.629 €). De verklaring hiervoor is relatief eenvoudig. De zone Berlare-Zele heeft immers 24 overgedragen ex- rijkswachters waarvoor zij 387.808 € meer ontvangen aan federale dotatie. Zij hebben ook n.a.v. het tegensprekelijk debat meer bijkomende middelen ontvangen omdat zij voor

meer parameters in aanmerking komen, zoals de helft van de vergoeding van de externe korpschef die uw zone niet heeft.

Ik kan begrip opbrengen voor uw ongenoegen maar u moet ook begrijpen dat wij een historisch scheefgegroeide situatie niet in één operatie konden rechtzetten zonder in bepaalde zones voor onoverkomelijk problemen te zorgen.

Het is duidelijk dat wij op korte termijn zullen evolueren naar een gelijke bijdrage per inwoner, voor zones van hetzelfde type en niet dezelfde financiële draagkracht. Op basis van de rekeningen van 2000 besteedde uw zone 69,99 € t.o.v. 55,90 voor de zone Berlare-Zele.

U mag ervan op aan dat bij een volgende berekening de lat ongeveer gelijk zal liggen. U klaagt aan dat de ongelijkheid nog steeds bestaat. Dat is juist, maar ze bestaat reeds jaren en ik herhaal in de dynamiek van de politiehervorming is er nu een duidelijk perspectief dat dit een zeer tijdelijke zaak zal zijn.”

Op 7 februari 2003 deelt de minister van Binnenlandse Zaken aan de politiezone Hamme-Waasmunster mee wat volgt:

“[...]

Het is een feit dat een meergemeentezone meer werkingskosten kan hebben dan een ééngemeentezone. Dit hangt natuurlijk af van diverse factoren. Echter, voor uw zone kan dit toch geen meerkost zijn gelet op de investeringen van het verleden en het feit dat zowel Hamme als Waasmunster hun korpsen van ex-gemeentepolitie goed hebben uitgerust, ook op het vlak van informatica, en dus de infrastructuur eigenlijk al aanwezig is.

Ten tweede stel ik vast dat het dossier ingediend in het kader van artikel 7 van het koninklijk besluit van 02 augustus 2002 geen bedrag van meerkost omvatte. Ik begrijp dat niet alle rekeningen door u al volledig gekend zijn, maar het verwondert me wel dat u eerst 282.548.- euro claimt en in uw laatste schrijven 406.713.- euro. In de redenering die u aanhaalt kan ik niet vaststellen of de 110.000,- euro, dat werd uitgezuiverd naar aanleiding van het tegensprekelijk debat, er zijn uitgehaald. Dit laatste bedrag bovenop de bijkomende dotatie van 70.128, euro zouden het eerste aangehaalde bedrag ernstig dichtrijden. Verder hebben mijn techniekers niet de volledige begroting kunnen bekijken en kunnen zich daar nog eventueel fouten in bevinden.

De uitspraak dat de zones die geïnvesteerd hebben in hun veiligheid nu ‘zwaar gestraft en benadeeld wordt ...’ vind ik toch wat te verregaand.

Voor wat u vergelijking betreft met de zone Berlare/Zele kan ik enkel vaststellen dat laatstgenoemde zich bevindt in een situatie 6, waardoor zij recht hebben op het solidariteitsmechanisme. Verder is de aanwezigheid van ex-rijkswachters ten opzichte van ex-gemeentepolitie disproportioneel, zodat zijzelf nu meer dienen te investeren teneinde het aanwezig personeel te kunnen betalen.

[...]”

3.11. 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. Dit besluit vormt het voorwerp van onderhavig geding. Het is de uitvoering van artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.

Naar luid van artikel 1, eerste lid, wordt voor het jaar 2002 aan de politiezones een bijkomende financiële tegemoetkoming gegeven. Voor de politiezone Hamme - Waasmunster bedraagt die bijkomende financiële tegemoetkoming 70.128,90 euro. Naar luid van artikel 1, tweede lid, wordt de minister van Binnenlandse Zaken gemachtigd om politiecontracten af te sluiten met een aantal zones, teneinde tegemoet te komen aan een bijzondere objectieve probleemsituatie. De politiezone Hamme - Waasmunster komt in de opsomming in bijlage II niet voor.

Het verslag aan de Koning bij dat besluit bevat volgende verduidelijking:

“Het ontwerp van koninklijk besluit dat ik de eer heb te Uwer ondertekening voor te leggen, regelt de toekenning van een bijkomende federale toelage voor het jaar 2002, zoals reeds werd gesteld in artikel 7 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, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 13 augustus 2002.

In [het koninklijk besluit van 2 augustus 2002] wordt het mechanisme beschreven dat aan de basis ligt van de definitieve federale basistoelage. Zoals dit koninklijk besluit voorschreef, werd er rekening gehouden met de evaluatie van de reële aanvaardbare meerkost en met de eigenheden van de zone. maar stelde men in artikel 7 duidelijk dat het niet uitgesloten is dat sommige zones evenwel geconfronteerd blijven niet een objectieve probleemsituatie.

137 zones lieten de Regering een dossier geworden waarbij zij objectieve gegevens aanhaalden eigen aan de specificiteit en de diversiteit van hun respectievelijke zones, en waarbij zij aldus een objectieve probleemsituatie aankaarten.

Alle dossiers werden onderzocht door de Regering op basis van de bevindingen van een daartoe door de Regering gemandateerde evaluatiecommissie. Elke zone die een dossier heeft ingediend werd naderhand ontboden voor een tegensprekelijk debat met de evaluatiecommissie, debat waarbij de zone mondeling nog verdere elementen kon aanbrengen ter staving

van hun ingezonden dossier en ter motivering van hun objectieve probleemsituatie.

Op basis van de ingezonden dossiers en de tegensprekelijke debatten werden er door de evaluatiecommissie diverse objectieve probleemsituaties blootgelegd, die, enerzijds van louter specifieke zonegebonden aard zijn maar die, anderzijds, tevens van algemene aard zijn en die dus een lineaire toepassing vereisen (derhalve ook voor die zones die geen dossier hebben ingediend).

De evaluatiecommissie heeft onder meer een aantal anomalieën kunnen detecteren waardoor duidelijk werd dat de werkingskosten gelinkt aan de overgedragen leden van de territoriale brigades van de federale politie en die aan de zones werden overgedragen teneinde de lokale politie mee gestalte te geven, onvoldoende waren indien een zone is samengesteld uit minstens 5 gemeenten, een zone aan een landsgrens ligt, een zone een oppervlakte heeft van meer dan 1.5 maal het nationaal gemiddelde en indien de zone een uitsluitend sterk ruraal karakter vertoont.

Naargelang de situatie waarin de zone zich bevindt worden deze parameters gecumuleerd. Er wordt tevens een correctiecoëfficiënt toegepast in min of in plus gelet op de mediaan met betrekking tot de bijdrage voor politie per inwoner van de zone, en de situatie van de zone ten opzichte van deze mediaan. De mediaan werd berekend op basis van de afgesloten rekeningen van de gemeenten jaar 2000, gewone uitgaven.

[...]

De korpschef, afkomstig van een politiekorps dat gelegen is buiten het grondgebied van de zone, wordt externe korpschefs genoemd. Gezien deze aan het bestaand effectief worden toegevoegd betekenen zij ook een meerkost die forfaitair in rekening wordt gebracht.

De tussenkomst voor de toelage van de bijzondere rekenplichtige wordt volledig gecompenseerd en wordt aldus als aanvaardbare meerkost aanvaard.

Voor de toelage aan de politiesecretaris zal tevens een compensatie worden voorzien.

Er wordt een verhoging voorzien van de tussenkomst voor de meerkost van het personeel van de voormalige gemeentepolitie inzake overuren. Er wordt een compensatie voorzien tussen het nationaal gemiddelde, (zijnde 81,28 uur) en het door de zone opgegeven aantal overuren van de voormalige gemeentepolitie. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met de situaties waarin de desbetreffende zones zich bevonden ten aanzien van de armoedegrens.

Tot de in de plaatsstelling van een veiligheidskorps, dat de transferten van gevangenen voor zijn rekening zal nemen, zal elke zone met een gevangeniswezen op zijn territorium een compensatie krijgen a rato van het aantal personeelsleden dat het veiligheidskorps zou voorzien in zijn opstartfase voor dat gevangeniswezen, met uitzondering evenwel van de vijf grootsteden en van de Brusselse zones.

Na deze maatregelen te hebben voorzien stelt de Regering vast dat er zich nog een aantal zones bevinden in een problematische situatie. Hun probleem is

aanzienlijk groter dan de compensatie en verfijningen die hierboven aan het systeem worden aangebracht. Het gaat om de zones :  
[...]

Voor de zones die geen dossiers hebben ingediend op basis van artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, Belgisch Staatsblad 13 augustus 2002, zullen tevens de weerhouden lineaire maatregelen worden toegepast zoals hierboven beschreven zij het in beperktere mate om redenen dat zijzelf gemeend hebben zich niet te bevinden in een objectieve probleemsituatie.”

3.12. Op 19 mei 2003 vorderen de verzoekende partijen de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 15 januari 2003.

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

4.1. In het auditorsverslag is ambtshalve vastgesteld, onder verwijzing naar het arrest nr. 141.109 van 23 februari 2005 inzake Politiezone Chapelle-lez-Herlaimont/Manage/Morlanwez/Seneffe, dat de verzoekende partijen het koninklijk besluit van 15 januari 2003 slechts ontvankelijk kunnen bestrijden in zoverre het bedrag van de bijkomende federale toelage voor hun zone vastgesteld wordt.

4.2. De verzoekende partijen betwisten in hun laatste memorie die stelling. Zij betogen dat zij in hun verzoekschrift een middel formuleerden waarin zij vastgesteld willen zien dat andere politiezones teveel financiële middelen hebben gekregen en dat de vernietiging van het volledig besluit aanleiding zal zijn tot een herberekening van alle dotaties, zodat hun eigen toelage stijgt.

4.3. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de vernietiging van de toelage die zijzelf verkrijgen hen slechts een voordeel kan opleveren wanneer het bestreden besluit in zijn geheel, dit wil zeggen ook de toelagen die aan de andere politiezones toegekend zijn, vernietigd wordt. In geval van nietigverklaring van de eigen toelage van hun politiezone zal de verwerende partij de bijkomende federale toelage moeten herberekenen met inachtneming van de overwegingen van het vernietigingsarrest en uit het aan de Raad van State overgelegd dossier blijkt niet dat dit niet mogelijk is zonder de toelagen van de andere politiezones opnieuw in vraag te stellen. De omstandigheid dat de verzoekende partij de onwettigheid van haar bijkomende toelage wil vastgesteld zien op basis van de vergelijking van haar situatie met die van een naburige zone, betekent niet dat de beslissing over de toelage aan die andere zone bij het beroep betrokken moet worden.

De exceptie is gegrond. Het beroep is slechts ontvankelijk in de mate de bestreden beslissing de situatie van de politiezone Hamme/Waasmunster regelt.

## *V. Onderzoek van de middelen*

### *A. Eerste middel*

#### *Standpunt van de partijen*

5.1. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Voorts ook van “de materiële motiveringsverplichting, het transparantiebeginsel en de zorgvuldigheidsplicht”.

Zij ontwikkelen het middel als volgt:

- het bestreden besluit is een individueel besluit want het bepaalt voor elke politiezone, vermeld in de bijlage I bij het besluit, een bijkomende federale dotatie. Als besluit met individuele strekking diende het besluit formeel gemotiveerd te worden ten aanzien van het precieze bedrag van de toelage. Hier ontbreekt elke motivering voor het bedrag van 70.128,90 euro. En zou geoordeeld worden dat het bestreden besluit van reglementaire aard is, dan is het onregelmatig tot stand gekomen, want het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State is niet ingewonnen.
- de berekening van de federale dotatie is niet gebeurd aan de hand van voorafbepaalde en objectief verifieerbare criteria. De regering verwijst naar de KUL-norm en het solidariteitsmechanisme, maar deze normen zijn niet reglementair vastgelegd en de juiste draagwijdte ervan is ook niet bekend. De regering heeft meermaals verwezen naar de budgettaire neutraliteit van de politiehervorming -met name zouden de gemeenten die in het verleden buitensporig beroep hadden gedaan op de rijkswacht nu zelf de grootste lasten moeten dragen- maar de gemeenten Hamme en Waasmunster hebben wel degelijk in het verleden de nodige investeringen gedaan en zij worden nu toch bestraft.
- er bestaat geen enkele duidelijkheid over de criteria op grond waarvan de evaluatiecommissie de bijkomende dotatie verdeeld heeft onder de verschillende politiezones. Er wordt enkel verwezen naar de constructieve aard van de gehouden gesprekken.

5.2. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit aan elk van de politiezones een welbepaalde financiële tegemoetkoming verleent, zodat het om een verzameling van individuele beslissingen gaat. In dergelijk geval moet, wat de formele motiveringsverplichting betreft, redelijkerwijze worden aangenomen dat geen precieze verantwoording gegeven moet worden voor elk concreet bedrag dat wordt toegekend, maar dat het kan volstaan dat uit het dossier opgemaakt kan worden op grond van welke regels een bepaald bedrag tot stand gekomen is.

Volgens de verwerende partij betreft de aanvullende federale toelage een correctie op de federale basistoelage, kan de berekeningswijze van de aanvullende toelage 2002 niet gescheiden worden van de berekeningswijze van de federale toelage en kan zij begrepen worden door de verduidelijking van de berekeningswijze van de federale toelage 2002, zoals uiteengezet in de verslagen aan de Koning bij de koninklijke besluiten van 24 december 2001 en van 2 augustus 2002. Overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 hadden de politiezones de mogelijkheid om een bijkomend dossier in te dienen met betrekking tot specifieke probleemsituaties, de evaluatiecommissie heeft die aanvragen onderzocht en op basis daarvan heeft de ministerraad op 6 december 2002 een aantal criteria en parameters uitgewerkt die de toekenning van een bijkomende federale toelage regelde, volgens de krachtlijnen uiteengezet in het verslag aan de Koning bij het bestreden besluit. Uit dat alles blijkt dat de bestreden beslissing afdoende gemotiveerd is. De bestreden beslissing steunt op een zorgvuldig onderzoek van de ingediende dossiers door de regering en de evaluatiecommissie. Op grond van de bevindingen van de evaluatiecommissie heeft de regering een berekeningswijze vastgesteld, rekening houdend met bestaande criteria en parameters.

5.3. In hun repliek stellen de verzoekende partijen dat voor de motivering van het bestreden besluit niet rechtsgeldig verwezen kan worden naar het koninklijk besluit van 24 december 2001, omdat dit besluit betrekking heeft op de federale basistoelage en niet op de bijkomende toelage. Het verslag aan de Koning bij het thans bestreden besluit bevat ook geen duidelijke criteria. In ieder geval wordt geen enkele verantwoording gegeven voor het concreet bedrag dat aan de zone wordt toegekend. Overigens heeft de Raad van State met zijn arrest nr. 121.365 van 4 juli 2003 het koninklijk besluit van 15 januari 2003 vernietigd omdat de gemeenten geen kennis hadden van de criteria waarop de financiering gesteund was

en in het arrest nr. 113.088 van 29 november 2002 is een gelijkaardig standpunt ingenomen.

5.4. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat zij de formele en de materiële motiveringsverplichting als één geheel aangekaart hebben en dat zij, naast de schending van de formele motiveringsverplichting, ook de in het middel aangehaalde schendingen van de beginselen van behoorlijk bestuur vastgesteld wensen te zien. Zij voegen daaraan toe dat het bestreden besluit geen betrekking heeft op de federale toelage, maar op de bijkomende federale toelage. Er bestaat slechts een afdoende motivering voor het besteden besluit wanneer zij in de mogelijkheid zijn “de individuele berekeningen ergens effectief te raadplegen”, maar dit is te dezen niet mogelijk.

#### *Beoordeling*

5.5.1. Met de bestreden beslissing wordt de bijkomende federale toelage voor het jaar 2002 van alle politiezones van het land vastgesteld. Deze bijkomende financiële toelage was in het vooruitzicht gesteld door artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, waarbij de politiezones in de gelegenheid waren gesteld om “objectieve probleemsituaties” aan te kaarten door “een geïndividualiseerd en gemotiveerd dossier” in te dienen en het bestreden besluit heeft daar voor elke politiezone een geïndividualiseerd antwoord op gegeven. Het bestreden besluit bepaalt aldus de individuele situatie van de politiezones, het heeft geen reglementair karakter en moet dan ook niet getoetst worden aan de desbetreffende vormvoorschriften.

5.5.2. Een individueel besluit waarbij de rechtstoestand van een bepaald persoon wordt vastgesteld, valt onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De betrokkene moet in het besluit zelf, of in begeleidende documenten die hem te gelegener tijd ter kennis waren, de redenen kunnen aantreffen waarom zijn rechtstoestand in de vermelde zin gewijzigd wordt.

5.5.3. Gewis kan aangenomen worden dat, wanneer het bestuur een collectief besluit treft waarbij de individuele situatie van een groot aantal geadresseerden wordt vastgesteld in functie van de toetsing van ieders situatie aan een aantal algemene criteria, de formele motivering beperkt kan blijven tot een

opsomming van de in aanmerking genomen criteria en een verduidelijking van de toewijzingsregeling. Verwacht mag dan wel worden dat elke geadresseerde op grond van de gegeven informatie kan uitmaken tot welk resultaat de toepassing van de algemene regels op zijn geval leidt en waarom desgevallend in zijn geval de algemene regel niet of niet geheel kan toegepast worden. Betrokken op het onderhavig geval betekent dit dat het bestuur de verplichting had om te gelegener tijd aan de gemeenten en de politiezones voldoende informatie te verschaffen opdat zij ieder voor zich zouden kunnen uitmaken welke criteria in aanmerking genomen zijn om hun individuele bijkomende toelage te bepalen en welke berekeningen het bestuur tot het uiteindelijk toegekend bedrag gebracht hebben.

5.5.4. Het bestreden besluit bevat die concrete informatie ten aanzien van de verzoekende partijen niet. Niet wat betreft de criteria die in aanmerking genomen zijn om de bijkomende toelage te bepalen, noch wat de berekening van het bedrag betreft. De verzoekende partijen kunnen dan ook niet nagaan op grond van welke redenering zij uiteindelijk een bedrag van 70.128,90 euro toegewezen gekregen hebben.

5.5.5. Volgens de verwerende partij bouwt de bestreden beslissing voort op de besluiten waarbij de federale toelage 2002 voor de politie bepaald werd en komt zij tegemoet aan de bijkomende kosten die de politiezones ondervinden bij de in plaats stelling van de nieuwe politiestructuur in de betrokken gemeenten. Deze bijkomende toelage steunt evenwel op de ontdekking van een aantal pijnpunten in de regeling van de gewone federale toelage en geeft daaraan een op zichzelf staande oplossing, afgaande op specifieke maatstaven. Er wordt dan ook niet ingezien op welke wijze de criteria die bij de toekenning van de bijkomende toelage in aanmerking genomen zijn, nader verklaard kunnen worden door de voorgaande beslissingen aangaande de federale toelage.

5.5.6. De verwerende partij verwijst, wat betreft de mogelijke bekendheid van de verzoekende partijen met de in aanmerking genomen criteria, naar de beslissing van de ministerraad van 6 december 2002. Daarin worden inderdaad een aantal beoordelingscriteria vermeld, maar de verwerende partij legt het bewijs niet voor dat die beslissing daadwerkelijk te gelegener tijd ter kennis van de verzoekende partijen gebracht is. Zij verwijst in haar laatste memorie nog wel naar een elektronische mededeling die op 15 januari 2003 op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken geplaatst is als “memo 24: toelichting bij de

berekening van de aanvaardbare meerkost” en waarin een algemene toelichting wordt gegeven bij de gebruikte methode en de weerhouden parameters. Daargelaten de vraag of de verwerende partij dergelijke elektronische mededeling wel zonder nader bewijs van kennisneming tegen de verzoekende partijen kan uitspelen, dient in ieder geval vastgesteld dat ook die inlichtingen de verzoekende partijen niet zonder meer toelaten een zicht te krijgen op de criteria die in hun geval een rol hebben gespeeld en dat die mededeling hen evenmin toeliet de criteria te achterhalen die geleid hebben tot een bedrag van 70.128,90 euro. Ook dat stuk verduidelijkt met andere woorden de redenering van de verwerende partij niet.

5.5.7. De verzoekende partijen konden op grond van de stukken die hen ter beschikking gesteld werden en waarin de algemene regels vermeld zijn die bij de vaststelling van de bijkomende toelage 2002 in aanmerking genomen zijn, niet precies achterhalen welke criteria in hun bijzonder geval in aanmerking genomen zijn voor de samenstelling van de bijkomende federale toelage voor hun individuele politiezone. Ook het administratief dossier brengt daaromtrent geen duidelijkheid. Het bestreden besluit voldoet op dat vlak niet aan de bepalingen van de wet van 29 juli 1991 en de Raad van State kan, bij gebrek aan controleerbare individuele gegevens in het administratief dossier, niet uitmaken of de in aanmerking genomen criteria een deugdelijke grondslag vormen voor de bestreden beslissing.

Het administratief dossier dat de verwerende partij aan de Raad van State heeft voorgelegd bevat geen stukken die toelaten een correct zicht te krijgen op de berekeningen die tot het bedrag van 70.128,90 euro hebben geleid. Het bestreden besluit heeft ook wat dat betreft geen deugdelijke grondslag.

5.5.8. Het eerste middel is gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 15 januari 2003 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2002 in zoverre dit de situatie van de politiezone Hamme/Waasmunster regelt.**

**2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 oktober 2009, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| André Vandendriessche, | kamervoorzitter, |
| Daniël Moons,          | staatsraad,      |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| met bijstand van       |                  |
| Vera Wauters,          | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Vera Wauters**

**André Vandendriessche**