

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

24 septembre 2020

PROPOSITION DE LOI**visant à instaurer un nouveau système
de financement des zones de police**

(déposée par Mme Vanessa Matz et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 september 2020

WETSVOORSTEL**tot instelling van een nieuw
financieringssysteem voor de politiezones**

(ingediend door mevrouw Vanessa Matz c.s.)

RÉSUMÉ

Vu que l'actuel mécanisme de financement des zones de polices, basé sur la norme dite KUL, n'est plus en adéquation avec les besoins réels, la présente proposition de loi vise à instaurer un nouveau système de financement des zones de police qui tienne compte:

- de paramètres externes au fonctionnement d'une zone de police;*
- de paramètres qui tiennent compte d'un fonctionnement correct d'une zone de police;*
- de l'engagement minimal du nombre de personnel administratif et logistique nécessaire au bon fonctionnement d'une zone de police, calculé en fonction de la grandeur de la zone de police.*

SAMENVATTING

De vigerende, op de zogenaamde "KUL-norm" berustende financieringsregeling voor de politiezones is niet langer op de reële behoeften afgestemd. Dit wetsvoorstel beoogt derhalve te voorzien in een nieuw financieringssysteem voor die zones, waarbij rekening wordt gehouden met:

- parameters die extern zijn aan de werking van een politiezone;*
- parameters die de correcte werking van een politiezone mogelijk maken;*
- de indienstneming van administratieve en logistieke personeelsleden die minimaal vereist zijn voor de goede werking van een politiezone; hun aantal wordt berekend op grond van de omvang van de politiezone.*

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les services de police sont organisés et structurés à deux niveaux: la Police fédérale et les zones de police, lesquelles assurent ensemble la fonction de police intégrée.

Il existe sur notre territoire 185 zones de police.

Chaque zone de police reçoit, chaque année, une dotation fédérale de base à charge du budget fédéral¹.

La dotation fédérale de base couvre:

1° la part des autorités fédérales dans le financement des missions locales de la police;

2° les missions fédérales générales ou spécifiques assurées au sein de la zone de police concernée.

La dotation fédérale de base est constituée de trois composantes², à savoir:

1° la dotation fédérale de base *strictu sensu* qui résulte de l'application de la "Norme KUL" propre à chacune des zones de police et de l'atténuation de l'effet de cette application par le mécanisme de la solidarité *supra* et *intra*zonale;

2° la restauration progressive de la solidarité en faveur des zones de police qui présentaient un solde positif, en application du financement forfaitaire reposant sur la norme KUL;

3° le financement de l'allocation "Région de Bruxelles-Capitale".

La "Norme KUL" a pu être développée, en 1999, par la Katholieke Universiteit Leuven à qui il avait été demandé de déterminer dans chaque commune quel devait être le nombre idéal de policiers, compte tenu de toute une série de facteurs qui, bien qu'étant extrinsèques au fonctionnement policier, étaient toutefois propres à la morphologie de la commune et donc pertinents pour expliquer la nécessité d'une capacité policière donnée. Il ne s'agissait pas de déterminer l'effectif

¹ Article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, 5 janvier 1999.

² Arrêté royal du 11 décembre 2019 portant l'octroi à la commune ou à la zone de police pluricommunale d'une dotation fédérale de base pour l'année 2019 et fixant le montant des avances mensuelles sur la dotation fédérale de base octroyées pour l'année 2020.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De politiediensten worden georganiseerd en gestructureerd op twee niveaus: de federale politie en de politiezones, die samen de geïntegreerde politiezorg verzekeren.

Op Belgisch grondgebied zijn er 185 politiezones.

Jaarlijks ontvangt elke politiezone een federale basisdotatie, ten laste van de federale begroting¹.

Die federale basisdotatie dekt:

1° het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie;

2° de algemene of bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken politiezone worden vervuld.

De federale basisdotatie bestaat uit drie componenten²:

1° de eigenlijke federale basisdotatie, die voortvloeit uit de toepassing van de "KUL-norm" voor elk van de politiezones en uit de afvlakking van het effect van die toepassing door het *supra*- en het *intra*zonale solidariteitsmechanisme;

2° het geleidelijk herstel van de solidariteit ten gunste van de politiezones die een positief saldo vertoonden door de toepassing van de forfaitaire financiering gebaseerd op de "KUL-norm";

3° de financiering van de toelage "Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

Die "KUL-norm" werd in 1999 uitgewerkt door de Katholieke Universiteit Leuven, die was verzocht te bepalen hoeveel politiemensen elke gemeente idealiter moest tellen, rekening houdend met heel wat factoren die weliswaar niets met politiewerking te maken hadden, maar toch specifiek waren voor elke gemeente afzonderlijk en die in dat opzicht dus relevant waren om de noodzaak van een welbepaalde politiecapaciteit te onderbouwen. Het was niet de bedoeling de optimale personeelsformatie

¹ Artikel 41 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Belgisch Staatsblad* van 5 januari 1999.

² Koninklijk besluit van 11 december 2019 houdende de toekenning van een federale basisdotatie aan de gemeente of aan de meergemeentepolietiezone voor het jaar 2019 en tot vaststelling van het bedrag van de maandelijkse voorschotten op de federale basisdotatie toegekend voor het jaar 2020.

optimal requis mais de redistribuer l'effectif qui allait faire partie des zones de police et qui était, à l'époque, de 27 322 membres du personnel (19 783 policiers communaux et 7 539 gendarmes).

Un calcul a ainsi été opéré, qui donne un certain nombre de nombres abstraits, ceux-ci étant rarement des nombres entiers. Ces nombres seraient utilisés pour déterminer une dotation pour chaque zone de police. La "norme KUL" n'est donc pas une norme d'effectifs à atteindre mais plutôt une clé de répartition budgétaire calculée pour chacune des communes, sur la base d'environ 70 paramètres constatés et mesurés en 1999.

Cependant, de nombreuses critiques furent émises depuis son adoption si bien que de nombreux correctifs et adaptations furent opérés, dont une adaptation d'ampleur pratiquement nationale en 2002.

Ainsi, les représentants des zones de police vinrent démontrer l'insuffisance, selon eux, des montants de la dotation de base *sensu stricto* suite au fait qu'une kyrielle de facteurs n'avaient pas été pris en compte. Une série de débats ont été dirigés par feu le professeur Monsieur Brice De Ruyver pour les zones de police de la Région flamande et par l'ancien directeur général du Secrétariat administratif et technique du ministère de l'Intérieur (SAT), le commissaire divisionnaire, Monsieur Fernand Koekelberg, pour les zones de la Région wallonne. Ces débats contradictoires amenèrent à octroyer des moyens supplémentaires aux zones de police, à hauteur de 40 millions d'euros. Malgré certaines adaptations, la "Norme KUL" est toujours aussi critiquable; cela, pour deux raisons.

D'une part, les 70 paramètres qui ont été pris en considération pour déterminer la "Norme KUL" sont certainement, pour la plupart, dépassés depuis longtemps puisqu'ils ont été constatés et mesurés en 1999, soit il y a 21 ans et n'ont fait l'objet depuis lors d'aucune adaptation. Entre-temps, ils ont évolué; l'essor démographique est un bon exemple de ce qui devrait être pris en compte mais qui ne l'est pas, du fait de la non-adaptation du financement. Par ailleurs, la "Norme KUL" ne tient pas, ou pas suffisamment, compte d'une série de facteurs environnementaux tout à fait pertinents qui peuvent influencer sur le degré de présence et de capacité policière nécessaires: la présence de tribunaux, la présence d'une zone frontalière, la présence de prisons, etc.

D'autre part, elle ne tient compte ni des sept fonctionnalités de base du travail policier (puisque celles-ci n'ont été développées que dans le courant de l'année 2000-2001,

te bepalen, maar wel te voorzien in een herverdeling van de personeelsformatie over de diverse politiezones; destijds ging het om 27 322 personeelsleden (19 783 gemeentepolitieleden en 7 539 rijkswachters).

De aldus uitgevoerde berekening leverde een aantal abstracte (en zelden ronde) getallen op. Op basis van die getallen zou aan elke politiezone een dotatie worden toegekend. De "KUL-norm" is dus geen norm inzake een na te streven personeelsformatie, maar veeleer een budgettaire verdeelsleutel per gemeente die wordt berekend op grond van ongeveer zeventig in 1999 vastgestelde en gemeten parameters.

Sinds de aanneming van de "KUL-norm" werd er echter dermate veelvuldig kritiek op geuit dat veel correcties en aanpassingen werden doorgevoerd (onder meer in 2002, toen de norm op vrijwel nationale schaal werd bijgestuurd).

De vertegenwoordigers van de politiezones wezen er daarbij op dat het bedrag van de eigenlijke basisdotatie volgens hen ontoereikend was, omdat met tal van factoren geen rekening was gehouden. Wijlen professor Brice De Ruyver heeft een aantal debatten geleid inzake de politiezones van het Vlaams Gewest; voormalig directeur-generaal van het Administratief en Technisch Secretariaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken (ATS) en hoofdcommissaris Fernand Koekelberg deed hetzelfde wat de politiezones van het Waals Gewest betreft. Die debatten op tegenspraak hebben er uiteindelijk toe geleid dat bijkomende middelen ten belope van 40 miljoen euro aan de politiezones werden toegekend. Ondanks bepaalde bijstellingen blijft de "KUL-norm" nog altijd evenzeer voor kritiek vatbaar, om twee redenen.

In de eerste plaats staat het vast dat de meeste van de zeventig parameters die in aanmerking werden genomen om de "KUL-norm" te bepalen, allang voorbijgestreefd zijn. Die parameters werden in 1999, dus 21 jaar geleden, vastgelegd en gemeten, maar werden sindsdien geenszins bijgestuurd. Intussen zijn er veranderingen opgetreden; zo is de demografische groei een goed voorbeeld van een parameter die in aanmerking zou moeten worden genomen. Als gevolg van de niet-aanpassing van de financiering gebeurt dat echter niet. Voorts houdt de "KUL-norm" geen (of te weinig) rekening met een aantal volstrekt relevante omgevingsfactoren die een invloed kunnen hebben op de benodigde politionele aanwezigheid en capaciteit: de aanwezigheid van rechtbanken, het gegeven of het een grensgebied betreft, of er gevangenissen gevestigd zijn enzovoort.

Ten tweede houdt de "KUL-norm" geen rekening met de zeven basisfunctionaliteiten van het politiewerk (die werden pas uitgewerkt in 2000-2001, ná de aanneming

soit après l'adoption de la "Norme KUL") ni de l'encadrement indispensable au bon fonctionnement d'une zone de police, notamment en ce qui concerne la présence d'un effectif de de personnel administratif et logistique.

Depuis plusieurs années, il existe un consensus pour revoir "la Norme KUL". Les gouvernements précédents ont fait appel à deux reprises à un consortium d'universités pour y arriver, mais en vain.

Beaucoup de zones de police du pays se retrouvent de plus en plus confrontées à des situations budgétaires difficiles. Certaines communes ne peuvent plus se permettre de combler le vide financier créé par une dotation fédérale trop faible, dans certaines zones, face aux dépenses à couvrir.

Aujourd'hui, tant les zones urbaines que les petites zones rurales sont touchées.

Par ailleurs, faute de moyens suffisants, la police fédérale n'est plus à même d'assurer tout l'appui qu'elle pouvait donner au moment du début de la réforme; il faut le déplorer.

À défaut d'une révision du mécanisme de financement des zones de police à partir d'une enveloppe globale, revalorisée bien sûr, le risque est grand que des carences apparaissent dans certaines zones de police, tant en matière de personnel que de matériel adéquat. La conséquence en serait un moins bon service à la population, en termes de sécurité.

Pour toutes ces raisons, les auteurs souhaitent adopter une nouvelle loi de financement des zones de police et proposent pour ce faire d'abandonner le calcul de la dotation de base sur la base de la "Norme KUL" et d'adopter une nouvelle norme qui calcule l'effectif nécessaire pour faire fonctionner chaque zone de police.

La nouvelle loi de financement devra tenir compte de trois dimensions, à savoir:

- des paramètres externes au fonctionnement d'une zone de police;
- des paramètres qui tiennent compte d'un fonctionnement correct d'une zone de police;
- de la présence d'un effectif minimum de personnel, dont du personnel administratif et logistique, nécessaires au bon fonctionnement d'une zone de police, considérée

van de norm), en al evenmin met de omkadering die vereist is voor de goede werking van een politiezone, in het bijzonder de aanwezigheid van administratief en logistiek personeel.

Sinds enkele jaren is het men het erover eens dat de "KUL-norm" aan herziening toe is. De vorige regeringen hebben tweemaal een consortium van universiteiten ingeschakeld om die herziening tot stand te brengen, doch tevergeefs.

In ons land krijgen veel politiezones het budgettaire almaar moeilijker. Sommige gemeenten die aankijken tegen hoge uitgaven, zijn niet langer bij machte om het door een te lage federale dotatie ontstane financieringstekort van hun politiezone weg te werken.

Dat financieringsprobleem treft thans zowel de stedelijke politiezones als de kleine landelijke zones.

Bovendien leidt het gebrek aan voldoende middelen ertoe dat de federale politie niet langer bij machte is de steun te bieden die zij bij de aanvang van de hervorming wél nog kon bieden. Een betreurenswaardige vaststelling.

Zonder een herziening van het financieringsmechanisme voor de politiezones op basis van een – uiteraard opgewaardeerde – alomvattende enveloppe is de kans groot dat in sommige politiezones ernstige tekorten zullen ontstaan op het vlak van personeel en van adequaat materiaal. Het gevolg: een minder goede dienstverlening aan de bevolking op het vlak van veiligheid.

Om al die redenen willen de indieners een nieuwe financieringswet ten behoeve van de politiezones aannemen. Daartoe stellen zij voor af te stappen van de berekening van de basisdotatie op grond van de "KUL-norm", alsook te voorzien in een nieuwe berekeningsnorm in verband met de benodigde krachten om elke politiezone te doen functioneren.

De nieuwe financieringswet zal rekening moeten houden met drie aspecten:

- parameters die los staan van de werking van een politiezone;
- parameters die een correcte werking van een politiezone mogelijk maken;
- de aanwezigheid van een gewaarborgde personeelsformatie, waaronder administratief en logistiek personeel, die minimaal vereist is voor de goede werking

comme une PME, calculé en fonction de la taille de la zone de police.

Pour ce qui concerne la taille de la zone, il faut entendre non seulement le nombre d'effectifs mais aussi le chiffre de la population, la morphologie de la zone et les conséquences qui en découlent en ce qui concerne le management.

La norme de financement devra être évolutive puisqu'elle devra tenir compte de facteurs en perpétuelle évolution qui ne sont pas figés dans le temps; une évaluation et une adaptation régulières s'imposeront donc.

Enfin, pour faire fonctionner correctement les zones de police et tenir compte des nouveaux paramètres, l'enveloppe budgétaire devra nécessairement être augmentée.

En aucun cas, les 185 zones de police ne recevront une dotation fédérale de base dont le montant est inférieur au dernier montant calculé sur la base de la "Norme KUL".

Vanessa MATZ (cdH)
Maxime PRÉVOT (cdH)
Georges DALLEMAGNE (cdH)
Josy ARENS (cdH)

van een – als een kmo te beschouwen – politiezone en waarvan het aantal wordt berekend op grond van de omvang van de politiezone.

Met betrekking tot de omvang van de politiezone moet niet alleen acht worden geslagen op de personeelssterkte, maar ook op het bevolkingsaantal en op de specifieke kenmerken van de politiezone, alsmede op de gevolgen ervan op het vlak van het management.

De financieringsnorm zal evolutief moeten zijn, want ter zake dient rekening te worden gehouden met voortdurend veranderende factoren, die niet in de tijd stilstaan; regelmatige evaluaties en bijstellingen zullen dus aan de orde zijn.

Tot slot moet echt worden voorzien in een grotere begrotingsenveloppe, wil men de politiezones correct doen functioneren en rekening houden met de nieuwe parameters.

In geen geval mogen de 185 politiezones een lagere federale basisdotatie ontvangen dan het laatste bedrag dat werd berekend op grond van de "KUL-norm".

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 41, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, modifié en dernier lieu par la loi du 28 avril 2019, le paragraphe 1^{er} est remplacé par ce qui suit:

“§ 1^{er}. Il est attribué annuellement à chaque zone de police une dotation à charge du budget fédéral, appelée ci-après la dotation fédérale de base. La dotation fédérale de base couvre:

1° la part des autorités fédérales dans le financement des missions locales de la police;

2° les missions fédérales générales ou spécifiques assurées au sein de la zone de police concernée.

La dotation de base est calculée sur la base d'une loi de financement qui tient compte à tout le moins des éléments suivants:

1° des paramètres pertinents relatifs à la morphologie de la zone indiquant la nécessité d'une capacité policière donnée pour cette zone de police;

2° les sept fonctionnalités de base pour assurer un fonctionnement correct d'une zone de police;

3° le cadre minimal composé d'un effectif de personnel opérationnel ainsi que d'un effectif de personnel administratif et logistique, nécessaires au bon fonctionnement d'une zone de police, calculé en fonction de la taille de la zone de police.

Le Roi fixe annuellement, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la dotation fédérale de base par zone de police ainsi que les modalités de son indexation. Dans ce cadre, des paiements anticipés sont effectués mensuellement, au moins par douzième, aux zones de police. Le Roi fait procéder, tous les cinq ans, à une évaluation des éléments visée à l'alinéa 2 et aux mesures requises en vue de l'adéquation de la dotation fédérale qui en découlent.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 41, § 1, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, geïntegreerd op twee niveaus, het laatst gewijzigd bij de wet van 28 april 2019, wordt vervangen door wat volgt:

“§ 1. Er wordt jaarlijks aan elke politiezone een dotatie ten laste van de federale begroting, hierna “federale basisdotatie” genoemd, toegekend. De federale basisdotatie dekt:

1° het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie;

2° de algemene of bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken politiezone worden vervuld.

De basisdotatie wordt berekend op grond van een financieringswet die op zijn minst rekening houdt met de volgende elementen:

1° relevante parameters met betrekking tot de specifieke kenmerken van de politiezone, ter aanduiding van de benodigde politieke capaciteit voor die zone;

2° de zeven basisfunctionaliteiten om een correcte werking van een politiezone te waarborgen;

3° de personeelsformatie, bestaande uit zowel operationeel personeel als administratief en logistiek personeel, die minimaal vereist is voor de goede werking van een politiezone en waarvan het aantal wordt berekend op grond van de omvang van de politiezone.

De Koning bepaalt jaarlijks, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de federale basisdotatie per politiezone, evenals de nadere regels voor de indexering ervan. In dat raam worden maandelijks, op zijn minst in twaalfden, aan de politiezones voorafbetalingen gedaan. De Koning gelast vijfjaarlijks een evaluatie van de in het tweede lid bedoelde elementen alsook de implementering van de daaruit voortvloeiende maatregelen die vereist zijn met het oog op de bijsturing van de federale dotatie.

La dotation fédérale de base par zone de police est au moins égale au montant déterminé au moment de l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

22 juillet 2020

Vanessa MATZ (cdH)
Maxime PRÉVOT (cdH)
Georges DALLEMAGNE (cdH)
Josy ARENS (cdH)

De federale basisdotatie per politiezone is minstens gelijk aan het bedrag dat van toepassing is tijdens het jaar waarin deze wet in werking treedt.

Art. 3

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2021.

22 juli 2020