

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

9 juillet 2019

PROPOSITION DE RÉOLUTION

**visant à actualiser la norme KUL
de manière équilibrée et en fonction
des besoins réels des zones de police**

(déposée par M. Ahmed Laaouej et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2019

9 juli 2019

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**over een evenwichtige bijwerking
van de KUL-norm, op basis van
de werkelijke behoeften van de politiezones**

(ingediend door de heer Ahmed Laaouej c.s.)

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,

La présente proposition de résolution reprend le texte de la proposition DOC 54 3637/001, déposée par le groupe socialiste lors de la législature précédente. Elle l'actualise, toutefois, au regard des éléments pertinents fournis en commission de l'Intérieur par les auteurs de l'étude consacrée à de potentielles fusions de zones de police locale, lors de l'audition organisée les 13 et 19 mars 2019 (DOC 54 3726/001).

Les zones de police locale ont été instaurées par la loi du 7 décembre 1998 créant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Héritière des polices communales et des brigades territoriales de la gendarmerie, elles jouent un rôle fondamental en ce qui concerne la sécurité des citoyens au quotidien de par les multiples missions qui lui sont attribuées, en particulier dans le cadre d'une politique de police de proximité.

Dans l'exercice de ces missions, ces zones sont supposées pouvoir bénéficier de l'appui des services dits "centraux" de la police fédérale ainsi que de renforts en effectif le cas échéant.

Leur financement est assuré, d'une part, par une dotation issue du budget de l'État fédéral et, d'autre part, d'une contribution de la ou des communes qui composent la zone.

Lors de la création de ces zones, c'est la norme dite "KUL" qui a servi de clef de répartition pour l'affectation des capacités policières entre les différentes zones et, de ce fait, les moyens financiers liés à ces capacités. Cette norme, complexe mais surtout figée depuis la création de la police intégrée, préside aujourd'hui encore à la répartition des moyens issus de la dotation fédérale et à la fixation du cadre des polices locales, lequel a été fixé à 27 322 agents.

De très nombreux critères, tels que démographiques, sociaux, statistiques, jugés pouvoir avoir un impact sur le travail policier qui sont repris en annexe à l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale pour définir cette norme.

Malheureusement, cette liste de critères et leur pondération n'a pas fait l'objet d'une réévaluation depuis

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel van resolutie neemt de tekst over van voorstel van resolutie DOC 54 3637/001, dat de PS fractie heeft ingediend tijdens de vorige zittingsperiode. De tekst wordt evenwel enigszins bij de tijd gebracht, in het licht van de relevante elementen die tijdens de hoorzittingen in de commissie voor de Binnenlandse Zaken van 13 en 19 maart 2019 zijn aangereikt door de stellers van het onderzoek naar mogelijke fusies van lokale politiezones (DOC 54 3726/001).

De lokale politiezones werden opgericht bij de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Die politiezones zijn er gekomen ter vervanging van de gemeentepolitie en de territoriale rijkswachtbrigades. Ze kregen een heel belangrijke rol toegekend in de dagelijkse veiligheid van de burgers door de vele taken die hen werden toegewezen, met name als onderdeel van een beleid dat inzet op wijkpolitie.

Bij de uitoefening van die taken worden de lokale politiezones geacht te kunnen terugvallen op de ondersteuning door de "centrale diensten" van de federale politie, alsook op extra mankracht indien nodig.

De financiering van de lokale politiezones gebeurt met een dotatie uit de Federale Staatsbegroting én met een bijdrage van de gemeente(n) waaruit de zone bestaat.

Toen die zones werden opgericht, werd de zogenaamde "KUL-norm" gebruikt als verdeelsleutel voor de spreiding van de politiecapaciteit over de verschillende zones en dus ook voor de toewijzing van de desbetreffende financiële middelen. Die complexe norm, die sinds de oprichting van de geïntegreerde politie gewoon ongewijzigd bleef, regelt thans nog steeds de verdeling van de middelen uit de federale dotatie en de vastlegging van de personeelsformatie van de lokale politie, die werd vastgelegd op 27 322 politiemensen.

Om die norm te bepalen, werden heel veel criteria (demografische, sociale en statistische gegevens) waarvan wordt geacht dat ze een impact kunnen hebben op het politiewerk, opgenomen in de bijlage bij 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.

Die lijst met criteria en hun weging werd sinds een twintigtal jaar jammer genoeg niet meer geëvalueerd,

la fin des années 1990 ni d'une adaptation aux réalités actuelles, de telle sorte que les moyens sont aujourd'hui répartis suivant des réalités dépassées. C'est notamment le cas des évolutions démographiques – comme pouvait le souligner le commissaire Fernand Koekelberg lors d'une audition organisée par le Parlement bruxellois sur le financement des zones de police bruxelloises en octobre 2016 –, mais également, d'une manière plus générale, de la morphologie des zones, comme il le précisait lors de son audition le 19 mars 2019 en commission de l'Intérieur. En ce qui le concerne, il juge nécessaire de remettre sur la table les nombreuses études consacrées au sujet et, à tout le moins, dans le cadre d'une révision de la norme, de tenir compte tant de cette morphologie que de l'attente des "clients" des zones de police en matière de production de sécurité.

Cette situation n'est pas sans conséquences sur l'efficacité policière ni sur la façon dont le financement des zones de police pèse sur les finances communales. Ainsi, les études réalisées annuellement par le service d'étude de la banque Belfius mettent en lumière le déséquilibre croissant de la part de financement communal dans le budget des zones de police locale. En particulier, il apparaît que cette part augmente de façon très significative avec le niveau de densité en population des zones concernées: les zones "très urbanisées" sont financées beaucoup plus largement par les pouvoirs locaux que les zones "très rurales". À titre d'exemple, en Région wallonne, les habitants de communes de plus de 50 000 habitants contribuent presque trois fois plus au budget de leur zone de police locale que les contribuables résidant dans des communes de moins de 10 000 habitants¹.

En parallèle à ceci, il convient également de souligner l'évolution des moyens financiers alloués par le budget fédéral à la dotation des zones de police. La dotation fédérale aux zones s'élevait à un peu moins de 748 millions d'euros dans le budget initial de 2014. En 2018, cette même dotation s'établit à 749 877 000 d'euros. On pourrait donc penser que cette dotation est stable, voire en progression de quelque 2,224 millions d'euros. Cette augmentation faciale est en réalité un trompe-l'œil, puisqu'elle masque une coupe budgétaire de quelques 30 millions d'euros en 2015, de telle sorte que le rattrapage effectué en 2018 ne permet pas de faire apparaître ce qu'aurait été la progression de la dotation si elle s'était simplement contentée de suivre les évolutions découlant de l'indexation des montants budgétés en 2014. Or, on l'a vu, les dépenses de personnels représentent l'écrasante majorité des budgets des zones de police.

¹ Voir notamment : <https://research.belfius.be/wp-content/uploads/2018/07/guide-comment-fonctionne-une-commune-wallonie-fr-fiche-22.pdf>.

noch aangepast aan de huidige realiteit. Het gevolg is dat de middelen thans worden toegewezen volgens achterhaalde feitelijke gegevens. Dat geldt met name voor de demografische veranderingen, zoals commissaris Fernand Koekelberg in oktober 2016 heeft benadrukt tijdens een hoorzitting in het Brussels Parlement over de financiering van de Brusselse politiezones, maar meer algemeen ook voor de configuratie van de politiezones, zoals hij op 19 maart 2019 aangaf tijdens een hoorzitting in de commissie voor de Binnenlandse Zaken. Zelf acht hij het noodzakelijk de vele onderzoeken naar dit aspect opnieuw ter tafel te leggen en bij een herziening van de norm minstens rekening te houden met zowel die configuratie als de verwachtingen van de "klanten" van de politiezones dat die voor veiligheid zorgen.

Die situatie heeft gevolgen voor de efficiëntie van het politiewerk en de mate waarin de financiering van de politiezones op de gemeentelijke financiën weegt. Zo blijkt uit de jaarlijkse onderzoeken van de studiedienst van de bank Belfius dat het aandeel van de gemeenten in de financiering van de lokale politiezones steeds grotere verschillen vertoont, want dat aandeel ligt veel hoger naarmate de betrokken zones dichter bevolkt zijn; de "heel verstedelijkte" politiezones worden veel meer door de lokale overheden gefinancierd dan de "heel landelijke" zones. Ter illustratie: in het Waals Gewest dragen de belastingplichtigen van gemeenten met meer dan 50 000 inwoners bijna drie keer meer bij tot het budget van hun lokale politiezone dan in gemeenten met minder dan 10 000 inwoners¹.

Parallel hiermee dient ook te worden gewezen op de evolutie van de financiële middelen die de federale begroting als dotatie aan de politiezones toewijst. De federale dotatie voor die zones bedroeg iets minder dan 748 miljoen euro in de begroting van 2014; in 2018 bedraagt diezelfde dotatie 749 877 000 euro. Zulks kan de indruk wekken dat de dotatie stabiel blijft of nu zelfs is gestegen met zowat 2,224 miljoen euro, maar die nominale stijging is gezichtsbedrog en "verbergt" een besparing van ongeveer 30 miljoen euro in 2015. De inhaalbeweging in 2018 maakt het moeilijk vast te stellen hoe hoog de dotatie zou zijn gestegen indien de bedragen die in 2014 budgettair werden uitgetrokken, zonder meer aan het indexcijfer zouden zijn aangepast. Bovendien is geweten dat de personeelskosten de overgrote uitgavenpost van de politiezones vormen.

¹ Zie: <https://research.belfius.be/wp-content/uploads/2018/07/guide-comment-fonctionne-une-commune-wallonie-fr-fiche-22.pdf>.

Si on devait mener cet exercice d'indexation de la dotation fédérale sur la base des montants affectés en 2014, on constaterait que ce ne sont pas moins de 10 millions d'euros qui manquent pour seulement maintenir la part du fédéral dans le financement des polices locales au niveau de l'année 2014.

Cette situation critique pour les zones de police locale est rendue plus difficile encore par le déficit récurrent en personnel de la police fédérale, amenant celle-ci à solliciter régulièrement l'appui des zones de police locale dans le cadre du mécanisme HYCAP, plutôt que de fournir elle-même le soutien aux zones locales qui sous-tendait l'esprit de la loi créant un service de police intégré structuré à deux niveaux.

Dans ce cadre, les réponses apportées au niveau fédéral apparaissent comme des mesures visant à rencontrer les urgences, sans apporter de réponse structurelle aux difficultés auxquelles la police locale se trouve confrontée. Cela souligne assez que, si l'actualisation de la norme KUL – que les autorités locales appellent de leurs vœux – devait se faire jour, il faudrait également envisager de renforcer les moyens dont cette norme est la clef de répartition.

Des réponses structurelles doivent être mises en œuvre, faute de quoi l'accès à des services de sécurité et de maintien de l'ordre ne serait plus garanti de manière équitable à l'ensemble des citoyens et des inégalités territoriales se feraient jour, en contradiction avec l'idée même de l'universalité de l'accès au service public, voire des droits fondamentaux garantis par la Constitution à l'ensemble des Belges.

La présente proposition de résolution propose donc de rétablir un équilibre essentiel en ce qui concerne la répartition des capacités policières à l'échelle du pays et des moyens financiers y afférent par une actualisation de la norme KUL.

Ahmed LAAOUEJ (PS)
Eric THIÉBAUT (PS)
Daniel SENESAEL (PS)
Emir KIR (PS)

Wie de berekening maakt en de toegewezen bedragen van 2014 aan het indexcijfer aanpast, merkt dat niet minder dan 10 miljoen euro ontbreekt om het federaal aandeel in de financiering van de lokale politiezones op het peil van 2014 te houden.

Die moeilijke situatie voor de lokale politiezones wordt nog aangescherpt door het aanslepende personeelstekort bij de federale politie. Die doet wegens dat tekort vaak een beroep op de lokale politiezones (via het HYCAP-mechanisme), veeleer dan zelf die lokale zones te ondersteunen – wat zou overeenstemmen met de strekking van de wet die aan de basis lag van de oprichting van de geïntegreerde politie op twee niveaus.

In die context lijken de reacties op federaal niveau maatregelen om het hoofd te bieden aan noodsituaties, zonder structurele oplossingen aan te reiken voor de moeilijkheden bij de lokale politie. Daaruit blijkt afdoende dat, indien wordt tegemoetgekomen aan de roep van de lokale overheden om een bijwerking van de KUL-norm, er tevens zal moeten worden nagedacht over een verhoging van de middelen waarvoor die norm als verdeelsleutel wordt gebruikt.

Er is echter behoefte aan structurele maatregelen, want anders is de toegang tot veiligheids- en ordehandhavingsdiensten niet langer voor alle burgers gelijkwaardig gegarandeerd en bestaat het gevaar van territoriale ongelijkheden – hetgeen haaks zou staan op het beginsel van universele toegang tot openbare dienstverlening; zelfs de fundamentele rechten die bij de Grondwet aan alle Belgen worden gegarandeerd, komen dan in het gedrang.

Dit voorstel van resolutie beoogt derhalve, via een bijwerking van de KUL-norm, het nodige evenwicht te herstellen bij de spreiding van de politiecapaciteit op nationaal vlak en bij de toewijzing van de desbetreffende financiële middelen.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu l'accord du gouvernement fédéral du 10 octobre 2014, lequel inscrit la sécurité comme une des grandes priorités;

B. vu les évolutions du budget fédéral consacré aux dotations des zones de police locale qui, corrigé des effets de l'indexation, présente un recul de l'ordre de 10 millions d'euros à politique inchangée par rapport au budget initial de 2014;

C. vu l'avis du 21 novembre 2014 de la Cour des comptes sur le budget fédéral 2015, lequel signale que les économies linéaires décidées par le gouvernement lors de la confection de ce budget nécessitait l'adaptation de l'arrêté royal du 2 août 2002 qui établit la norme fédérale de financement des zones de police (ci-après "norme KUL"); arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 2001 relatif à l'octroi d'une avance sur la subvention fédérale de base pour l'année 2002 [aux zones de police] et d'une allocation à certaines communes;

D. vu le compte rendu des auditions menées en commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants en date des 13 et 19 mars 2019;

E. considérant les nombreux signaux d'alertes relayés par les syndicats de police au cours de ces quatre dernières années;

F. considérant que l'adoption des budgets policiers se fait en l'absence de concertation avec les bourgmestres;

G. considérant que la réduction de l'insécurité et du sentiment d'insécurité suppose, entre autres, une police locale de proximité de qualité, ce qui implique des moyens tant budgétaires qu'humains;

H. considérant le poids que les décisions fédérales peuvent avoir sur les finances communales afin de garantir le maintien d'un tel service de sécurité de qualité;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op het federaal regeerakkoord van 10 oktober 2014, waarin veiligheid als een van de belangrijke prioriteiten wordt aangemerkt;

B. aangezien bij ongewijzigd beleid het federaal budget voor de dotaties aan de lokale politiezones zowat 10 miljoen euro lager ligt dan in 2014, waarbij de aanpassingen aan het indexcijfer buiten beschouwing worden gelaten;

C. gelet op het door het Rekenhof uitgebrachte advies van 21 november 2014 betreffende de federale begroting 2015, waarin wordt aangegeven dat de lineaire bezuinigingen waartoe de regering bij de opmaak van die begroting had besloten, de aanpassing vereiste van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 waarbij de federale norm voor de financiering van de politiezones [hierna "KUL-norm" genoemd] werd vastgesteld, i.e. 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;

D. gelet op het verslag van de hoorzittingen in de commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 13 en 19 maart 2019;

E. gelet op de talrijke alarmerende berichten, die de jongste vier jaar ook door de politievakbonden de wereld werden ingestuurd;

F. overwegende dat de budgetten voor de politiezones zonder overleg met de burgemeesters worden vastgelegd;

G. overwegende dat de vermindering van de onveiligheid en van het onveiligheidsgevoel onder andere kwaliteitsvolle wijkpolitie vergt, en dus ook financiële en personele middelen;

H. rekening houdend met de mogelijke impact van de federale beslissingen op de gemeentefinanciën om een dergelijke kwaliteitsvolle dienstverlening inzake veiligheid te kunnen waarborgen;

I. considérant que les communes contribuent déjà au financement des zones de police de manière significative, en particulier pour les zones de police présentant les plus hautes densités de population;

J. considérant que les crédits imposés par le gouvernement fédéral ne permettent pas de recruter un nombre d'agents suffisant pour remplir dans l'ensemble des zones le nombre d'agents pourtant prévus au cadre;

K. considérant que la norme KUL n'a plus été actualisée depuis 2001 alors que l'ensemble des réalités de terrain propres à chaque zone n'a eu de cesse d'évoluer, notamment d'un point de vue démographique et social;

L. considérant que, depuis l'étude commanditée par le gouvernement fédéral à l'Université de Gand en 2011, des éléments objectifs existent afin de mener la réflexion nécessaire à une mise à jour de la norme KUL;

M. considérant que des plans ponctuels ne sauraient suffire à combler le déficit en effectif policier constaté à l'échelle du pays et les conséquences qui en découlent en matière de sécurité pour l'ensemble des citoyens;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1. d'actualiser de manière équilibrée et en fonction des besoins réels des zones de polices la norme KUL;

2. de ne pas opérer de réductions budgétaires pour la dotation fédérale aux zones de police dans les budgets à venir;

3. de revoir au contraire ce budget de telle sorte qu'il opère un rattrapage des montants perdus au regard du budget initial 2014 corrigé des effets de l'indexation.

20 juin 2019

Ahmed LAAOUEJ (PS)
Eric THIÉBAUT (PS)
Daniel SENESAEL (PS)
Emir KIR (PS)

I. overwegende dat de gemeenten al een significante bijdrage leveren tot de financiering van de politiezones, in het bijzonder van de politiezones in de dichtbevolkte gebieden;

J. overwegende dat de door de federale regering opgelegde kredieten het niet mogelijk maken voldoende politiemensen in dienst te kunnen nemen om in alle zones de personeelsformatie in te vullen met het nochtans vastgelegde aantal politiemensen;

K. overwegende dat de KUL-norm sinds 2001 niet meer bij de tijd werd gebracht, terwijl in het veld alle zonespecifieke situaties voortdurend zijn geëvolueerd, in het bijzonder op demografisch en sociaal vlak;

L. overwegende dat sinds de federale regering in 2011 de Universiteit Gent een onderzoek heeft gevraagd, er objectieve elementen zijn om over te gaan tot een denkoefening die nodig is om de KUL-norm bij te werken;

M. overwegende dat incidentele plannen niet kunnen volstaan om het op nationaal niveau vastgestelde tekort aan politiepersoneel weg te werken en de daaruit voor alle burgers voortvloeiende gevolgen op veiligheidsvlak te verhelpen;

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

1. de KUL-norm evenwichtig bij te werken, rekening houdend met de werkelijke behoeften van de politiezones;

2. in de toekomstige begrotingen het budget voor de federale dotatie aan de politiezones niet te verminderen;

3. dat budget daarentegen bij te sturen, teneinde te voorzien in een inhaalbeweging voor de bedragen die niet werden verkregen in vergelijking met het budget in 2014, waarbij de aanpassingen aan het indexcijfer buiten beschouwing worden gelaten.

20 juni 2019