

Een regionale stad met langere fusie-ervaring : Brugge

door Raymond REYNAERT,

Schepen van Financiën van de stad Brugge.

★

In het kader van de fusies van gemeenten betekent de case Brugge in menig opzicht een speciaal geval.

Per 1 januari 1971 werd de oude stad Brugge samengevoegd met 4 grote, verstedelijkte randgemeenten (Assebroek, Sint-Andries, Sint-Kruis en Sint-Michiels) en 3 kleine poldergemeenten (Lissewege, Dudzele en Koolkerke). Meteen telde het nieuwe Brugge 117.220 inwoners (tegenover 51.334 voordien), verspreid over 13.114 ha (3.545 ha vroeger). Een samenvoeging op deze schaal was zonder voorgaande in de naoorlogse Belgische geschiedenis. Daarenboven werd deze operatie doorgevoerd in 1971, m.a.w. 6 jaar voor de globale fusie-operatie.

Als bijkomend specifiek kenmerk geldt dat Brugge in haar elfjarig bestaan door twee politiek-totaal-uiteenlopende bewindsploegen werd gerund. Hoewel dit laatste niet als dusdanig het voorwerp uitmaakt van dit artikel, kan men toch niet om deze gegevenheid heen, gezien de verstrekkende gevolgen ervan op de beleidsoutput.

Slechts enkele aandachtspunten, die evenwel kenmerkend zijn voor een gefusioneerde, regionale stad, kunnen hier toegelicht worden.

Een eerste markante vaststelling betreft de evolutie in het personeelsbestand.

Uit de cijfers van tabel I blijkt een sterke kwantitatieve groei van het aantal personeelsleden : van 1.015 in 1971 tot 1.625 in 1981. Enkele belangrijke factoren die deze evolutie kunnen verklaren zijn ondermeer :

- de personeelsexplosie in de « eurofische » beginperiode : een 300-tal nieuwe personeelsleden werden gedurende het eerste jaar aangeworven, mede om psychologische en politieke redenen ;

- het tewerkstellingsbeleid : naarmate de crisis zich duidelijker manifesteerde, gingen de lokale overheden, daarin gesteund door de centrale overheid, een actieve tewerkstellingspolitiek voeren ;
- de werktijdverkorting leidde, vooral in de continudiensten, tot extra-aanwervingen ;
- het groeiend aantal beleidsdomeinen waarmee de stad zich ging inlaten vergde nieuw en meer personeel.

Er moet evenwel opgemerkt worden dat de personeelslast sinds 1972 steeds onder de 45 % van de gewone begrotingsuitgaven is gebleven (zie tabel III). Voor de fusie liep deze begrotingspost op tot 50 a 55 %. In die optiek is het ongegrond te spreken van een overbezetting. Ook de integratie van het vroegere personeel is weliswaar niet rimpelloos, maar toch vrij vlot verlopen. Op het vlak van de coördinatie moet daarentegen wel nog een en ander geoptimaliseerd worden.

TABEL I
Evolutie van het personeelsbestand

Categorieën personeel	1 januari 1971		1 oktober 1975		1 september 1981	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Administratief	188	18,5	245	17,0	275	16,9
Werklieden	385	37,9	566	39,3	632	38,9
Politie	190	18,7	245	17,0	275	16,9
Brandweer	43	4,2	80	5,5	121	7,4
Subtotaal	806	79,4	1.181	81,9	1.365	84,0
Onderwijzend	209	20,6	261	18,1	260	16,0
Totaal	1.015	100	1.442	100	1.625	100

Er stelden zich problemen inzake de bevolking. Het aantal inwoners in Brugge nam zowel absoluut als relatief af (zie tabel II); bovendien liep het procentueel aandeel van de binnenstad terug van 43,8 % in 1971 tot 40,3 % in 1977. Deze trend tot ontvolking van het centrum werd evenwel in 1981 voor het eerst tot stilstand gebracht.

Wat de herkomst van de verkozen politici betreft : de periferie slaagde er in 1971 in met 56,2 % der bevolking 58,5 % der raadslieden en 62,5 % der schepenen (inclusief de burgemeester) te leveren. Deze (al bij al niet zo grote) oververtegenwoordiging van de rand werd nog versterkt in 1977, hoewel het burgemeestersambt nu naar een Bruggeling uit de kernstad ging. Opmerkelijk is dat alle voormalige deelgemeenten vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad (zie tabel II).

TABEL II

Herkomst der verkozen politici en bevolking

Deelgemeenten	1 januari 1971						1 januari 1977					
	Bevolking		Raadsleden		Schepenen		Bevolking		Raadsleden		Schepenen	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Assebroek	15.573	13,3	5	12,2	—	—	16.523	13,8	7	14,9	2	20
Sint-Andries	16.788	14,3	5	12,2	1	12,5	18.291	15,3	6	12,8	1	10
Sint-Michiels	13.798	11,8	5	12,2	1	12,5	14.778	12,4	8	17,0	—	—
Sint-Kruis	13.573	11,6	5	12,2	1	12,5	15.296	12,8	8	17,0	3	30
Koolkerke	1.814	1,5	1	2,4	1	12,5	2.044	1,7	1	2,1	—	—
Dudzele	2.096	1,8	2	4,8	1	12,5	2.127	1,8	1	2,1	1	10
Lissewege	2.244	1,9	1	2,4	—	—	2.209	1,9	1	2,1	—	—
Totaal periferie	65.886	56,2	24	58,5	5	62,5	71.228	59,7	32	68,1	7	70
Brugge	51.343	43,8	17	41,5	3	37,5	48.083	40,3	15	31,9	3	30
Algemeen totaal.	117.220	100	41	100	8	100	119.351	100	47	100	10	100

De algemene indruk overheerst dat de integratie van de territoriale delen vrij behoorlijk geslaagd is. De geest van de fusies is spoedig doorgedrongen tot in de mentaliteit van de bestuurders en van de bevolking. In dit opzicht is de fusie-operatie zeker geslaagd.

De financiële draagkracht is gestadig toegenomen (zie tabel III). De overdrachten van de centrale overheid via diverse fondsen zijn sterk verhoogd. Deze cijfers vormen een getrouwe weerspiegeling van de evolutie in de wetgeving en de begeleidende maatregelen die de centrale overheid t.a.v. de gefusioneerde gemeenten heeft uitgevaardigd. Vanaf 1977 liep het procentuele aandeel van de ontvangsten uit de diverse fondsen permanent terug. Er zij daarenboven opgemerkt dat vanaf 1982 geen fusie-complementen meer worden toegekend.

TABEL III
Ontvangsten en uitgaven.
Eigen dienstjaar. Begrotingscijfers (in miljoen BF)

Jaar	Ontvangsten				Uitgaven		Saldo
	Fondsen (%)	Belastingen (%)	Andere (%)	Totaal	Totaal	Personeel (%)	
1971	26,2	32,6	41,2	643,5	363,5	54,0	+ 280,0
1972	31,6	36,2	32,2	652,7	744,1	44,2	- 91,4
1973	34,1	33,5	32,4	842,1	928,3	42,0	- 86,2
1974	34,9	28,2	36,9	1.112,7	1.176,6	37,8	- 63,9
1975	27,3	34,4	38,3	1.162,0	1.497,1	39,5	- 335,1
1976	30,1	37,6	32,3	1.219,9	1.665,7	43,1	- 445,8
1977	47,6	28,8	23,6	1.908,4	1.851,2	43,8	+ 57,2
1978	45,9	30,2	23,9	2.055,8	2.098,4	42,1	- 42,6
1979	43,7	30,5	25,8	2.197,7	2.128,6	43,4	+ 69,1
1980	44,4	34,6	21,0	2.258,3	2.288,8	44,6	- 30,5
1981	41,8	35,7	22,5	2.483,9	2.542,9	43,9	- 59,0
1982	39,4	35,9	24,7	2.657,5	2.898,2	43,1	- 240,7

Ook de fiscale ontvangsten kenden een opmerkelijke stijging (cfr. de verhogingen in 1975, 1977, 1980 en 1981). Het relatief aandeel der belastingen nam de jongste vijf jaar voortdurend toe.

Deze toename van de ontvangsten was noodzakelijk en zelfs nog ontoereikend om de nog in grotere mate opgelopen financiële noden te dekken.

Een vergelijking tussen de ontvangsten en de uitgaven van het eigen dienstjaar (begrotingscijfers) toont inderdaad aan dat het saldo, met uitzondering van 1971, 1977 en 1979, telkens negatief is geweest. Tot nog toe wist men dit op te vangen door reserves, zodat de totale balans vooralsnog positief was (behalve in 1974, 1975 en 1976). Tot op vandaag kan men dus in Brugge niet spreken van een financiële put. Het is echter zeer de vraag of deze gunstige toestand nog lang kan volgehouden worden.

Heel wat meer-uitgaven zijn te wijten aan het feit dat het beleid een groter grondgebied moet bestrijken (grotere afstanden, minder controle mogelijk, enz.). Daarenboven speelt tot zekere hoogte het inhaal-effect. Een derde reden is dat precies door de schaalvergroting een aantal nieuwe beleidsprojecten op het getouw werden gezet.

Het betreft stuk voor stuk waardevolle projecten, die evenwel heel wat geld opsorpen. Een duidelijk voorbeeld is de stadsvernieuwing, en daaraan gekoppeld, een aangepast grondbeleid. Andere beleidsdomeinen werden weliswaar niet voor het eerst betreden maar hebben door de fusie duidelijk een positieve impuls en een veel ruimere dimensie gekregen. Een voorbeeld hiervan is het groenbeleid, dat zowel de binnenstad als de rand ten goede komt.

Een traditioneel zeer verlieslatende service vormen de voorzieningen qua sportinfrastructuur.

Terreinen waar de schaalvergroting eveneens positief effect geresorteerd heeft, zijn de openbare werken, de infrastructuur en de informatie-verwerking; dit laatste gebeurde in nauwe samenwerking met de intercommunale CEVI. De samenwerking met CEVI verloopt overigens zeer bevredigend. Ook met de andere, na de fusie opgerichte intercommunes (voor TV-distributie en huisvuilverbranding) zijn er geen problemen.

Op het vlak van de electriciteitsbedeling en watervoorziening is de harmonisatie tussen de verschillende deelgemeenten vlot verlopen: alles ressorteert nu onder respectievelijk INEWO en TMVW.

De intercommunale samenwerking heeft geen bijzondere moeilijkheden opgeleverd bij de fusie-operatie; de beleidsmogelijkheden werden integendeel aanzienlijk verruimd.

Een laatste punt dat de aandacht verdient is de organisatie van de dienstverlening naar de bevolking toe.

In Brugge werd resoluut geopteerd voor een gedeconcentreerde aanpak. Enkel de burgerlijke stand werd strikt gecentraliseerd gehouden (te Brugge en te Zeebrugge), maar voor de gewone administratieve dienstverlening (bevolkings-, technische- en militiedienst, stempelcontrole e.d.m.) kan men terecht bij de zogenaamde administratieve bureaus (dit is de nieuwe naam voor de voormalige gemeentehuizen). Ook de politiediensten en de pensioendiensten zijn per deelgemeente georganiseerd. Op te merken valt dat de oude deelgemeente-grenzen daarbij niet altijd strikt gerespecteerd werden: een aantal anomalieën werden weggewerkt en in de wijk Sint-Pieters werd een bijkomend administratief bureau opgericht. Deze laatste (recent doorgevoerde) realisatie draagt bij tot (en is gelijktijdig een symptoom van) de steeds verdergaande vervaging van de oude opdeling in deelgemeenten.

Hoewel dit niet direct in verband met de fusie staat, mag ook wel gewezen worden op de inspanningen die het huidig stadsbestuur ontwikkelt om tot een uitgebalanceerd informatiebeleid te komen. Naast de klassieke middelen (o.a. periodieke, algemene en thema-publicaties) werd recent overgegaan tot de oprichting van een stedelijk informatie-centrum, bemand met een specifieke informatie-ambtenaar en drie personeelsleden. Deze realisatie heeft overigens de oorspronkelijke gedachte van een ombudsman op het achterplan gedrongen. Op het vlak van de inspraak- en participatiefaciliteiten werden de traditionele functionele adviesraden op fusieschaal hervormd. Zij functioneren vrij bevredigend. Daarnaast bestaan er een aantal territoriale adviesraden. Sommige ervan zijn officieel erkend en hebben een beperkte taakopdracht (bijvoorbeeld feestcomités). Andere ontstaan spontaan n.a.v. een strikt plaatselijk probleem; deze kennen dikwijls een erg kortstondig bestaan. De belangrijkste uitzondering daarop is de wijkraad van Sint-Gillis, wellicht niet toevallig gezien het hier een echte probleemwijk betreft. Daarnaast worden bij nieuwe B.P.A. of n.a.v. grote projecten wijkvergaderingen georganiseerd, overigens met wisselend succes. Aan de verdere uitbouw van een doorgedreven territoriale, binnengemeentelijke decentralisatie is er geen behoefte.

Al bij al is de fusie tussen het oude Brugge (binnenstad en Zeebrugge), de randstad en de poldergemeenten geslaagd te noemen.

Dit heeft te maken met het feit dat geen enkele politieke partij in het Brugse unaniem tegen de fusie is geweest: meestal bestond terzake interne verdeeldheid tussen rand- en binnenstad. Deze reflex is zowel bij de bestuurders als de bevolking vrij vlug afgestorven, ook al doordat de verruimde beleidsmogelijkheden duidelijk zichtbaar werden. Een belangrijke verklaringsgrond ligt ongetwijfeld in de daadwerkelijke verstrengeling van het gebied, reeds voor de fusie, op tal van beleidsdomeinen (o.a. scholen, culturele infrastructuur, openbaar vervoer, gezondheidszorg,...). Daardoor heeft de operatie een sociologisch gegroeide werkelijkheid wettelijk bekrachtigd: groot Brugge vormt een maatschappelijke entiteit.

Het beleid zou er aan efficiëntie en effectiviteit kunnen inwinnen, indien de voogdijoverheid wat meer armslag zou geven aan het stadsbestuur. Brugge ervaart weliswaar dat het als regionale stad door de fusie meer gewicht in de machtsschaal kan werpen in haar relatie tot andere openbare besturen (intercommunales, provincie, gewest of rijk). Toch werken de loodzware controle, de gedetailleerde directieven en de trage werking van de logge bureaucratie erg verlamdend, vooral indien het lokale bestuur een afwijkende politieke constellatie kent. Een daadwerkelijke decentralisatie dringt zich meer dan ooit op, maar dit is dan een ander verhaal.

Summary : A regional city with longer amalgamation experience : Bruges.

The city of Bruges went through an amalgamation operation already in 1971. The number of personnel increased considerably, though there was no question of a surplus. This increase is only partially to be ascribed to the amalgamation. The integration of the personnel from the former municipalities proceeded quite well, although the coordination had to be improved on some points. On the political level, all of the former municipalities are represented with a predominance of the outskirts. For the provision of services, a decentralised approach was chosen. Except for centralisation of the Registry for Births, Deaths, and Marriages, the ordinary administrative services were decentralised to the former municipal halls. The financial capacity increased steadily, which was necessary to cover the greater financial needs, which can be reduced to the supplementary expenses resulting from the amalgamation, which brought with it an expansion of the task package. On the level of the input and participation facilities, functional and territorial advisory councils were created, which function quite satisfactorily. Neighbourhood meetings are organised on the occasion of large projects. Globally, the Bruges amalgamation succeeded. A more flexible supervisory authority would be able to give more efficiency and effectiveness to the policy.

