

DIRK ACHTEN

Waarom  
Nederlanders  
en Belgen hun  
land anders  
organiseren

Ligt  
het  
aan  
ons?

© 2023 Manteau / Standaard Uitgeverij nv, Franklin  
Rooseveltplaats 12, B-2060 Antwerpen en Dirk Achten

Vertegenwoordiging in Nederland:  
New Book Collective, Utrecht  
[www.newbookcollective.com](http://www.newbookcollective.com)

*Eerste druk juni 2023*

Omslagontwerp: Leen Depooter – quod. voor de vorm.  
Opmaak binnenwerk: 5NUL8 Grafische Producties

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op welke wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN 978 90 223 4008 0  
D/2023/0034/288  
NUR 740

# Inhoud

Inleiding	7
1 Over naties en contradicties: het Nederlandse zelfbeeld in perspectief	13
2 Over naties en contradicties: het geval België	33
3 De diepe sporen van de zestiende eeuw	51
4 De sluipende ondermijning met vele vaders	77
5 De ene democratie is de andere niet	99
6 Het sociale systeem en de coronacrisis	119
7 Ver kijken of morgen doen?	137
8 Over ambtenaren: geploeter, modder en veel onwil	159
9 Ligt het aan ons? Of kunnen we beter?	181
Bibliografie	205

# Inleiding

Worden we slecht bestuurd? Een vraag die je niet moet stellen aan een Belgisch publiek. Je kent het antwoord al. Als je het toch doet, borrelen meteen de bekende voorbeelden op van hoe het misgaat: de vele ministers, de ingewikkelde structuur van dit geteisterde land, het onvermogen om echt keuzes te maken. Het welbekende potje kortom. Sommigen melden dan dat het misschien niet zo dramatisch is als anderen het graag voorstellen. Maar zeker is dat het een stuk beter kan. Een flink stuk beter.

Stel dezelfde vraag aan een Nederlands publiek en het antwoord zal wellicht heel anders luiden. Natuurlijk vinden ook veel Nederlanders dat het niet echt lekker loopt in hun land. En dat aantal stijgt de jongste jaren gestaag, ook met dank aan de coronacrisis, de stikstofcrisis, de woningcrisis en noem maar op. Maar door de band genomen geloven ze wel dat de vaderlandse boel best op orde is, zeker in vergelijking met andere landen. Dat wordt vervolgens overvloedig meegedeeld, ook door ministers, aan die buitenwereld, die er maar niet in slaagt het gidsland bij te benen. Het voorbeeld is er. Kopiëren kan toch echt niet zo moeilijk zijn?

Toch kan je de vraag stellen of die inschatting in beide gevallen wel klopt. Is 's lands bestuur er in België echt zo catastrofaal aan toe? Loopt het in Nederland inderdaad allemaal op wieltes?

En wat zijn dan die verschillen in bestuurscultuur tussen twee landen die niet alleen buurlanden zijn, maar ook cultureel erg dicht bij elkaar staan met, althans tussen Vlaanderen en Nederland, een gemeenschappelijke taal? Of gaat het meer om perceptie, om het zelfbeeld dat in beide landen overheerst? Dat zelfbeeld speelt een grotere rol dan we zelf meestal denken en is dikwijls zelfs determinerend voor een bepaalde grondhouding.

Een klein voorbeeld: ik was nog maar een paar weken in Den Haag. Er waren grote werken aan de gang aan de welbekende Scheveningseweg, een kaarsrechte straat die van het centrum van de stad naar de zee bij Scheveningen gaat. Destijds reden de karos-

sen hierover naar het strand om vandaar bij laagtij sneller in Amsterdam te zijn. Die werken moesten eind december klaar zijn. Zo was aangekondigd. Maar omdat ik haast dagelijks langs die weg fietste, was het me duidelijk dit helemaal niet ging lukken.

Toen ik dat op een dag tegen de chauffeur zei, was zijn reactie: 'Jawel, meneer. Het zal lukken. Want het staat op het bord!'

En inderdaad, er stond een groot bord van de gemeente dat het goede nieuws met de voorziene einddatum van eind december aankondigde. Zoveel vertrouwen in het bestuur, daar werd ik even stil van.

Toen we in januari opnieuw voorbij dezelfde plek reden, merkte ik op dat de weg, zoals ik verwacht had, nog steeds gesloten was. De werken hadden wel degelijk vertraging opgelopen. En niet een klein beetje. 'Zie je wel dat het niet waar was', zei ik tegen de chauffeur.

'Ja, maar kijk, meneer, er staat een nieuw bord. Het is in orde.'

En waarachtig. Een nieuw bord, met een nieuwe einddatum, vier maanden verder. De overheid wordt vertrouwd, ook als het niet lukt. Want het staat op het bord.

Dit is geen academische studie. Ik heb, zeker in mijn periode op het ministerie (officieel heet dat nu in België de Federale Overheidsdienst) van Buitenlandse Zaken in Brussel, nogal wat vragen voor enquêtes van universitaire instituten gezien en regelmatig ook beantwoord. Allerlei aspecten van de overheid worden ijverig bestudeerd, becijferd en geanalyseerd. Meestal gaat het daarbij inderdaad over welomschreven invalshoeken of over rol en functie van bepaalde overheidsdiensten. Zelden leidt dat tot een vollediger beeld. Aan de hand van deze onderzoeken worden dan aanbevelingen, opleidingen en cursussen opgesteld en aangeboden. Dat is natuurlijk niet mijn bedoeling. Het algemene beeld interesseert me veel meer.

Daarom wil ik even nadenken over het functioneren van onze overheid, zoals ik die een aantal jaren van binnenuit in verschillende functies heb mogen meemaken. Wat is er specifiek aan? Wat kan beter? Waarom is die werking van de overheid zo belangrijk? Wat zijn dan die verschillen tussen de overheid in België en in

Nederland, waar ik bijna drie jaar verbleef? Waar komen die vandaan? En af en toe maak ik een uitstapje naar Frankrijk, waar ik sinds kort woon. Want zonder de Franse invloed is het moeilijk om België echt goed te begrijpen. En met als uiteindelijke bedoeling te zoeken naar antwoorden op de vraag wat we van elkaar kunnen leren.

In België rijst dan de vraag of het systeem wel bij te sturen is zonder dat de hele ingewikkelde institutionele constructie imploedeert. Een constructie die onvermijdelijk het resultaat is van een reeks politieke compromissen met ad-hoc-hervormingen die een politiek probleem moesten oplossen zonder dat de bestuurlijke logica echt bovenaan op de agenda stond.

Of is er eigenlijk weinig of niets aan te doen, is het gewoon hopeloos? Erger nog, misschien ligt het aan de mensen zelf, omdat die gewoon niet hard genoeg hun best doen. Zijn de Belgen dan dragers van een aangeboren erfzonde en zal het dus nooit echt lukken?

Wat is een bestuurscultuur? Dat lijkt me het geheel van overgeleverde gewoonten, manieren van aanpakken en zeker ook organisatorische omgeving die het bestuur van elk land zijn eigen karakteristieken geeft. Het is niet zo dat er bijvoorbeeld maar één model van democratie bestaat. De Zwitserse democratie werkt heel anders dan de Belgische. De Amerikaanse democratie verschilt fors van de Nederlandse. Het Franse politieke systeem functioneert heel anders dan het Britse. En toch zijn dat allemaal democratieën, weliswaar elk met hun uitgesproken eigen kenmerken.

Bestuurlijke culturen zijn dus niet bedacht door consultants. Ze zijn het organische gevolg, maar ook het product van de politieke en maatschappelijke geschiedenis van de betrokken landen. Daarom zal die geschiedenis in de komende bladzijden regelmatig aan bod komen. Zonder voldoende begrip van die historische achtergrond lijkt het me onmogelijk om enig dieper zicht te krijgen op die bestuursculturen. Ze zijn door de eeuwen heen onder invloed van de specifieke omstandigheden haast organisch gegroeid.

Natuurlijk is een bestuurscultuur vatbaar voor hervormingen, en dat is wat ook met grote regelmaat gebeurt. Maar denken dat

een land van bestuurscultuur kan veranderen zoals je de lichte zomerjas door een winterse versie vervangt als het wat kouder wordt, is volstrekt onrealistisch. Dit zijn trage processen, waarbij sturing natuurlijk erg belangrijk is, maar omgevingsfactoren dikwijls doorslaggevend zijn.

Dat klinkt abstract. Maar het wordt snel bijzonder concreet. De bestuurlijke cultuur bepaalt grotendeels de levenskwaliteit van de burgers, hoe ze behandeld worden of vooral, hoe ze zich behandeld voelen. Die cultuur is bepalend voor de capaciteit van de overheid om gezondheidszorg, onderwijs en een duurzame sociale zekerheid te organiseren, om de veiligheid te verzekeren, kortom, om de samenleving zo werkbaar mogelijk te maken. Of om het mercantieler te zeggen: die cultuur zorgt ervoor dat de burgers waar voor hun belastinggeld krijgen of net niet.

Het is dus mijn bedoeling om wat meer zicht te krijgen op deze bestuurscultuur, vooreerst vanuit een Belgische invalshoek. Hoe zit die cultuur in elkaar? Wat is specifiek, en wat is dat minder? De vergelijking met Nederland biedt de mogelijkheid om die eigenschappen in perspectief te plaatsen. Ook zal snel blijken dat ‘vergelijken’ niet altijd de beste omschrijving is, omdat de omgeving fors anders is. Voor Nederlandse lezers levert dit de blik van de buitenstaander op, ongetwijfeld soms wat fors aangezet, maar met vragen die je naar mijn smaak te weinig hoort.

Het is niet de bedoeling om elk detail en elke nuance te behandelen. Dan zou dit boek vele malen dikker zijn. Wel om mechanismen, werkwijzen en overgeleverde denkpatronen in kaart te brengen en misschien te begrijpen.

Te begrijpen wat ik onderga wanneer ik op een winterdag vanuit Antwerpen de A12 richting Bergen op Zoom neem en me mateloos erger aan de hobbels en putten in de weg. Tot aan de grens, waar ik eindelijk Nederland binnenglijd met een zucht van opluchting. Hier heerst orde en heeft alles zijn vaste plaats. Elke overvolle sloot, elk grassprietje hoort daar te zijn, en nergens anders. Op zulke ogenblikken voel ik me dan thuiskomen in veilig gebied. Waar je weet wat je verwachten kan, geen verrassingen, want alles lijkt goed geregeld.

En vooral de goede vrienden, beklivende gesprekken, de bitterballen. Fietsen in de duinen, de wind pal in je gezicht. Vrijer kan je niet worden.

Maar als ik te lang blijf, wil ik snel weer weg. Naar heuvels, bergen, dingen die ontsnappen aan regeldrift. Ik wil ontdekken, ik verlang naar warmte.

Dan is het tijd om zuidwaarts te trekken, naar de gezellige wanorde, waar er voor elk probleem, hoe gek ook, altijd wel een oplossing te vinden is. Waar zonden dienen om vergeven te worden, de beladenheid wegdrijft met de wind en God hoogstens van ver toekijkt. En menselijkheid geen vorm van zwakte is. Het lijden van de schokdempers wordt dan een vaag detail. Wat een verademing. Voor zolang het duurt.