

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Goed bestuur Griekenland is essentieel

door Jan Prij De auteur is redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.

De afgelopen vier jaar woonde Caspar Veldkamp als Nederlands ambassadeur in Athene. Hij werkte er tijdens twee grote crises waarmee de Europese Unie worstelde: de euro- en de migratiecrisis. Griekenland is inmiddels weer goed op weg, maar veel onderliggende problemen in economie en openbaar bestuur zijn fors en niet zomaar verholpen. ‘Of je een baan krijgt hangt in Griekenland vaak af van je sociale contacten en niet van je verdiensten’, aldus Veldkamp, die in september afzwaait.

## *Hoe is de situatie in Griekenland nu?*

‘Het gaat beter, maar niet goed genoeg. Wat betreft zowel de euro als migratie hebben we de situatie beheersbaar kunnen maken, maar de problemen zijn niet opgelost. De economie groeit weer, de begroting is op orde, de schuld is weliswaar nog steeds hoog maar houdbaar gemaakt; de schuldendienst is lager dan in Ierland. Op macroniveau is de crisis voorbij. Maar grote delen van de bevolking ervaren het nog niet zo. Een fors deel van de middenklasse is door de bodem gevallen en heeft moeite om op te krabbelen. De jeugdwerkloosheid is bijna veertig procent. Het socialezekerheidssysteem is beperkt: er zijn hele gezinnen die leven van het pensioen van een grootouder.’

‘We hebben Griekenland met drie leenprogramma’s gered, waaraan voorwaarden verbonden waren. Allerlei

hervormingen moesten telkens zijn doorgevoerd voordat we een nieuwe tranche overmaakten. Dat hielp om decennia van scheefgroei recht te trekken. Veel van wat wij vanzelfsprekend achten, was in dit land niet geregeld. Er was geen kadaster, er werden binnen overheden geen functioneringsgesprekken gevoerd, er was nauwelijks coördinatie tussen ministeries. Bestuurlijk lag het land jaren achterop. Als geldschietters hebben we vele hervormingen afgedwongen, waarvan een aantal, zoals het kadaster, nog in uitvoering is.’

*Kun je wel zeggen dat Griekenland is ‘gered’? Is het land niet kapotbezuinigd, zoals bijvoorbeeld oud-minister Yanis Varoufakis beweert?*

‘Deze man wordt in Griekenland nauwelijks meer serieus genomen. De perceptie is dat hij het land vele



Caspar Veldkamp Foto: Gavin Woollard, gemaakt tijdens een optreden in Exarchia, de anarchistenvijck van Athene

miljarden heeft gekost door zijn maandenlange verzet tegen het leenprogramma dat er uiteindelijk toch kwam. Wel is er ontegenzeggelijk een hoge prijs betaald door de burger in de vorm van lagere lonen en pensioenen, zonder dat dit gepaard ging met lagere prijzen, omdat kartelvorming op de productmarkten onvoldoende is aangepakt.'

***Griekenland voldoet nu op papier aan allerlei eisen. Maar in de praktijk ook?***

'Er zijn talloze wetten aangenomen; het parlement vergaderde vaak in het weekeinde door. Maar met de zwakke capaciteit van de overheid vormt de uitvoering een probleem.

Bijvoorbeeld: de belastingdruk is hoog opgelopen, maar de belastingdienst functioneert nog altijd gebrekkig. De gevolgen laten zich raden. En soms stuit uitvoering op gevestigde belangen van een welhaast oligarchische economische elite of van onwillige vakbonden.'

'Veel onderliggende problemen van de economie zijn onvoldoende aangepakt. De eurogroep<sup>1</sup> en de instellingen<sup>2</sup> hadden de neiging eerst te kijken naar het budgettaire op orde brengen van het land, vervolgens naar het aanjagen van de reële economie, en pas dan naar de onderliggende factoren. Niet onlogisch, maar juist in dat laatste zit de oorzaak van decennia

## Interview in het kort:

- \* Griekenland klimt uit het dal, maar veel burgers ervaren dat nog niet zo
- \* Openbaar bestuur, onderwijs en rechterlijke macht functioneren nog onvoldoende
- \* De problemen in de Griekse opvangkampen zijn geen kwestie van onwil, laat staan van afschrikking, maar van gebrekkig bestuur
- \* De EU moet haar besluitvorming aanpassen aan de veranderende geopolitieke situatie, die om meer improvisatie vraagt
- \* China probeert Midden-Europa via de haven van Piraeus een week eerder te bereiken dan via Rotterdam kan

scheefgroei. Griekenland scoort nog altijd laag op internationale ranglijsten die concurrentiekracht meten. Neem de ranglijst van de Wereldbank over het gemak van zakendoen. Griekenland staat daar op plaats 72, lager dan landen als Oekraïne. Zie ook de Global Competitiveness Index; daarop staat het land op plaats 57, lager dan Roemenië. Dat is niet goed genoeg voor een land in de eurozone. Het oprichten van een bedrijfje, uitgifte van vergunningen, transparantie bij belastingen: dat soort zaken is nog steeds lastig en verdient meer aandacht.'

### *Het probleem is misschien eerder bestuurlijk dan economisch van aard?*

'Goed bestuur is essentieel. Nederlanders onderschatten dat vaak, gewend als we zijn aan een functionerende overheid. Zoiets krijg je echter niet vanzelf, maar vergt aandacht en onderhoud. Het functioneren van de Griekse overheid is verbeterd, maar blijft gebrekkig. Er zijn enkele instanties die prima werken, maar je ziet er meer die voortdurend falen. Als Europa hebben we aanvankelijk deze bestuurlijke kant van de problemen onderschat. Tel daarbij nog op dat de rechterlijke macht tergend langzaam werkt, dat het onderwijssysteem niet goed is aangesloten op de arbeidsmarkt, en dat productmarkten allerlei vormen kennen van kartelvorming die gevestigde zakenfamilies bevoordelen. Dergelijke onderliggende factoren zijn niet zomaar via een leenprogramma van een aantal jaren opgelost.'

'Er is nog veel werk te doen dat de ministers van Financiën niet zomaar konden afdwingen. Sinds augustus vorig jaar staat Griekenland niet meer onder volledig toezicht van de geldschieters. Kenners vragen zich af of de hervormingen die zijn ingevoerd onomkeerbaar zijn, of weer ongedaan zullen worden gemaakt. Het land kent een politiek systeem dat is ingesteld op polarisatie en conflict, niet op consensus en compromis. De economische groei was het afgelopen jaar

net geen twee procent. Voor een land waarvan de economie tijdens de crisis met een kwart is ingeklapt, is dat niet goed genoeg om er weer bovenop te komen. Daarvoor is een doorbraak nodig in innovatiekracht, productiviteit en deelname aan de arbeidsmarkt. Deze zomer zijn er verkiezingen. In de peilingen ligt oppositieleider Kyriakos Mitsotakis van Nea Dimokratia, een EVP-partij, aan kop. Hij belooft zo'n doorbraak, maar of hij die ook kan bewerkstelligen? Ook in zijn eigen partij ondervindt hij weerstand. De Griekse samenleving is gelaagd en er is een gebrek aan meritocratie. Of je een baan krijgt hangt vaak van je sociale contacten af, en niet van je verdiensten. Zo'n driekwart miljoen hoger opgeleide jongeren zijn sinds de crisis naar het buitenland vertrokken. Daar doen ze het vaak uitstekend, waar ze in eigen land nauwelijks kansen kregen. De problemen zijn niet alleen economisch of bestuurlijk veroorzaakt, maar ook maatschappelijk.'

---

### *Europa heeft aanvankelijk de bestuurlijke kant van de Griekse problemen onderschat*

#### *Wat betekent dat voor Europa?*

'We moeten meer aandacht hebben voor de capaciteit om te besturen in EU-lidstaten. Volgens de criteria van het Verdrag van Maastricht is bijvoorbeeld

Bulgarije op dit moment beter gereed voor toetreding tot de muntunie dan België destijds was, maar er zijn structurele zwakheden in het bestuur die aandacht behoeven. Hoe meten we die en hoe verbeteren we dat?'

'Als we in een Europa van verschillende snelheden werken, moeten we de kerngroep niet meteen te groot maken. Ik was erbij op de Europese Raad in Portugal in juni 2000, waar de Griekse toetreding tot de muntunie werd geformaliseerd. Ik herinner me diplomaten in de wandelgangen die toen al waarschuwd. Voor veel Europese leiders speelde echter mee dat Griekenland een jaar eerder de Europese en NAVO-consensus over Kosovo niet doorbroken had, in weerwil van verzet daartegen thuis. Oneigenlijke verbanden leggen tussen verschillen-

de thema's is soms mogelijk, maar lang niet altijd. Met zaken die je financieel-economische toekomst raken is het altijd oppassen.'

'Griekenland doet denken aan Italië of Frankrijk, maar dan in extremere vorm. Bij het begin van de muntunie gingen we ervan uit dat landen naar elkaar toe zouden groeien, maar in de praktijk groeiden onze economische prestaties eerder uit elkaar. Duitsland en Nederland doen het goed, Italië en Griekenland kennen (vaak vergelijkbare) problemen, Frankrijk worstelt. Iemand als Frank van den Heuvel, oud CDV-redacteur, heeft weleens gezegd dat we beter drie muntunies hadden kunnen creëren: een voor Noordwest-Europa, een voor Midden-Europa en een voor Zuid-Europa. Het zou beter recht doen aan de culturele en maatschappelijke verschillen.'

*Er was een andere crisis die Griekenland ondervond: de migratiecrisis. Een soortgelijk probleem of iets heel anders?*

'Bij beide crises was Nederland zeer betrokken. De migratiecrisis is onder controle gekomen door een combinatie van de EU-Turkijeverklaring en de sluiting van grenzen op de Balkanroute, plus veel kleinere stappen. Ik kan bij beide crises niet een enkele gamechanger aanwijzen, hoe verleidelijk ook. Het gaat om een serie van politieke stappen en technische oplossingen.'

'Ook bij migratie blijft de situatie kwetsbaar. De instroom is beheersbaar gemaakt vergeleken met de massale aankomsten van 2015 en begin 2016, maar vorig jaar kwamen toch bijna 48.000 migranten vanuit Turkije in Griekenland aan, ten opzichte van 35.000 het jaar ervoor. Naast aankomsten met bootjes op de Griekse eilanden zagen we een ruime verdubbeling van de aankomsten via de Turks-Griekse landsgrens, waar de EU-Turkijeverklaring niet van toepassing is. De belangrijkste nationaliteit daarbij is Turks:

het gaat om mensen die het bewind van Erdoğan ontvluchten.'

'Het zijn niet alleen de aankomstcijfers die tonen dat de situatie kwetsbaar blijft. Ook de omstandigheden van de opvang laten zeer te wensen over. Hier wreekt zich het zwakke bestuur van Griekenland. Zes jaar geleden had de Griekse asiendienst dertien medewerkers. Dat moest fors worden uitgebreid nu zowat iedereen die aankomt – vluchteling of economisch migrant – asiel aanvraagt. Griekenland heeft het management van opvang en asielpcedures nog niet goed op orde. EU-hulp is beschikbaar, maar voor besteding van Europese fondsen gelden te complexe regels. Wie terugkijkt naar de oorsprong van de EU-Turkijedeal, ziet dat het de bedoeling was dat Syrische vluchtelingen kort na aankomst niet-ontvankelijk zouden worden verklaard en teruggestuurd naar Turkije, dat in principe voor hen als veilig land kon gelden.

In de praktijk wordt echter nauwelijks iemand teruggezonden. Zo kunnen we het handelsmodel van de smokkelaars niet breken.'

*Is de opvang ook niet expres zo mager geregeld, als afschrikwekkend voorbeeld?*  
'Dat argument hoor ik vaker, maar het snijdt geen hout. Er is door de EU voldoende geld beschikbaar gesteld

voor ondersteuning voor de opvangkampen; dat is het probleem niet. Ook hier is het Griekse bestuur gewoon te zwak om die ondersteuning zelf op orde te krijgen. Dat onvermogen in het ordentelijk bestuur is een veel belangrijkere factor dan wil of onwil van zowel Griekenland als de EU.'

'Slechte opvang schrikt trouwens migranten niet af, integendeel. Samos en Lesbos, eilanden met overvolle opvangkampen, zijn gewilde bestemmingen voor de mensensmokkelaars. Zij rekenen erop dat hun klanten daar sneller kwetsbaar worden verklaard, waardoor ze naar het vaste land mogen doorreizen.'

*Wat vindt u van de kritiek dat de EU (en niet alleen de Oost-Europese landen, maar ook West-Europese landen, waaronder Nederland) te weinig vluchtelingen opneemt?*

‘Ik denk dat we ons deel wel gedaan hebben. Hier vanuit het ambassadegebouw in Athene hebben we zo’n 1.800 asielzoekers geselecteerd en naar Nederland overgebracht. De EU-landen samen hebben bijna 22.000 asielzoekers vanuit Griekenland overgenomen (ongeveer een derde van het totaal). Het valt echt te betreuren dat landen als Polen en Hongarije niet meedoen. In de EU zou zoiets niet zonder gevolgen moeten blijven. Er is echter wel degelijk substantieel aan relocatie gedaan. Achteraf kun je wel afvragen of het eind 2015 zo verstandig was van de Luxemburgse EU-voorzitter om zo’n gewaagd en controversieel besluit met meerderheid van stemmen door te drukken.’

*Welke lessen vallen er te trekken voor Europese besluitvorming?*

‘De neiging is om te langzaam en te laat tot besluiten te komen. Ik herken wat hoogleraar Luuk van Middelaar concludeert: de Brusselse machinerie is ingesteld op een ander soort besluitvorming, op het scheppen van regelgevende kaders. Het temmen van de euro- en de migratiecrisis vergde echter niet zozeer normering en inkadering als wel improvisatie, besluiten en handelen onder hoge druk. Het is niet toevallig dat het zwaartepunt van de besluitvorming in de EU is verschoven van de Europese Commissie, zeg maar het dagelijks bestuur van de regelgevende EU, naar

---

*Slechte opvang schrikt migranten niet af, integendeel*

hoofdsteden en de verzameling van Europese leiders, waarin sommigen het voortouw nemen.’

*Tot slot: de afgelopen jaren zagen we toenemende investeringen en invloed van China in Griekenland en Italië. Er is angst dat China in Europa economisch, politiek en misschien wel militair langzaam de touwtjes in handen neemt en de EU uit elkaar speelt. Is die angst terecht, gezien vanuit een land dat misschien wel voor China de poort naar Europa wordt?*

‘China nam een aandeel in de havenautoriteit van Piraeus en andere bedrijven die van Europa moesten worden geprivatiseerd. Momenteel werkt het land aan betere treinverbindingen met het achterland. Het is de bedoeling dat schepen die via het Suezkanaal uit China komen, hun containers met goederen bestemd voor de Balkan en Midden-Europa in Piraeus uitladen. Zo hoopt

men bijvoorbeeld Hongarije of Beieren een dikke week eerder te bereiken dan wanneer men doorvaart naar Rotterdam. Als China doorzet kan het op den duur de toegangspoort naar Midden-Europa

verleggen van Noordwest- naar Zuid-Europa. Dat zal gevolgen hebben, niet alleen voor de verhoudingen van de EU met China, maar ook voor de verhoudingen binnen Europa. We moeten de opkomst van China realistisch onder ogen zien en beseffen dat China opereert volgens andere spelregels, dat staats- en bedrijfsbelangen daar fundamenteel verweven zijn. We hebben als antwoord daarop niet alleen snellere en gedurfdere besluitvorming, maar ook een strategischer denkend bestuur nodig.’<sup>3</sup>

---

1 Een gremium van de Europese Unie waarin de lidstaten van de eurozone hun fiscaal en economisch beleid coördineren. Het beleid wordt gevoerd door de ministers van Financiën van de eurolanden.

2 De Europese Centrale Bank (ECB), de Europese Commissie, het Europees Stabieleitmechanisme (ESM) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

3 Zie ook: Caspar Veldkamp, ‘Wereldverhoudingen in transformatie. Van Atlantisch naar “Pacific” perspectief’, *Atlantisch Perspectief* 42 (2018), nr. 5, pp. 19-25.