



Sociaal en Cultureel Planbureau

Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie

Samenvatting



Stadsschouwburg
Nijmegen
Concertgebouw
De Vereniging

**let een beetje
op elkaar ♥**

Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie

Renske Hoefman

Maja Djundeva

Marcel Coenders

Sander Kunst

Lex Thijssen

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, februari 2023

Samenvatting

Coronabeleid van de EU vraagt solidariteit in de samenleving binnen en buiten de landsgrenzen

De wereldwijde uitbraak en verspreiding van het coronavirus en de maatregelen om die te beteugelen hadden grote invloed op ieders leven. De impact verschilde tussen groepen, sectoren en landen maar de zorgen over de pandemie, bijvoorbeeld over de druk op de gezondheidszorg, werden breed gedeeld. De coronapandemie maakte de verwevenheid en afhankelijkheid tussen landen duidelijk zichtbaar. Zowel bij maatregelen tegen verspreiding van het virus als het verzachten van de negatieve maatschappelijke gevolgen. Deze maatregelen hadden vaak ook een mondiaal doel, zoals het wereldwijd verkleinen van de kans op het ontstaan van nieuwe virusvarianten.

Solidariteit is een groepsverschijnsel waarbij groepsleden bereid zijn om met elkaar te delen. Dat geldt net zo goed voor overheden. Tijdens de coronapandemie was er zowel nationaal als Europees beleid om verspreiding van het virus en negatieve maatschappelijke gevolgen tegen te gaan. We verkenden wetenschappelijke literatuur over coronabeleid in Europa en verrichtten een documentanalyse van enkele mededelingen over de bescherming van de gezondheid of bestaanszekerheid van burgers van de Europese Commissie. In een volgende studie verkennen we wat burgers verstaan onder Europese solidariteit en hoe zij keken naar de rol van de overheid en hun eigen rol. Deze huidige verkenning laat zien dat het belangrijk is om te realiseren dat internationale maatschappelijke problemen, zoals de coronapandemie, politieke (verdelings)vraagstukken oproepen. Welke problemen pak je wel of niet aan, en op welke wijze? Welke risico's en lasten deel je (als samenleving vanuit beleid of burgers), tot wie richt je je en vanuit welke overweging?

Vraag 1: Welke risico's en lasten deel je?

- De aanpak van grensoverschrijdende kwesties, zoals de pandemie, roept vragen voor beleidsmakers op. Zijn nationale overheden verantwoordelijk voor de inzet van middelen zoals financiële steun en de verdeling van vaccins? Of moet deze verdeling op Europees niveau plaatsvinden? Welke risico's en lasten delen landen met elkaar, op welke manier en wie bepaalt hoe deze verdeling tot stand komt en gefinancierd wordt? Onze literatuurstudie laat zien dat er tijdens de eerste maanden van de pandemie zorgen waren om een protectionistisch, vooral op zichzelf gericht beleid door lidstaten van de EU. Deze zorgen werden bijvoorbeeld geuit door de wetenschap en internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties. In de maanden daarna riep de EU de lidstaten op tot Europese solidariteit om de maatschappelijke gevolgen van de pandemie te beperken.
- De documentanalyse van de Europese Commissie laat zien dat de EU medische, economische en sociale risico's en lasten deelde tijdens de pandemie binnen, en soms ook buiten de EU via coördinatie en samenwerking, verzekeringen en bescherming van sociale rechten. Lidstaten werkten samen om elkaar te steunen, bijvoorbeeld door inzet van medisch personeel in andere landen. Ook ondersteunden lidstaten elkaar financieel, bijvoorbeeld door extra EU-gelden te geven aan lidstaten die mogelijk onbeheersbare overheidsuitgaven zouden krijgen vanwege werkloosheid door de pandemie. Of via gezamenlijke inkoop om de toegang tot COVID-19-vaccins te vergroten. Daarnaast was het Europese beleid ook gericht op de EU-burgers, zoals het recht om op een veilige manier te werken tijdens de pandemie.

Vraag 2: Tot wie richt je je?

- Het is belangrijk om te weten met wie medische, economische en sociale risico's en lasten tijdens de pandemie gedeeld worden. Welke groep heeft profijt van beleidsmaatregelen die getroffen worden om de pandemie te bestrijden, en wie wordt (bewust of onbewust) buitengesloten?
- De literatuurstudie laat zien dat de oproep van de EU tot Europese solidariteit in de zomer van 2020 de solidariteit tussen EU-lidstaten vergrootte, maar tegelijkertijd klonk er kritiek op het gebrek aan

mondiale solidariteit met regio's of landen. Een van de voorbeelden hiervan uit de documentanalyse is de centrale inkoop van COVID-19-vaccins. De EU vergrootte de kans dat EU-lidstaten toegang zouden krijgen tot deze hulpbronnen, maar tegelijkertijd belemmerde de EU mogelijk inkoopprocessen van andere, wellicht minder vermogende, landen of regio's.

- Solidariteit gaat dus gepaard met insluiting van bepaalde groepen mensen of landen en uitsluiting van anderen.

Vraag 3: Vanuit welke overweging?

- Een overheid kan vanuit verschillende overwegingen kiezen of en welke beleidsinstrumenten ingezet worden om een pandemie in te dammen en de maatschappelijke gevolgen ervan te verzachten. In onze verkenning van de literatuur en documenten van de Europese Commissie herkennen we drie typen motieven:
 - Handelen omdat je iets terugverwacht
 - Voorbeeld: De verwachting dat de centrale inkoop van vaccins in de EU en herverdeling wereldwijd, dus ook binnen de EU, bijdraagt aan duurzame indamming en terugdringing van het COVID-19-virus.
 - Handelen omdat je het niet alleen kunt
 - Voorbeeld: De wereldwijde afhankelijkheid in de transmissie van het virus impliceert ook wereldwijde afhankelijkheid in de effectiviteit van beleidsoplossingen. Vanuit dit motief is samenwerking, bijvoorbeeld tussen lidstaten om de arbeidsomstandigheden van seizoenarbeiders te verbeteren, mogelijk in het voordeel van alle lidstaten. Bijvoorbeeld omdat dit ook bijdraagt aan een lagere transmissie van het virus of mogelijkheden om voldoende personeel te hebben voor productie in de interne markt in de EU.
 - Handelen vanuit waarden
 - Voorbeeld: Waarden die we herkennen in onze verkenning van het coronabeleid van de Commissie zijn solidariteit, rechtvaardigheid en gelijkheid.
 - Als we in onze verkenning inzoomen op solidariteit, zien we dat solidariteitsbeginselen een waarde, een soort kompas kunnen zijn om keuzes te maken over Europees beleid. De Commissie zegt bijvoorbeeld 'vanuit een geest van solidariteit tussen lidstaten' te handelen bij ondersteuning van lidstaten om bestaanszekerheid van burgers te beschermen. Bij het inkoop- en herverdelingsbeleid voor COVID-19-vaccins is een doel van de Commissie het tonen van mondiale solidariteit met mensen en landen buiten de EU.

Solidariteit over landsgrenzen heen in beleid

Deze verkenning van de literatuur en Europees beleid laat zien dat solidariteit met een specifiek gedefinieerde (of impliciet veronderstelde) groep een waarde kan zijn, een kompas om keuzes te maken. In beleidsdocumenten vinden we ook verwijzingen naar solidariteit die meer gericht zijn op de uitkomsten van het beleid. De Europese Commissie noemt bijvoorbeeld de financiële steun door de EU aan lidstaten voor loonsteun tastbare uiting van solidariteit.

Soms wordt solidariteit expliciet door beleidsmakers benoemd, zoals het streven naar Europese en mondiale solidariteit bij de Europese inkoop en wereldwijde herverdeling van COVID-19-vaccins. Soms wordt solidariteit impliciet in beleid gebruikt, maar herkennen we dit wel. Zo beschouwen we Europese regels die veilige werk- en woonomstandigheden voor seizoenarbeiders tijdens de pandemie borgen als een uiting van solidariteit. Het gaat dan om het verkleinen van de risico's op gezondheidsproblemen van deze werknemers die vanwege het type werk geen of weinig hygiëne- en preventieve maatregelen kunnen toepassen.

Bij solidariteitsoverwegingen is eveneens de tijdsdimensie relevant: gaat het om het verlenen van tijdelijke hulp of worden via herverdelingsbeleid structurele oorzaken van maatschappelijke uitdagingen aangepakt? Het gezamenlijk inkopen van vaccins kan bijvoorbeeld alleen tijdens de coronapandemie gedaan worden, maar eveneens kun je het juridisch verankeren. Hierdoor is dit een optie voor inkoop van medische hulpmiddelen tijdens andere crisissituaties.

Wat het nog complexer maakt, is dat Europese solidariteit een alomvattend begrip is waarvan de betekenis kan verschillen, ook per beleidsterrein. De steun voor Europese solidariteit is bijvoorbeeld ook afhankelijk van de aard van de behoefte aan hulp (crisis of niet?). De literatuurverkenning wijst erop dat dit hoger lijkt in crisissituaties die iedereen kunnen treffen. Voor legitimiteit van Europees beleid is een belangrijke vraag onder welke voorwaarden burgers het beleid dat gericht is op EU-solidariteit steunen. In hoeverre komen de gemaakte beleidskeuzes overeen met de voorkeuren van burgers op dezelfde vragen: welke risico's en lasten deel je, met wie en waarom?

Deze studie is verkennend van aard en is geen evaluatie van beleid tijdens de coronapandemie. Ondanks het verkennende karakter en de focus op enkele specifieke beleidsmaatregelen tijdens de pandemie, levert dit onderzoek inzichten op die ook voor andere internationale gebeurtenissen relevant zijn. Denk aan internationale hulp en economische herverdeling binnen de EU bij een economische crisis, of buiten de EU, zoals meer recent tijdens de oorlog in Oekraïne. Vragen over wat we als samenleving willen delen, met wie en waarom – en in hoeverre solidariteitsoverwegingen bij deze keuzes een rol spelen – zijn relevant om te stellen voor beleidsmakers.

Het gaat hier om verdelingsvraagstukken die groepen kunnen in- of uitsluiten. Ongeacht of solidariteit expliciet in beleid wordt benoemd of niet: het is een politieke keuze om te handelen vanuit de waarde van solidariteit en beleid te maken ter bevordering van solidariteit tussen groepen burgers en/of landen. Hierom is het van belang voor beleidsmakers, zowel op nationaal als Europees niveau, om bij maatschappelijke uitdagingen die nationale grenzen overstijgen helder te zijn over de motieven achter beleidskeuzes en de antwoorden op de vragen welke risico's en lasten deel je (als samenleving vanuit beleid en burgers), tot wie richt je je en vanuit welke overweging?

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Foto omslag: ANP | Flip Franssen