



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie



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

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het scp rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het scp valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het scp is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2023

SCP-publicatie 2023-1

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Vertaling samenvatting: Metamorfose Vertalingen, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Foto omslag: ANP | Flip Franssen

### **Copyright**

U mag citeren uit scp-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag scp-bestanden op een server plaatsen mits:

1. het digitale bestand (rapport) intact blijft;
2. u de bron vermeldt;
3. u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

### **Data**

scp-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via [dans www.dans.knaw.nl](http://dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 bd Den Haag

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1 Wat verstaan we onder solidariteit?</b>	<b>6</b>
1.1 Inleiding	6
1.2 Vragen over collectieve ondersteuning in de samenleving	7
1.3 Definities van solidariteit	8
1.4 Vormen van solidariteit	9
1.5 Solidariteit en in- en uitsluiting	10
1.6 Leeswijzer	12
<b>2 Europese solidariteit in het licht van de coronapandemie</b>	<b>14</b>
2.1 Verwachtingen van Nederlanders over de Europese Unie	14
2.2 Verschillende vormen van Europese solidariteit	15
2.3 Meer gevoelens van solidariteit én zorgen om gebrek aan uiting van solidariteit	16
2.4 Onzekerheid en verschil in urgentie	17
2.5 Motieven voor Europese solidariteit tijdens coronapandemie	19
2.6 Conclusies	21
<b>3 Europees beleid om volksgezondheid en bestaanszekerheid te beschermen</b>	<b>25</b>
3.1 Verkenning van twee speerpunten	25
3.2 Bescherming volksgezondheid tijdens de coronapandemie	25
3.3 Casus 1: Inkoop- en herverdelingsbeleid COVID-19-vaccins	27
3.4 Bescherming van arbeid, inkomen en bestaanszekerheid	33
3.5 Casus 2: Tijdelijke steun bij werkloosheid in noodsituaties (SURE)	34
3.6 Casus 3: Veiligheid en gezondheid van seizoenarbeiders	37
3.7 Conclusies	43
<b>4 Slotbeschouwing</b>	<b>49</b>
4.1 Coronapandemie als mondiaal grensoverschrijdend vraagstuk	49
4.2 Beleidskeuzen over de verdeling van publieke middelen vanuit solidariteitsbeginselen	50
4.3 Solidariteit is niet neutraal	52
4.4 Solidariteit is een politieke keuze	55
<b>5 Samenvatting</b>	<b>58</b>
<b>Summary</b>	<b>61</b>
<b>Literatuur</b>	<b>64</b>

## Voorwoord

In politieke en maatschappelijke debatten over de rol van overheden en burgers in de samenleving speelt solidariteit een belangrijke rol. Dit kan gaan over de rol van burgers en lokale, nationale en transnationale overheden. Recente internationale gebeurtenissen zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne illustreren dat eens te meer. Tijdens de coronacrisis hielpen bureaus elkaar bijvoorbeeld door boodschappen voor elkaar te doen en bood de overheid financiële steun aan bedrijven. Solidariteit gaat over de verbinding en afhankelijkheden tussen (groepen) personen en kan daarmee bijdragen aan een betere samenleving. Daarom vindt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) het waardevol om te verkennen hoe Nederlanders over solidariteit denken en hoe dat zich verhoudt tot de rol die solidariteit bij beleidsvorming heeft. Daarbij staat telkens de vraag centraal: welke risico's en lasten deel je, met wie en waarom?

De komende jaren onderzoeken we de rol van solidariteit binnen diverse actuele beleidsthema's. In deze eerste publicatie van het kennisdossier 'Solidariteit onder Nederlanders' richten we ons op solidariteit tijdens de wereldwijde uitbraak van het coronavirus. De coronapandemie en de maatregelen om het virus af te remmen hadden grote invloed op ieders leven, zowel in Nederland als wereldwijd. Tijdens de pandemie werd de verwevenheid en afhankelijkheid meer zichtbaar. Dit zagen we bij de verspreiding van het virus, maar ook bij het tegengaan van negatieve gevolgen van de coronacrisis.

Specifiek zijn we in deze publicatie geïnteresseerd in de rol van solidariteit in het coronabeleid in Europa gericht op bescherming van de gezondheid of bestaanszekerheid van burgers. Solidariteit vormt een van de grondwaarden van het systeem van overheidsvoorzieningen voor burgers in Nederland en in de Europese Unie (EU). Op welke manier is daar tijdens de coronacrisis invulling aan gegeven? Met wie werden de risico's en lasten (niet) gedeeld en waarom? We constateren dat bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven solidariteit tussen groepen en landen soms uit het oog dreigt te raken. Het is belangrijk om te weten welke groep er profijt heeft van maatregelen om de pandemie te bestrijden, en wie er (bewust of onbewust) buitengesloten zou kunnen worden. Op nationaal, maar ook Europees en internationaal niveau. Internationale vraagstukken zoals de pandemie vragen om nieuwe inzichten over de betekenis van solidariteit in de context van de EU, en over wat solidariteitsopvattingen betekenen voor de toekomst van de EU en andere internationale samenwerkingen. Na deze verkennende studie volgt daarom een onderzoek naar wat burgers in Nederland verstaan onder Europese en internationale solidariteit, en naar hun opvattingen over verschillende vormen van internationale solidariteit.

prof. dr. Karen van Oudenhoven  
algemeen directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

drs. Marjolijn Olde Monnikhof  
plv. directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

# 1 Wat verstaan we onder solidariteit?

Marcel Coenders, Sander Kunst, Lex Thijssen

## 1.1 Inleiding

### 1.1.1 Door corona een beroep op grensoverschrijdende solidariteit

De coronapandemie bracht het maatschappelijke leven grotendeels tot stilstand en had een grote impact op de economie, zeker tijdens de eerste golf in het voorjaar van 2020 (Anderton et al. 2021: 4). Alhoewel de coronapandemie niet voor iedereen directe gevolgen had voor de eigen gezondheid en kwaliteit van leven, leefden er veel zorgen onder burgers. Bijvoorbeeld over het kunnen blijven functioneren van de gezondheidszorg (Sabat et al. 2020). De maatregelen om verspreiding van het coronavirus in te dammen, de zorg voor zieken en de (herstel)maatregelen voor economische en sociaal-maatschappelijke gevolgen brachten eveneens grote veranderingen in het dagelijkse leven van Nederlandse burgers met zich mee (De Klerk et al. 2020). De maatregelen vroegen om aanpassing van gedrag van Nederlandse burgers, zoals de landelijke maatregelen rondom beperking van sociale contacten, de adviezen rondom het minimaliseren van het aantal bezoekers thuis en de oproep tot thuiswerken. Er werd hiermee een beroep op burgers gedaan om anderen te helpen of beschermen, zowel binnen de eigen kring of nabije omgeving als op grotere afstand. De pandemie startte als een volksgezondheids crisis. De crisis beperkte zich niet tot de volksgezondheid, maar had effect op verschillende leefdomeneinen van burgers en beleids-terreinen. Dit is uniek aan de coronacrisis (Wolff en Ladi 2020). Bovendien richtten de maatregelen om verspreiding van het coronavirus in te dammen zich niet alleen op Nederland, maar waren deze grensoverschrijdend. De coronapandemie maakte de verwevenheid en afhankelijkheid tussen landen duidelijk zichtbaar (UNESCO 2021). Vooral in het begin van de coronapandemie waren er zorgen over een stilstand of zelfs einde van mondiale vervlechting en afhankelijkheden tussen landen (Aldasoro en Iliana 2020; Wang 2021). Ook binnen de Europese Unie (EU) waren er signalen van meer afzondering, bijvoorbeeld door het sluiten van de binnengrenzen. Tegelijkertijd was er meer mondiale samenwerking tussen landen mogelijk, bijvoorbeeld op het gebied van wetenschappelijk onderzoek naar het virus (WRR/KNAW 2021).

### 1.1.2 Solidariteit is een belangrijke pijler bij grensoverschrijdende Europese samenwerking

De coronacrisis en andere recente en actuele internationale gebeurtenissen zoals de impact van klimaatveranderingen, de oorlog in Oekraïne en internationale migratie, vragen om solidariteit tussen landen en bevolkingen. Met de toenemende internationalisering komen deze solidariteitsvraagstukken duidelijker naar voren. Ook in Europa, in het bijzonder binnen de EU, doen zich tal van solidariteitsvraagstukken voor. De impact van de coronacrisis was niet in ieder land hetzelfde. Dit was merkbaar aan de sterftecijfers door COVID-19, aan de gevolgen voor werkgelegenheid en aan de mate van ervaren impact van de pandemie onder burgers uit verschillende landen (De Klerk et al. 2020; Krastev en Leonard 2021). Op Europees niveau werd een beroep gedaan op lidstaten om personen en landen in kwetsbare posities te helpen bij de aanpak van de coronapandemie. De Europese Commissie (EC) noemt enkele voorbeelden van Europese solidariteit waarbij lidstaten in de EU samenwerkten (European Commission 2021b).

Dit betreft Europese solidariteit in:

- Het behandelen van COVID-19-patiënten in andere EU-lidstaten, zoals de opname van Nederlandse patiënten op ic-afdelingen van Duitse ziekenhuizen.
- Het beschermen van zorgmedewerkers en inwoners door het delen van medische uitrusting zoals beschermende gezichtsmaskers.
- Het repatriëren van burgers die gestrand waren in andere delen van de wereld tijdens de start van de pandemie door gezamenlijke retourvluchten naar Europa.
- Het ondersteunen van vluchtelingen door het leveren van medische zorg in vluchtelingenkampen in Griekenland.

In dit rapport richten we ons op Europese solidariteit tijdens de coronapandemie. We behandelen de aanpak van de coronapandemie als een casus voor hedendaagse vormen van internationale solidariteit. We belichten de coronapandemie en het beroep dat gedaan werd op Europese samenwerking en solidariteit. De EU heeft verschillende maatregelen genomen om de grensoverschrijdende gevolgen van de COVID-19-uitbraak te beperken. We onderzoeken welke vormen van solidariteit te onderscheiden zijn in de respons op de coronapandemie. We richten ons in deze eerste publicatie op beleidsresponsen van de Europese overheid. In een vervolgpublishatie richten we ons vanuit het burgerperspectief op wat burgers verstaan onder en vinden van Europese solidariteit. Wanneer voelen burgers zich verbonden met anderen, waarom voelen burgers dit en met wie en waarom zijn zij bereid om al dan niet te delen met anderen? In die vervolgstudie richten we ons eveneens op de vraag hoe de vormen van Europese solidariteit vanuit beleid (onderwerp van huidig rapport) zich verhouden tot solidariteit die burgers bereid zijn op te brengen. Deze twee publicaties beogen bij te dragen aan het onderbouwen van nationaal en Europees beleid vanuit wetenschappelijk perspectief op beleidsdomeinen waarbij internationale verwevenheid van groot belang is.

In deze huidige verkennende studie staat het beleid van de EU centraal. Het beleid naar aanleiding van de coronapandemie van de Europese Commissie richt zich op twee speerpunten: het beschermen van de volksgezondheid en het afzwakken van de sociaal-economische gevolgen van de pandemie (Europese Commissie 2020b; European Commission 2021b). In de beleidsanalyse richten we ons op Europese beleidsmaatregelen op het gebied van i) bescherming van de volksgezondheid, en ii) bescherming van arbeid, inkomen en bestaanszekerheid van burgers (Europese Commissie 2020b; European Commission 2021b). We sporen ideeën en aannames over Europese solidariteit op in het beleid van de EU over bescherming van arbeid, inkomen en bestaanszekerheid naar aanleiding van de coronapandemie. We bestuderen solidariteit als grondslag van formeel beleid in drie concrete maatregelen van de EU, te weten:

- De centrale inkoop en herverdeling van COVID-19-vaccins onder landen en burgers
- Arbeidsmarktmaatregelen voor werktijdverkorting en tegemoetkoming aan loonkosten (het instrument SURE)
- Beleidsmaatregelen over de werk- en woonomstandigheden van grensoverschrijdende seizoenarbeiders in EU-lidstaten tijdens de coronacrisis

Drie onderzoeksvragen staan hier centraal:

- Welke vormen van solidair gedrag en intenties bestaan in Europese en internationale context op het gebied van de coronapandemie, en wat zijn de onderliggende motieven?
- Op basis van welke motieven zijn de drie coronamaatregelen op het gebied van bescherming van volksgezondheid en bescherming van arbeid, inkomen en bestaanszekerheid opgesteld?
- Voor welke groepen burgers en welke landen zijn de drie coronamaatregelen op het gebied van bescherming van volksgezondheid en bescherming van arbeid, inkomen en bestaanszekerheid opgesteld?

De eerste onderzoeksvraag behandelen we in hoofdstuk 2, en de andere twee in hoofdstuk 3. Voordat we de onderzoeksvragen behandelen – en daarmee de focus richten op Europees beleid en vormen van internationale en Europese solidariteit – zoomen we in de rest van dit hoofdstuk eerst uit. We gaan in op de vraag wat solidariteit eigenlijk inhoudt en welke vraagstukken over collectieve verzorging in de samenleving spelen. We bespreken achtereenvolgens verschillende conceptualisaties van solidariteit, diverse vormen van solidariteit en de relatie tussen solidariteit en in- en uitsluiting. We staan bijvoorbeeld stil bij vragen als: in welke mate worden afgebakende groepen of regio's ingesloten bij een vorm van solidariteit en welke groepen of regio's worden buitengesloten?

## 1.2 Vragen over collectieve ondersteuning in de samenleving

In het politieke en maatschappelijke debat worden geregeld zorgen geuit over hedendaagse solidariteit op lokaal, nationaal en internationaal niveau (Bredewold et al. 2018). We zien berichtgeving over solidariteit terug op verschillende terreinen. Zo blijkt prinses Amalia tijdens haar studie af te zien van haar uitkering uit solidariteit met andere studenten die het naar haar zeggen zwaar hebben (Waarlo 2021), worden regenboogvlaggen getoond uit solidariteit met de LHBTIQ+-gemeenschap (Van Marrewijk 2021), hangen burgers Oekraïense vlaggen en andere blauw-geel gekleurde lappen op, en verschuiven uitkeringen

binnen de sociale zekerheid langzaam van solidariteit naar meer selectiviteit (Pelgrim 2021). Solidariteit gaat over de verbinding en de afhankelijkheden tussen (groepen) personen. Solidariteitsvraagstukken raken zo ook vragen over de manier waarop een samenleving georganiseerd is. Bijvoorbeeld vragen over de mate van solidariteit tussen verschillende groepen in de samenleving zijn hier van belang. Niet alleen voor burgers onderling die elkaar kunnen helpen en ondersteunen, maar ook bij de inrichting en collectieve bekostiging van sociale voorzieningen zoals pensioenen, de zorg, bijstand, werkloosheidsuitkeringen, sociale huurwoningen etc. Daarbij komen verschillende concrete vraagstukken aan de oppervlakte. Wie heeft recht op hulp uit deze voorzieningen en om hoeveel hulp gaat het? Moet daar dan wel of geen tegenprestatie tegenover staan? En in welke mate is de rest van de bevolking bereid collectief de financiële lasten te dragen?

### 1.3 Definities van solidariteit

In onze studie hanteren we de volgende werkdefinitie van solidariteit: we omschrijven solidariteit als een groepsverschijnsel waarbij groepsleden bereid zijn om met elkaar te delen. Binnen de groep waarmee men solidair is, worden lasten en risico's gespreid door het herverdelen van hulpbronnen (Stjernø 2009). Voor deze werkdefinitie putten we uit diverse definities die in de wetenschappelijke literatuur worden aangedragen. Kenmerkend aan deze definities is dat solidariteit gaat om een groepsverschijnsel, waarbij groepsleden zich met elkaar verbonden voelen en bereid zijn om met elkaar te delen. Zo omschrijft de Beer (2004: 27) solidariteit kortweg als 'positieve lotsverbondenheid: wie solidair is met een ander, geeft om het wel en wee van die ander'. En Jans (2014: 3) definieert solidariteit als 'de bereidheid om met elkaar te delen en te herverdelen vanuit een gevoel van lotsverbondenheid en loyaliteit'. Het gevoel van verbondenheid met anderen zien we ook terug in de wijze waarop solidariteit vaak gehanteerd wordt in het alledaagse taalgebruik. Zo omschrijft Van Dale solidariteit als 'het gevoel van een-zijn met anderen; saamhorigheid'. Vanuit een analytisch oogpunt kiezen wij ervoor om in onze werkdefinitie van solidariteit in te zoomen op de bereidheid om met elkaar te delen en te herverdelen. Gevoelens van verbondenheid en het gevoel van een-zijn met anderen, beschouwen we daarbij als een drijfveer voor solidair gedrag en solidariteitsopvattingen. Het delen van lusten en lasten onder groepsleden én de onderliggende verbondenheid en groepsidentificatie zijn twee verschillende dingen. Door dit analytische onderscheid kunnen we de rol van groepsidentiteiten als een conditie voor solidariteit nader bestuderen. Zoals we in [paragraaf 1.4](#) nader zullen omschrijven, zijn groepsidentiteiten in hedendaagse, complexe samenlevingen fluïde en meervoudig. In een vervolgonderzoek zullen we daarom nagaan in welke mate verschillende groepsidentiteiten solidariteit kunnen versterken of beperken.

Waar de hiervoor aangehaalde Van Dale definitie van solidariteit vooral de affectieve component behelst, zullen wij ons in onze werkdefinitie van solidariteit focussen op een institutioneel perspectief van herverdeling van hulpbronnen, lusten en lasten. De herverdeling van hulpbronnen vanwege een behoefte aan een vorm van ondersteuning en het verschil in toegankelijkheid van hulpbronnen staat centraal in verschillende definities en wordt veelal aangeduid als welvaartssolidariteit (Banting en Kymlicka 2017; Lahusen en Grasso 2018). Welvaartssolidariteit omvat verschillende vormen van steun die gericht is op het helpen van elkaar. Deze ondersteuning is gericht op een groep waar je deel van uitmaakt of waar je via relaties tussen groepen mee verbonden bent (Starke 2021). Deze betekenis van solidariteit is sterk verwant met sociale cohesie (Tinga en Verbraak 2000). Via herverdeling van bijvoorbeeld hulpmiddelen zoals geld, tijd of sociaal kapitaal kunnen maatschappelijke doelen zoals een goede volksgezondheid en toegankelijkheid van medische zorg nagestreefd worden op zowel nationaal als internationaal niveau. Het concept solidariteit heeft, zowel in het alledaagse gebruik van de term als in de wetenschappelijke literatuur, ook vaak een normatieve lading. Het verwijst dan bijvoorbeeld naar opvattingen over een rechtvaardige verdeling van rechten en plichten en manieren om een rechtvaardige samenleving te realiseren (Tinga en Verbraak 2000). Bijvoorbeeld het streven naar een situatie die ten gunste is van iedereen in een samenleving via herverdeling (Olsen 2017).

Hieruit blijkt dat solidariteit soms betrekking kan hebben op gedrag en soms op onderliggende gevoelens en opinies. In de literatuur is er dan ook discussie over de vraag of solidariteit een gevoel, opvatting of uiting van gedrag is. Ook is er discussie over de rol van eigen belang: wordt er vooraf een actie terugverwacht door een geveer bij een (eventueel hypothetische, latere) behoefte aan hulp (eigen belang) of is



wederkerigheid niet belangrijk? Verwachtingen hierover kunnen zowel gaan over informele als formele steun die of vrijwillig kan zijn of op bindende rechten en verplichtingen betrekking heeft (Lahusen en Grasso 2018: 5). Kortom, solidariteit kent meerdere dimensies en invalshoeken, is op veel verschillende situaties van toepassing en kan daarmee ook verschillende dingen betekenen voor verschillende (groepen) mensen. Om het begrip verder af te bakenen, zullen we in de volgende paragraaf diverse vormen van solidariteit omschrijven.

## 1.4 Vormen van solidariteit

Zoals we gezien hebben, is solidariteit een breed verschijnsel. In de literatuur worden verschillende vormen van solidariteit onderscheiden, die we hierna kort bespreken. Uit [paragraaf 1.2](#) blijkt dat solidariteit soms betrekking kan hebben op gedrag en soms op onderliggende gevoelens en opinies.

### 1.4.1 Mechanische versus organische solidariteit

Durkheim (1997 [1893]) introduceerde het onderscheid tussen mechanische en organische solidariteit. De eerstgenoemde vorm van solidariteit kwam vroeger vooral tot stand in kleinere gemeenschappen waarin mensen elkaar regelmatig zagen, elkaar kenden en dezelfde achtergrond deelden. Hechte verbindingen tussen gelijkgezinden faciliteerden wederkerigheid, omdat mensen elkaar beter begrepen en elkaars handelen beter konden monitoren. Buitenstaanders werden daarentegen gewantrouwd en buitengesloten. Tegenwoordig zijn de omstandigheden anders. Sociale contacten zijn onpersoonlijker en vaker eenmalig en/of vinden plaats tussen mensen met zeer verschillende achtergronden. Toch komt solidariteit ook nu vaak voor – al dan niet gestimuleerd of afgedwongen door maatschappelijke instituties (bv. overheid, economie en marktpartijen) (Baldassari 2020; Henrich en Muthukrishna 2021). In de wetenschap wordt dit een verschuiving van mechanische solidariteit naar organische solidariteit genoemd; ofwel van een maatschappij waarin sprake is van weinig sociale gelaagdheid naar een maatschappij met toenemende sociale differentiatie, waarin de sociale druk afneemt (Durkheim 1997 [1893]; Portes en Vickstrom 2011). Mechanische solidariteit komt volgens Durkheim eerder tot stand in een situatie met hoge sociale dichtheid en lage sociale diversiteit. Dit zou vooral voorkomen in pre-moderne samenlevingen waar geringe arbeidsdeling leidt tot weinig differentiatie, een sterk collectief bewustzijn, grote gelijkheid en sterke sociale pressie tot conformisme. In moderne samenlevingen zou eerder sprake zijn van organische solidariteit omdat mensen afhankelijker van elkaar zijn geworden door vergaande arbeidsdeling. Door sterke arbeidsdeling en specialisatie kennen dergelijke moderne samenlevingen grotere sociale differentiatie, meer individualiteit, grotere ongelijkheid en minder sociale druk. Volgens een geromantiseerd beeld van het hechte dorpsleven zou vandaag de dag mechanische solidariteit alleen nog voorkomen in hechte homogene dorps- of buurtgemeenschappen.

### 1.4.2 Directe versus indirecte solidariteit

Een tweede onderscheid dat gemaakt wordt in de literatuur is het onderscheid tussen directe en indirecte solidariteit. Dat wil zeggen het onderscheid tussen solidariteit tussen burgers onderling en collectief georganiseerde solidariteit. Een voorbeeld van directe solidariteit is het verlenen van hulp aan naasten. In Nederland wordt de laatste jaren een sterk beroep gedaan op deze vorm van solidariteit, bijvoorbeeld door de oproep tot meer zelfredzaamheid en inzet van het eigen sociale netwerk bij zorg voor ouderen (Bredewold et al. 2018). Directe solidariteit kan ook tot uitdrukking komen via gevoelens, emoties en houdingen ten aanzien van andere groepen. Deze gevoelskant van solidariteit, waarbij men zich affectief verbonden voelt met anderen en emoties als sympathie en medeleven een rol spelen, kan bijvoorbeeld weerspiegeld worden in houdingen ten aanzien van kwetsbare groepen of ontvangers van steun. Directe solidariteit kan ook bestaan uit politieke solidariteit (Koos 2019). Politieke solidariteit is gericht op representatie van groepen in de samenleving, bijvoorbeeld door demonstraties. Deze vorm van collectieve actie richt zich vooral op beïnvloeding in het politieke systeem. Directe solidariteit wordt ook wel aangeduid als actieve, microlevel solidariteit (Newman en Tonkens 2011; Starke 2021).

Bij indirecte solidariteit, ofwel collectief georganiseerde solidariteit, gaat het om de balans tussen rechten en plichten tussen het collectief en het individu (Tinga en Verbraak 2000). Herverdeling is dan collectief georganiseerd door publieke instituties, bijvoorbeeld door de landelijke overheid. Via een formeel verband wordt hulp geboden, waarbij deelnemers met elkaar verbonden zijn in een collectieve organisatie.

Een voorbeeld is het stelsel van regels en voorzieningen die gefinancierd worden vanuit sociale premies en belastingen. Indirect geven burgers hiermee steun aan andere, anonieme burgers. Een ander voorbeeld zijn de financiële bijdragen van de Nederlandse overheid aan ontwikkelingshulp op internationaal niveau. Indirecte solidariteit vormt een publiek element van collectieve verzorging en wordt ook wel omschreven als passieve solidariteit of als macrolevel solidariteit (Starke 2021).

### **1.4.3 Informele of warme solidariteit versus formele of koude solidariteit**

Het onderscheid tussen directe en indirecte solidariteit komt sterk overeen met het door De Beer (2004) geïntroduceerde onderscheid tussen informele, ook wel warme solidariteit genoemd en formele of koude solidariteit. Kenmerkend hierbij is het onderscheid tussen solidariteit met concrete, aanwijsbare personen voor wie men warme gevoelens toont versus solidariteit met anonieme derden. Bij warme, informele solidariteit gaat het dan om banden tussen gezinnen, families, vrienden, burens en collega's (Komter 2004). Het gaat hierbij dus altijd om directe solidariteit. Dit sluit ook aan bij een andere typologie van solidariteit, die te vinden is in de literatuur. Deze hanteert het begrip sociale solidariteit als een soort basisvorm (Koos 2019). Bij sociale solidariteit ligt de nadruk op de sociale relatie tussen deelnemers en lidmaatschap van de groep. Gevoelens van sympathie en (gedeelde) identiteit spelen hier bijvoorbeeld een rol (Starke 2021), maar solidariteit kan ook verder strekken dan de eigen groep of het eigen land. Bij formele of koude solidariteit gaat het om solidariteit met mensen die je niet persoonlijk kent, maar met wie je via instituties en verzorgingsstaatarrangementen toch verbonden bent.

### **1.4.4 Wederkerige of horizontale solidariteit versus eenzijdige of verticale solidariteit**

Tot slot maakt De Beer (2004) onderscheid tussen wederkerige (horizontale) solidariteit waarbij men iets verwacht terug te krijgen, en eenzijdige (verticale) solidariteit waarbij dat niet het geval is. Burenhulp wordt door De Beer gezien als een voorbeeld van informele, warme en wederkerige solidariteit, terwijl zorg voor de kinderen gezien wordt als informele, warme en eenzijdige solidariteit. Bij formele, koude en wederkerige solidariteit kan het gaan om verzekeringen, terwijl het bij formele, koude en eenzijdige solidariteit kan gaan om bijstand of ontwikkelingshulp.

Naast formele of informele solidariteit en horizontale of verticale solidariteit wijzen De Beer en Koster (2009) op drie andere aspecten, waardoor zij in totaal op vijf dimensies uitkomen. Is solidariteit vrijwillig of wordt ze afgedwongen door de overheid of medeburgers? Komt ze tot uiting in het verstrekken van geld (uitkeringen, toelages, leningen), tijd (bv. persoonlijke verzorging, de boekhouding voor iemand doen) of in natura (bv. boodschappen die men van de voedselbank krijgt)? En wat is de reikwijdte ervan: is men primair solidair met verwanten, de bredere familie- en vriendenkring, collega's, de eigen buurt of stad, landgenoten of de gehele wereld?

### **1.4.5 Nationale en internationale solidariteit**

Solidariteit kan zich op verschillende niveaus afspelen. Solidariteit kan zich voordoen binnen een kleine, lokale gemeenschap, maar ook op nationaal niveau tussen zeer diverse groepen van burgers, die al dan niet via opgelegde verzorgingsstaatarrangementen solidair met elkaar zijn. Tot slot is solidariteit niet gebonden aan landsgrenzen en kan men zich verbonden voelen met het lot van mensen elders. Solidariteit kan zelfs vanuit het oogpunt van fundamentele gelijkheid van alle mensen gezien worden als de gedeelde ambitie om gelijke rechten te realiseren en ongelijkheden tegen te gaan op wereldwijde schaal. Solidariteit strekt dan verder dan de landsgrenzen tot globale, wereldwijde solidariteit (Tinga en Verbraak 2000: 255). De grootte van de solidariteitsgroep verschilt, waarbij ongeacht de grootte van de groep inherent zowel mensen ingesloten als uitgesloten worden van solidariteit. Groepen reiken van interpersoonlijk contact binnen informele groepen (cliques) tot formele organisaties, natiestaten, regio's of de wereld, waarbij de groepsgrootte en mate van anonimiteit toeneemt, evenals geografische en sociale afstand (Lahusen en Grasso 2018; Starke 2021).

## **1.5 Solidariteit en in- en uitsluiting**

Bij solidariteit horen veelal positieve connotaties, zoals medeleven hebben met een ander, de ander een helpende hand bieden, enzovoort. Toch is het belangrijk om vast te stellen dat bij solidariteit altijd de vraag speelt met wie men solidair is en daardoor ook de vraag met wie niet. Solidariteit gaat dus altijd

gepaard met insluiting van bepaalde groepen mensen en uitsluiting van anderen. Mensen met wie we ons verbonden voelen, horen erbij en mogen meedoen en delen. Het tegenovergestelde van deze sociale insluiting is de sociale uitsluiting van anderen, met discriminatie als een extreme vorm van uitsluiting. Anderen horen er niet bij en worden als buitenstaander of vreemden beschouwd. Daardoor mogen zij niet meedoen en hebben ze geen of minder recht op voorzieningen, emotionele steun of medeleven. Zoals De Beer (2004: 27) aangeeft, is solidariteit in principe selectief: 'Wie solidair zegt te zijn met iedereen, is in feite solidair met niemand. Solidariteit gaat altijd samen met insluiting van bepaalde mensen in de eigen kring en uitsluiting van anderen.'

In de literatuur wordt de afbakening van solidariteit veelal gekoppeld aan de mate waarin een persoon, groep, of land als *deserving* (verdienstelijk) wordt gezien in de ogen van de hulpgevende. Het basisprincipe van *deservingness* stelt dat mensen hun solidariteit richten op degenen die hulp verdiend hebben (empathie opwekkend), maar hulp weigeren aan anderen die niet als *deserving* worden gezien (De Swaan 1988; Van Oorschot 2000, 2006). Met andere woorden: of men vindt dat iemand wel of geen recht maakt op steun, begrenst de kring met wie men solidair is. Vijf principes zijn hier relevant:<sup>1</sup> de mate van i) nood, ii) eigen controle over de situatie, iii) dankbaarheid, iv) wederkerigheid, en x) overlap in identiteit tussen gever en ontvanger van hulp (Meuleman et al. 2020; Van Oorschot et al. 2017). Ten eerste zouden mensen meer bereid zijn tot solidariteit wanneer de nood bij de hulpbehoevende hoger ligt. Daarbij is ten tweede echter van belang dat individuen eerder zijn geneigd tot solidariteit wanneer men buiten eigen schuld of controle om hulpbehoevend is geworden. Mensen zijn bijvoorbeeld eerder bereid iemand te helpen die werkloos is geworden door de gevolgen van een economische crisis, dan iemand die door eigen toedoen is ontslagen. Kortom: solidariteit is volgens deze lijn grotendeels conditioneel op het feit dat men het idee heeft geen moreel wangedrag te belonen. Daarnaast kan de (verwachte) reactie van de ontvanger van solidariteit belangrijk zijn. Naast het zien van dankbaarheid, is men eerder geneigd iemand te helpen van wie we in het verleden zelf hulp hebben gehad, of die zich hebben ingezet voor anderen. Maar ook als we denken dat de hulpontvangende mogelijk in de toekomst een wederdienst zal bewijzen als wij zelf steun nodig hebben (Romano et al. 2021). Verwachtingen hierover kunnen gaan over informele en formele steun, die zowel vrijwillig als op basis van bindende rechten en verplichtingen kan zijn (Lahusen en Grasso 2018). Ook spelen gevoelens van verbondenheid en (gedeelde) identiteit hier een belangrijke rol (Starke 2021). Solidariteit met anderen zou eerder op te brengen zijn wanneer men zich in sterkere mate identificeert met de ander (Bader en Keuschnigg 2020; Bernhard et al. 2006; Romano et al. 2021).

Wie behoort tot de eigen groep en wie niet? In de sociale psychologie spreekt men van processen van sociale identificatie en contra-identificatie (Brown 2000): tot welke sociale groep reken je jezelf en met welke sociale groepen identificeer je jezelf niet? Door het construeren van groeps grenzen en het vergelijken van de vermeende of waargenomen kenmerken van de eigen en andere groep (*ingroup* en *outgroup*), ontstaat een sociale identiteit. Dat wil zeggen dat deel van iemands persoonlijke identiteit dat tot stand komt omdat men zich definieert als lid van een of meerdere sociale groepen (Tajfel 1981). Sociale identiteiten zijn in de hedendaagse complexe samenleving meervoudig, contextafhankelijk en fluïde. Burgers kunnen zichzelf zien als lid van meerdere, doorsnijdende groepen. Men kan zichzelf bijvoorbeeld zien als jong en Europeaan of als oud en Nederlander, zichzelf juist niet tot een binaire groep rekenen of juist tot beide (bv. zich zowel Nederlander als Europeaan voelen). Welke van de vele sociale identiteiten op een bepaald moment meer naar de voorgrond treedt, is afhankelijk van de concrete situatie of context. In een werkomgeving kan iemand zich vooral als professional of leidinggevende definiëren, terwijl in de thuissituatie vooral de identiteit als ouder en partner naar voren treedt. Naast identiteit kunnen objectieve of vermeende groepsbelangen daarbij een sterke rol spelen. Het is gemakkelijker solidair te zijn met groepsleden die gemeenschappelijke belangen hebben. En omgekeerd, wanneer men denkt dat leden van een andere groep andere belangen hebben dan de eigen groep, zal solidariteit eerder begrensd zijn (Baldassarri en Abascal 2020). Toenemende verscheidenheid aan sociale identiteiten – en vaak daarmee samenhangende belangen – maakt solidariteit dus mogelijk complexer (Schaeffer 2013). Bij concrete beleidskwesties kunnen verschillende sociale identiteiten dominant zijn. Zo kan in de discussie over de hervorming van het pensioenstelsel vooral de identificatie met leeftijds-groepen of generaties dominant zijn, terwijl bij vaccinatiebeleid de identificatie als gezond of kwetsbaar persoon dominant kan zijn.

## 1.6 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk hebben we diverse vormen van – en condities voor – solidariteit geschetst. Met deze vormen en condities in het achterhoofd zoomen we in deze publicatie in op vormen van Europese solidariteit en illustreren dit in de vervolghoofdstukken aan de hand van de coronapandemie. Om te verkennen of en welke internationale solidariteitsvragen relevant zijn naar aanleiding van de coronapandemie hebben we wetenschappelijke, internationale literatuur verkend en een analyse gemaakt van beleidsdocumenten van de Europese Commissie (EC). We belichten Europese solidariteit vanuit de beleidsresponsen van de Europese overheid. Dit doen we voor de twee fasen van de pandemie: i) de start van de pandemie (startperiode pandemie) en ii) de periode vanaf voorjaar en zomer 2020, gericht op het beperken van de sociale en economische gevolgen van de pandemie (herstelperiode pandemie).

In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van vormen van Europese solidariteit en passen dit toe op de coronapandemie. In hoofdstuk 3 verdiepen we ons in concreet beleid van de EU om de volksgezondheid en bestaanszekerheid van burgers te beschermen tijdens de coronacrisis. In hoofdstuk 4 reflecteren we op solidariteit als politieke keuze tijdens de coronapandemie. Bijvoorbeeld solidariteit als een waarde om beleidskeuzen te maken. Of om beleid te maken ter bevordering van solidariteit tussen groepen burgers en/of landen. Relevante vragen bij nationale of Europese beleidsvorming bij maatschappelijke uitdagingen die nationale grenzen overstijgen, zoals de coronapandemie, zijn: welke risico's en lasten deel je (als samenleving vanuit beleid en burgers), tot wie richt je je en vanuit welke overweging? In hoofdstuk 5 tot slot vatten we dit onderzoek samen.

---

## Kader 1.1 Wat volgt na deze publicatie in het kennisdossier ‘Solidariteit onder Nederlanders’?

Bij de coronacrisis, de impact van klimaatveranderingen en internationale migratie vindt het merendeel van Nederlandse burgers dat internationale samenwerking en gecoördineerde actie noodzakelijk en wenselijk is. Deze grensoverschrijdende kwesties vragen dus zo bezien om een gecoördineerde, gezamenlijke oplossingsrichting van nationale regeringen. Nederland alleen, of elk ander land, kan zelfstandig de gevolgen van grensoverschrijdende kwesties niet geheel oplossen. Om inzicht te krijgen in perspectieven voor een nationale en internationale aanpak van grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken en in de condities waaronder verschillende groepen Nederlandse burgers bereid zijn tot internationale solidariteit zal het SCP de komende jaren onderzoek doen naar internationale solidariteit. In het huidige rapport onderzoeken we in hoeverre overwegingen van (internationale) solidariteit aannames zijn die ten grondslag liggen aan internationaal herverdelingsbeleid. Ook kijken we naar de mate waarin dit beleid een beroep op internationale solidariteit doet. Dit doen we aan de hand van de coronapandemie als casus voor Europees beleid. In het geval van de coronapandemie werd de rol van de EU nog zichtbaarder, ook voor burgers die niet op de hoogte zijn van de rol in en de invloed ervan op hun dagelijkse leven. De coronapandemie belichtte de afhankelijkheden tussen de EU en nationale regeringen onderling.

In latere publicaties richten we ons op het burgerperspectief en onderzoeken we waarom groepen burgers meer of minder bereid zijn tot (internationale) solidariteit en onder welke condities deze solidariteit versterkt of verzwakt wordt. We zullen het publieke draagvlak voor solidariteitsbeleid beschrijven en verklaren en onderzoeken in welke mate burgers dit beleid als legitiem ervaren. Deze onderzoekslijn naar (internationale) solidariteit raakt daarmee diverse andere nog lopende studies van het SCP. We noemen hier met name het onderzoek naar verschuivende verantwoordelijkheden. Dit onderzoek richt zich op de visies van overheid en burgers op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers voor actuele maatschappelijke opgaven. Ook raakt het onderzoek naar (internationale) solidariteit het nog lopende SCP-onderzoek naar de mensbeelden die (lokale, nationale en internationale) overheden hanteren in hun beleidsparadigma's en de mate waarin deze aansluiten bij de ideeën en verwachtingen van burgers.

---

## Noot

- 1 In het Engels zijn deze principes samengevat in het acroniem CARIN: *control, attitude, reciprocity, identity* en *need*.

## 2 Europese solidariteit in het licht van de coronapandemie

Maja Djundeva en Renske Hoefman

### 2.1 Verwachtingen van Nederlanders over de Europese Unie

De coronapandemie gaf aanleiding tot (overwegingen rond) nieuwe vormen van samenwerking en elkaar helpen op een Europees en internationaal toneel. Hoewel een meerderheid van de Nederlandse deelnemers aan de Eurobarometer erop vertrouwd dat de EU de juiste beslissingen zal nemen in de context van de pandemie, lijken Nederlanders kritisch te zijn over de rol van de EU in het bestrijden van de coronapandemie (European Commission 2022b). Gegevens van de Eurobarometer in de periode 2020-2021 en in 2021-2022 suggereren dat minder deelnemers aan het onderzoek tevreden waren over de manier waarop de EU de coronacrisis had aangepakt dan over de aanpak van de nationale regering (European Commission 2022b, 2022c).<sup>1</sup> Uit eerder SCP-onderzoek is bekend dat ook in het algemeen de tevredenheid over de Europese democratie en politiek, net als het vertrouwen in de EU, gemiddeld genomen lager zijn dan de tevredenheid over de democratie en vertrouwen in Nederland (Dekker en den Ridder 2019; Den Ridder et al. 2021). Over het Nederlandse lidmaatschap van de EU is een groot deel van Nederlanders in het algemeen positief. Steun komt vooral voort uit het besef dat de EU voor een klein land als Nederland onvermijdelijk en noodzakelijk is, zowel economisch als geopolitiek. Zo is er bij grensoverschrijdende problematiek waardering voor een gezamenlijke visie. Burgers verwachten hier bijvoorbeeld een efficiënte uitvoering die leidt tot een rechtvaardige verdeling van lasten en baten (Dekker en den Ridder 2019).

Ondanks de steun voor gezamenlijk optreden bij grensoverschrijdende problematiek, is het niet vanzelfsprekend dat de specifieke uitvoering van gemeenschappelijk beleid overeenkomt met de ideeën en wensen van burgers in Nederland (Dekker en den Ridder 2019). Ook voorstanders van het lidmaatschap zijn kritisch over het Europese project. Kenmerkend zijn vooral (ogenschijnlijke) tegenstrijdigheden in de opvattingen van burgers over de rol van de EU. Men wil meer Europese regels, maar minder Europese bemoeienis (Dekker en den Ridder 2019). Voor de zogenoemde lusten van de EU – veiligheid, stabiliteit en oplossingen voor collectieve problemen die de landsgrenzen overstijgen – is er steun. Maar voor de lasten zoals de kosten van de EU en de ervaren bemoeienis is er minder steun. Het is belangrijk om hier te benadrukken dat het vaak niet duidelijk is wat burgers precies verstaan onder de EU of Europa. Gaat het om samenwerkende lidstaten of om Brusselse instellingen? En wat houdt samenwerking in, verlangen mensen naar (meer) gemeenschappelijk Europees beleid of willen ze dat er ook lossere samenwerkingsverbanden mogelijk zijn?

#### 2.1.1 Betekenis solidariteit binnen EU niet altijd duidelijk

In de EU kunnen lidstaten samenwerken. Afspraken tussen lidstaten over samenwerking zijn opgenomen in EU-verdragen, zoals het Verdrag over de werking van de EU (VWEU). Vanuit het beginsel van loyale samenwerking, opgenomen in het VWEU,<sup>2</sup> steunen lidstaten elkaar bij de vervulling van de taken van de EU (Joppe 2021). Echter, een lidstaat heeft geen juridische plicht om een andere lidstaat te helpen (Akin Ocak en Erhan 2021). Bij samenwerking tussen lidstaten in de EU is solidariteit een belangrijke pijler. In de literatuur wordt gewezen op het belang van artikel 222 van het VWEU,<sup>3</sup> gericht op solidariteit tussen EU-lidstaten: ‘Member States shall act jointly in the spirit of solidarity’ (Akin Ocak en Erhan 2021).<sup>4</sup> In wetenschappelijke artikelen lijkt er vooral overeenstemming te zijn over het bestaan en het belang van solidariteit in de EU. Zo zien sommige auteurs in de literatuur de bereidheid van de lidstaten en hun burgers om onderling risico’s te verdelen als cruciaal voor de toekomst van de EU (Baute et al. 2019). Wat solidariteit in de context van de EU precies betekent, is echter niet duidelijk. Zo ontbreekt een uniforme definitie van solidariteit in officiële EU-documenten en eveneens in uitspraken van het

Europese Hof over de toepassing van Europees recht. Er bestaat discussie over de vraag of solidariteit een waarde is en vooral een morele betekenis heeft of dat het een algemeen principe is met een meer direct juridisch gevolg (Joppe 2021). Dit gaat dan om gezamenlijke belangen, doelen en een vorm van gedeelde verantwoordelijkheid en wederkerigheid in de EU die verder strekt dan belangen van individuele lidstaten.

### 2.1.2 Europese solidariteit verschilt per beleidsterrein

In hoeverre solidariteit naast een morele betekenis ook een (directe) juridische betekenis heeft, hangt bovendien af van het specifieke beleidsterrein. Zo zijn verwijzingen naar solidariteit in Europese wetgeving over een beleidsterrein als migratie meer expliciet dan andere terreinen zoals de interne Europese markt (Joppe 2021). Ook steun voor Europese solidariteit door burgers in Europa kan verschillen per beleidsterrein. De resultaten van een survey-experiment in verschillende EU-landen naar aanleiding van de coronacrisis laten het volgende zien. Als burgers beleidsopties voorgelegd krijgen, zijn ze meer bereid om solidariteit te tonen met andere EU-landen als het gaat om gezondheidszorg, dan om andere beleidsterreinen (Bremer et al. 2021). Ook andere studies in Duitsland en Nederland wijzen op meer bereidheid voor medische solidariteit met andere EU-landen door het sturen van mondmaskers en beademingsapparatuur naar andere EU-landen dan voor fiscale solidariteit tijdens de pandemie, bijvoorbeeld de uitgifte van gemeenschappelijke Europese obligaties (coronabonds) (Goldberg et al. 2021; Koos en Leuffen 2020).<sup>5</sup>

## 2.2 Verschillende vormen van Europese solidariteit

Europese solidariteit kent verschillende vormen (Joppe 2021). Dit kan zowel solidariteit zijn via instituties (indirecte solidariteit) als via burgers of het maatschappelijk middenveld (directe solidariteit). Als we focussen op solidariteit via (Europese) overheden, dan is een driedeling te maken (Akin Ocak en Erhan 2021):

- 1 Nationale solidariteit gericht op inwoners binnen een lidstaat, bijvoorbeeld het inkopen van vaccins door een nationale overheid en verdeling onder de eigen bevolking.
- 2 EU-lidstaten-solidariteit gericht op de (relatie tussen) landen, bijvoorbeeld centraal inkopen van vaccins door de EU en verdelen onder de lidstaten.
- 3 Transnationale solidariteit dat zich verhoudt tot inwoners van de EU, bijvoorbeeld het beschermen van het reizen en werken van burgers in de gehele EU tijdens de pandemie.

### 2.2.1 Nationale solidariteit

De coronapandemie raakte de levens van veel burgers, zowel in Nederland als in andere landen. In het begin van de crisis waren veel spontane uitingen in Nederland een vorm van solidariteit, zoals we beschreven in hoofdstuk 1 als actieve, microlevel solidariteit (zie [§ 1.4.2](#)). Voorbeelden hiervan zijn de solidariteitsacties die zich richten op het verlenen van praktische hulp zoals boodschappen doen voor burens en warme maaltijden verzorgen voor hulpbehoevende burgers (De Klerk et al. 2020). Ook financiële contributies aan bijvoorbeeld Giro555, acties en inzamelingsacties voor mensen die in het bijzonder waren geraakt door de coronapandemie (zowel in Nederland als in het buitenland) vallen onder zogenoemde directe solidariteit. Daarentegen beschouwen we de maatregelen die nationale regeringen hebben ingevoerd om de verspreiding van het coronavirus in te dammen en patiënten met covid-19 te verzorgen als vormen van indirecte solidariteit. Hetzelfde geldt voor de (herstel)maatregelen om economische en sociaal-maatschappelijke gevolgen te beperken. Hier gaat het over collectief georganiseerde solidariteit door de nationale overheid.

### 2.2.2 EU-lidstaten-solidariteit

EU-lidstaten-solidariteit betreft het delen van economische en sociale risico's tussen EU-lidstaten door netto financiële overdrachten naar minder ontwikkelde en door crises getroffen landen binnen de EU (Sangiovanni 2013). EU-lidstaten-solidariteit richt zich vaak op een grote groep van personen die elkaar niet persoonlijk kennen, maar die verbonden zijn via een geïnstitutionaliseerde vorm van solidariteit (Starke 2021). Door het betalen van belastingen dragen EU-burgers bij aan Europese solidariteit die plaatsvindt via financieel herverdelingsbeleid. Dit kan via het Europese Stabiliteitsmechanisme. Financiële herverdeling vindt ook plaats via Europese structuurfondsen binnen het EU-cohesiebeleid (van economische, sociale en territoriale samenhang) gericht op het verkleinen van ongelijkheden in ontwikkeling van regio's in de EU (Dietzen 2020; Kolodziejski 2020).

Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen bespreken in de beleidsanalyse van drie casussen van Europees beleid tijdens de pandemie, is de tijdelijke financiële steun van de EU voor lidstaten om risico's op werkloosheid tijdens de coronacrisis te beperken een voorbeeld van EU-lidstaten-solidariteit. Een ander voorbeeld is het centraal inkopen van COVID-19-vaccins door de EU en de herverdeling van vaccins tussen lidstaten in de EU. De herverdeling van de middelen in deze voorbeelden (vaccins of geld) is collectief georganiseerd via de formele organisatie van de EU en haar lidstaten. De groep die de middelen ontvangt, kan hierbij verschillen. Zoals de voorbeelden laten zien, kunnen dit groepen burgers zijn in lidstaten, alle lidstaten of groepen lidstaten of bijvoorbeeld landen of regio's buiten de EU. In hoofdstuk 3 beschrijven we eveneens het delen van vaccins met landen buiten de EU als een vorm van (indirecte) internationale solidariteit door de EU of lidstaten.

### 2.2.3 Transnationale solidariteit

Transnationale solidariteit gaat om het toekennen van grensoverschrijdende (sociale) rechten aan EU-burgers (Sangiovanni 2013; De Witte 2015). Bij transnationale solidariteit is een belangrijk principe niet-discriminatie. EU-burgers die verhuizen naar een andere lidstaat, hebben daar dezelfde rechten en plichten als andere burgers. Het recht van burgers om overal in de EU te reizen, wonen en werken is hier van belang (rechten van vrij verkeer en verblijf van personen in de EU). Tijdens de coronapandemie kwamen daarnaast grensoverschrijdende (sociale) rechten van EU-burgers in gevaar. Bijvoorbeeld vanwege ingestelde reisbeperkingen die het vrij reizen van het ene naar het andere land in de EU belemmerden. Dit had ook gevolgen voor de bestaanszekerheid van EU-burgers die (wilden) werken in een ander EU-land dan hun herkomstland. Het toekennen van deze rechten om te reizen en werken in de EU aan alle EU-burgers wordt beschouwd als een andere vorm van Europese solidariteit; transnationale solidariteit (Sangiovanni 2013; De Witte 2015).

## 2.3 Meer gevoelens van solidariteit én zorgen om gebrek aan uiting van solidariteit

Vanuit de literatuur is bekend dat crisissituaties, zoals de crisis in de eurozone, zowel een kans als een bedreiging kunnen vormen voor solidariteit in Europa (Koos 2019). Zo wordt de coronacrisis door sommigen omschreven als een stress-test voor Europese solidariteit (Roloff 2020). Uit empirische studies blijkt dat voorkeuren van burgers voor EU-solidariteit afhangen van het type crisis. Onderzoek in elf EU-landen laat zien dat mensen meer solidair zijn bij een natuurramp dan bij een crisis die wordt toegeschreven aan nalatigheid, beleidsfouten of structurele of institutionele tekortkomingen, zoals een staatsschuldencrisis (Bremer en Genschel 2020). Volgens Genschel en Hemerijck (2018) zijn natuurrampen passend voor Europese solidariteit, omdat dergelijke rampen exogene oorzaken hebben. Daarbij speelt de schuldvraag minder. Ook zijn ze (naar verwachting) eenmalig – dus eventuele overdrachten en verplichtingen tussen EU-landen worden beperkt tot korte termijn. Een studie in Duitsland en Griekenland laat zien dat burgers voornamelijk Europese solidariteit steunen voor pandemiescenario's (Katsanidou et al. 2021). Steun voor Europese solidariteit is gering wanneer de EU-lidstaten te maken hebben met een hoge migratiedruk (Katsanidou et al. 2021) of nationale schulden (Genschel en Hemerijck 2018). Ook is, volgens een opiniepeiling gehouden in dertien EU-landen in mei 2020, transnationale solidariteit tijdens een pandemie relatief groter dan tijdens een economische crisis of een groot aantal inkomende asielzoekers (Bremer en Genschel 2020).

Sommigen beargumenteren dat de coronapandemie een op crises gebaseerde rationale voor Europese solidariteit heeft aangewakkerd (Baute en De Ruijter 2021). Tijdens het begin van de coronapandemie signaleerden enkele onderzoekers echter ook een gebrek aan Europese solidariteit (Roloff 2020; Wang 2021). Zo bleef de roep van Italië aan de EU om hulp bij de uitbraak van het coronavirus in de regio Lombardije in februari 2020 volgens sommigen te lang onbeantwoord. Ook was er spanning over de oproep voor financiële steun door enkele zuidelijke EU-lidstaten zoals Italië en Spanje. Daarnaast was er weerstand door noordelijke lidstaten vanwege risico's voor financieel beheer en de wens voor hervormingen op dit gebied (Lovec 2020). Sommige Europese landen, waaronder Nederland,<sup>6</sup> onderschrijven een algemene Europese strategie, maar pleiten vaak voor beperkte risicoverdeling tussen EU-landen. In het begin van de coronacrisis waren deze landen voorstander van een gezamenlijke crisisaanpak,



maar stelden ze voor om alleen reeds bestaande instrumenten te gebruiken zoals het European Stability Mechanism (ESM) om de crisis te bestrijden (Lobo 2020; Frugal Four 2020). In de literatuur werd dit enerzijds als nationaal protectionisme bestempeld (Katsanidou et al. 2021) en anderzijds als conditionele solidariteit tussen EU-lidstaten (Lobo 2020; Holesch 2021; Jasiiecki 2021; Jones 2021).

## 2.4 Onzekerheid en verschil in urgentie

Naast kritiek op de afwachtende houding van de EU wijzen auteurs ook op een gebrek aan effectief handelen en coördinatie op het gebied van verspreiding en gevolgen van COVID-19 op Europees niveau (Kovac et al. 2020; Logar en Alessandro 2021; Safradin et al. 2021; Wolff en Ladi 2020; ). Er was onduidelijkheid over wie welke beslissingen zou moeten nemen. Dit kwam onder andere door de gelaagde structuur van beleidsvorming in de EU met verantwoordelijkheden voor zowel de EU als individuele lidstaten. Ook werd hier gewezen op het belang van een coördinerende rol van de EU, vanwege het risico op suboptimale maatregelen door lidstaten in het geval van grensoverschrijdende problematiek. Bovendien bestond er een risico op freeridersgedrag van landen of burgers. Bijvoorbeeld door te profiteren van de verminderde verspreiding van het virus in Europa, omdat voorzieningen in andere landen sloten zonder contactbeperkingen in eigen land (Kovac et al. 2020). Kollias en Zouboulakis (2020) beargumenteren dat de discussie hierover werd verscherpt door – vooral in het begin van de pandemie – de hoge mate van onzekerheid over het verloop en de impact op de economie en de samenleving in verschillende lidstaten en de onzekerheid over de effectiviteit van maatregelen.

### 2.4.1 Vooral lidstaten aan zet tijdens begin van de pandemie

De pandemie was vooral in het begin een gezondheidscrisis en er waren vragen over de rol van de EU op het gebied van publieke gezondheid. Dit kwam doordat gezondheidszorg vooral binnen het domein van de nationale overheden valt (Akin Ocak en Erhan 2021; Lovec 2020; Roloff 2020; Safradin et al. 2021; Wolff en Ladi 2020). De EU had tijdens de eerste fase van de coronacrisis beperkte beleidsopties beschikbaar en geen autoriteit of infrastructuur voor een gecentraliseerde beleidsrespons om zelf medische zorg te bieden en EU-burgers te beschermen tijdens de pandemie (De Ruijter et al. 2020; Lovec 2020; Roloff 2020; Wolff en Ladi 2020).

EU-lidstaten hadden de beschikking over eigen beleidsinstrumenten die zij konden inzetten om de verspreiding van het virus te beperken en om hulp te bieden aan coronapatiënten (Lovec 2020). Zo vond ondersteuning op medisch gebied vooral bilateraal plaats tussen lidstaten onderling (European Commission 2021b). In deze periode waren er eveneens actieve inkoopstrategieën van beschermingsmiddelen door individuele of kleine groepen EU-lidstaten. De afzondering van landen was ook zichtbaar in (gedeeltelijke) sluiting van grenzen in de EU (Baldwin en Evenett 2020). Er werden bilateraal voorwaarden voor reizen tussen landen opgesteld, bijvoorbeeld over het onder voorwaarden kunnen passeren van de grens door seizoenarbeiders (Logar en Alessandro 2021). Een verbod op het uitvoeren van beschermingsmiddelen door Duitsland en Frankrijk tijdens een korte periode leidde bijvoorbeeld tot politieke spanningen tussen EU-lidstaten in maart 2020. Publiek opinieonderzoek tijdens het begin van de pandemie in zeven Europese landen, waaronder Nederland, laat zien dat een exportverbod op beschermingsmiddelen relatief weinig steun onder de bevolking in de zeven landen kreeg in vergelijking met andere maatregelen, zoals het verbieden van publieke bijeenkomsten of het sluiten van grenzen (Sabat et al. 2020). Deze studie wijst ook op verschillen tussen groepen burgers, met bijvoorbeeld meer steun onder ouderen dan jongeren voor het opleggen van exportrestricties.

### 2.4.2 Zorgen om protectionistisch beleid door lidstaten

Hoewel nationale maatregelen en bilaterale afspraken zinvol kunnen zijn om de bevolking en de werking van de interne markt in de EU te beschermen, wijzen diverse auteurs op de kritiek dat EU-lidstaten de eerste maanden van de pandemie vooral gericht waren op de problemen binnen hun eigen lidstaat en waarde hechtten aan het behouden van de status-quo (Akin Ocak en Erhan 2021; Bouckaert et al. 2020; Lovec 2020). Gedeeltelijke sluiting van grenzen en voorwaarden voor inreizen door lidstaten raken de basis van de EU van vrij verkeer van personen en het functioneren van de interne markt in de EU (Logar en Alessandro 2021; Townsend et al. 2020). Dit protectionistische beleid van lidstaten wordt in de literatuur omschreven als een vorm van economisch nationalisme tijdens de pandemie. Dit beleid had

effect op de mogelijkheid voor het reizen, werken en handeldrijven in de EU. Het raakte niet alleen groepen die eerder geraakt werden door grensbeleid zoals migranten en vluchtelingen, maar ook het recht op mobiliteit in de EU van alle EU-burgers (Akin Ocak en Erhan 2021; Safradin et al. 2021; Townsend et al. 2020; Wolff en Ladi 2020). De Europese Commissie uitte kritiek op het handelen van lidstaten om de gezondheid van hun burgers te beschermen door bijvoorbeeld de sluiting van grenzen en het opleggen van exportbeperkingen van beschermende middelen. De Commissie was kritisch op de versturende werking van deze maatregelen voor de interne markt in de EU (Akin Ocak en Erhan 2021).

### **2.4.3 Zorgen om protectionistisch beleid door de EU**

Ook andere vormen van corona-nationalisme worden omschreven in de literatuur. Bijvoorbeeld het actief inkopen van medische beschermingsmiddelen voor de eigen bevolking van een lidstaat in concurrentie met andere EU-lidstaten, met vaccinatie-nationalisme als welbekende term voor de acties van zowel individuele lidstaten als acties van de EU in de ontwikkeling, productie en beschikbaarheid van COVID-19-vaccins voor de EU (Bouckaert et al. 2020; Wang 2021). Eveneens wijst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op ongelijkheden tussen de EU en landen buiten Europa, en het belang van rechtvaardigheidsvraagstukken bij de internationale verdeling van publieke goederen tijdens de pandemie (waaronder vaccins) (WRR et al. 2022). Een recente meting van de Eurobarometer uit het voorjaar van 2022 wijst op enig verschil in de tevredenheid met de manier waarop de nationale regering de vaccinatiestrategie heeft aangepakt (50% is tevreden) versus de aanpak van de EU (45% is tevreden) (European Commission 2022a). In vergelijking met andere EU-landen vinden deelnemers aan het onderzoek in Nederland relatief minder vaak dat de EU een cruciale rol speelt in de toegang tot vaccins in Nederland (European Commission 2022a). In de literatuur wordt hier gewezen op de paradox van de EU die enerzijds oproept tot regionale solidariteit binnen Europa en anderzijds de uitwerking van Europees beleid op beschikbaarheid van vaccins buiten Europa, bijvoorbeeld op het gebied van exportbeperkingen van medische producten naar regio's buiten de EU (Wang 2021).

### **2.4.4 Oproep tot Europese solidariteit bij beperken maatschappelijke gevolgen**

De literatuur omschrijft een keerpunt in het beleid van de EU in het voorjaar en de zomer van 2020. Lovec (2020) stelt dat er in deze periode niet alleen aandacht was voor de gezondheids crisis, maar eveneens voor de verstrekkende economische en sociale gevolgen van de pandemie. Verschillen in impact door de crisis tussen EU-lidstaten – en visies over hoe te handelen – namen af in deze periode (Lovec 2020). De Commissie roept expliciet op tot Europese solidariteit tijdens de coronapandemie, zowel gericht op het tegengaan van verspreiding van COVID-19 en ondersteunen van ernstig getroffen Europese landen, als het voorkomen en afzwakken van negatieve sociaal-economische gevolgen van de coronapandemie (Europese Commissie 2020e; European Commission 2021b; Ladi en Wolff 2021; Wang 2021). In de literatuur worden de maatregelen van de EU die gericht zijn op het economisch herstel van de pandemie gezien als tekenen van hernieuwde, snelle en effectieve samenwerking in de EU en als uitwerkingen van Europese solidariteit en meer Europese integratie (Akin Ocak en Erhan 2021; Ladi en Wolff 2021; Lovec 2020; Morgan 2021; Roloff 2020; Wolff en Ladi 2020).

### **2.4.5 Europese samenwerking tijdens herstelperiode van de pandemie**

Deze fase in de pandemie kenmerkte zich door dialoog tussen EU-instellingen en lidstaten en compromisvorming tussen EU-lidstaten die eerder verschillende standpunten hadden over de noodzaak en voorwaarden voor financiële steun binnen de EU (Ladi en Wolff 2021; Lovec 2020). De EU verruimde de voorwaarden voor gebruik van bestaande beleidsinstrumenten. Daarnaast versoepelde de EU de eisen rondom financiële discipline van lidstaten. Ook volgden een gezamenlijke strategie voor de inkoop van medische beschermingsmiddelen – later ook vaccins – een uitbreiding van bestaande (crisis)instrumenten en een ontwerp van nieuwe crisisinstrumenten. Op de EU-top in juli 2020 bereikten lidstaten overeenstemming over het grootste herstellepakket in de geschiedenis van de EU, zoals het tijdelijke Europees Crisis- en Herstelpakket (NextGeneration EU (NGEU)) (Logar en Alessandro 2021; Roloff 2020; Timmerman en Oostveen 2020; Urquijo 2021). In de literatuur wijzigen sommigen op het verschuiven van de aandacht van de Commissie van financiële stabiliteit naar het stimuleren van economische groei of beperken van economische achteruitgang – en het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting van EU-burgers vanwege de coronacrisis (Kollias en Zouboulakis 2020; Safradin et al. 2021). Uit survey-onderzoek van de Eurobarometer blijkt dat meer dan de helft van de Nederlandse deelnemers vond dat

het herstelplan van de EU doeltreffend was om in te spelen op de economische gevolgen van de pandemie (European Commission 2022b).<sup>7</sup> Ongeveer de helft van de deelnemers aan dit onderzoek was van mening dat de EU een Europese strategie zou moeten uitstippelen om een soortgelijke crisis als de pandemie in de toekomst het hoofd te kunnen bieden.

## 2.5 Motieven voor Europese solidariteit tijdens coronapandemie

Tijdens de coronapandemie – en vooral in de fase van herstel – was er beleid, zowel vanuit de EU als vanuit individuele lidstaten, dat gezien kan worden als uitingen van Europese solidariteit. Lidstaten kunnen verschillende motieven hebben om deze uitingen te steunen of vorm te geven in concreet beleid. Ook burgers kunnen verschillende motieven hebben om dit beleid van de lidstaten of de EU te steunen. We bespreken hier enkele motieven die genoemd worden in wetenschappelijke studies naar de rol van de EU en EU-lidstaten tijdens de coronapandemie: i) wederkerigheid en eigen belang, ii) waarden, iii) sociaal en institutioneel vertrouwen, en iv) identiteit en verbondenheid. Ook belichten we kort de samenhang tussen opvattingen van burgers over Europese solidariteit en kenmerken van burgers, zoals kennis en interesse van burgers en opleidingsniveau.

### 2.5.1 Helpen omdat je er zelf baat bij hebt

Vanwege de complexiteit van Europees beleid en vaak hoge mate van onzekerheid is het voor een EU-lidstaat vooraf lastig in te schatten wat de gevolgen zullen zijn van deelname aan Europese solidariteit.<sup>8</sup> Bij Europese solidariteit is er hierdoor vaak sprake van wederkerigheid. Solidariteit komt dan niet alleen ten goede aan de ontvanger van solidariteit, maar ook aan de gever (Gerhards et al. 2019). Eigenbelang van lidstaten bij EU-lidstaten-solidariteit bestaat bijvoorbeeld uit het bieden van hulp, zodat bij een toekomstige eigen behoefte er hulp van de EU komt. Of andere EU-lidstaten helpen, omdat je als individueel lidstaat profiteert van een goed functionerend Europees samenwerkingsverband.

Ook onder burgers kan eigen belang meespelen bij opvattingen over Europese solidariteit (Armingeon 2021; Koos en Seibel 2019; Vasilopoulou en Talving 2020). Onderzoek in Oostenrijk tijdens de coronapandemie laat zien dat burgers meer geneigd zijn om andere EU-landen steun te verlenen als ervan overtuigd zijn dat dit op lange termijn voor hun eigen land gunstig is (Bobzien en Kalleitner 2020). Een online vragenlijstexperiment in augustus 2020 onder volwassenen in elf EU-lidstaten, waaronder Nederland, laat zien dat respondenten die zich er bewust van zijn dat zij in een land wonen met relatief hoge COVID-19 sterftcijfers, in het algemeen meer bereid zijn om anderen te helpen, dan respondenten die, zowel onterecht als terecht, denken dat de sterftcijfers relatief laag zijn in hun eigen land ten opzichte van het EU-gemiddelde (Aksoy Cevat et al. 2020).<sup>9</sup> Onderzoek in Duitsland over steun voor het opsturen van mondklappers en beademingsapparatuur naar andere landen in het begin van de coronapandemie laat zien dat respondenten minder solidair blijken te zijn wanneer ze vooraf geïnformeerd zijn over de eventuele nadelen van medische solidariteit voor de eigen regio (Koos en Leuffen 2020). Een andere studie laat zien dat burgers in relatief minder welvarende EU-landen minder bereid zijn om fiscale (oftewel financiële) solidariteit te steunen dan burgers in meer welvarende landen in de EU. De auteurs geven als verklaring dat in minder welvarende landen burgers solidariteit tussen EU-lidstaten niet als een collectieve verantwoordelijkheid beschouwen, maar veeleer als een verplichting voor de rijkere landen tot de minder welvarende landen (Vasilopoulou en Talving 2020). Hetzelfde blijkt uit onderzoek naar aanleiding van de coronacrisis (Martín en Román 2021).

### 2.5.2 Handelen vanuit waarden

Naast wederkerigheid en eigen belang als motief voor solidariteit wijst de literatuur op het belang van waarden als basis voor Europese solidariteit. Het nastreven van een gevoel van rechtvaardigheid is hier bijvoorbeeld relevant, zonder de expliciete verwachting dat solidariteit ook voordelen voor de gevers brengt (Bechtel et al. 2014; Gerhards et al. 2016; Gerhards et al. 2019). Survey-experimenten rondom de voorkeuren van burgers over verdeling van schaarse middelen tijdens de coronapandemie laten zien dat deze voorkeuren voor de wijze van het verdelen van medicijnen tussen landen samenhangen met egalitaire waarden, zoals de overtuiging dat de overheid maatregelen moet nemen om inkomensverschillen te verkleinen (Baute en de Ruijter 2021; Bremer et al. 2021). Uit dit keuze-experiment bleek dat respondenten uit Spanje, Duitsland, Frankrijk, Italië die egalitaire waarden koesteren, een sterkere

voorkeur hadden voor verdeling op basis van de mate van nood van een land in plaats een vaste hoeveelheid medicatie per land (Baute en De Ruijter 2021). Onder Nederlandse respondenten hing dit niet met elkaar samen. Dit onderzoek laat ook zien dat burgers met pro-EU-opvattingen een sterkere voorkeur hebben voor gezamenlijke EU-aankoop van alle geneesmiddelen.

Ook ander onderzoek laat zien dat een pro-Europese opvatting en linkse politieke oriëntatie in het algemeen samenhangen met meer voorkeur voor Europese solidariteit. In veel EU-landen zijn burgers die zich links positioneren van het politieke spectrum<sup>10</sup> vaker positief over solidariteit tussen EU-landen en de toegang voor burgers tot sociale rechten in andere EU-landen (Bremer et al. 2021; Kleider en Stoeckel 2019; Kuhn et al. 2020). Dit geldt dus ook voor financiële steun tussen EU-landen naar aanleiding van de coronacrisis in meerdere Europese landen (Baute en de Ruijter 2021; Bremer et al. 2021; Goldberg et al. 2021; Katsanidou et al. 2021; Koos en Leuffen 2020). Ondanks verschillen in steun tussen burgers met verschillende politieke opvattingen lijkt de bereidheid om samen de economische gevolgen van de pandemie te verzachten tijdens mondiale politieke en economische onzekerheid over het algemeen groot, ook als respondenten nogal somber zijn over de toekomst van de EU (Katsanidou et al. 2021).

### 2.5.3 Bijdragen omdat je jezelf verbonden voelt

In de literatuur worden ook de nationale en Europese identiteit benoemd als verklarende factor van verschillen in voorkeuren voor solidariteit (Miró 2021). Er is discussie over de invloed van (Europese) identiteit op Europese solidariteit (Triandafyllidou en Gropas 2015; Wodak en Boukala 2015). Identiteiten zijn veelzijdig en zij sluiten elkaar niet af – mensen kunnen tegelijkertijd sterk verbonden zijn met eigen land en met Europa. Bovendien tonen studies verschillende resultaten over de samenhang tussen nationale identiteit en Europese solidariteit. Nationale identiteit en saamhorigheid kan enerzijds gepaard gaan met voorkeur voor meer Europese integratie en anderzijds met voorkeur voor minder Europese solidariteit (Hooghe en Marks 2004; Kleider en Stoeckel 2019). Resultaten over de samenhang tussen identificatie met Europa en Europese solidariteit lijken eenduidiger. Verschillende studies laten zien dat mensen die zich sterk verbonden voelen met Europa meer geneigd zijn om Europese solidariteit te steunen. Dit is onder andere het geval als het gaat om EU-regelingen die gericht zijn op:

- Hervreiding en fiscale transfers naar andere landen (Baute et al. 2019; Ciornei en Recchi 2017; Kuhn et al. 2018; Lahusen en Grasso 2018; Verhaegen 2018).
- Sociale bescherming voor werklozen, zowel in andere EU-landen als EU-burgers in eigen land (Baute et al. 2019; Ciornei en Recchi 2017; Katsanidou et al. 2021; Kuhn en Kamm 2019).
- Invoering van een minimumloon in de hele EU (Baute en Meuleman 2020).
- Directe vormen van Europese solidariteit, zoals deelneming in protesten, gelddonaties en gericht consumentengedrag (Lahusen en Theiss 2019; Nicoli et al. 2020).

Tot nu toe is er nauwelijks onderzoek gedaan naar de rol van verbondenheid met Europa en andere Europese landen voor Europese solidariteit tijdens de coronapandemie.

### 2.5.4 Steunen vanuit vertrouwen

In de literatuur wordt daarnaast de rol van vertrouwen in anderen, de samenleving als geheel en instituties bij Europese solidariteit tijdens de coronapandemie benoemd. Een studie die is uitgevoerd in Duitsland, Italië en Roemenië laat zien dat hoog sociaal en institutioneel vertrouwen samenhangen met meer steun voor een gemeenschappelijke reactie vanuit de EU als het gaat om de bestrijding van de gevlogen van corona (Bauhr en Charron 2021). Ook ander onderzoek naar vertrouwen in de instellingen van de EU tijdens de coronacrisis laat zien dat naarmate mensen meer vertrouwen in de EU hebben, ze ook meer voorstander zijn van fiscale en medische solidariteit (Goldberg et al. 2021).

### 2.5.5 Rol van kennis, interesse en opleidingsniveau van burgers

Als het gaat over Europese solidariteit tijdens de coronacrisis, weten we heel weinig over de invloed van de kennis van burgers, bijvoorbeeld over de werking van beleid of politiek, op de voorkeur voor Europese solidariteit. In de literatuur over solidariteit vinden we de veronderstelling dat meer kennis over solidariteit – met name over de voordelen voor individuen of de samenleving – samenhangt met voorkeur voor meer solidariteit (Lahusen en Theiss 2019; Goldberg et al. 2021). Vooral in transnationale gemeenschappen zoals de EU, waar er veelal geen sprake is van een sterke gemeenschappelijk identiteit (Armingeon 2021). Enkele studies rapporteren indirecte effecten van de rol van kennis over politiek, bijvoorbeeld via

politieke voorkeur (Armingeon 2021; Goldberg et al. 2021; Lahusen en Theiss 2019). Zo laat een studie zien dat als de respondenten pro-EU zijn of zouden willen stemmen voor een pro-EU politieke partij, zijn ze dan ook een grotere voorstander van fiscale solidariteit naarmate hun politieke kennis groter is. Wanneer respondenten daarentegen negatief ingesteld zijn over de EU of wanneer de politieke partij waarvoor zij zouden willen stemmen een anti-EU-sentiment vertoont, dan gaat politieke kennis gepaard met minder steun voor fiscale solidariteit (Armingeon 2021).

Een andere studie onder burgers in zeven landen naar Europese solidariteit tijdens de migratiecrisis richt zich niet direct op de rol van kennis die burgers hebben over de politiek of beleid, maar op interesse in politiek van burgers.<sup>11</sup> Deze studie laat zien dat mensen die vaker online deelnemen aan het politieke leven kritischer zijn over de EU en minder voorstander zijn van Europese solidariteit naar aanleiding van de vluchtelingcrisis (Brändle en Eisele 2019). Er is internationaal onderzoek naar een andere, meer directe vorm van Europese solidariteit door burgers zelf. Dit onderzoek laat zien dat in acht EU-landen<sup>12</sup> mensen met meer kennis over en interesse in politiek en samenleving zich meer inzetten voor de rechten van andere Europeanen. Dit doen ze door deelname aan protesten, gelddonaties en gericht consumentengedrag, zoals het kopen of boycotten van een bepaald product (Lahusen en Theiss 2019).

In de literatuur wordt ook gewezen op verschillen naar opleidingsniveau en de voorkeuren voor Europese solidariteit. Studies rapporteren dat hoogopgeleide burgers in het algemeen positiever zijn over Europese solidariteit dan lager opgeleide burgers (Armingeon 2021; Baute et al. 2019; Kuhn en Kamm 2019), maar recentere studies naar Europese solidariteit naar aanleiding van de coronacrisis vinden soms wel (Bremer et al. 2021; Goldberg et al. 2021) en soms geen verschil in voorkeuren tussen hoger- en lageropgeleide burgers (Bauhr en Charron 2021).

## 2.6 Conclusies

Op Europees niveau werd een oproep gedaan om middelen te delen om kwetsbare personen of landen te helpen bij de aanpak van de coronapandemie. De reacties van de Europese en nationale overheid op deze oproep kunnen eveneens gezien worden als een uiting van – of juist een gebrek aan (indirecte) Europese of mondiale solidariteit. Het grensoverschrijdende karakter van de pandemie actualiseerde niet alleen de soms nijpende gezondheidsrisico's voor burgers in de gehele EU, maar ook de gedeelde economische en sociale risico's tussen EU-lidstaten (Bauhr en Charron 2021; Baute en de Ruijter 2021; Bremer et al. 2021; De Ruijter et al. 2020). In de periode vanaf het voorjaar en de zomer van 2020 (de tweede fase) ontstond een intensieve samenwerking tussen de EU-instellingen en lidstaten die eerder verschillende standpunten hadden over de noodzaak en voorwaarden voor een economisch en sociaal herstel (Akin Ocak en Erhan 2021; Ladi en Wolff 2021; Lovéc 2020; Morgan 2021; Roloff 2020; Wolff en Ladi 2020).

Paradoxaal vergroot de in dit hoofdstuk beschreven oproep tot meer solidariteit door de EU enerzijds de kans op meer solidariteit tussen lidstaten, maar verkleint het de kans op mondiale solidariteit met regio's of landen buiten de EU. Bijvoorbeeld bij collectieve Europese inkoop van schaarse middelen, zoals beschermingsmiddelen of vaccins, vergroot de EU de kans dat EU-lidstaten toegang krijgen tot deze hulpbronnen. Het belemmert hiermee echter mogelijk inkoopprocessen van andere, bijvoorbeeld minder vermogende landen of regio's die eveneens geconfronteerd worden met de gevolgen van de coronapandemie. Dit paradoxaal effect van het (on)bewust kiezen van de solidariteitsgroep beschreven we eveneens in hoofdstuk 1 (zie [§ 1.5](#)). Om verbonden te zijn en te kunnen delen met elkaar, is het van belang om personen, groepen of landen in te sluiten en hiermee de solidariteitsgroep te bepalen. Dit bepaalt echter ook de grenzen van solidariteit en sluit anderen uit.

Vanuit de literatuurverkenning naar Europese solidariteit komt naar voren dat Europese solidariteit een alomvattend begrip is waaraan meerdere betekenissen gehecht kunnen worden. Solidariteit in de EU wordt in wisselende mate verankerd in verschillende beleidsdomeinen. Dit was eveneens zichtbaar tijdens de pandemie. Bijvoorbeeld ook versterkt door verschil in bevoegdheden van de EU en de individuele lidstaten of verschil in gevoelde urgentie om de crisis te beschouwen als een crisis die het domein gezondheid overstijgt. Ook speelt het gebrek aan een uniforme (beleids)definitie van Europese solidariteit een rol.

De literatuurverkenning liet eveneens zien dat de steun onder burgers voor Europese solidariteit kan verschillen per beleidsterrein en hangt af van de vorm van solidariteit. Zo steunen burgers vaker een (her) verdeling van middelen (medische apparaten en geld) tussen landen als deze bestemd zijn voor de directe indamming van het virus en zorg voor zieke patiënten met COVID-19, dan voor het beperken van de sociaal-economische gevolgen van de coronapandemie (Bremer et al. 2021; Goldberg et al. 2021; Koos en Leuffen 2020).

Waarom burgers meer of minder voorstander zijn van uitingen van de indirecte vormen van Europese solidariteit tijdens de pandemie kan verklaard worden aan de hand van vier typen motieven: i) wederkerigheid en eigen belang, ii) waarden, iii) sociaal en institutioneel vertrouwen, en iv) identiteit. Europese burgers zijn tijdens de coronapandemie meer geneigd om andere EU-landen steun te verlenen als zij verwachten dat dit op lange termijn voor hun eigen land gunstig is (Bobzien en Kalleitner 2020). Daarnaast hangen een pro-Europese opvatting en linkse politieke oriëntatie samen met de voorkeur voor Europese solidariteit. Het nastreven van rechtvaardigheid in het verdelen van schaarse middelen (bv. medicijnen) tijdens de coronapandemie blijkt een belangrijk principe (Baute en de Ruijter 2021; Bremer et al. 2021). Ook vertrouwen in Europese en nationale instituties bevorderen steun voor Europese solidariteit tijdens de pandemie. Naarmate mensen meer vertrouwen in de EU hebben, zijn ze ook meer voorstander van fiscale en medische solidariteit (Goldberg et al. 2021). Ook gevoelens van verbondenheid met Europa hangen in het algemeen positief samen met steun voor Europese solidariteit. Maar over de rol van (Europese) identiteit en steun voor solidariteit tijdens de coronapandemie is nog niet veel bekend.

---

## Kader 2.1 Literatuurverkenning

Voor dit onderzoek maken we eerst gebruik van een literatuurstudie. In de literatuurstudie hebben we wetenschappelijke studies gezocht over Europese en mondiale solidariteit op het gebied van bescherming van volksgezondheid en bescherming van arbeid, inkomen en bestaanszekerheid tijdens de coronapandemie. Op basis hiervan verkenden we in hoofdstuk 2 de vormen en motieven voor Europese en mondiale solidariteit tijdens de coronapandemie. Hiervoor maakten we gebruik van een vooraf opgestelde zoekopdracht in vijf databases. De basis van de zoekopdracht is gericht op vormen van Europese solidariteit. Ter aanvulling hebben we twee extra zoekopdrachten uitgevoerd, specifiek gericht op de internationale context. We zochten op 18 en 20 januari 2022 naar *peer-reviewed* wetenschappelijke artikelen, die Europese solidariteitsvraagstukken behandelen in het licht van de coronapandemie. De zoekopdracht was uitgevoerd in vijf databases (Elsevier/Scopus, Clarivate Analytics/Web of Science-Social Science Citation Index (SSCI), ProQuest/International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Ebsco/SocIndex, PsycINFO). Wetenschappelijke artikelen die vanaf 1 januari 2019 gepubliceerd zijn, kwamen hiervoor in aanmerking. We gebruikten vier blokken van zoektermen: i) zoektermen die de context van het type maatschappelijke opgave (coronapandemie) beschrijven (bv. pandemic, covid of sars-cov 2), ii) maatregelen of acties van de overheid (bv. policy, institutional), iii) het niveau van solidariteit tussen landen (bv. EU) en iv) het concept van solidariteit (bv. redistribution, partnership of trust). De zoekopdracht werd beperkt tot literatuur die gepubliceerd is in tijdschriften binnen de sociale wetenschappen. Medische literatuur sloten we uit, met uitzondering van enkele relevante sub-disciplines (health professions, health policy, multidisciplinary) en indien het een tijdschrift met meerdere vakgebieden binnen zowel de medische wetenschappen als de sociale wetenschappen betrof. In belangrijke artikelen, volgend uit deze zoekopdracht van wetenschappelijke literatuur, zochten we via *snowballing* en *cited-reference search* relevante – niet in de search gevonden – artikelen op.

### *Screening van de studies en data-extractie*

De 947 artikelen die gevonden zijn met de basiszoekopdracht (over Europese solidariteit) zijn op basis van de informatie in de titel en samenvatting beoordeeld in Endnote aan de hand van in- en exclusiecriteria. Na toepassingen van deze criteria waren er 213 artikelen die we onderverdeelden in vier categorieën: i) algemeen over Europese solidariteit en maatregelen op het gebied van bescherming volksgezondheid of bescherming inkomen, ii) specifiek over beleidsdossier vaccinaties, iii) beleidsdossier financiële steun EU (o.a. loonsteun), en iv) beleidsdossier EU-migranten. Elk artikel kreeg een score (lage, gemiddelde of hoge relevantie). De full-tekst artikelen met een hoge relevantie zijn gelezen (22 artikelen in de categorie algemeen, 7 in financiële steun EU, 4 in beleidsdossier vaccinaties en 7 in beleidsdossier EU-migranten). Belangrijke passages zijn gemarkeerd door twee onderzoekers. In EndNote hebben we bijgehouden welke artikelen gebruikt zijn voor de beschrijving van Europese en internationale solidariteit en Europees beleid in hoofdstukken 2 en 3.

---

## Noten

- 1 De tevredenheid met de maatregelen genomen door de nationale overheid is ook gedaald (-15%) in Nederland in winter 2021-2022 ten opzichte van het voorjaar 2021. De tevredenheid met de maatregelen genomen door de EU is toegenomen in Nederland in zomer 2022 ten opzichte van het voorjaar 2022. Net zoals bij eerder SCP-onderzoek plaatsen we ook hier een kanttekening bij het gebruik van de Eurobarometer (zie Dekker en Den Ridder 2019; Djundeva en Den Ridder 2021). Er is veel kritiek op de opzet van de Eurobarometer, met name over de steekproeftrekking, technische kwaliteiten van de vragenlijst, de magere verantwoording van het veldwerk en eveneens over de inhoud van de vragenlijsten. Bij het laatste gaat het over vragen die soms suggestief en in een pro-Europese richting geformuleerd zijn waarbij van respondenten impliciet wordt verwacht dat zij alreeds veel gedetailleerde kennis over de EU hebben. Voor meer uitleg: zie Dekker en Den Ridder (2019: 12).
- 2 Treaty of Lisbon, Amending the Treaty, On European Union, and The Treaty Establishing, the European, Community (2007/C 306/01), Title VII Solidarity Clause Article 188 R and Treaty on the Functioning of The, European Union Article 222.
- 3 Treaty of Lisbon, Amending the Treaty, On European Union, and The Treaty Establishing, the European, Community (2007/C 306/01), Title VII Solidarity Clause Article 188 R and Treaty on the Functioning of The, European Union Article 222.
- 4 Eveneens artikel 2 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) benoemt solidariteit: 'De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, nondiscriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.' In de context van fundamentele rechten opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt solidariteit eveneens benoemd. Zo staat in de preambule van het Handvest: 'De Unie, die zich bewust is van haar geestelijke en morele erfgoed, heeft haar grondslag in de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit.'
- 5 In Goldberg et al. 2021 wordt fiscale solidariteit gemeten met steun voor de stelling 'EU-lidstaten zouden andere lidstaten die economische problemen hebben moeten helpen [EU member states should "help other member states with economic problems"]'. In Koos en Leuffen 2020 wordt fiscale solidariteit gemeten door steun voor het verlenen van directe financiële bijstand aan andere EU-landen en de uitgifte van gemeenschappelijke Europese obligaties ('coronabonds').
- 6 Oostenrijk, Denemarken, Nederland en Zweden.
- 7 De originele vraag QA18 luidt: The European Union has designed a recovery plan of more than 800 billion euros, de NextGenerationEU, to support the economy through grants and loans. How effective or not do you think that this measure is to respond to the economic effects of the corona virus pandemic?
- 8 In de literatuur over EU-lidstatensolidariteit wordt over lidstaten geschreven als unitaire actoren. Dit is eveneens het geval wanneer burgers over de EU praten en over wat zij van de EU verwachten. Burgers verwijzen ook naar landen als singuliere unitaire entiteiten (zie Dekker en Den Ridder 2019; Djundeva en Den Ridder 2021). Maar zoals aangegeven in kader 1.1 zijn EU-lidstaten en andere landen die vertegenwoordigd worden door staatsleiders op het wereldtoneel geen unitaire actoren. De wijze waarop het burgerperspectief en met name de wensen voor het steunen van andere landen (bv. door financieel herverdelingsbeleid van de Europese Unie) naar nationale politiek en beleid worden vertaald, verschilt per EU-land. In dit onderzoek laten we buiten beschouwing de complexiteit van nationale multi-actor beleidsvorming en de bijbehorende democratische vertegenwoordiging van volkeren door nationale regeringen op centrale en decentrale niveau.
- 9 Dit werd in dit onderzoek gemeten door het spelen van een online spel waarin de respondent zelf kon beslissen of en hoeveel punten (van de 200 verkregen punten bij de start) zij gaven aan een medespeler (Aksoy Cevat et al. 2020).
- 10 Dit gaat hier over politieke ideologie betreffende economische zaken en fiscale herverdeling en dus niet over opvattingen over cultuur en de samenleving in het algemeen.
- 11 Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Polen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.
- 12 Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Polen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.



## 3 Europees beleid om volksgezondheid en bestaanszekerheid te beschermen

Renske Hoefman, Maja Djundeva

### 3.1 Verkenning van twee speerpunten

Het beleid naar aanleiding van de coronapandemie van de Europese Commissie richt zich op twee speerpunten: het beschermen van de volksgezondheid en het afzwakken van de sociaal-economische gevolgen van de pandemie (Europese Commissie 2020b; European Commission 2021b). In dit hoofdstuk werken we met drie concrete beleidsmaatregelen die de Commissie benoemt als onderdeel van één van deze speerpunten.<sup>1</sup> Deze drie casussen van Europees beleid zijn gekozen op basis van twee criteria. Ten eerste, vanuit het subsidiariteitsbeginsel<sup>2</sup> kiezen we maatregelen op beleidsterreinen waarbij traditioneel meer beleid op Europees niveau vormgegeven is, zoals op het gebied van werkgelegenheid en cohesiebeleid. Ook kiezen we maatregelen waarbij nationale overheden (meer) bevoegdheden hebben zoals in het domein van de gezondheidszorg. Ten tweede kiezen we maatregelen die gezamenlijk twee vormen van Europese solidariteit dekken: solidariteit tussen EU-lidstaten en transnationale solidariteit.

De drie casussen zijn:

- 1 De inkoop en herverdeling van covid-19-vaccinaties onder landen en groepen burgers.
- 2 Beleid op het gebied van werktijdverkorting en tegemoetkoming aan de loonkosten.
- 3 Beleid op het gebied van werk- en woonomstandigheden van seizoenarbeiders die werken in andere EU-lidstaten dan het eigen land van herkomst tijdens de coronacrisis.

We verkennen per casus op welke instrumenten het beleid gebaseerd is, wat de inhoud is van deze instrumenten, voor welke groepen burgers of landen het is opgesteld en vanuit welke motieven. (Zie kader 3.1 aan het eind van dit hoofdstuk voor meer informatie over de inhoudsanalyse van beleidsdocumenten.)

### 3.2 Bescherming volksgezondheid tijdens de coronapandemie

#### 3.2.1 Oproep tot Europese solidariteit tussen lidstaten

Tijdens de coronapandemie riep de Europese Commissie op tot Europese solidariteit (De Ruijter et al. 2020; Holesch 2021). Bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van medische teams voor de behandeling van COVID-19-patiënten aan andere lidstaten of het delen van medische beschermingsmiddelen, zoals medische mondneusmaskers. Vanuit het solidariteitsbeginsel is de toegang tot medische en preventieve zorg voor hulpbehoevende burgers op een gelijke en niet-discriminerende manier toegankelijk. Dit kan binnen een lidstaat, maar ook binnen regio's zoals de EU (De Ruijter et al. 2020). Solidariteit bij de toegang tot gezondheidszorg en geneesmiddelen wordt ook op EU-niveau erkend als een belangrijke waarde, die gewaarborgd is in het beleid en de wetgeving van de EU. Toepassingen van het solidariteitsbeginsel in het Handvest van de grondrechten van de EU die specifiek de volksgezondheid raken, zijn te vinden in verschillende artikelen. Bijvoorbeeld de toepassing over toegang tot de gezondheidszorg en non-discriminatie bij preventieve zorg (De Ruijter et al. 2020).<sup>3,14</sup>

#### 3.2.2 Rol EU beperkt bij beschermen volksgezondheid, groter bij crisissituaties

De EU is traditioneel relatief weinig beleidsvormend op het gebied van de gezondheidszorg. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel van de EU is dit beleid veelal nationaal.<sup>5</sup> Veel Nederlanders beschouwen de gezondheidszorg als een nationale kwestie (Dekker en Den Ridder 2019). Bij rampen zoals een pandemie is de bevoegdheid van de EU op het gebied van volksgezondheid groter (Alemanno 2020).<sup>6</sup> Lidstaten kunnen elkaar bijstand verlenen, gezamenlijk optreden én samenwerken, maar dit is

niet verplicht (Akin Ocak en Erhan 2021; De Ruijter et al. 2020; European Union 2017; Holesch 2021). Een groot deel van de Nederlanders vindt dat de EU een taak heeft bij de aanpak van de coronacrisis (Djundeva en Den Ridder 2021). Een online onderzoek in opdracht van het Europees Parlement onder burgers in 21 EU-landen, waaronder Nederland, laat zien dat de opvattingen over de rol van de EU verschilt tussen landen. In vergelijking met andere landen is in Nederland de steun voor een grotere rol van de EU in crisissituaties relatief laag (Martín en Román 2021).

### **3.2.3 Europese steun vanwege uitzonderlijke humanitaire behoeften**

Sinds 2001 kan het *EU Civil Protection Mechanism* ingezet worden bij (natuur)rampen in de EU en in de wereld op het gebied van de volksgezondheid (De Ruijter et al. 2020; Holesch 2021; Joppe 2021). Via dit solidariteitsmechanisme van de EU kan ieder land in de wereld, maar ook internationale organisaties zoals de Verenigde Naties, hulp aanvragen. Zo zijn er tijdens de coronapandemie op verzoek van India via dit Europese instrument medische hulpmiddelen beschikbaar gesteld (European Commission 2021a). Het *rescEU* – onderdeel van het *EU Civil Protection Mechanism* – biedt de mogelijkheid om een voorraad van medische hulpmiddelen te verspreiden onder EU-lidstaten (Baute en de Ruijter 2021; De Ruijter et al. 2020; Joppe 2021).<sup>7</sup> Tijdens de coronapandemie is het *Emergency Support Instrument (ESI)* gebruikt. Dit steunfonds voor hulp aan EU-lidstaten die vanwege een uitzonderlijke situatie niet zelfstandig kunnen voldoen aan grote humanitaire behoeften werd bijvoorbeeld ook gebruikt voor preventie van besmettingen en medische COVID-19-zorg in vluchtelingenkampen in Griekenland.

### **3.2.4 Beschikbaarheid vaccins COVID-19**

Het *Emergency Support Instrument* werd tijdens de pandemie eveneens gebruikt voor de financiering van het EU-breed aanschaffen van COVID-19-vaccinaties (European Commission 2020a).<sup>8</sup> Bij het bundelen van middelen en risico's om een vaccin te ontwikkelen, te produceren, in te kopen en het vervolgens te verdelen, spelen vragen rondom solidariteit (Baute en de Ruijter 2021). Welke groepen krijgen toegang tot beschikbare vaccins en wanneer? Prioritering kan op verschillende manieren, zoals op basis van behoefte aan zorg of blootstelling aan het virus. Tijdens de coronapandemie speelden deze vragen over de toegang tot en het verdelen van COVID-19-vaccinaties niet alleen in Nederland (Gezondheidsraad 2020; TK 2020/2021), maar ook internationaal (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2022) een rol. Deels vanwege de oproep om coronavaccins als een globaal publiek goed te beschouwen (UNESCO 2021) werd het initiatief *COVID-19 Vaccines Global Access (COVAX)* opgericht om wereldwijd COVID-19-vaccinaties beschikbaar te stellen (WHO 2021).

### **3.2.5 Steun voor rol EU bij voorraad medische middelen**

Vanwege de verwachte aanhoudende circulatie van het virus en het risico op het ontstaan van nieuwe virusvarianten, is hier een langetermijnperspectief in (internationaal) beleid wenselijk, zo stelt de WRR. Zowel voor de ontwikkeling van (aangepaste) vaccins als (publieke) steun voor de beschikbaarheid van vaccins in alle regio's van de wereld (WRR/KNAW 2021). Een pilotstudie over de aankoop van geneesmiddelen onder kleine groep Nederlanders dat net voor de uitbraak van de coronapandemie werd uitgevoerd laat zien dat bijna de helft (44%) van de respondenten een gezamenlijke EU-aankoop van geneesmiddelen steunt (De Ruijter et al. 2020).<sup>9</sup> De vervolghoofdstudie die plaatsvond in het begin van de coronacrisis bevestigt dat iets minder dan de helft van de deelnemers aan dit survey-experiment de voorkeur heeft voor een EU-brede, boven een nationale aanpak voor inkoop, voorraadvorming en distributie van medicijnen (Beetsma et al. 2021). Uit een ander survey-experiment blijkt dat steun voor EU-uitgaven afhangt van het beleidsterrein waarbij er relatief veel steun is voor uitgaven op het gebied van de gezondheidszorg tijdens de pandemie (Beetsma et al. 2020). Dit wijst op slechts beperkte invloed van de coronapandemie op de houding van Nederlanders als het gaat over begrotingssteun op EU-niveau. Daartegenover staat dat de steun voor toezicht door de Commissie is toegenomen in de periode na de uitbraak van de pandemie. Dit komt vermoedelijk doordat burgers vonden dat de Commissie een grotere rol moet spelen als hoedster van het juiste gebruik van coronagerelateerde EU-uitgaven (Beetsma et al. 2020).

### 3.3 Casus 1: Inkoop- en herverdelingsbeleid COVID-19-vaccins

In april 2020 zegt de Commissie over een behoefte aan een gezamenlijke EU-vaccinatie strategie:

*De ontwikkeling van een veilig en doeltreffend vaccin is van cruciaal belang om een einde te maken aan de uitbraak van de COVID-19-pandemie. De ontwikkeling en versnelde invoering ervan zijn daarom essentieel. [...] Gezamenlijke aanbestedingsprocedures en gelijke toegang tot vaccins wanneer deze beschikbaar zijn, zullen als leidraad dienen voor het optreden van de Commissie.*

(Europese Commissie 2020c)

Begin juni 2020, een periode waarin er nog geen vaccins tegen COVID-19 ontwikkeld en goedgekeurd zijn in Europa, vormen vier landen in de EU,<sup>10</sup> waaronder Nederland, een alliantie die gezamenlijk willen onderhandelen over de inkoop van vaccins met farmaceuten (TK 2019/2020). De Commissie stelt voor om deze aanpak 'op te schalen tot de hele EU' (Europese Commissie 2020/2021a). Later in die maand, op 12 juni 2020, komen de ministers van (Volks)gezondheid van alle EU-lidstaten overeen om samen te werken bij het bestellen en distribueren van nieuwe vaccins (European Commission 2020a). De Commissie stelt in dezelfde maand een gezamenlijke EU-vaccinatiestrategie en noemt hierbij drie doelstellingen:

- *De kwaliteit, veiligheid en werkzaamheid van de vaccins waarborgen.*
- *Zorgen voor tijdige toegang tot vaccins voor de lidstaten en hun bevolking, en tegelijkertijd de wereldwijde solidariteitsinspanningen leiden.*
- *Zo spoedig mogelijk voor iedereen in de EU billijke toegang tot een betaalbaar vaccin waarborgen.*

(Europese Commissie 2020/2021a)

De gezamenlijke strategie van de EU voor COVID-19-vaccins bestaat uit twee pijlers: i) productie en voorraad van vaccins in de EU via centrale inkoop en ii) ontwikkeling, kwaliteit, goedkeuring en beschikbaarheid vaccins via aanpassing en flexibiliteit in regelgeving. De Commissie voert deze strategie samen met lidstaten uit. In deze documentenanalyse richten we ons op de eerste pijler en onderzoeken we de voorraden van vaccins die de EU nastreeft via het inkopen en delen van vaccins (Europese Commissie 2020/2021a).<sup>11</sup>

#### 3.3.1 Inkoop van COVID-19 vaccins

Door het inzetten van het instrument voor noodhulp (*Emergency Support Instrument (ESI)*, zie [§ 3.2.3](#)) – en de coronapandemie als nood situatie – heeft de Europese Commissie de bevoegdheid om noodhulp te bieden. Bij inkoop van vaccins bestaat dit uit aanbesteding van COVID-19-vaccins door de Commissie namens de lidstaten 'voor de bestrijding van de COVID 19-pandemie op het niveau van de Unie' (European Commission 2020/2021).<sup>12</sup>

##### *Gezamenlijk sluiten van aankoopovereenkomsten*

De Commissie sluit gezamenlijke aankoopovereenkomsten met producenten van vaccins (*Advance Purchase Agreements (APA's)*) (European Commission 2020/2021). Deelnemende lidstaten<sup>13</sup> zitten in de stuurgroep Vaccinaties, die hierbij ondersteunt en adviseert. Een gezamenlijk onderhandelings team, bestaande uit deskundigen van de Commissie en enkele lidstaten, heeft contact met farmaceutische bedrijven. Dit team houdt vooronderhandelingen over de contracten (APA's) met farmaceuten.<sup>14</sup> De Commissie benadrukt dat deze aanpak de onderhandelingspositie van de EU zal versterken, concurrentie tussen lidstaten zal tegengaan en kennis over vaccins en inkoop zal vergroten. Bijvoorbeeld omdat lidstaten informatie die zij mogelijk hebben over potentiële kandidaat-vaccins kunnen delen. 'Zo'n aanpak schept solidariteit tussen alle lidstaten, ongeacht hun bevolkingsomvang en hun koopkracht', aldus de Commissie (Europese Commissie 2020/2021a).

##### *Afspraken over het later kunnen delen van vaccins*

In de geanalyseerde beleidsdocumenten staat dat de Commissie het COVID-19-vaccin als een 'mondiaal collectief goed' promoot tijdens de onderhandelingen met farmaceuten (Europese Commissie 2020/2021c). Ze spreekt hier over wereldwijde solidariteit en een 'verbintenis om toekomstige vaccindoses ter beschikking te stellen van partnerlanden om een einde te maken aan de wereldwijde pandemie'. Dit is bijvoorbeeld uitgewerkt in bepalingen in afgesloten contracten 'op grond waarvan de

lidstaten vaccindoses mogen doneren of doorverkopen aan derde landen, in het streven naar wereldwijde solidariteit’.

#### *Het delen van risico's*

In de geanalyseerde beleidsdocumenten benoemt de Europese Commissie dat zij streeft naar het afsluiten van voorcontracten met verschillende producenten vanwege de onzekerheid of er een werkzaam en veilig vaccin ontwikkeld kan worden en door wie. De Commissie spreekt hier over het delen van risico's, zowel voor producenten als lidstaten. Een producent ontvangt financiering voor een deel van de aanloopkosten van vaccinontwikkeling van de Commissie. Doel is om de risico's van investeringen voor een producent in vaccin-ontwikkeling te verminderen en de kans op een werkzaam en veilig vaccin voor lidstaten te vergroten. De Commissie beschrijft de gezamenlijke aanbesteding als '[...] een verzekeringspolis die een deel van de risico's van de industrie naar de overheid overhevelt in ruil voor de waarborg dat de lidstaten billijke en betaalbare toegang tot een vaccin krijgen, indien er één beschikbaar wordt' (Europese Commissie 2020/2021a).

De Commissie bekostigt dit vanuit de ESI-fondsen, eventueel aangevuld met financiële bijdragen van lidstaten. In ruil voor de betaling ontvangt de Commissie het recht dat lidstaten – wanneer beschikbaar – vaccins kunnen kopen voor de afgesproken hoeveelheid en prijs gedurende een bepaalde periode. Reflecterend op deze strategie schrijft de Commissie begin 2021:

*Door de ontwikkeling van vaccins te ondersteunen, de productie ervan te stimuleren en de vaccins aan te kopen, is de EU er met haar vaccinstrategie in geslaagd de lidstaten van voldoende degelijke vaccins te voorzien. Door gebruik te maken van het onderhandelingsgewicht van 27 lidstaten en 450 miljoen mensen kon de Europese Commissie 2,3 miljard doses aankopen en de breedste portefeuille van veilige COVID-19-vaccins ter wereld samenstellen. Dankzij deze Europese aanpak zullen meer dan 1 miljard mensen in Europa, de buurlanden van Europa en daarbuiten gevaccineerd kunnen worden. (Europese Commissie 2020/2021b)*

### **3.3.2 Verdeling van COVID-19 vaccins**

De gezamenlijke strategie van de EU voor COVID-19 richt zich naast inkoop ook op de verdeling van vaccins. De verdeling van vaccins kan binnen en buiten de EU.

#### *Verdeling op basis van aantal inwoners EU-lidstaat*

Voor het verdelen van ingekochte vaccins in de EU stelde de Europese Commissie samen met de lidstaten een verdeelsleutel op basis van bevolkingsomvang op. De Commissie stelt in de geanalyseerde beleidsdocumenten dat lidstaten tegelijkertijd toegang zullen hebben tot vaccins. Ook ontwikkelde de stuurgroep procedures om vaccins te laten overnemen door andere lidstaten.<sup>15</sup>

#### *Team Europa-aanpak*

In januari 2021 benoemt de Commissie het opzetten van een EU-instrument voor het delen van vaccins die gekocht zijn door lidstaten aan landen buiten de EU als een kernactie: 'Gezien de urgentie en het belang van solidariteit en gezondheidsbescherming in de EU en daarbuiten kan en moet de EU de inspanningen voor bredere internationale toegang tot vaccins opvoeren' (Europese Commissie 2020/2021b).

De EU en de lidstaten zijn betrokken bij dit instrument. Deze strategie die de stuurgroep Vaccinaties uitwerkte voor de levering van vaccins valt onder de 'Team Europa-aanpak'.<sup>16</sup> Dit instrument is een strategie om donaties van vaccins door individuele lidstaten te coördineren. Ook het aanleggen en uitbreiden van een EU-voorraad van vaccins van lidstaten valt hieronder. Deze vaccins kunnen dan bijvoorbeeld gedeeld worden via het internationale initiatief COVAX (WHO 2021). De Commissie benoemt de volgende voorwaarden voor het delen van vaccins buiten de EU: 'dat de vaccinatieplannen van de lidstaten er niet door worden doorkruist en dat deze werkzaamheden moeten worden uitgevoerd onder het motto dat verspilling uit den boze is, wat impliceert dat de ontvangende landen voldoende voorbereid moeten zijn' (Europese Commissie 2020/2021b).

Daarnaast schrijft de Commissie dat de hoeveelheid te verstrekken vaccins afhankelijk is van het aanbod van vaccins en de mate waarin andere landen zelf in kunnen kopen (Europese Commissie 2020/2021b). Ze benadrukt verder de rol van communicatie naar burgers in zowel de gevende als in ontvangende landen: 'De Europeanen moeten rechtstreeks op de hoogte worden gebracht van deze niet eerder geziene blijk van solidariteit en in de partnerlanden moet een speciale communicatiecampagne worden opgezet om uit te leggen dat niemand veilig is zolang niet iedereen veilig is' (Europese Commissie 2020/2021b).

#### *Internationale samenwerking voor toegang tot COVID-19 vaccins*

In 2020 benadrukt de Commissie de toegankelijkheid van vaccins als reden voor brede samenwerking in de EU: 'met name om ervoor te zorgen dat het vaccin goed toegankelijk wordt' (Europese Commissie 2020c). Begin 2021 schrijft de Commissie:

*[...] Onze respons moet in het teken blijven staan van multilateralisme, internationale samenwerking, transparantie en solidariteit. De EU neemt reeds het voortouw bij de internationale inspanningen, zowel door wat zij zelf doet, als door de belangrijkste betrokkenen samen te brengen.*  
(Europese Commissie 2020/2021b)

De Commissie richt zich op het samenwerken met internationale partners voor 'billijke toegang tot universele en betaalbare COVID-19-vaccins overal en voor iedereen die ze nodig heeft' (Europese Commissie 2020/2021c). Zo stelt de Commissie als kernactie het steunen van COVAX<sup>17</sup> (Europese Commissie 2020/2021b). De EU draagt hier zelf direct financieel aan bij, bijvoorbeeld via de Team Europa-aanpak. Samen met lidstaten en binnen de internationale gemeenschap werft de EU eveneens financiële middelen. Daarnaast legt de EU een zogenoemde 'humanitaire buffer' van vaccins aan (Europese Commissie 2020/2021b). Individuele EU-lidstaten kunnen ook vaccins doneren via COVAX.

Een andere kernactie van de Commissie betreft het ondersteunen van internationale samenwerking op het gebied van de coronapandemie en andere (toekomstige) bedreigingen van de volksgezondheid (Europese Commissie 2020/2021b). Zo benoemt ze dat '[...] de inspanningen moeten worden opgevoerd om de internationale samenwerking en solidariteit te versterken, niet alleen om de huidige pandemie in te dijken, maar ook om voorbereidingen te treffen voor de volgende'. De Commissie beschrijft bijvoorbeeld de mogelijke opschaling van een gezamenlijke strategie voor COVID-19 vaccins:

*[De] Commissie is bereid steun te verlenen aan de ontwikkeling en de exploitatie van een inclusief internationaal aanbestedingsmechanisme voor COVID-19, dat vroegtijdige en betaalbare toegang tot vaccins en andere instrumenten vergemakkelijkt voor iedereen over de hele wereld die er nood aan heeft. Met voldoende omvang en reikwijdte kan een dergelijk internationaal mechanisme de wereldwijde verzekering tegen pandemieën worden.*  
(Europese Commissie 2020/2021a)

### **3.3.3 Doelgroepen inkoop- en herverdelingsbeleid COVID-19 vaccins**

In de geanalyseerde documenten van de Europese Commissie worden verschillende landen en groepen genoemd waarvoor vaccins ingekocht worden. Dit zijn EU-lidstaten en partner- en buurlanden. Bij de verdeling van COVID-19-vaccins en bij wensen voor de toekomst van inkoop van vaccins noemt de Commissie eveneens de wereld als ontvanger en landen en groepen burgers op basis van de mate van kwetsbaarheid en hun rol in het tegengaan van verspreiding.

#### *EU-lidmaatschap*

Binnen de EU-strategie voor COVID-19-vaccins onderneemt de Commissie stappen 'om te borgen dat er een voldoende voorraad veilige en werkzame vaccins is voor EU-lidstaten' (European Commission 2020/2021). Ze benoemt dat het

*van essentieel belang is dat alle 27 EU-lidstaten zo spoedig mogelijk toegang hebben tot een vaccin. Hetzelfde geldt voor de lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER).<sup>18</sup> De Commissie stelt als doel dat er tijdige toegang tot vaccins voor de lidstaten en hun bevolking is en voor iedereen in de EU billijke toegang tot een betaalbaar vaccin is.*  
(Europese Commissie 2020/2021a)

#### *Partner- en buurlanden*

De Commissie schrijft eveneens over partnerlanden bij de afspraken in de voorcontracten met producenten over het kunnen delen van aangekochte vaccins (Europese Commissie 2020/2021a). Bij de inspanning om de EU-vaccins te verdelen, bijvoorbeeld door vaccins beschikbaar te stellen via COVAX, benoemt de Commissie ook partnerlanden (over de hele wereld) (Europese Commissie 2020/2021c). In de bestudeerde documenten over vaccin-inkoop en herverdeling noemt de Commissie Europa als regio en buurlanden van Europa. Bij het delen van vaccins door de EU via de Team Europa-aanpak benadrukt de Commissie dat 'bijzondere aandacht' uitgaat naar enkele landen en regio's in Europa en daarbuiten; een regio in het werelddeel Europa (westelijke Balkan), de oostelijke en zuidelijke buurlanden van Europa en het werelddeel Afrika (Europese Commissie 2020/2021b).

#### *Mensen overal ter wereld*

De EU-strategie voor COVID-19-vaccins richt zich op tijdige toegang tot COVID-19-vaccins '[...] om mensen overal ter wereld en in de EU te helpen beschermen'. De strategie combineert het borgen van een voldoende Europese voorraad veilige en werkzame vaccins met het ondersteunen van toegang wereldwijd: 'Het ondersteunen van gelijke en wereldwijde toegang tot een veilig en doeltreffend vaccin voor iedereen en van het vaccin een mondiaal collectief goed maken, en er tegelijk voor zorgen dat Europa voorbereid is op de komst van het vaccin, is een prioriteit voor de Commissie' (Europese Commissie 2020/2021c).

Ook bij vormen van internationale samenwerking voor (toekomstige) pandemieën benoemt de Commissie de wereld als geheel. Zo schrijft ze in het licht van de steun voor COVAX over 'billijke toegang tot universele en betaalbare COVID-19-vaccins overal en voor iedereen die ze nodig heeft' (Europese Commissie 2020/2021a).<sup>19</sup>

#### *Kwetsbare landen of groepen*

Bij ondersteuning van andere landen wijst de Commissie landen aan op basis van (financiële) kwetsbaarheid, bijvoorbeeld kwetsbare landen of lage- en middeninkomenslanden (European Commission 2020/2021). In de geanalyseerde documenten benoemt de Commissie dat bij het prioriteren van groepen die toegang zouden moeten krijgen tot vaccins het beschermen van kwetsbare groepen van belang is.<sup>20</sup> Zo schrijft ze in het licht van ondersteuning van andere landen over groepen burgers die toegang tot een vaccin zouden moeten krijgen op basis van behoefte aan zorg of kwetsbaarheid, bijvoorbeeld 'iedereen die vaccins nodig heeft', 'prioritaire groepen' of 'de meest kwetsbare bevolkingsgroepen in de wereld' (Europese Commissie 2020/2022c).

#### *Medisch personeel*

Een tweede aandachtspunt bij het verdelen van vaccins dat de Commissie noemt, is het tegengaan van verspreiding van het coronavirus. Een groep die expliciet wordt uitgelicht is medisch personeel. Zowel een groep die een hoger risico heeft op besmetting als een groep die een bijdrage levert aan het verminderen van verspreiding van het virus. Zo stelt de Commissie dat vaccins die gedoneerd zijn via COVAX 'in de eerste plaats worden gebruikt voor gezondheidswerkers en voor humanitaire behoeften' (Europese Commissie 2020/2021b).

### **3.3.4 Motieven voor inkoop- en herverdelingsbeleid COVID-19 vaccins**

In de geanalyseerde communicatie vanuit de Commissie worden verschillende motieven genoemd voor centrale inkoop van COVID-19-vaccins en herverdeling van vaccins binnen en buiten de EU. We bespreken deze motiveringen aan de hand van de ervaren problemen, de verwachte oplossingen en de gewenste manier van handelen.

#### **De ervaren problemen**

##### *Grensoverschrijdende gevolgen voor de samenleving*

Ten eerste beschrijft de Commissie de gevolgen van de pandemie voor de samenleving, zowel voor individuele landen als voor regio's en de gehele wereld, op verschillen gebieden, waaronder de volksgezondheid:

*De COVID-19-pandemie zet de hele wereld onder druk als nooit tevoren. Wereldwijd zijn meer dan 93 miljoen gevallen en 2 miljoen overlijdens geteld. Dit onderstreept de noodzaak van een mondiale respons op deze wereldwijde crisis. (Europese Commissie 2020/2021b)*

Ook rapporteert de Commissie gevolgen van de pandemie op zowel economisch als sociaal vlak: 'De COVID-19-pandemie brengt enorme menselijke en economische kosten met zich mee voor de Europese Unie en de rest van de wereld' (Europese Commissie 2020/2021a). Ze benadrukt dat de gevolgen grensoverschrijdend kunnen zijn:

*De EU-lidstaten zijn nauw met elkaar verbonden. Dankzij de eengemaakte markt, die het vrije verkeer van goederen en personen mogelijk maakt, zijn de economieën van de lidstaten nauw met elkaar geïntegreerd en is de onderlinge afhankelijkheid van onze economieën en samenlevingen vergroot. Zoals de pandemie zich over de grenzen heen verspreidt, zo verspreiden de sociaaleconomische gevolgen ervan zich ook naar de andere lidstaten. (Europese Commissie 2020/2021a)*

De Commissie benoemt eveneens de wereldwijde verwevenheid en afhankelijkheid van anderen tijdens de pandemie.

*Dit is niet alleen een Europese uitdaging, maar ook een mondiale uitdaging. Alle regio's ter wereld worden getroffen. De verspreiding van het virus heeft aangetoond dat geen enkele regio veilig is totdat het virus overal onder controle is. (Europese Commissie 2020/2021a)*

#### **Buitengewone situatie**

Op verschillende plekken in de documenten over inkoop en verdeling van COVID-19-vaccins legt de Commissie de nadruk op urgentie van het probleem en de noodzaak om te handelen: 'door de omvang van de crisis is de tijdsdruk ongekend', er is 'dringende behoefte aan een vaccin tegen COVID-19' en er is een 'dringende behoefte aan actie' (Europese Commissie 2020/2021a). Ook duidt de Commissie de pandemie als een buitengewone of noodsituatie in de EU en in de wereld:

*De ongekennde omstandigheden waarin de EU zich bevindt, vereisen een krachtdadige respons. (Europese Commissie 2020/2021) en Solidariteit bij openbare aanbestedingen en de inzet van een brede COVID19-vaccinportefeuille zal ertoe bijdragen dat Europa – en de wereld – uit de 'alarmfase' van de pandemie geraken. (Europese Commissie 2020/2021c)*

Verder reflecteert de Commissie op het belang van benodigde actie in het heden vanwege dreiging van toekomstige soortgelijke situaties: 'Tegelijkertijd moeten de inspanningen worden opgevoerd om de internationale samenwerking en solidariteit te versterken, niet alleen om de huidige pandemie in te dijken, maar ook om voorbereidingen te treffen voor de volgende' (Europese Commissie 2020/2021a).

#### **De gewenste oplossingen**

##### **Toegang tot duurzame oplossing**

De Commissie noemt het vinden van een duurzame oplossing voor de COVID-19-pandemie als motief voor centrale EU-aanbesteding van vaccins. Concreet gaat het dan veelal over het vergroten van de kans op toegang tot een werkzaam COVID-19-vaccin, zowel voor de EU als voor andere regio's en landen: 'De ontwikkeling en snelle wereldwijde inzet van veilige en doeltreffende vaccins tegen COVID19 blijft een essentieel onderdeel van het beheer van en de uiteindelijke oplossing voor de volksgezondheids-crisis'(Europese Commissie 2020/2021c).

Ook benadrukt de Commissie dat samenwerking de kans vergroot dat er toegang is tot vaccins:

*Gezamenlijke actie op EU-niveau is de zekerste, snelste en efficiëntste manier om dat doel te bereiken. Geen enkele lidstaat alleen beschikt over de capaciteit om de investering voor de ontwikkeling en productie van een voldoende aantal vaccins aan te trekken. Een gemeenschappelijke strategie biedt een betere afdekking van onzekerheden, deling van risico's en bundeling van investeringen om schaalvoordelen, een grotere reikwijdte en een hogere snelheid te verwezenlijken. (Europese Commissie 2020/2021a)*

Het gezamenlijk dragen van risico's van de ontwikkeling van vaccins koppelt de Commissie aan de wereldwijde beschikbaarheid van vaccins: 'Het verminderen van de risico's van gelijktijdige investeringen in productiecapaciteit zal de wereld sneller aanzienlijk meer kans hebben op toegang tot een betaalbaar vaccin dan anders het geval zou zijn' (Europese Commissie 2020/2021a).

#### *Beschermen van burgers*

In de geanalyseerde documenten schrijft de Commissie dat de toegang tot vaccins en vaccinatie van burgers effecten voor de samenleving zal hebben: 'Zodra een veilig en doeltreffend vaccin beschikbaar is, zal vaccinatie een centrale rol spelen bij het redden van levens, het indammen van de pandemie, het beschermen van de gezondheidszorgstelsels' (Europese Commissie 2020/2021c). Het beschermen van burgers in het algemeen wordt ook als motief voor beleid van de EU genoemd: 'In het kader van de inspanningen om mensen overal ter wereld en in de EU te helpen beschermen, stelt de Commissie een EU-strategie voor om de ontwikkeling, productie en toepassing van vaccins tegen COVID-19 te versnellen' (Europese Commissie 2020/2021a). De Commissie benadrukt specifiek dat beleid erop gericht moet zijn eventuele toename van sociale ongelijkheid in lidstaten voorkomen: 'Verdere uitbraken mogen niet leiden tot een uitbreiding van de sociaaleconomische verschillen in de Europese samenlevingen' (Europese Commissie 2020d).

#### *Terug naar normaal*

De Commissie schrijft ook over verwachte gevolgen van toegang tot vaccins en vaccinatie tegen COVID-19 op het gebied van het 'helpen herstellen van onze economie' (Europese Commissie 2020/2021c). Ook herstel van sociale activiteiten worden genoemd. Over het delen van vaccins met andere landen schrijft de Commissie dat de kans op 'universele vaccinatie tegen COVID-19 de terugkeer naar het normale economische en sociale leven in de hele wereld aanzienlijk toeneemt' (Europese Commissie 2020/2021a). Ze benadrukt hier het belang van gecoördineerde actie op mondiaal niveau: 'Alleen een mondiale aanpak kan een oplossing bieden voor deze mondiale uitdaging en gemeenschappelijke mondiale oplossingen zijn de beste garantie voor duurzaam herstel' (Europese Commissie 2021b).

#### *Manier van handelen*

##### *Solidariteit expliciet benoemd*

De Commissie benoemt solidariteit als één van de waarden bij het ontwikkelen van het EU-instrument om vaccins te delen met anderen: 'Gezien de urgentie en het belang van solidariteit en gezondheidsbescherming in de EU en daarbuiten kan en moet de EU de inspanningen voor bredere internationale toegang tot vaccins opvoeren' (Europese Commissie 2020/2021b). Ook schrijft de Commissie dat haar mondiale respons tijdens de pandemie 'in het teken moet blijven staan van multilateralisme, internationale samenwerking, transparantie en solidariteit' (Europese Commissie 2020/2021b). Daarnaast hanteert de Commissie solidariteit eveneens als leidend principe door solidariteit expliciet te koppelen aan de uitkomst van het beleid. Dat doet ze door COVID-19-vaccins te beschouwen als een 'mondiaal collectief goed' (European Commission 2020/2021), door te stellen dat gezamenlijke inkoop van vaccins in de EU 'solidariteit tussen alle lidstaten schept' (Europese Commissie 2020/2021a), of door een rol te beschrijven voor zichzelf om de 'wereldwijde solidariteitsinspanningen te leiden' (Europese Commissie 2020/2021a).

##### *Samenwerking*

De Commissie herkent dat gezamenlijke, gecoördineerde acties wenselijk zijn om grensoverschrijdende problemen aan te pakken: 'Door deze initiatieven is ook de toegevoegde waarde en de noodzaak gebleken van samenwerking binnen Europa, bij pandemieën of andere grensoverschrijdende bedreigingen [...], of door het voortouw te nemen bij en doeltreffende steun te verlenen aan mondiale inspanningen' (Europese Commissie 2021b).

##### *Positie EU*

De Commissie noemt eveneens de relatieve positie van de EU ten opzichte van andere landen en regio's in de wereld: 'De landen met een hoog inkomen dragen de verantwoordelijkheid voor het versnellen van de ontwikkeling en productie van een veilig en doeltreffend vaccin dat voor alle regio's ter wereld toegankelijk is. De EU neemt haar verantwoordelijkheid voor deze taak' (Europese Commissie 2020/2021a).



### 3.3.5 Inkoop en herverdeling van COVID-19 vaccins als uiting van EU-lidstaten- én mondiale solidariteit

Het opzetten van het centrale ontwikkelings- en aankoopbeleid voor COVID-19-vaccins kan gezien worden als een vorm van het delen van lasten en risico's binnen een grote groep. De risico's die worden behandeld met het centrale ontwikkelings- en aankoopbeleid zijn in de eerste plaats: i) het gebrek aan vaccins, ii) het gebrek aan een effectief vaccin om verspreiding van het virus en ernstige ziekte of overlijden aan COVID-19 te verminderen, iii) grootschalig gebruik van onveilige vaccins en iv) beperkte toegang tot COVID-19-vaccins waarbij minder welvarende landen en groepen mensen geen toegang krijgen tot effectieve en veilige vaccins. Het middel dat ingezet wordt om de maatschappelijke doelen op het gebied van bescherming van de volksgezondheid te behalen, zijn gezamenlijke aankoopovereenkomsten die de Commissie afsluit met producenten van COVID-19-vaccins, met het doel deze risico's zoveel mogelijk te beperken. De EU onderschrijft het verminderen van risico's bij het ontwikkelen van de vaccins (meerder potentiële producenten ondersteunen om het risico van het ontbreken van vaccins te verminderen), efficiëntie en beperken van concurrentie in de EU bij het aankopen van vaccins als cruciaal onderdeel van haar rol om de volksgezondheid te beschermen. Herverdeling vindt hier plaats tussen verschillende combinaties van type gevers en ontvangers.

In het geval van gezamenlijke aankoopovereenkomsten (en verdeling) in de EU kunnen de EU en de EU-lidstaten ten eerste beschouwd worden als gever en de individuele EU-lidstaten als ontvangers. Via de EU geven lidstaten financiële en institutionele ondersteuning aan elkaar om vaccins te kunnen inkopen. Daarnaast zet de EU zich actief in voor het verminderen van ongelijkheid bij toegang tot vaccinaties tussen lidstaten door het gebruik van een verdeelsleutel op basis van bevolkingsomvang. De groeps grootte wordt hier dus bepaald door lidmaatschap van de EU. De centrale inkoop- en herverdeling kan hier gezien worden als EU-lidstaten-solidariteit (zie [§ 2.2.2](#)). Hierbij is herverdeling collectief georganiseerd via de formele organisatie van de EU en haar lidstaten.

Bij het bredere herverdelingsbeleid dat gericht is op landen buiten de EU, kunnen de EU en de EU-lidstaten ten tweede gezien worden als gevers en niet-EU lidstaten als ontvangers. Bijvoorbeeld via de Team Europa-aanpak om aangekochte vaccins door lidstaten te delen met landen buiten de EU. Het herverdelen van vaccins buiten de EU kan gezien worden als een vorm van indirecte, formele, koude, horizontale, mondiale solidariteit. Bij deze inkoop en herverdeling van COVID-19-vaccins, zowel in de EU als daarbuiten, benoemt de Commissie expliciet de rol van enerzijds Europese en anderzijds mondiale solidariteit als waarde van handelen. Eveneens benoemt de Commissie de vaccins zelf als middel om solidariteit te bevorderen en beschouwt zij vaccins als een mondiaal collectief goed.

## 3.4 Bescherming van arbeid, inkomen en bestaanszekerheid

### 3.4.1 Impact op de werkgelegenheid door corona verzachten

Tijdens de coronapandemie richtten zowel nationaal als Europees beleid zich op het behouden van betaald werk en het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting onder burgers. De EU heeft verschillende maatregelen getroffen om de negatieve impact van de pandemie op de werkgelegenheid in de EU te beperken. Zo werd er tijdelijk door de EU meer ruimte geboden aan lidstaten om financiële steun te verlenen aan bedrijven die ernstige gevolgen ondervonden vanwege de crisis. Op deze manier konden lidstaten hun economieën ondersteunen. In de literatuur werd dit gezien als een belangrijke uitzondering binnen de standaardregels van de EU op het gebied van de interne markt en het belang van vrije concurrentie tussen spelers op deze markt.

In veel Europese landen, waaronder Nederland, waren loonsteunregelingen een belangrijk beleidsinstrument om de negatieve effecten van de coronacrisis op de werkgelegenheid te verkleinen, werkloosheid te voorkomen en daarmee de bestaanszekerheid van burgers te vergroten (Morgan 2021; OECD 2021; Timmerman en Oostveen 2020). Loonsteunregelingen vallen onder het Europese sociale zekerheidsstelsel en worden vanuit het Europees Sociaal Handvest vormgegeven in structuurfondsen, bijvoorbeeld het Europees Sociaal Fonds. Sociale zekerheid is een gedeelde competentie van de EU en de lidstaten.<sup>21</sup> Net als bij het beleid op het gebied van de gezondheidszorg geldt hier vanuit het subsidiariteitsbeginsel dat lidstaten een belangrijke rol hebben. De EU kan het initiatief nemen om het sociale zekerheidsbeleid van EU-lidstaten op elkaar af te stemmen (Safradin et al. 2021).<sup>22</sup>

## 3.5 Casus 2: Tijdelijke steun bij werkloosheid in noodsituaties (SURE)

SURE is een Europees instrument dat is ontworpen ter voorkoming van werkloosheid en inkomensverlies van EU-burgers tijdens de coronacrisis. Het doel van het instrument is tijdelijke steun te verlenen om het risico op werkloosheid in noodsituaties ten gevolge van de COVID-19-uitbraak te beperken. Het voorstel van de Commissie van april 2020 voor dit instrument (Europese Commissie 2020f) is aangenomen door de Raad in mei 2020 (Raad van de Europese Unie 2020a). Het SURE-instrument vormt een aanvulling op ander Europees beleid, zoals het tijdelijke Europees Crisis- en Herstelpakket NextGeneration EU (NGEU).

### 3.5.1 Financiële bijstand door EU-leningen aan lidstaten voor loonsteun

Het SURE-instrument stelt financiële middelen beschikbaar voor EU-lidstaten om op nationaal niveau tijdelijke maatregelen te treffen om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te beschermen, zoals loonsteunregelingen. Het instrument vormt een aanvulling op nationale maatregelen van lidstaten ter ondersteuning van de werkgelegenheid en 'zal fungeren als een tweede verdedigingslinie [...]', volgens de Europese Commissie. Ze omschrijft het instrument als 'een noodmaatregel om een Europees herverzekeringstelsel voor werkloosheid in de specifieke context van de COVID-19-crisis operationeel te maken. Het gaat om tijdelijke steun vanwege de uitzonderlijke omstandigheden die ernstige economische verstoringen in de lidstaten veroorzaken' (Europese Commissie 2020f<sup>23</sup>). Het SURE-instrument is een rechtsinstrument, dat is gericht op bescherming op het gebied van arbeid. Het is vastgesteld vanuit artikel 122, lid 2 van de VWEU, waarin 'de Raad financiële bijstand van de Unie kan verlenen aan een lidstaat in geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden die worden veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen'. Door de basis als verordening van de Raad is het SURE-instrument bindend en rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten van de EU.

### 3.5.2 Economische en bredere maatschappelijke gevolgen coronacrisis beperken

Het voorstel van de Europese Commissie beschrijft verschillende doelen van het SURE-instrument: i) het verlenen van financiële bijstand en ondersteuning voor nationale overheidsuitgaven, ii) het voeren van crisisbeleid naar aanleiding van de pandemie, en iii) het beschermen van rechten van burgers. De Commissie beschrijft het SURE-instrument als een mogelijkheid om op gecoördineerde, snelle en doeltreffende wijze en in een geest van solidariteit tussen de lidstaten ondersteuning te bieden aan EU-lidstaten. Deze financiële bijstand in de vorm van leningen stelt lidstaten in staat om – via overheidsuitgaven – de werkgelegenheid te beschermen. Het SURE-instrument is ontwikkeld naar aanleiding van de coronapandemie en gericht op beheersing van de gevolgen van de pandemie. Het instrument is ontwikkeld om de economieën van lidstaten te ondersteunen en de directe economische gevolgen te beperken met expliciete aandacht voor de crisis op de arbeidsmarkt. Een doel van het instrument is het beschermen van burgers door middel van bescherming van banen en bescherming van werknemers en zelfstandigen tegen het risico op werkloosheid en inkomstenverlies. Naast beperking van deze gevolgen op economisch gebied heeft het instrument als doel om directe maatschappelijke gevolgen van de pandemie te beperken. In het voorstel wordt in deze context gesproken over het gegeven dat het instrument 'bijdraagt tot een snelle terugkeer naar het normale leven in de getroffen regio's'.

### 3.5.3 Coördinatie en financiële middelen lidstaten

De ondersteuning die het instrument biedt, vindt plaats tussen EU-lidstaten, waarbij de EU een faciliterende en coördinerende rol heeft: 'De Unie staat ook paraat om de lidstaten, waar mogelijk, te helpen bij het verlichten van de werkgelegenheidseffecten op de burgers en de zwaarst getroffen sectoren. 'De steun van de EU bestaat uit inzet van financiële middelen van de EU aan individuele lidstaten, ter ondersteuning van nationaal arbeidsmarktbeleid. Individuele lidstaten zijn eveneens gevers van steun door de garanties die zij afgeven voor beschikbaarheid van deze financiële middelen van de EU. Lidstaten kunnen, op basis van een systeem van garanties, vrijwillige bijdragen aan de EU leveren om deze financiële bijstand door de Commissie mogelijk te maken.<sup>24</sup> In het voorstel wordt genoemd: '[E]lke lidstaat draagt bij in verhouding tot zijn aandeel in het bruto nationaal inkomen van de Unie'. Alle lidstaten in de EU moeten een garantie afgeven voordat er via het instrument financiële bijstand verleend kan worden aan een lidstaat. In het voorstel wordt beargumenteerd dat dit het volume aan leningen dat verstrekt kan worden aan lidstaten vergroot. Deze garanties vormen een aanvulling op de al beschikbare middelen van de EU. De Commissie schrijft dat 'de oprichting van SURE opnieuw een tastbare uiting van de solidariteit van de Unie is, waarbij de lidstaten elkaar steun toezeggen via de Unie door extra financiële middelen beschikbaar te stellen aan de hand van leningen'. Ook kan de Commissie zelf leningen afsluiten op de financiële markten om het instrument te financieren.

### 3.5.4 Werknemers en landen als doelgroepen van het SURE instrument

Het SURE-instrument is ontworpen voor alle EU-lidstaten. In principe kunnen dus alle individuele lidstaten van de EU ontvangers zijn van steun. In het voorstel van de Commissie staan enkele voorwaarden voor het gebruik van financiële steun door lidstaten, waaronder de ernst van de gevolgen van de pandemie voor de economie en in het bijzonder de werkgelegenheid. Ook noemt de Commissie het belang van maatschappelijke gevolgen. Daarnaast benoemt ze enkele specifieke groepen in lidstaten als ontvangers van steun en koppelt zij dit aan de ernst van de gevolgen van de coronapandemie en aan werkgelegenheid.

#### *Lidstaten geconfronteerd met ernstige economische en sociale gevolgen*

Het is van belang of de kans bestaat op 'een ernstige economische verstoring als gevolg van de uitzonderlijke uitbraak van COVID-19'. EU-lidstaten komen in aanmerking voor steun als hun overheidsuitgaven onverwachts zijn toegenomen vanwege maatregelen die gericht zijn op het behoud van werkgelegenheid tijdens de pandemie. Het kan zowel gaan om feitelijke als nog verwachte overheidsuitgaven na 1 februari 2020. Dit laatste 'waarborgt de gelijke behandeling van lidstaten' als lidstaten op verschillende momenten te maken hadden met verspreiding van het virus. Om gebruik te kunnen maken van steun moet een lidstaat een verzoek indienen bij de Commissie. De lidstaat toont dan aan dat er sprake is van extra overheidsuitgaven voor werktijdverkortingsregelingen of vergelijkbare maatregelen. De Commissie kan dit verzoek – na controle en overleg met de lidstaat – voorleggen aan de Raad. Vervolgens kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid de tijdelijke financiële bijstand voor een lidstaat goedkeuren. De Commissie schrijft dat de Raad 'over een ruime beoordelingsmarge beschikt' om te bepalen of er voldaan wordt door de lidstaat aan de voorwaarden voor steun. De Commissie stelt dat 'dit met name geldt voor de lidstaten waar de bedreiging voor de volksgezondheid door de uitbraak van COVID-19 en de economische en sociale gevolgen daarvan het grootst zijn'. Ze spreekt hier over 'meest behoeftige lidstaten' en lidstaten 'waarvan het arbeidsmarktbeleid onder zeer grote druk staat'.

#### *Werknemers en zelfstandigen, vooral in de zwaarst getroffen sectoren*

Het voorstel vermeldt zowel de gehele bevolking van een lidstaat als specifieke groepen burgers als ontvanger van steun. Soms staat er dat het om de 'getroffen bevolking' gaat. Een specifieke groep burgers die beschreven staat in het voorstel zijn personen die betaald werk verrichten, zowel in loondienst als zelfstandig: 'Concreet zal het SURE-instrument fungeren als tweede verdedigingslinie voor de ondersteuning van regelingen voor werktijdverkorting en soortgelijke maatregelen om de lidstaten te helpen banen te redden en zo werknemers en zelfstandigen te beschermen tegen het risico op werkloosheid'. De Commissie spreekt hierbij over steun voor de 'zwaarst getroffen economische sectoren'.<sup>25</sup>

### 3.5.5 **Motieven voor het opstellen van het SURE instrument**

De motieven die genoemd worden in het voorstel hebben betrekking op i) de ervaren problemen door de pandemie, ii) de verwachte oplossingen en iii) de gewenste manier van handelen.

#### **Ervaren problemen**

##### *Gevolgen economie*

De Commissie beargumenteert in het voorstel dat het verlenen van financiële bijstand aan EU-lidstaten nodig is vanwege de gevolgen van de uitzonderlijke uitbraak van COVID-19 voor de samenleving. Ten eerste noemt ze economische gevolgen als argument voor het instellen van het tijdelijke instrument, zoals door COVID-19 een ‘verstoring van de economische systemen’, ‘een enorme en verstorende weerslag op de economie van elke lidstaat’ en ‘werkgelegenheidseffecten op de burgers en zwaarst getroffen sectoren’.

##### *Sociale gevolgen*

De Commissie benoemt de gevolgen voor de economie veelal in combinatie met ‘sociale gevolgen’ en een ‘maatschappelijke weerslag op de lidstaten’. In het voorstel staat eveneens dat de crisis wordt gekenmerkt door ‘een zeer menselijk aspect’. In deze context worden de ‘bedreiging voor de volksgezondheid’, het aantal sterfgevallen ten gevolge van COVID-19 en de verwachting dat ‘COVID-19 nog verder in de Unie zal worden verspreid’ vermeld.

##### *Buitengewone gebeurtenis of noodsituatie*

Een ander motief voor tijdelijke financiële bijstand van de EU aan de lidstaten is de buitengewone gebeurtenis of noodsituatie die de pandemie volgens de Commissie vormt: ‘Deze uitzonderlijke situatie, die buiten de macht van de lidstaten ligt en waardoor een aanzienlijk deel van de werkende bevolking is lamgelegd, heeft ertoe geleid dat de lidstaten plotseling veel meer overheidsgeld moeten uitgeven voor werktijdverkortingsregelingen voor werknemers en soortgelijke maatregelen, met name voor zelfstandigen’. De Commissie geeft aan dat het gaat om situaties die een individuele lidstaat alleen niet kan beheersen. Ze koppelt dit motief van een buitengewone gebeurtenis of noodsituatie expliciet aan solidariteit: ‘De COVID-19-uitbraak is een plotselinge en uitzonderlijke gebeurtenis met grootschalige en versturende gevolgen voor de economische systemen van de lidstaten, waarop alleen een collectief antwoord kan worden gegeven in een geest van solidariteit’.

#### **Verwachte oplossingen**

##### *Terug naar normaal*

De Commissie schrijft over de verwachte gevolgen van het SURE-instrument: ‘Deze steun helpt de getroffen bevolking, draagt bij tot een snelle terugkeer naar het normale leven in de getroffen regio’s en beperkt de directe maatschappelijke en economische gevolgen van de COVID-19-crisis.’

##### *Beperken nationale overheidsuitgaven*

Extra overheidsuitgaven vanwege nationale maatregelen om de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid te beperken is volgens de Commissie eveneens een reden voor het instellen van SURE. Ze schrijft dat de lidstaten de ‘plotse en sterke stijging van de overheidsuitgaven het hoofd moeten kunnen bieden tot de uitbraak van COVID-19 en de gevolgen daarvan voor de werkende bevolking onder controle zijn’.

#### **Manier van handelen**

##### *Solidariteit expliciet benoemd*

Om de problematiek die door de coronacrisis is ontstaan aan te pakken, wijst de Commissie op collectieve actie door lidstaten: ‘De COVID-19-uitbraak is een plotselinge en uitzonderlijke gebeurtenis met grootschalige en versturende gevolgen voor de economische systemen van de lidstaten, waarop alleen een collectief antwoord kan worden gegeven in een geest van solidariteit.’ De Commissie omschrijft solidariteit hier als een waarde, waarbij de rol van de EU volgens haar het volgende inhoudt: ‘De Unie

[moet] op gecoördineerde, snelle en doeltreffende wijze en in een geest van solidariteit tussen de lidstaten kunnen reageren op de crisis op de arbeidsmarkt [...].’ De Commissie omschrijft het SURE-instrument eveneens als een leidend principe dat meer gericht is op concrete uitkomsten van beleid door het te verwoorden als een tastbare uiting van Europese solidariteit: ‘Het voorstel heeft tot doel in een geest van Europese solidariteit financiële steun te bieden aan de zwaarst getroffen lidstaten.’

### 3.5.6 Financiële steun EU voor loonsteun in lidstaten als uiting van EU-lidstaten-solidariteit

SURE is een horizontale vorm van EU-lidstaten-solidariteit (zie [§ 2.2.2](#)). Herverdeling is collectief georganiseerd via de formele organisatie van de EU en haar lidstaten. SURE richt zich concreet op het verminderen van de negatieve gevolgen voor burgers van een toenemende werkloosheid, inkomensverlies en een plotselinge daling van de werkgelegenheid. Het verminderen van deze risico’s gaat via financiële overdrachten vanuit EU-gelden aan individuele lidstaten. Lidstaten kunnen vervolgens zelf hun eigen beleid op het gebied van bescherming van arbeid bepalen, bijvoorbeeld loonsteunmaatregelen voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. De Europese Commissie benoemt dit zelf ook als een vorm van solidariteit tussen lidstaten, bijvoorbeeld verwijzend naar de wijze van ‘in een geest van solidariteit tussen de lidstaten’ handelen om het tijdelijke SURE-instrument in te stellen van economische en sociale risico’s tussen EU-lidstaten.

Herverdeling vindt plaats tussen verschillende combinaties van type gevers en ontvangers. Ten eerste is de EU als instituut de gever van steun door het verstrekken van de hulpbron geld. De EU-lidstaten ontvangen deze financiële steun. De groeps grootte van de ontvangende partij wordt hier bepaald op basis van twee criteria: i) lidmaatschap van de EU en ii) de ernst van de gevolgen van de pandemie voor een lidstaat op vooral economisch vlak en in het bijzonder op het gebied van de arbeidsmarkt. Ten tweede faciliteert de EU dat lidstaten elkaar steun kunnen toezeggen. Dit gaat via leningen van lidstaten aan de Unie om extra financiële middelen beschikbaar te stellen voor SURE. Dit ziet de Commissie als een vorm van Europese solidariteit en noemt dit een tastbare uiting van deze solidariteit. Een normatieve opvatting over de wijze van herverdeling via SURE is die van billijkheid. Van elke lidstaat wordt verwacht dat ze bijdraagt in verhouding tot het eigen vermogen: van meer welvarende EU-landen wordt meer financiële contributie aan het gezamenlijke leenfonds verwacht, vergeleken met de verwachte bijdrage van minder welvarende landen. Ten derde faciliteert en coördineert de EU via SURE de herverdeling van risico’s op werkloosheid en inkomensverlies op nationaal niveau door het aanwijzen van groepen ontvangende burgers. Dit wordt gedaan op basis van deelname aan de arbeidsmarkt en mate van kwetsbaarheid, in het bijzonder werknemers en zelfstandigen in sectoren die relatief veel negatieve economische gevolgen ondervinden.

## 3.6 Casus 3: Veiligheid en gezondheid van seizoenarbeiders

### 3.6.1 Door COVID-19 minder mobiel

Een deel van de maatregelen om verspreiding van het coronavirus in te dammen, richtte zich niet alleen op lidstaten zelf, maar waren grensoverschrijdend. In maart 2020 hielden diverse EU-lidstaten tijdelijk grenscontroles aan de binnengrenzen, stelden inreisbeperkingen op of sloten gedeeltelijk hun grenzen. Dit is ook wel bekend als *covidfencing* (Medeiros et al. 2021). Dit raakte de sociale rechten van burgers in de EU tijdens de pandemie, met name de vrijheid van mobiliteit (reizen en verblijf) van EU-burgers in het Schengengebied (Akin Ocak en Erhan 2021; Europese Commissie 2020a; Logar en Alessandro 2021; Marzocchi 2021; Safradin et al. 2021; Townend et al. 2020; Wolff en Ladi 2020).<sup>26</sup> Het ging zowel om een belemmering van vrij verkeer van personen in het algemeen als van werknemers in het bijzonder. Dit werd in maart 2020 bijvoorbeeld zichtbaar bij Roemeense seizoenarbeiders die na het aflopen van hun arbeidscontract in andere EU-lidstaten niet konden terugreizen naar Roemenië, maar strandden bij de Hongaarse en Oostenrijkse grens (Logar en Alessandro 2021). Inreisbeperkingen en tijdelijke sluiting van grenzen raakten ook werknemers die in grensregio’s wonen. Deze mobiliteitsbeperkingen maakten het moeilijk of soms onmogelijk om werk in een andere lidstaat te verrichten (Medeiros et al. 2021; Opilowska 2021). Dit speelde bijvoorbeeld in landen als Luxemburg en Oostenrijk, net als in oostelijke grensregio’s in Duitsland en Zwitserse regio’s nabij de Franse grens, met grensoverschrijdende werknemers in de gezondheidszorg (Medeiros et al. 2021).

### *Verzwakking van uitoefening van Europees sociaal recht om te werken in een andere EU-lidstaat*

De Commissie schrijft in haar mededeling ‘Een eengemaakt front tegen COVID-19’ in januari 2021:

*De ruggengraat van de krachtige Europese respons op de COVID-pandemie is eenheid en vrijwaring van de werking van de eengemaakte markt. De gebeurtenissen in maart 2020 hebben onderstreept dat ongecoördineerde en overhaaste grenssluitingen en uitvoerbeperkingen het virus niet tegenhouden, maar wel de eengemaakte markt, onze economieën en de uitoefening van het recht op vrij verkeer binnen de EU verzwakken.*

(Europese Commissie 2020/2021b)

Ruim een jaar later reflecteert de Commissie op de ‘hoge prijs’ en ‘verstoringen voor burgers’ van COVID-19 maatregelen en de EU-brede aanpak die de werking van de interne markt waarborgt ‘die onlosmakelijk verbonden is met het economische en sociale leven van Europeanen en iedereen met wie zij contact onderhouden – via handel, economie of mobiliteit.’ Ze beveelt aan dat dit gebeurt op een wijze waarbij burgers ‘hun rechten ten volle kunnen gebruiken en het economische en sociale leven kan worden hernomen’ (Europese Commissie 2021b).

In de EU bestaat het recht op vrij verkeer van werknemers in de interne markt.<sup>27</sup> De Commissie benoemt ‘in tijden van crisis de eengemaakte interne markt het solidariteitsinstrument dat waarborgt dat essentiële goederen die nodig zijn om gezondheidsrisico’s te beperken, iedereen kunnen bereiken die daaraan behoefte heeft’ (Europese Commissie 2020b: 4). Het vrije verkeer van werknemers is een van de grondbeginselen van de EU. Het recht op vrij verkeer van werknemers is nauw verweven met andere Europese sociale rechten, zoals het recht op gezinsleven, het recht op onderwijs, de keuze van een beroep en eigendomsrechten. Het raakt mensenrechten in brede zin, zoals het recht om eigen land te verlaten, vrijheid van verkeer en van keuze van verblijf in een land (Kortukova et al. 2020). Vrij verkeer van werknemers betreft de afschaffing van elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit met betrekking tot de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Werknemers uit de EU hebben het recht om een aangeboden betrekking te aanvaarden, zich vrij binnen het land te verplaatsen, te verblijven met het oog op arbeid en daarna onder bepaalde voorwaarden te blijven (European Parliament 2022).

### *Beperking vrij verkeer van personen in de EU mogelijk door ernstige bedreiging volksgezondheid*

Bij ernstige veiligheidsbedreigingen hebben landen de mogelijkheid om tijdelijk grenscontroles aan de binnengrenzen in de EU in te voeren (Europese Unie 2016).<sup>28</sup> Deze mogelijkheid gebruikten sommige EU-landen om hun grenzen tijdelijk te sluiten tijdens de Europese migratiecrisis in 2015 (European Commission 2016). Ook tijdens de pandemie gebeurde dit. Dat kwam doordat lidstaten COVID-19 als een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid beschouwden (Opitowska 2021). Zo kondigden sommige EU-landen, zoals Roemenië, Estland en Litouwen, de noodtoestand af in april 2020 om tijdelijk af te kunnen wijken van de borging van bepaalde sociale rechten, zoals het recht op vrij verkeer (Kortukova et al. 2020). Ook de Commissie ontmoedigde niet-essentiële reizen, maar pleitte in een mededeling wel voor het openhouden van grenzen:

*Alle niet-essentiële reizen, met name naar en vanuit hoog risicogebieden, moeten sterk worden ontmoedigd totdat de epidemiologische situatie aanzienlijk is verbeterd, met name in het licht van de uitbraak van nieuwe varianten. Grenssluitingen of algemene reisverboden en de opschorting van lucht-, land- of watervervoer zijn niet gerechtvaardigd, aangezien gerichtere maatregelen voldoende effectief en bovendien minder verstorend zijn. [...] Reisbeperkingen moeten evenredig en niet-discriminerend zijn.*

(Europese Commissie 2020/2021b)

## **3.6.2 Het beperken van vrij verkeer vanwege bredere zorgen om veiligheid EU**

In de literatuur wordt beargumenteerd dat tijdelijke sluiting van de (buiten)grenzen van de EU proportioneel kan zijn, bijvoorbeeld tijdens een acute mondiale gezondheids crisis als de coronapandemie (Townend et al. 2020). Zo schrijft de Commissie in het najaar van 2020 over de mogelijkheden van tijdelijke grenssluitingen: ‘[...] in uitzonderlijke omstandigheden om het hoofd te bieden aan situaties die een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de interne veiligheid’ (Europese Commissie 2020d). Een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid kan een reden zijn om individuele rechten, zoals het recht op vrij verkeer, te beperken (De Ruijter et al. 2020; Kortukova et al. 2020).<sup>29</sup> Het recht op vrij verkeer is dus geen absoluut recht en beperking van mobiliteit van burgers in de EU is toegestaan

binnen het EU-recht (De Ruijter et al. 2020; Gontariuk et al. 2021). De sluiting van grenzen tijdens de coronacrisis werd door lidstaten verdedigd vanuit de noodzaak om de gezondheid van hun burgers te beschermen. In de literatuur wordt beargumenteerd, bijvoorbeeld door Wolff en Ladi (2020), dat hier ook onderliggende discussies over veiligheid van lidstaten en de EU in doorklonken, die ook speelden tijdens eerdere crisissen, zoals tijdens de migratiecrisis.

#### *Vrij verkeer van personen beschermen*

Vanuit de EU waren er diverse beleidsacties die gericht waren op bescherming van de werking van de interne markt tijdens de coronapandemie. Het doel hiervan was het herstel van goederenvervoer, bijvoorbeeld via green lanes die doorgang van goederen mogelijk maakte via land, zee en lucht (Logar en Alessandro 2021; Wolff en Ladi 2020; Joppe 2021). Een ander doel was het herstel van vrij verkeer van personen in Europa (Kortukova et al. 2020; Ladi en Wolff 2021; Logar en Alessandro 2021). Lidstaten werden gestimuleerd om maatregelen te treffen om grensverkeer van werknemers doorgang te laten vinden (Logar en Alessandro 2021; Roloff 2020; Townend et al. 2020; Safradin et al. 2021). In een richtsnoer ter bescherming van het vrije verkeer van werknemers van de EU in maart 2020 vroeg de Commissie aandacht voor oplossingen voor bepaalde beroepen die werden gezien als vitaal belang, zoals werknemers in de gezondheidszorg of voedselindustrie (European Commission 2020b). In een stappenplan voor het opheffen van beperkingen in het voorjaar van 2020 benoemt de Commissie dat ‘als we de opheffing van de inperkingsmaatregelen succesvol op EU-niveau coördineren, zal dit ook een positief effect hebben op het herstel van de EU. Het herstel moet strategisch worden gepland, rekening houdend met de behoeften van de burgers’. De Commissie wijst eveneens op de onderlinge afhankelijkheid tussen lidstaten wat ‘betekent dat zolang er lidstaten beperkingen toepassen, de andere lidstaten minder succesvol kunnen heropenen’ (Europese Commissie 2021b). Ook de wereldwijde afhankelijkheid tijdens de pandemie wordt benoemd:

*Onze aanpak binnen de EU moet gelijke tred houden met de wereldwijde vooruitgang. [...] Alleen een mondiale aanpak kan een oplossing bieden voor deze mondiale uitdaging en gemeenschappelijke mondiale oplossingen zijn de beste garantie voor duurzaam herstel.*

(Europese Commissie 2021b)

In juni 2020 heeft de Raad een aanbeveling gedaan over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking om essentiële reizen toe te staan voor specifieke categorieën reizigers met een essentiële functie of behoefte, waaronder bijvoorbeeld seizoenarbeiders in de landbouw (Raad van de Europese Unie 2020b). In september 2020 riep de Commissie de EU-lidstaten op tot meer duidelijkheid en voorspelbaarheid van de regels voor burgers om een lidstaat in te reizen, bijvoorbeeld rondom COVID-19-testbewijzen (European Commission 2020c). In juli 2021 volgde wetgeving over een Europees digitaal (reis)certificaat (Ladi en Wolff 2021; Logar en Alessandro 2021).

#### *Vragen over veilig werken over de grens*

De Commissie vraagt aandacht voor verschil in kwetsbaarheid voor het coronavirus voor groepen burgers. Een van de groepen die zij benoemt, is ‘sociaal gemarginaliseerden, zoals personen die in bepaalde fysieke omgevingen wonen of werken in bepaalde fysieke omgevingen met een hoge dichtheid en minder vermogen tot sociale afstand’ (Europese Commissie 2020d). De crisis belichtte kwetsbaarheden in de bescherming van de gezondheid en het borgen van veilige werk- en woonomstandigheden van bepaalde groepen werknemers, zoals seizoenarbeiders in de EU. Bijvoorbeeld door een hogere kans op blootstelling aan het virus en/of het gebrek aan de mogelijkheid om fysiek afstand te bewaren tijdens uitvoeren van werkzaamheden (Safradin et al. 2021).

### 3.6.3 Aandacht voor rechten van grensoverschrijdende werkers en seizoenarbeiders

In een stappenplan voor gezamenlijke inspanning door de EU-landen om inperkingsmaatregelen op te heffen stelt de Commissie dat:

*Voor EU-burgers betekent de opheffing van de beperkingen met name dat zij weer in heel Europa onbeperkt het recht van vrij verkeer en andere grondrechten kunnen uitoefenen. [...] De burgers moeten hun rechten ook kunnen uitoefenen zonder in enig opzicht te worden gediscrimineerd.*

(Europese Commissie 2021b)

Dit stappenplan is uitgewerkt in verschillende EU-richtsnoeren, waaronder de Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19 van 7 juli 2020 (Europese Commissie 2020b, 2020e). Bij deze uitwerking van het stappenplan in meer concrete beleidsacties benoemt de Commissie de waarde van wetenschappelijke kennis, afstemming en samenwerking tussen EU-lidstaten en Europese solidariteit als belangrijke waarden: 'Wetenschappelijk advies, coördinatie en solidariteit in de EU zijn voor de lidstaten de belangrijkste beginselen om de huidige inperkingsmaatregelen met succes op te heffen' (Europese Commissie 2020c).

In het richtsnoer over seizoenarbeid tijdens de pandemie staan verschillende rechten van grensoverschrijdende werkers en seizoenarbeiders (Europese Commissie 2020c):

- Het recht om in een ander land te werken. Recht op toegang tot de arbeidsmarkt kan verschillen voor EU-burgers, burgers uit niet EU-landen ('derde landen') of werknemers die werken via een intermediair en vanuit een ander land gedetacheerd worden.
- De bescherming van veiligheid en gezondheid op het werk.<sup>30</sup> De Commissie vraagt aandacht voor specifieke veiligheids- en gezondheidsrisico's bij seizoenarbeiders vanwege bijvoorbeeld taalbarrières en (laag) opleidingsniveau: 'De Commissie moedigt aan om specifieke acties die gericht zijn op de preventie en het beheer van gezondheidsrisico's in een taal die de seizoenarbeiders begrijpen, alsook gerichte handhavingsmaatregelen, te bespreken.'
- Huisvesting en vervoer van seizoenarbeiders tijdens de pandemie: 'De COVID-19-crisis heeft de aandacht gevestigd op de vaak slechte huisvesting van seizoenarbeiders en op de omstandigheden waarin zij naar hun werkplaats worden vervoerd.' Er is geen richtlijn die passende woonomstandigheden voor alle burgers die seizoenarbeid verrichten, garandeert. Wel zijn er richtlijnen voor specifieke groepen werknemers, zoals seizoenarbeiders uit niet-EU-landen of gedetacheerde seizoenarbeiders.
- De toegang tot sociale bescherming voor seizoenarbeiders is gelijk aan de toegang voor andere verzekerden in die lidstaat. Seizoenarbeiders betalen een sociale zekerheidsbijdrage en hebben bijvoorbeeld recht op toegang tot de gezondheidszorg in de lidstaat.

### 3.6.4 Rol lidstaten en werkgevers in richtsnoeren over seizoenarbeiders

In het voorjaar van 2020 wijst de Commissie op de rol van EU-lidstaten bij het voorkomen van discriminatie in geval van maatregelen van grensoverschrijdende medewerkers in de EU bij het instellen en opheffen van COVID-19: 'De betrokken buurlanden moeten nauw met elkaar in contact blijven om dit in nauwe samenwerking met de Commissie in goede banen te leiden' (Europese Commissie 2020c).

In het richtsnoer over seizoenarbeid tijdens de coronapandemie vermeldt de Commissie verschillende vormen van actie die zij verwacht van lidstaten in de EU. Ook benoemt ze een rol voor werkgevers- en werknemersorganisaties tijdens de pandemie.

#### Maatregelen door EU-lidstaten

In de richtsnoeren voor seizoenarbeid tijdens de pandemie richt de Commissie zich tot lidstaten en verwacht maatregelen door lidstaten: 'In haar rol als hoedster van de Verdragen houdt de Commissie weliswaar toezicht op de juiste toepassing van de regels inzake seizoenarbeiders, maar de juiste toepassing van de regels van nationaal recht die de EU-richtlijnen omzetten, valt onder de verantwoordelijkheid van de nationale overheden' (Europese Commissie 2020c). In de richtsnoeren worden lidstaten opgeroepen om:

- Toezicht op en inspectie van toepassing van relevante wetgeving voor seizoenarbeiders te versterken, bijvoorbeeld recht op vrij verkeer en het zoeken van werk. Lidstaten moeten 'alle nodige maatregelen te nemen om te zorgen voor degelijke arbeids- en levensomstandigheden voor seizoenarbeiders' (Europese Commissie 2020c).



- Informatie te delen met werkgevers en seizoenarbeiders. Lidstaten moeten meer bekendheid geven aan de regels op het gebied van arbeids- en levensomstandigheden tijdens seizoenarbeid. Bijvoorbeeld over hygiënemaatregelen, zoals het kunnen bewaren van fysieke afstand op de werkvloer.
- Erop toe te zien dat werkgevers maatregelen treffen voor gezonde en veilige werkomstandigheden: 'Om de infectierisico's te beperken, moeten werkgevers ook zorgen voor een eenvoudige toegang, qua vorm en taal, van seizoenarbeiders tot informatie over de beroepsrisico's en veiligheidsvoorschriften en alle instructies en procedures op het gebied van gezondheid en veiligheid' (Europese Commissie 2020c).
- Samen te werken met andere EU-lidstaten om de arbeidsomstandigheden van seizoenarbeiders tijdens de pandemie te verbeteren. Bijvoorbeeld op het gebied van het informeren over rechten en plichten of om de arbeidsomstandigheden van seizoenarbeiders te verbeteren.

Daarnaast richt de Commissie zich tot werkgevers- en werknemersorganisaties, bijvoorbeeld op het gebied van het geven van praktische informatie aan seizoenarbeiders over relevante wettelijke voorschriften en manieren om veiligheid en gezondheid op het werk te bevorderen.

### 3.6.5 Groepen burgers en landen als doelgroepen van richtsnoeren over seizoenarbeid

#### *Seizoenarbeiders over de grens reizend van binnen of buiten de EU*

In een mededeling van de Europese Commissie in het najaar van 2020 over de 'kortermijn paraatheid van de EU op gezondheidsgebied voor COVID-19-uitbraken' stelt zij dat de maatregelen beperkingen van de bewegingsvrijheid en grenssluitingen tot gevolg hadden die: 'ontwrichtende en ongekende negatieve sociale en economische gevolgen veroorzaakte voor de samenlevingen' (Europese Commissie 2020d). Expliciet wordt hier de toegang tot het werk voor grensarbeiders genoemd.

Bij het bespreken van de rechten van seizoenarbeiders om in een EU-lidstaat te werken, onderscheidt de Commissie groepen op basis van nationaliteit (EU of niet-EU). Afhankelijk van de groep gelden verschillende rechten en plichten: 'Grensoverschrijdende seizoenarbeiders genieten een ruim aantal rechten, die kunnen verschillen naargelang zij burgers van de Unie dan wel onderdanen van derde landen zijn' (Europese Commissie 2020e). Een sector die de Commissie expliciet benoemt voor toelating van seizoenarbeiders uit derde landen, zijn seizoenarbeiders in de landbouw: zij vallen onder de categorieën reizigers met een essentiële functie of behoefte, reizend van buiten de EU naar een lidstaat (zoals opgenomen in de Aanbeveling van de Raad van 30 juni 2020 (Europese Commissie 2020e)).

#### *Meer kwetsbare seizoenarbeiders*

Op het gebied van een veilige en gezonde werkplek geeft de Commissie aan dat de richtsnoeren van toepassing zijn voor alle werknemers in alle sectoren in een lidstaat 'met inbegrip van seizoenarbeiders, ongeacht hun nationaliteit, sector, activiteit of beroep'. In de richtlijn staan enkele groepen seizoenarbeiders die volgens de Commissie meer kwetsbaar zijn (Europese Commissie 2020e). Specifiek worden groepen benoemd op basis van persoons- of achtergrondkenmerken van burgers, namelijk gezondheid, geslacht en leeftijd:

*Er moet rekening worden gehouden met de specifieke uitdagingen in verband met kwetsbare groepen, zoals vrouwen, jonge en oudere werknemers en werknemers die lijden aan bepaalde aandoeningen. De Commissie moedigt [deze comités] aan om specifieke acties die gericht zijn op de preventie en het beheer van gezondheidsrisico's in een taal die de seizoenarbeiders begrijpen, alsook gerichte handhavingsmaatregelen, te bespreken.*

Daarnaast benoemt de Commissie enkele groepen seizoenarbeiders op basis van werkgerelateerde kenmerken. Zo wijst ze op seizoenarbeiders die werken in micro- en kleine ondernemingen. In het bijzonder noemt de Commissie hier steun aan 'kleinere ondernemingen in sectoren waar het risico op verspreiding van COVID-19 hoger is' en de taak van lidstaten om de mogelijkheden van kleine werkgevers te vergroten om preventieve maatregelen te treffen tijdens de pandemie (Europese Commissie 2020e). Verder bespreekt de Commissie de bescherming van gedetacheerde grens- en seizoenarbeiders en de rol van uitzend- en arbeidsbureaus:

Bovendien moedigt de Commissie de lidstaten aan om specifieke vereisten vast te stellen voor uitzend- en arbeidsbureaus voor grensoverschrijdende werknemers en seizoenarbeiders in de EU om ervoor te zorgen dat deze adequate informatie geven aan de werknemers en minimale kwaliteitsnormen in acht nemen die een passende bescherming waarborgen in grensoverschrijdende situaties.

Ten slotte noemt de Commissie seizoenarbeiders die zwart werk verrichten. Ze spreekt hier over de rol van lidstaten om zwartwerk van seizoenarbeiders te bestrijden.

De richtsnoeren die zijn uitgegeven tijdens de pandemie gelden ook voor seizoenarbeiders in de EU uit andere landen dan de EU. Zo hebben seizoenarbeiders uit zogenoemde derde landen net als EU-arbeidsmigranten in het algemeen (er zijn enkele uitzonderingen) ook recht op toegang tot dezelfde sociale bescherming als andere werknemers in de lidstaat. Ook noemt de Commissie bijvoorbeeld regels over huisvesting en vervoer die gelden voor het mogen laten werken van seizoenarbeiders uit derde landen in de EU. Verder benoemt ze het informeren van niet-EU-seizoenarbeiders: 'Daarnaast moeten seizoenarbeiders uit derde landen die onder de richtlijn betreffende seizoenarbeiders vallen, samen met hun visum of vergunning, schriftelijke informatie over hun rechten en plichten, met inbegrip van klachtenprocedures, ontvangen.'

### 3.6.6 Motieven voor bescherming rechten van seizoenarbeiders

In de mededeling van de Commissie staan verschillende motieven voor het opstellen van de richtsnoeren over seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19 die betrekking hebben op de ervaren problemen en de verwachte oplossingen.

#### Ervaren problemen

##### Zichtbaarheid van de kwetsbare werkomstandigheden

De Commissie benoemt de problemen die ontstaan – of toegenomen – zijn vanwege COVID-19 ten aanzien van bescherming van werkomstandigheden van seizoenarbeiders in de EU.

*Gezien de tijdelijke aard van hun werk en de bijzondere omstandigheden waarin zij [seizoenarbeiders] werken, kunnen zij echter kwetsbaarder zijn voor preciaire werk- en leefomstandigheden. De COVID-19-pandemie gaf meer zichtbaarheid aan deze omstandigheden, en in sommige gevallen verergerde zij deze.*

(Europese Commissie 2020e)

Hier wijst de Commissie ook als aanleiding aan dat problematiek tijdens de pandemie meer zichtbaar was: 'De COVID-19-crisis heeft de vaak slechte werk- en leefomstandigheden en voorwaarden op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk van seizoenarbeiders aan het licht gebracht.'

##### Verspreiding virus en bescherming volksgezondheid

Ook risico's voor verspreiding van het virus staan in de richtsnoeren als aanleiding voor aandacht voor de arbeidsomstandigheden van seizoenarbeiders in de EU: 'Bovendien is gebleken dat in bepaalde gevallen dergelijke problemen kunnen leiden tot de verdere verspreiding van besmettelijke ziekten en tot een groter risico op clusters van COVID-19' (Europese Commissie 2020e).

##### Schending rechten

Een ander motief voor het opstellen van de richtsnoeren die de Commissie vermeldt, is schending van (sociale) rechten: 'Gedurende de crisis is melding gemaakt van een aantal gevallen van schendingen van de rechten van seizoenarbeiders en ernstige aanhoudende problemen waarmee de seizoenarbeiders worden geconfronteerd en die moeten worden aangepakt' (Europese Commissie 2020e).

#### Verwachte oplossingen

##### Bescherming volksgezondheid

De Commissie bespreekt in de richtsnoeren haar bredere beleid op het gebied van productie, in het bijzonder van voedsel, en schrijft: 'Gezondere en veiligere werkplekken zijn cruciaal omdat zij bijdragen aan een hogere bescherming van de volksgezondheid in het algemeen' (Europese Commissie 2020e).

### *Beschikbaarheid seizoenarbeiders*

Ten slotte noemt de Commissie het belang van de beschikbaarheid van seizoenarbeiders voor de Europese economie en dit raakt aan afhankelijk- en wederkerigheid in de relatie tussen lidstaten en seizoenarbeiders uit andere landen: 'Bepaalde sectoren van de Europese economie, met name de sectoren agrovoeding en toerisme, zijn voor specifieke perioden van het jaar afhankelijk van de hulp van seizoenarbeiders uit andere lidstaten of uit derde landen' (Europese Commissie 2020e).

### **3.6.7 Richtsnoeren over seizoenarbeiders in de EU als uiting van transnationale solidariteit**

Het richtsnoer over arbeidsmigranten is een vorm van formele, koude solidariteit waarbij er sprake is van verbondenheid met de ontvangers van de rechten via de EU als instituut. Zoals we eerder benoemden, is niet-discriminatie een belangrijk principe bij deze vorm van transnationale solidariteit (zie [§ 2.2.3](#)). In het richtsnoer benadrukt de Europese Commissie dat de sociale rechten op het gebied van werken en arbeidsomstandigheden die gericht zijn op veilig en gezond werken, gelden voor alle EU-burgers, ook voor personen die tijdelijk verblijven in de lidstaat. Bij inperkingen van deze rechten, die vanwege de pandemie gerechtvaardigd kunnen zijn, moet de wijze waarop deze beperkingen gesteld worden volgens de Commissie eveneens niet-discriminerend zijn voor mobiele werknemers in de interne markt.

In de concrete uitwerking van de sociale rechten van arbeidsmigranten in de EU tijdens de pandemie in Europese richtlijnen en nationaal beleid vermeldt de Commissie solidariteit als waarde of principe voor beleid niet expliciet. Net als bij de casus over loonsteun gaat het hier om een combinatie van het type gevers en ontvangers. Ten eerste kan de EU als instituut beschouwd worden als geveer in de rol van opsteller van de sociale rechten op het gebied van arbeid in de EU. Ten tweede wijst de EU nationale regeringen de verantwoordelijkheid toe om rechtsbescherming te bewerkstelligen voor deze groepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het borgen van degelijke arbeids- en levensomstandigheden voor arbeidsmigranten in de lidstaat.

Bij het richtsnoer over de veiligheid en gezondheid van werknemers die seizoenarbeid verrichten in een EU-lidstaat wordt de groepsomvang van de ontvangende partij – net als bij loonsteun – bepaald op basis van drie criteria. Het eerste criterium is nationaliteit/lidmaatschap van de EU van het land van herkomst van seizoenarbeiders. Het recht om te werken in de EU verschilt voor burgers uit EU-lidstaten en niet-EU-lidstaten. Als personen seizoenarbeid verrichten in de EU, zijn er minder grote verschillen in het recht op een gezonde en veilige werkplek tussen groepen met land van herkomst binnen of buiten de Unie. Het tweede criterium om de groep ontvangers te bepalen, is arbeidsparticipatie. De Europese en nationale regels voor degelijke arbeids- en woonomstandigheden richten zich op personen die in een ander land in de EU betaald werk verrichten. Het derde criterium is kwetsbaarheid en ernst van de (potentiële) gevolgen van de pandemie voor groepen seizoenarbeiders. Dit criterium wordt gebruikt om de groepsomvang van de ontvangende partij te bepalen. Het gaat hier bijvoorbeeld om een grotere kans op besmetting en gezondheidsschade voor werknemers aan de hand van persoonskenmerken, zoals leeftijd, geslacht en gezondheid van werknemers, en werk-gerelateerde kenmerken, zoals werken in kleinere ondernemingen die wellicht minder mogelijkheden hebben om preventieve maatregelen te nemen om verspreiding van het virus tegen te gaan.

## **3.7 Conclusies**

### **3.7.1 Bescherming van volksgezondheid en bestaanszekerheid tijdens coronapandemie**

De verkenning van drie beleidsaspecten laat zien dat het beschermen van de volksgezondheid en bestaanszekerheid tijdens de pandemie op Europees niveau op verschillende manieren kan plaatsvinden. Bijvoorbeeld via financiële steun in de EU, samenwerking of sociale rechten. Er is sprake van verbondenheid via de EU tussen de geveer en de ontvangers van deze steun, zoals via herverdeling van geld aan lidstaten (bv. loonsteunmaatregelen) of middelen (bv. toegang tot vaccins) of via bescherming van sociale rechten (bv. om te werken onder veilige omstandigheden). Het inkopen en herverdelen van vaccins binnen de EU kan gezien worden als een vorm van EU-lidstaten-solidariteit (zie [§ 2.2.2](#)). Het delen van vaccins buiten de EU is onderdeel van internationale solidariteit. Een andere vorm van horizontale EU-lidstaten-solidariteit waarbij herverdeling collectief georganiseerd is en verloopt via de formele

organisatie van de EU en haar lidstaten, is het Europese instrument ter voorkoming van werkloosheid en inkomensverlies van EU-burgers tijdens de coronacrisis (SURE). Net als SURE kan het richtsnoer over arbeidsmigranten beschouwd worden als een vorm van formele, koude solidariteit waarbij er sprake is van verbondenheid met de ontvangers van de rechten via de EU als instituut.

### 3.7.2 Bescherming van groepen burgers en landen

Drie criteria voor het bepalen wie de steun kan ontvangen, zien we terug in de analyse van de beleids-casussen. Het eerste criterium is nationaliteit/lidmaatschap van de EU. Zo vindt bij SURE het proces van insluiting plaats op basis van lidmaatschap van de EU, en bij de richtsnoeren over seizoenarbeiders in de EU worden burgers ingesloten die seizoenarbeid in een van de lidstaten van de EU verrichten. Een tweede criterium om de groep ontvangers te bepalen is arbeidsparticipatie. Zo is het SURE-instrument voor financiële steun voor lidstaten gericht op het verkleinen van gevolgen voor lidstaten op vooral economisch vlak en in het bijzonder op het gebied van de arbeidsmarkt. Het derde criterium is kwetsbaarheid en ernst van de (potentiële) gevolgen van de pandemie voor groepen en landen. Een voorbeeld is de oproep tot het geven van voorrang voor toegang tot vaccins voor groepen burgers op basis van behoefte aan zorg of kwetsbaarheid.

### 3.7.3 Motieven om te beschermen

In de verkenning van de drie beleids-casussen herkennen we drie motieven voor bescherming van volksgezondheid en bestaanszekerheid via vormen van Europese of mondiale solidariteit tijdens de pandemie: i) opvattingen over de wijze van handelen (waarden), ii) handelen omdat je iets terug verwacht (wederkerigheid en eigen belang) en iii) handelen omdat je het niet alleen wilt of kunt (samenwerking en afhankelijkheid). Het aankopen- en herverdelen van COVID-19-vaccins koppelt de Europese Commissie expliciet aan het handelen vanuit de waarde van solidariteit, zowel voor crisisbeleid in de EU als wereldwijd. Solidariteit komt eveneens expliciet terug bij het opstellen van SURE: het handelen vanuit 'een geest van Europese solidariteit' en de noodzaak voor het handelen vanuit het collectief.

Daarnaast noemt de Commissie ook waarden van rechtvaardigheid en gelijkheid. Bijvoorbeeld dat het vaccinbeleid niet tot vergroting van sociale ongelijkheid in lidstaten mag leiden door verschil in toegang tot vaccins onder lidstaten. Of dat sommige seizoenarbeiders al voor COVID-19 werkten en woonden onder minder veilige en gezonde omstandigheden dan andere werknemers, en dat de pandemie deze problematiek kon verergeren en meer zichtbaar maakte. Vertrekkend vanuit de waarde van gelijkheid stelt de Commissie dat de EU de verantwoordelijkheid heeft om vaccins wereldwijd toegankelijk te maken. Dit is omdat de EU en andere landen/regio's met een hoog inkomen ten opzichte van sommige andere landen en regio's in de wereld een relatief bevoorrechte positie hebben en daarmee een verantwoordelijkheid dragen tijdens de coronapandemie.

De Commissie noemt argumenten voor Europees beleid op basis van eigenbelang. Een voorbeeld is dat alle lidstaten van de EU tijdens de pandemie getroffen kunnen worden door de gevolgen van de crisis-situatie met uitzonderlijke, grensoverschrijdende gevolgen. In alle drie de onderzochte casussen verwacht de Commissie dat de instrumenten ook bepaalde voordelen opleveren voor de gevers. Zo is de rol van wederkerigheid terug te vinden in de verwachting dat het beschermen van werknemers niet alleen seizoenarbeiders beschermt, maar eveneens een (*spillover*)effect heeft op de gehele bevolking door afname van de verspreiding van het virus (casus seizoenarbeid). Een ander verwacht voordeel is dat oplossingen bijdragen aan een snellere terugkeer naar de situatie van voor de uitbraak van de coronapandemie (casus loonsteun) of een meer duurzaam effecten hebben (casus vaccins).

Zowel bij de inkoop- en herverdeling van vaccins als bij het opstellen van SURE, geeft de Commissie aan dat zij een rol op zich neemt vanwege de buitengewone situatie die ontstaan is door COVID-19. Ze benoemt bij de inkoop van vaccins dat er sprake is van onderlinge afhankelijkheid in de EU en wereldwijde afhankelijkheid in de transmissie van het virus, maar ook in de effectiviteit van oplossingen. Het argument dat de lidstaten zelf beperkte middelen hebben om de gevolgen van de pandemie aan te pakken, benadrukt de Commissie eveneens bij SURE. Een ander motief vanuit afhankelijkheid is het belang voor de EU en lidstaten om voldoende personeel (voor seizoenarbeid) te hebben – zeker tijdens piekmomenten in de productie – om voldoende producten te kunnen produceren voor de interne markt en de afhankelijkheid hierin van lidstaten van andere EU-lidstaten of landen buiten de EU voor personeel.

---

## Kader 3.1 - Verkenning van beleid van de Europese Commissie tijdens de coronapandemie

### Documentanalyse

In dit hoofdstuk bestudeerden we, met behulp van een documentanalyse, meer specifiek een kwalitatieve inhoudsanalyse, indirecte solidariteit als grondslag van formeel beleid van de Europese Unie aan de hand van drie geselecteerde maatregelen op het gebied van corona: i) inkoop- en herverdelingsbeleid van de Europese overheid van COVID-19 vaccinaties in EU- en niet-EU-lidstaten, ii) werktijdverkorting en tegemoetkoming aan de loonkosten en iii) het recht op vrij verkeer van werknemers in de interne markt in de EU tijdens de pandemie. De EU-maatregelen op het gebied van corona die we analyseerden, zijn opgesteld in een complex beleidsproces waarbij meerdere actoren betrokken zijn – waaronder de Europese Commissie, het Europees Parlement, het Europees Comité van de Regio's en de Raad van de EU. In dit onderzoek bestuderen we informatie van de Commissie die beleid van de EU uitvoert en voorstellen presenteert voor nieuw beleid.

### Analyse van beleidsdocumenten van de Europese Commissie

In dit onderzoek verrichten we inhoudsanalyse van documenten in het publiek toegankelijke register van documenten van de Commissie met de zoektermen *covid*, *vaccination*, *mitigate unemployment risks*, *workers' protection*, *seasonal workers* in december 2021, met een herhaling van de search in april 2022. De Commissie stelt verschillende type documenten op, zoals agenda's en notulen van vergaderingen, voorstellen voor nieuw beleid, effectbeoordelingen van bestaand beleid of besluiten. De meeste onderzochte documenten in dit onderzoek zijn Mededelingen van de Commissie (*communications*). Een enkel document betreft een Besluit (*decision*) waarin nieuw beleid wordt goedgekeurd door de Commissie (dossier vaccinatie-inkoop). Mededelingen zijn te herkennen aan het gebruik van het stempel 'COM' in documenten. Mededelingen zijn voornamelijk reflecties of toelichting op bestaand beleid, of bespreking van maatschappelijke kwesties of problemen in een bepaald beleidsterrein. Voorstellen voor nieuw beleid worden niet gedaan via EC-mededelingen en als rechtsinstrument worden zij niet genoemd in de Verdragen van de EU (EU Monitor 2022).

In totaal zijn twaalf beleidsdocumenten van de Europese Commissie geanalyseerd die gepubliceerd zijn in de periode april 2020 tot en met december 2021, waarvan drie beleidsdocumenten specifiek voor de maatregelen inkoop- en herverdelingsbeleid vaccins, een document voor maatregelen voor tegemoetkoming aan de loonkosten, een document voor recht op vrij verkeer van werknemers in de interne markt en zeven documenten die algemene informatie over het Europees beleid tijdens de coronapandemie bevatten. Bijlage A (te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport) bevat een overzicht van de twaalf geanalyseerde documenten.

Voor de inhoudsanalyse gebruikten we een combinatie van fenomenologische interpretatie en narratief onderzoek. Alle documenten zijn gecodeerd door twee onderzoekers in MAXQDA 2022 aan de hand van een codeerschema. Hierbij is eerst een deductieve benadering toegepast op basis van een codeboek (zie bijlage B) aan de hand van drie thematische clusters. Met de documentanalyse brachten we aan de hand van bestudering van de tekst van de beleidsdocumenten in kaart:

- 1 De inhoud van de beleidsinstrumenten.
- 2 De groepen of landen waarvoor het beleidsinstrument is opgesteld.
- 3 De motieven voor het opstellen van het beleidsinstrument

Aanvullend pasten we een inductieve benadering toe, waarbij we het codeerschema aan de hand van deze drie hoofditems inductief aanvulden met thema's en subcategorieën op basis van de inhoud van de beleidsdocumenten. Vanwege de multi-actor samenstelling van de EU hebben we daarnaast documenten van het Europees Parlement, Europees Comité van de Regio's, de Raad van de EU en de Europese Raad gescreend. Daarbij gaat het om dezelfde maatregelen voor inkoop- en herverdelingsbeleid van vaccins, de maatregelen voor tegemoetkoming aan de loonkosten en het recht op vrij verkeer van werknemers in de interne markt in het kader van de coronapandemie. Deze documenten zijn niet gecodeerd, maar ter ondersteuning van de inhoudsanalyse van de twaalf beleidsdocumenten van de Commissie reflecteren we in de slotbeschouwing van dit rapport kort op de inhoud van deze documenten.

### Kanttekeningen bij de analyse

Het is belangrijk om op te merken dat de mededelingen van de Europese Commissie zich richten op de visie achter beleid van de EU en niet als zodanig op het beleidsvormingsproces en de rol van verschillende EU-actoren. Zoals hiervoor genoemd, verduidelijken de mededelingen het beleid van de EU en bieden zij kaders voor interpretatie ervan in brede en algemene bewoordingen. Dit alles tezamen maakt EC-mededelingen geschikt voor het opsporen van ideeën en aannames over de grondslagen van formeel beleid, net als de concrete uitwerking van verschillende grondslagen in concrete (Europese) beleidsmaatregelen. De context van de coronapandemie betreft uitzonderlijke omstandigheden waarin Europese maatregelen tot stand zijn gekomen. We beschouwen mededelingen van de Commissie dus als uitkomsten van een specifiek institutioneel proces in een specifieke context. We onderzoeken niet het institutioneel proces waarin deze beleidsmaatregelen zijn ontstaan, maar bestuderen de uitkomsten van dit proces zoals gecommuniceerd door de Commissie. Bij het opstellen van de mededelingen kunnen naast de hiervoor genoemde doelstellingen eveneens strategische communicatiedoelen een rol spelen. Ook spelen in de onderzochte maatregelen en beleidsdocumenten (geo)politieke overwegingen. Het is belangrijk om te erkennen dat het doel van de documentenanalyse in dit onderzoek geen betrekking heeft op de strategische communicatiedoelen en (geo)politieke overwegingen van de Europese Commissie en geen beleidsevaluatie vormt van Europees beleid.

## Noten

- 1 De maatregelen van de EU die we analyseren in het kader van de coronapandemie zijn consistent met de vooraf opgestelde beleidsagenda van de Europese Commissie waarin de speerpunten digitalisering en verduurzaming centraal staan.
- 2 Het subsidiariteitsbeginsel van de EU is gericht op bescherming van bevoegdheden van nationale overheden en inzet van EU-beleid onder voorwaarden van onvoldoende verwezenlijking van doelstellingen door beleid op nationaal niveau of toegevoegde waarde van centrale aanpak.
- 3 Artikel gereproduceerd van De Ruijter et al. 2020. De volgende tabel, samengesteld door De Ruijter en collega's, biedt een overzicht van de toepassingen van het solidariteitsbeginsel in het Handvest van de grondrechten van de EU betreffende de volksgezondheid.

**Tabel 3.1** Overzicht van de toepassingen van het solidariteitsbeginsel in het Handvest van de grondrechten van de EU betreffende de volksgezondheid

waarde	context	artikel Handvest van de grondrechten van EU	toepassing
gelijkwaardigheid, solidariteit en universele toegankelijkheid	non-discriminatie	20-26	non-discriminatie bij de toegang tot gezondheidsdiensten en preventieve zorg
gelijkwaardigheid, solidariteit	werkgelegenheid	32	gezondheid op het werk als een sociale factor
gelijkwaardigheid en solidariteit	sociale zekerheid/sociale voorzieningen	33	sociale zekerheid als sociale determinant van volksgezondheid

waarde	context	artikel Handvest van de grondrechten van EU	toepassing
gelijkwaardigheid, universele toegankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het recht op gezondheid</li> <li>• het recht op toegang tot gezondheidszorg</li> </ul>	35	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toegang tot gezondheidszorg en andere (openbare) gezondheidsdiensten</li> <li>• toegang tot preventieve zorg</li> <li>• bescherming van de volksgezondheid</li> <li>• reproductieve gezondheid</li> <li>• bescherming van het milieu, waar dit van invloed is op de volksgezondheid</li> <li>• beroepsgezondheid</li> <li>• regelgeving inzake diensten van algemeen belang</li> <li>• farmaceutische producten en medische hulpmiddelen</li> </ul>

- 4 Tabel gereproduceerd van De Ruijter et al. 2020.
- 5 De EU heeft relatief weinig bevoegdheden op het gebied van de volksgezondheid op basis van artikel 168 VWEU. Nationale lidstaten worden op basis van het subsidiariteitsbeginsel beter in staat geacht om de gezondheidszorg te organiseren in een lidstaat.
- 6 'De EU-landen uitrusten om toekomstige pandemieën beter te voorkomen en aan te pakken' valt onder de doelen van artikel 168 VWEU en dus het Europees beleid op het gebied van de volksgezondheid. Daarnaast wordt in bijvoorbeeld artikel 222 VWEU verwezen naar de plicht van de lidstaten om de getroffen lidstaten 'op verzoek van hun politieke autoriteiten' bij te staan en 'onderling overleg te plegen in de Raad'.
- 7 Inkoop van deze hulpmiddelen werd gefinancierd door inzet van het 'uniemechanisme voor civiele bescherming' (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations). RescEU is gericht op het garanderen dat het EU Civil Protection Mechanisme voldoende capaciteit heeft om te reageren op grootschalige, ernstige noodsituaties, zoals de coronapandemie. Het EU Civil Protection Mechanisme en rescEU vallen binnen het beleid gericht op cohesie en maakt onderdeel uit van de Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 (Multiannual Financial Framework (FFM)) van de EU.
- 8 Naast dit fonds kan de EU eveneens secundair recht, zoals richtlijnen of besluiten gericht aan lidstaten, of 'soft-law' instrumenten, zoals aanbevelingen, toepassen om bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop van vaccins in crisissituaties mogelijk maken (Joppe 2021).
- 9 Deze pilotstudie maakte gebruik van een survey-experiment over de rol van de EU met betrekking tot het organiseren van solidariteit inzake de toegang tot geneesmiddelen tijdens een pandemie.
- 10 Frankrijk, Duitsland, Italië en Nederland.
- 11 We richten ons op de eerste pijler van de EU-strategie vaccinaties, omdat de tweede pijler van EU zich richt op veiligheid en kwaliteit van vaccins. Dit gaat vooral om regelgeving over klinische proeven, effectiviteit van vaccins, toegang tot de markt, voorwaarden producten (bv. labels op dozen of ampullen van de vaccins) en genetisch gemodificeerde mechanismen.
- 12 De gebruikelijke procedure van aanbesteding door elke afzonderlijke lidstaat is niet nodig. Bovendien moeten deelnemende lidstaten aangeven dat zij dit ook niet zullen doen voor COVID-19-vaccins.
- 13 EU-lidstaten zijn niet verplicht om deel te nemen, maar kunnen aangeven dat zij niet mee willen doen aan de centrale aanbesteding van vaccins. De mogelijkheid om vaccins in te kopen via de afspraken gemaakt door de Europese Commissie in aankoopovereenkomsten gelden voor deelnemende EU-lidstaten.
- 14 Voor het starten van een onderhandeling of opstellen van een voorcontract is steun nodig van minimaal vier lidstaten.

- 15 Daarnaast kunnen individuele lidstaten vaccins delen met andere EU-landen door middel van een instrument voor humanitaire hulp dat het mogelijk maakt om bijvoorbeeld personeel in de zorg, maar ook middelen zoals vaccins, te vervoeren naar een ander lidstaat die te maken heeft met een noodsituatie. Dit instrument – de EU Humanitarian Air Bridge – valt onder het directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulpoperaties van de EU.
- 16 Onderdeel van de ‘Team Europa-aanpak’ was ook een herstelpakket voor het bieden van noodhulp op zowel medisch als sociaal-economisch gebied vanwege de coronapandemie aan partnerlanden van de EU in het voorjaar van 2020. Daarnaast ondersteunde de EU binnen deze aanpak humanitaire hulp via humanitaire organisaties. Bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen en vervoeren van medisch personeel of vaccins via een humanitaire luchtbrug. Dit werd gedaan door vluchten die door de Commissie werden gefinancierd.
- 17 COVAX is onderdeel van een internationaal samenwerkingsverband met als doel het versnellen van de toegang tot medische hulpmiddelen voor testen, preventie en behandeling van COVID-19 (Access to Covid-19 Tools Accelerator (ACT-A)). Dit netwerk is onderdeel van de wereldwijde coronavirusrespons (Global Coronavirus Response) van de EU. De samenwerking richt zich vanuit de Commissie op ‘de vroegtijdige toegang tot vaccins mogelijk maken en het makkelijker maken de vaccins toe te laten en op doeltreffende wijze in te zetten in partnerlanden over de hele wereld’ (Europese Commissie 2020/2021b).
- 18 Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.
- 19 De Commissie noemt ook in juli 2020 wereldwijde solidariteit: ‘De inspanningen moeten derhalve worden voortgezet in coördinatie met andere mondiale actoren, waaronder de VN en de WHO, om te zorgen voor de vereiste internationale respons op deze wereldwijde bedreiging van de gezondheid, met inbegrip van billijke toegang tot een COVID-19-vaccin. [...] In antwoord op COVID-19 heeft de Europese Commissie de internationale samenwerking, onder meer door steun voor de oproep van de WHO tot wereldwijde samenwerking voor versnelde ontwikkeling, productie en billijke wereldwijde toegang tot COVID-19 Instrumenten - de zogeheten ACT-Accelerator, nader ondersteund, met name aan de hand van een door de Commissie en mondiale partners geïnitieerde wereldwijde coronavirus-respons (wereldwijde donorcampagne)’ (Europese Commissie 2020d).
- 20 De verdeling van vaccins en vaccinatiestrategieën in lidstaten vallen onder nationale bevoegdheden. De Commissie geeft in haar communicatie enkele aandachtspunten mee voor lidstaten om vaccins te verdelen onder ‘kwetsbare prioritaire groepen en andere risicogroepen, bijvoorbeeld gemeenschappen met een sociale achterstand [...]’. Ook benoemt ze groepen op basis van arbeid, zoals medisch personeel en andere groepen die essentiële taken verrichten (Europese Commissie 2020/2021c). Vanwege de focus op herverdeling vanuit de EU zijn deze groepen alleen benoemd als zij gerapporteerd worden in het licht van Europees beleid(voornemens).
- 21 Artikel 4 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).
- 22 Artikel 5 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).
- 23 Alle citaten bij deze casus hebben deze bron, tenzij anders vermeld.
- 24 Artikel 122, lid 1, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).
- 25 In de introductie van het voorstel van de Commissie (in de context van een ander instrument, het Corona Response Investment Initiatief (CRII)) worden drie sectoren als voorbeeld genoemd: de gezondheidszorg, het mkb en de arbeidsmarkten.
- 26 Of landen die Schengenlid zijn maar niet tot EU behoren, zoals Noorwegen en Zwitserland.
- 27 Artikel 45 Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU).
- 28 Artikel 25 van de Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad (de Schengengrenscodes).
- 29 Artikel 2(21) van de Schengengrenscodes bevat de definitie van een bedreiging voor de volksgezondheid: ‘elke potentieel epidemische ziekte zoals gedefinieerd in de Internationale Gezondheidsregeling van de Wereldgezondheidsorganisatie, en andere infectieziekten of besmettelijke parasitaire ziekten, voor zover het gastland beschermende regelingen treft ten aanzien van de eigen onderdanen’ (Europese Unie 2016). Hiernaast voorzien ook de Siracusa-beginselen inzake de beperking en afwijking van bepalingen in het Internationale Verdrag inzake burgerrechten (1984) in de mogelijkheid om volksgezondheid te gebruiken voor het beperken van bepaalde rechten (Kortukova et al. 2020).
- 30 Dit is opgenomen in de Kaderrichtlijn (Richtlijn 89/391/EEG) en aanvullende richtlijnen over specifieke onderdelen van veiligheid en gezondheid.



## 4 Slotbeschouwing

*Renske Hoefman, Maja Djundeva, Marcel Coenders, Sander Kunst*

### 4.1 Coronapandemie als mondiaal grensoverschrijdend vraagstuk

De coronapandemie en de maatregelen hadden – vooral in het begin van de pandemie – invloed op het leven van veel burgers. Sommige burgers waren angstig voor besmetting met het coronavirus en ziekte of overlijden vanwege COVID-19. Of voor het verliezen van een baan en/of inkomen vanwege maatregelen om verspreiding van het virus tegen te gaan, zoals sluiting van de horeca. Risico's op deze gebeurtenissen verschillen veelal tussen burgers, maar ook tussen landen. Tussen landen kan er ook ongelijkheid zijn in de mogelijkheden om hulpmiddelen door overheden in te zetten om de gevolgen van de pandemie aan te pakken. Bijvoorbeeld om een maatschappelijk doel te bereiken, zoals bescherming van de volksgezondheid. Onze verkenning van wetenschappelijke literatuur over Europees beleid om de impact van de coronapandemie op de samenleving te verzachten en een analyse van drie casussen van Europese beleidsmaatregelen tijdens de coronapandemie laten zien dat dit gaat om grensoverschrijdende vragen over de verdeling van schaarse middelen. Deze verdelingsvraagstukken hebben – zeker bij grensoverschrijdende problematiek als een pandemie – invloed die verder reikt dan Nederland. Bij maatschappelijke problemen die nationale grenzen overstijgen zoals de coronapandemie spelen belangrijke verdelingsvraagstukken over schaarse middelen: wat deel je (als samenleving), met wie en waarom? Overwegingen over solidariteit met groepen in eigen land, in de EU of wereldwijd kunnen leidend zijn bij het maken van deze keuzes. Het gaat dan om de bereidheid van politieke actoren, zoals de Europese Commissie, maar ook nationale regeringen, en burgers die zij vertegenwoordigen, om samen de lusten en de lasten te delen.

#### 4.1.1 Meer Europese samenwerking leidt niet tot een verschuiving van verantwoordelijkheden

In dit onderzoek verkenden we Europees beleid op het gebied van bescherming van de volksgezondheid en bescherming van bestaanszekerheid (vaccin-inkoop en herverdeling, loonsteun en richtsnoeren voor seizoenarbeiders in de EU) door een literatuurstudie en een analyse van officiële mededelingen van de Europese Commissie op drie concrete beleidsdossiers tijdens de pandemie. Ons onderzoek laat grofweg twee richtingen zien in beleidsvorming tijdens de coronacrisis. De eerste richt zich primair op de rol van landen. Enerzijds als vormgever van nationaal beleid door een landelijke overheid en anderzijds als onderdeel en lidstaat van de EU. De andere richting benadrukt vooral de meerwaarde van de EU voor de algemene beleidsresponse naar aanleiding van COVID-19.

Vanuit de verkenning van drie casussen van beleidsmaatregelen tijdens de coronapandemie zien we dat lidstaten bijvoorbeeld de rol van geveer van financiële middelen (bv. via leningen voor financiële steun aan lidstaten voor nationale loonsteunmaatregelen (SURE)) of goederen (bv. via het delen van vaccins met andere EU-lidstaten of donaties van vaccins aan landen buiten de EU) kunnen hebben. Ook kunnen EU-lidstaten onderling samenwerken om maatschappelijke doelen te bereiken, zoals bij het waarborgen van sociale rechten van werknemers in de EU. Bijvoorbeeld door samen te werken met andere EU-lidstaten om veilige en gezonde arbeids- en leefomstandigheden voor seizoenarbeiders tijdens de pandemie te bevorderen. Een andere rol voor lidstaten is uitvoerder van en toezichthouder op (nationaal uitgewerkte) Europese wet- en regelgeving. Dit zagen we eveneens in de casus van seizoenarbeiders. Hier houden lidstaten toezicht op bijvoorbeeld werkgevers en de maatregelen die zij treffen ter bescherming van de veiligheid en gezondheid tijdens het uitvoeren van seizoenswerk.

Door toenemende samenwerking en Europese integratie in de EU belicht de coronacrisis de – al langer bestaande – spanning tussen de wens voor of behoefte aan een Europese aanpak van grensoverschrijdende problemen enerzijds en nationale verantwoordelijkheid en autonomie van lidstaten anderzijds, en de noodzaak voor politieke keuzes voor lidstaten hierin (WRR/KNAW 2021). Bovendien belicht de pandemie dat zowel de EU als individuele lidstaten bevoegdheden hebben. Meer Europese samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van economisch beheer, leidt niet vanzelfsprekend tot een verschuiving van verantwoordelijkheden naar de EU, maar lidstaten zijn wel belangrijke actoren in het krachtenveld, bijvoorbeeld op het gebied van de gezondheidszorg (Wolff en Ladi 2020).

## 4.2 Beleidskeuzes over de verdeling van publieke middelen vanuit solidariteitsbeginselen

In de verkenning van de drie Europese beleidsdossiers zien we dat grensoverschrijdende problemen zoals de coronapandemie vragen oproepen over de verdeling van de (mogelijke) effecten van de oplossingen, de lusten. Bijvoorbeeld: wie ontvangt de lusten en wie wordt (al dan niet opzettelijk) uitgesloten van de lusten, zoals bij de toegang tot vaccins in de EU wanneer exportbeperkingen voor buiten de EU toegepast worden voor vaccins. Het verdelen van schaarste middelen kan een overheid doen vanuit verschillende motieven of overwegingen. In beleidsvormingsprocessen kunnen bijvoorbeeld overwegingen over rechtvaardigheid, draagvlak, of kostenminimalisering leidend zijn. Uit onze literatuurverkenning naar Europese solidariteit komt naar voren dat Europese solidariteit een alomvattend begrip is, waarvan de betekenis in de context van de EU kan verschillen. Europese solidariteit kan een waarde zijn, een richtinggevend principe over wat van belang is. Het heeft dan vooral een morele betekenis (Joppe 2021).

Overwegingen over solidariteit geven hiermee richting bij het maken van keuzes over de inrichting van Europees beleid. Vanuit de documentenanalyse van de beleidsmaatregelen die gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid en bestaanszekerheid distilleren we meerdere waarden die de Commissie noemt: rechtvaardigheid, gelijkheid en solidariteit. Bij beleidsmaatregelen die gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid noemt ze rechtvaardigheid en gelijkheid als essentiële waarden (voor toegang tot vaccins). De Commissie beschouwt rechtvaardigheid ook als waarde in de communicatie over seizoenarbeiders die in de overgrote meerderheid van de gevallen al een achterstand hadden in werk- en woonomstandigheden vóór de pandemie. Hierbij heeft de pandemie gezorgd voor nadere achteruitgang van de werk- en woonomstandigheden van (kwetsbare) seizoenarbeiders in de EU.

De betekenis van rechtvaardigheid in de beleidsmaatregelen die gericht is op de bescherming van de volksgezondheid, betreft ook evenredigheid. Deze strekt echter verder dan rechtmatigheid, want de Commissie noemt deze laatste juist niet in de geanalyseerde beleidsdocumenten. In twee van de drie beleidsdossiers (SURE en vaccins) noemt ze expliciet solidariteit als onderliggende waarde in beleidsvorming. Bij SURE betreft dit vooral handelen vanuit de waarde van Europese solidariteit en bij vaccins zowel vanuit de waarde van Europese als mondiale solidariteit. Het handelen van de Commissie vanuit deze waarden tijdens de coronapandemie sluit aan bij het nastreven van een gevoel van rechtvaardigheid bij Europese burgers die we uit de literatuurverkenning destilleren. Dit zonder de expliciete verwachting dat solidariteit ook rechtstreekse voordelen voor de gevers van solidariteit brengt. Dit streven naar rechtvaardigheid vinden we als motief voor Europese solidariteit terug in de literatuur over opvattingen van burgers ten aanzien van Europese solidariteit tijdens de coronapandemie (Baute en De Ruijter 2021; Bremer et al. 2021, zie [§ 2.5.2](#)).

De Commissie benadert Europese solidariteit eveneens instrumenteel bij het vormgeven van Europees beleid. Europese solidariteit gaat dan niet zozeer over de gewenste wijze van handelen van beleidsvorming (solidariteit als waarde), maar over gewenste uitkomsten van beleid. Hier gaat het om de gewenste uitkomst van het handelen van Europese instituties in termen van gemeenschappelijke doelen in de EU met een meer concrete uitwerking in Europees beleid (Joppe 2021). Europese solidariteit is hierbij dus een algemeen principe met directe juridische betekenis in Europese wetgeving.

#### **4.2.1 EU verkleint risico's voor volksgezondheid en bestaanszekerheid via verzekeringen**

De literatuurverkenning en documentenanalyse van de drie beleidsinstrumenten laten zien dat de EU verschillende rollen vervulde tijdens de coronapandemie: het delen van risico's via verzekeringen, de bescherming van sociale rechten van EU-burgers of de internationale samenwerking voor bescherming van volksgezondheid bevorderen. Na een periode van vooral nationaal protectionistisch beleid tijdens de eerste maanden van de pandemie, richtte de EU zich in de fase van herstel op centraal niveau op het verkleinen van risico's en omgang met onzekerheid vanwege de pandemie. Bijvoorbeeld door het coördineren van het crisisbeleid door de inzet van verzekeringen. Het tegengaan van werkloosheid ziet de Commissie als een herverzekeringssysteem. Via financiële bijdragen vanuit EU-middelen aan lidstaten kunnen deze lidstaten via hun eigen socialezekerheidsstelsels en nationaal arbeidsmarktbeleid actie ondernemen om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te beschermen tegen inkomstenverlies of werkloosheid. Overeenkomstig met de indeling van de literatuur (in hoofdstuk 1 en 2) herkennen we bij het uitvoeren van deze EC-rol elementen van indirecte, formele en koude solidariteit. Hierbij is er een collectieve herverdeling tussen groepen landen en burgers via de (Europese) overheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verkleinen van risico's voor volksgezondheid en bestaanszekerheid via verzekeringen. Hier kennen personen in deze groepen elkaar niet persoonlijk, maar zijn met elkaar verbonden via hun land en lidmaatschap van de EU.

De EU nam eveneens een coördinerende rol aan bij de gezamenlijke inkoop- en verdeling van vaccins binnen de EU. Het inkopen van vaccins wordt eveneens door de Commissie gezien als een verzekering: het delen van risico's met betrekking tot de kosten en beschikbaarheid van een hulpmiddel (vaccins). Met de gezamenlijke EU-aankoop van vaccins hevelt de Commissie risico's van investeringen voor ontwikkeling van vaccins over van de private sector naar publieke sector. Tijdens de coronapandemie overstijgt de EU haar reguliere toezichthoudende rol bij het ontwikkelen van medicijnen en richt zij zich op gezamenlijke ontwikkelings- en inkoopstrategie voor COVID-19-vaccins. De EU sluit namens de lidstaten aankoopovereenkomsten met meerdere potentiële producenten van vaccins en cofinanciert (onder voorwaarden) de ontwikkeling van nieuwe vaccins.

#### **4.2.2 Wederkerigheid gebaseerd op verzekeringen**

De indirecte solidariteit die we in de drie beleidscases verkennen, verschilt in de mate van wederkerigheid. Wordt er verwacht dat een maatregel voordeel oplevert voor de gevers of wordt er geen tegenpresentatie verwacht? Bij verzekeringen is het aannemelijk dat de EU een essentiële rol vervult bij de mogelijkheid dat landen elkaar steunen op basis van wederkerigheid. Europees beleid dat gezamenlijke oplossingen biedt bij grensoverschrijdende problematiek kan dan gunstig uitpakken voor individuele lidstaten. Bijvoorbeeld bij de gezamenlijke EU-vaccinatieaankoop van een relatief grote variëteit in te ontwikkelen COVID-19-vaccins, waardoor de kans toeneemt dat bijvoorbeeld Nederlandse burgers toegang krijgen tot een veilig en effectief vaccin.

De beleidsmaatregelen SURE en het beleid van de inkoop van COVID-19-vaccins zijn voorbeelden van een vorm van indirecte, formele, koude, horizontale Europese solidariteit tussen EU-lidstaten (zie [§ 2.2.2](#)) waarbij herverdeling collectief georganiseerd is via de formele organisatie van de EU en haar lidstaten. Herverdeling van middelen en het (direct) terugverwachten van een gunst of een actie, zoals bij het verzekeringselement van SURE, lijkt minder relevant bij het richtsnoer over veilig en gezond werken in een ander EU-land.<sup>1</sup> Via dit richtsnoer zette de EU in op het houden van toezicht op de rechten van burgers in de EU tijdens de pandemie. Vanwege de focus op de toekenning van sociale rechten om op een gezonde en veilige manier te werken en te wonen in een ander EU-lidstaat aan EU-burgers tijdens de pandemie, kan het richtsnoer voor arbeidsmigranten gezien worden als een vorm van transnationale solidariteit (zie [§ 2.2.3](#)). Vanwege de minder duidelijke rol van wederkerigheid, kunnen we het richtsnoer beschouwen als een vorm van indirecte, formele, koude, verticale Europese solidariteit.

#### **4.2.3 Toezicht op de rechten van burgers in de EU**

Door het opzetten van een richtsnoer ter bescherming van het vrije verkeer van werknemers die zich richt op veiligheid- en gezondheidsrisico's bij seizoenarbeiders tijdens de COVID-19-uitbraak fungeerde de EU als een toezichthouder tijdens de pandemie. Zowel het richtsnoer voor arbeidsmigranten als het tijdelijke instrument

dat gericht is op voorkoming van werkloosheid en inkomensverlies (het SURE-instrument) zijn rechtsinstrumenten. Hiermee streeft de EU als maatschappelijk instituut een balans van rechten en plichten op het gebied van arbeid en bestaanszekerheid in de EU na. Bij beide instrumenten staat de bescherming van rechten van burgers centraal: bij SURE gaat dit om de bescherming van banen en bescherming tegen het risico op werkloosheid. Bij het richtsnoer gaat het om bescherming van het recht om te werken in een andere lidstaat. De wijze waarop de bescherming van deze rechten wordt nagestreefd verschilt. Bij het SURE-instrument gaat het – net als deels bij de casus over vaccins – om het delen van geld als hulpmiddel, bij arbeidsmigranten staat het toezicht op de toepassing van sociale rechten in de EU centraal.

#### **4.2.4 Inzet op mondiale samenwerking om volksgezondheid te beschermen**

Ten slotte laat onze verkenning zien dat de groep tot wie de maatregelen zich richten verschilt en daarmee een vorm van Europese of internationale solidariteit betreft. Beperkt de groep zich vooral tot de EU (bijvoorbeeld bescherming van rechten van EU-burgers om te werken in de interne markt)? Of wordt de groep ruimer gedefinieerd, mogelijk wereldwijd (zoals het delen van vaccins met andere regio's in de wereld)? Zo blijkt dat de EU de pandemie als wereldwijd maatschappelijk probleem beschouwde en samenwerking op mondiaal niveau faciliteerde om de volksgezondheid te beschermen. De EU zette zich actief in om wereldwijd COVID-19-vaccinaties beschikbaar te stellen voor andere landen. Bijvoorbeeld door in de aankoopcontracten op te nemen dat lidstaten aangekochte vaccins mogen delen met andere landen. Of door te zorgen voor beschikbaarheid van vaccins via het initiatief *COVID-19 Vaccines Global Access (COVAX)* (WHO 2021) of het werven van fondsen om deze mondiale initiatieven te ondersteunen. Deze donaties (van EU of EU-lidstaten naar andere landen) via het initiatief COVAX kunnen gezien worden als een vorm van indirecte, formele, koude, horizontale, mondiale solidariteit.

### **4.3 Solidariteit is niet neutraal**

Europese of mondiale solidariteit kan dus naar voren komen in Europees beleid als waarde van handelen en/of als (gewenste) uitkomst van EU-maatregelen. Solidariteit wordt soms expliciet benoemd door de Europese Commissie, maar niet altijd. Dit wijst op de spanning tussen de visie op of de keuze voor gebruik van concepten of labels van de Commissie zelf (ook wel *emic* perspectief) en het perspectief van buitenaf (ook wel *etic* perspectief). Zo wordt in het richtsnoer over de veiligheid en gezondheid van seizoenarbeiders solidariteit niet expliciet benoemd door de Commissie, hoewel op basis van definities in de literatuur de bescherming van grensoverschrijdende sociale rechten van EU-burgers wel als een vorm van transnationale solidariteit beschouwd kan worden. Het recht op vrij verkeer in de EU en in het bijzonder beleid voor EU-burgers die in een andere lidstaat werken tijdens de pandemie kunnen als uitingen van solidariteit beschouwd worden. Hetzelfde geldt voor de Europese regels ter borging van veilige werk- en woonomstandigheden voor seizoenarbeiders. Bovendien is solidariteit gekoppeld aan de interne markt in tijden van crisis (het solidariteitsinstrument) om te borgen dat middelen die nodig zijn om volksgezondheid te beschermen ook voorradig zijn voor iedereen in de EU. Dit benadrukt dat solidariteit geen neutraal concept is. Het betreft een politieke keuze om te handelen vanuit de waarde van solidariteit en/of om beleidsacties te treffen die wel of niet bijdragen aan de verbondenheid tussen groepen en het delen van middelen ertussen (dat wil zeggen: solidariteit als uitkomst van het handelen).

#### **4.3.1 Europese solidariteit is begrensd**

Europese solidariteit sluit per definitie landen of personen uit. Zowel de literatuurverkenning als de documentenanalyse in dit rapport laten zien dat solidariteit een relatief fenomeen is en conditioneel op lidmaatschap van specifieke groepen en gemeenschappen. Het idee van *deservingness* stelt dat mensen beslissingen maken over met wie men solidair is op basis van kenmerken van de hulpontvangende, zoals de mate van nood, de mate waarin de hulpontvangende controle heeft over de eigen situatie of de identificatie met de hulpontvangende. Met andere woorden: keuzes over de inzet van collectieve middelen zorgen voor processen van in- en uitsluiting van landen en burgers.

Insluiting kan bijvoorbeeld op basis van nationaliteit. Bij zowel SURE als het richtsnoer over seizoenarbeid tijdens de pandemie wordt de groepsgrootte van de ontvangende partij bepaald door de grenzen van de EU. Bij SURE is het proces van insluiting op basis van lidmaatschap van de EU en bij het richtsnoer worden burgers ingesloten die seizoenarbeid in een van de lidstaten van de EU verrichten. De beleidsdiscussies laten

zien dat nationaliteit eveneens gebruikt kan worden voor uitsluiting van groepen. Bij inkoop van COVID-19-vaccins is het primaire dekkinggebied van dit beleid de EU, maar er zijn mogelijkheden om dit uit te breiden met een streven naar wereldwijde dekking. Ondanks dat de Commissie solidariteit tussen lidstaten en wereldwijde solidariteit als een leidend principe ziet bij de centrale aankoop van vaccins, verschilt de solidariteitsgroep en de mate waarin zij toegang heeft tot het vaccin als collectief goed. Vanwege deze primaire focus op crisisbeleid en herstel van de pandemie in de EU kan dit beleid gezien worden als een vorm van solidariteit tussen EU-lidstaten. Die vorm is tegelijkertijd protectionistisch van aard op EU-niveau ten opzichte van niet-EU-landen. Europese solidariteit is dus eveneens begrensd en zorgt voor uitsluiting van andere landen buiten de regio. De Commissie streeft echter eveneens mondiale solidariteit na in toegang tot COVID-19-vaccins, maar op een andere, minder directe wijze. Bijvoorbeeld via donaties van vaccins of geld aan internationale organisaties die wereldwijde toegang tot vaccins nastreven.

Andere criteria die processen van in- en uitsluiting beïnvloeden in de bestudeerde beleidsdossiers zijn de mate van kwetsbaarheid en arbeidsparticipatie. De bereidheid tot solidariteit is hoger wanneer groepen mensen of landen als zeer hulpbehoevend worden gezien. Bij de coronapandemie identificeert de Commissie bijvoorbeeld kwetsbare landen of lage- en middeninkomenslanden als meer hulpbehoevend. Ook bij het prioriteren van groepen die toegang zouden moeten krijgen tot COVID-19-vaccins stelt de Commissie dat groepen burgers toegang zouden moeten krijgen op basis van behoefte aan zorg of kwetsbaarheid voor het virus. Ook identificeert ze werknemers en zelfstandigen in het algemeen als hulpbehoevend, net als werknemers die in hun woon- of werksituatie minder de preventieve maatregelen in acht kunnen nemen. Dat is zowel vanwege mogelijke gezondheidsrisico's als vanwege de economische risico's van de COVID-19-uitbraak.

#### **4.3.2 Meer Europese solidariteit in crisissituaties die iedereen kan treffen**

De aansluiting tussen de visie van de EU-instellingen en de visie van burgers op Europese solidariteit zijn van belang voor vragen over effectiviteit en legitimiteit van het Europees beleid. In de literatuurverkenning naar Europese solidariteit komt naar voren dat steun onder burgers voor beleid dat gericht is op EU-solidariteit zeer contextafhankelijk is. We noemen hier enkele factoren die van belang zijn voor steun voor Europese solidariteit tijdens de pandemie.

De eerste factor is dat de steun onder burgers voor Europees beleid dat gericht is op solidariteit afhangt van de aard van de behoefte aan hulp. Steun voor dit beleid lijkt groter te zijn in crisissituaties wanneer burgers ervaren dat andere landen buiten hun eigen schuld of controle hulpbehoevend zijn geworden.<sup>2</sup> Dit type motief zien we eveneens terug in de bestudeerde beleidsdossiers. De Commissie beschrijft de COVID-19-uitbraak als een crisissituatie, die veroorzaakt is door een exogene shock, bijvoorbeeld: 'De COVID-19-uitbraak is een plotselinge en uitzonderlijke gebeurtenis met grootschalige en verstorende gevolgen voor de economische systemen van de lidstaten' (Europese Commissie 2020f).

Bij alle drie de casussen geldt dat de Commissie benadrukt dat door COVID-19 een buitengewone situatie ontstaan is, waar de EU en de lidstaten weinig of geen controle over hebben. Zowel bij de inkoop- en herverdeling van vaccins als bij het opstellen van SURE stelt de Commissie beleidsmaatregelen op met het doel om de grensoverschrijdende, ernstige gevolgen van deze buitengewone situatie te beperken. Vanuit de literatuurverkenning merken we op dat ook als er sprake is van een crisissituatie het relevant is op welke gevolgen of problemen het beleid zich richt. Recente studies tijdens de COVID-19-uitbraak laten zien dat zowel in Nederland als in andere Europese landen burgers meer geneigd zijn om beleid dat gericht is op EU-solidariteit te steunen. Zeker als het gaat over (her)verdeling van middelen (medische apparaten en geld) tussen landen die bestemd zijn voor de directe indamming van het virus in het gezondheidszorgdomein en zorg voor zieke patiënten met COVID-19 (Bremer et al. 2021). De burgers zijn minder eensgezind als het gaat om financiële overdrachten naar andere EU-landen vanwege sociaal-economische gevolgen van de coronapandemie (Goldberg et al. 2021; Koos en Leuffen 2020). Dit is in lijn met de bevindingen uit de literatuur dat individuen minder geneigd zijn tot solidariteit wanneer ze denken dat andere mensen en/of landen door eigen schuld hulpbehoevend zijn (Bremer en Genschel 2020; Katsanidou et al. 2021), zoals ook beschreven in hoofdstuk 2. Het gaat dan bijvoorbeeld over nationaal beleid van lidstaten als mede- of hoofdoorzaak van een crisis, bijvoorbeeld zoals het gebeurde bij de Eurocrisis van 2009-2014.

Onze literatuurverkenning laat zien dat Europese beleidsvorming tijdens de coronapandemie deels leunt op geleerde lessen van recent voorgaande crises, zoals de Eurocrisis, en de toepassing van reeds bestaande beleidsinstrumenten voor mitigatie van crisissituaties (Ladi en Wolff 2021; Lovce 2020; Wolff en Ladi 2020). Dit laatste geldt vooral voor de aanpak van de economische gevolgen van de coronapandemie. Het omgaan met de gevolgen van crisissituaties wordt veelal gezien als onderdeel van de normale beleidsvorming van de EU op verschillende beleidsterreinen (Wolff en Ladi 2020). Hier spelen vragen op over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de EU en nationale overheden. Of over de mate van legitimiteit van Europees beleid om in crisissituaties de focus te leggen op snelle en effectieve uitkomsten (Kreuder-Sonnen en White 2021). Er is bijvoorbeeld kritiek op de manier hoe Europees beleid tot stand komt en zich baseert op het beroep op exceptionele omstandigheden die mogelijk niet tijdelijk, maar voor langere tijd van invloed zijn. Hieraan zijn ook risico's gekoppeld. Bijvoorbeeld een risico op afname van steun onder burgers voor Europees beleid gebaseerd op acties die breken met gevestigde normen en regels en die worden gerationaliseerd als noodzakelijke reacties op uitzonderlijke en dringende problemen (Kreuder-Sonnen en White 2021: 2).

#### **4.3.4 Meer Europese solidariteit bij wereldwijde afhankelijkheid in het vinden van een oplossing**

Een tweede factor die van belang is voor steun voor Europese solidariteit, is dat landen wereldwijd – alhoewel in verschillende mate – afhankelijk van elkaar zijn in een pandemische situatie. Dit vormt een motief om samen te handelen tijdens de pandemie, omdat een lidstaat of de EU als geheel relatief weinig controle hebben over het probleem. De Europese Commissie ziet deze afhankelijkheid eveneens terug in de gewenste oplossingen voor de pandemie en benadrukt hier het eigen belang en het grotere (EU of wereld) groepsbelang. Samenwerking kan dan bijdragen aan het bereiken van gezamenlijke doelen en vooral aan het tegengaan van de verspreiding van het COVID-19-virus. Bij de inkoop van vaccins benoemt de Commissie de onderlinge en wereldwijde afhankelijkheid in de transmissie van het virus, maar ook in de effectiviteit van oplossingen. Ze noemt verder bij het opstellen van het SURE-instrument dat lidstaten beperkte middelen hebben om ieder voor zichzelf de gevolgen van de pandemie aan te pakken. Dit handelen van de Commissie is gebaseerd op het motief om samen naar oplossingen te zoeken, eerder in hoofdstuk 3 beschreven als handelen omdat je het niet alleen wilt of kunt. Dit raakt aan het motief van verbondenheid, beschreven in hoofdstuk 2 over Europese solidariteit. In de literatuur wordt verbondenheid met andere mensen (en landen) in Europa vaak als een verklarend motief voor Europese solidariteit beschreven (zie § 2.5.3). Tot nu toe is er weinig empirisch onderzoek naar de rol van verbondenheid met Europa en andere Europese landen voor Europese solidariteit tijdens de coronapandemie.

Hier is ook van belang dat beleid wordt ingezet voor andere landen of groepen, omdat je er als land of EU iets van terugverwacht. Meer tijdige en effectieve maatregelen om het virus in te dammen of de economie en samenleving te laten herstellen, worden verwacht bij samenwerking in de EU of wereldwijd. In alle drie de casussen noemt de Commissie het motief van wederkerigheid en eigen belang op het gebied van bescherming van de volksgezondheid en bestaanszekerheid tijdens de pandemie. Wederkerigheid speelt een rol, bijvoorbeeld bij het beschermen van niet alleen seizoenarbeiders, maar ook werknemers. Ook is er sprake van een *spillover*-effect op de gehele bevolking door afname van verspreiding van het virus (casus seizoenarbeid). Bij het opstellen van SURE verwacht de Commissie dat het instrument bijdraagt aan een snellere terugkeer naar de situatie van voor de uitbraak van de coronapandemie. Bij de inkoop van vaccins verwacht ze vooral dat deze terugkeer meer duurzaam is.

De Europese Commissie verwacht dus in alle drie de gevallen dat de gevers van solidariteit ook gebaat zijn bij de voorgestelde beleidsinstrumenten. Dit handelen van de EC, dat gebaseerd is op wederkerigheidsverwachtingen, sluit aan bij het motief van Europese burgers die bereid zijn om andere EU-lidstaten te helpen wanneer ze verwachten dat zij hier zelf baat bij hebben. Dit motief zien we terug in de literatuur over opvattingen van burgers ten aanzien van Europese solidariteit. Bijvoorbeeld daar waar burgers meer bereid zijn andere landen te helpen tijdens de coronapandemie als ze overtuigd zijn dat dit op lange termijn voor hun eigen land gunstig is (Bobzien en Kalleitner 2020; zie ook § 2.5.1).

## 4.4 Solidariteit is een politieke keuze

Deze studie is verkennend van aard en kent een aantal beperkingen. Zo is de literatuurstudie zorgvuldig opgezet, maar biedt geen volledig overzicht van de beschikbare internationale wetenschappelijke kennis over solidariteitsvragen in het licht van de coronapandemie. De documentenanalyse heeft eveneens een verkennend karakter. De drie concrete beleidsdossiers op het gebied van bescherming van volksgezondheid en bestaanszekerheid van burgers in Europa dienen om te exploreren welk type vragen over herverdeling van (hulp)middelen ten behoeve van de collectieve verzorging van burgers grensoverschrijdende problematiek oproept. Het doel is dus niet een analyse van beleidsvorming, maar een verkenning van het type overwegingen dat meegenomen wordt in het maken van beleidskeuzes. De specifieke beleidsdocumenten zijn gekozen op basis van vooraf opgestelde criteria. Een andere selectie van concrete instrumenten had mogelijk andere overwegingen van de Commissie om beleid op te stellen laten zien. Bovendien beperken we ons tot overwegingen van slechtst een van de beleidsvormende instituties van de EU, namelijk de Europese Commissie. Vanwege haar rol als dagelijks bestuur van de EU is de bestudering van haar communicatie (mededelingen) een belangrijke eerste stap. Maar eveneens kunnen dezelfde vragen over bijvoorbeeld motieven voor beleid onderzocht worden in communicatie van het Europees Parlement, de Raad of het Comité van de Regio's, met andere uitkomsten. Bijvoorbeeld voorkeuren van beleidsmakers voor een meer structurele inzet van tijdelijke crisisinstrumenten.

Toch laat deze studie zien dat er bij urgente en domeinoverstijgende maatschappelijke problemen, zoals de coronapandemie vraagstukken zijn over de manier waarop een overheid een probleem kan en wil aanpakken. De keuzes over de inzet van middelen zijn vaak mondiale vraagstukken voor zowel nationale als Europese beleidsmakers. Zoals bij samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van ontwikkeling, productie en inkoop van COVID-19-vaccins. De overheid als geveer kan op verschillende niveaus handelen. Zo zet de Commissie de kaders uit en kunnen lidstaten concrete maatregelen kiezen. Zo kan de Nederlandse rijksoverheid met het Europese instrument SURE EU-middelen inzetten om banen te beschermen tijdens de pandemie.

Daarnaast zijn in het geval van een pandemie de maatschappelijke doelen veelal grensoverschrijdend, zoals in het geval van spillover-effecten van vaccinaties en afname van verspreiding van het COVID-19-virus voor landen in een regio of wereldwijd. Deze vraagstukken spelen vooral als er verschil is in de toegang tot hulpbronnen en/of verschil in de impact van de onderliggende problematiek tussen groepen of landen. Keuzes over de inzet van publieke middelen om een maatschappelijk doel zoals economisch herstel van de coronapandemie in de EU te bereiken, zijn politieke overwegingen. Dit is niet uniek voor crisissituaties, maar speelt bij veel maatschappelijke vraagstukken, bijvoorbeeld ook op het gebied van klimaat of migratie. Voor beleidsmakers is het van belang om bewust te zijn van dit keuzeproces en de invloed hierop van onderliggende motieven. Bijvoorbeeld welke effecten je verwacht voor het eigen land of de eigen regio. Dit kan ook op grotere schaal spelen, zoals de verwachte effecten voor de EU of effecten die verder strekken dan de grenzen van Europa. Op het gebied van de volksgezondheid kan het bijvoorbeeld gaan om het krijgen van toegang tot COVID-19-vaccins. En bij overwegingen over de verdeling van deze vaccins over landen en burgers om verspreiding van het virus tegen te gaan en ernstige ziekte te voorkomen. Verschillende motieven kunnen een rol spelen bij de keuzes over de inzet van publieke middelen. Bijvoorbeeld omdat de EU een verantwoordelijkheid voor zichzelf ziet om minder welvarende regio's te ondersteunen bij het krijgen van toegang tot preventieve middelen in de pandemie. Of omdat de EU zelf ook (in)direct gebaat is bij verminderde wereldwijde verspreiding van het virus. In het herverdelingsbeleid van de EU kunnen verschillende principes of waarden leidend zijn. Een overweging kan zijn om te handelen vanuit de waarde van solidariteit of om solidariteit tussen landen of groepen te bevorderen. De coronapandemie legt – door de grote gevolgen voor de kwaliteit van leven van burgers en het effect op de kwaliteit van de samenleving als geheel – een extra druk op het beroep op solidariteit, zowel binnen de eigen landsgrenzen als daarbuiten.

In het kader van herverdelingsvraagstukken binnen de EU kunnen we van Europese solidariteit spreken als de politieke actoren en hun achterban/de burgers die zij vertegenwoordigen – op Europees niveau en op lidstaatniveau – bereid zijn om samen met anderen de lusten en de lasten te delen. Het is belangrijk om te benadrukken dat dit echter niet betekent dat keuzes voor beleid op solidariteitsoverwegingen

gebaseerd moeten zijn. Of beleidsmakers solidariteit expliciet benoemen als een waarde of als een gewenste uitkomst van beleid om de sociale en economische gevolgen van crisissituaties te beperken of niet, het is van belang om keuzes te maken. 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? Voor Europese en nationale beleidsmakers is het van belang om zich te realiseren dat het maken van keuzes inherent verbonden is aan het in- en uitsluiten van groepen en/of landen. Het recente SCP-onderzoek *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen* wijst ook op het belang van een reflectie op welke beelden beleidsmakers hebben van deze groepen (Gebhardt en Feijten 2022). Bijvoorbeeld, zoals besproken in het eerste hoofdstuk, welke groepen in een samenleving als meer *deserving* worden beschouwd.

In de verkenning van een drietal beleidsmaatregelen zien we dat de Europese Commissie *kwetsbare* groepen soms extra benadrukt. Kwetsbaarheid is dan bijvoorbeeld (financiële) kwetsbaarheid van landen of kwetsbaarheid van burgers voor besmetting of negatieve gevolgen van het coronavirus. Beleidsmakers vormen beelden over mensen op basis van opvattingen over het gedrag en intenties van burgers, ofwel mensbeelden, maar mogelijk ook beelden over landen. Deze kunnen van invloed zijn op de keuzes over de inzet van publieke middelen voor het behalen van een maatschappelijk doel bij een bepaalde groep. Het is van belang dat deze keuze per definitie de beschikbare middelen voor andere doelen of groepen burgers of landen beperkt. Het is een politieke keuze of bij deze vragen Europese of mondiale solidariteit een waarde of gewenste uitkomst is, of geen van beide.

Bij deze solidariteitsoverwegingen is ook de tijdsdimensie relevant. Gaat het over het verlenen van tijdelijke hulp of worden via herverdelingsbeleid de structurele oorzaken van maatschappelijke uitdagingen, zoals economische achterstanden, aangepakt? Zo is een van de geanalyseerde maatregelen in dit rapport die de Commissie neemt voor het beschermen van de arbeid, inkomen en bestaanszekerheid tijdens de coronapandemie tijdelijk van aard: SURE. Dit tijdelijke karakter benadrukt de Commissie eveneens expliciet, bijvoorbeeld in de naam van het instrument. Via een korte verkenning van communicatie van andere EU-instituten over dit instrument merken we op dat solidariteit vormgeven voor langere termijn eveneens een politieke keuze is. Zo is er ook een oproep tot een meer structurele inzet van instrumenten tijdens de coronapandemie. Het Europees Parlement en het Europees Comité van de Regio's stelden voor om SURE uit te breiden tot een vast onderdeel van het Europese structuurbeleid, dat gericht is op het verkleinen van sociaal-economische verschillen in de EU.<sup>3</sup>

Ten slotte is het van belang om niet alleen oog te hebben voor de belangen en intenties van de politieke actoren, maar ook rekening te houden met het burgerperspectief. Daaronder verstaan we de opvattingen, verwachtingen, intenties en gedragingen van burgers die al dan niet bereid zijn om lasten en lasten te delen en hulp te bieden aan anderen. Ook valt hieronder de mate waarin zij het gevoerde herverdelingsbeleid als legitiem aanvaarden en steunen. Dit raakt ook vragen over welke maatschappelijke vraagstukken aangekaart zouden moeten worden in beleid, zowel op Europees als nationaal niveau. Zoals het SCP-onderzoek *Burger- en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling: lokale duurzame energieopwekking met betrokkenheid van burgers* laat zien, zijn vragen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en de samenleving – en de burger- en beleidsvisies hierover – eveneens relevant (De Kluizenaar et al. 2022). Met andere woorden: wie is aan zet? Is dit de lokale, nationale of Europese overheid of bijvoorbeeld de private sector of burgers?

Voor legitimiteit van Europees beleid is het van belang om inzicht te hebben in hoeverre de gemaakte beleidskeuzen overeenkomen met de voorkeuren van burgers op dezelfde vragen: Welke risico's en lasten deel je (als samenleving vanuit beleid of burgers), tot wie richt je je en vanuit welke overweging? De mate van legitimiteit van dergelijk beleid hangt af van het burgerperspectief op de (her)verdelingsvraagstukken die in een bepaalde context spelen. Daarnaast is de perceptie van burgers van belang. In welke mate lossen de concrete maatregelen op een doeltreffende manier problemen op die uit dergelijke herverdelingsvraagstukken voortkomen? Voor het behoud (en realisatie van nieuwe vormen) van collectieve verzorging die gestoeld zijn op solidariteit, is het van belang dat er zoveel mogelijk personen in een samenleving het beleid steunen, zowel als bijdragers als potentiële gebruikers (Tinga en Verbraak 2000). Bovendien richt Europees beleid zich relatief veel op outputlegitimiteit in vergelijking met nationaal beleid (Starke en Lünich



2020). Bij outputlegitimiteit ligt de focus op de resultaten van het beleid voor burgers en de meerwaarde voor het algemeen belang (Van Noije 2019; Starke 2021). De acceptatie van en steun voor herverdeling op Europees niveau kan gezien worden als een uiting van individuele Europese solidariteit van burgers, en als voorwaarde voor Europese solidariteit op institutioneel niveau.

Het is belangrijk om hier op te merken dat niet alle opvattingen van burgers ten aanzien van Europese solidariteit tijdens de coronapandemie die terug te vinden zijn in de beleidsmaatregelen geanalyseerd in hoofdstuk 3 te herleiden zijn tot motieven die we schetsten in hoofdstuk 2. In vervolgonderzoeken in het kennisdossier 'Solidariteit onder Nederlanders' richten we ons op de mate waarin burgers in Nederland zich verbonden voelen met andere Europese landen en andere regio's in de wereld, en hoe dit samenhangt met gevoelens van solidariteit. Als verdieping van de opvattingen van burgers over Europese solidariteit gaan we verder kijken op welke manier verbondenheid met Europa en identiteit, kennis over de EU en vertrouwen in diverse actoren een rol spelen voor (het draagvlak voor) Europese solidariteit. In de volgende deelpublicaties, die in 2023 en 2024 verschijnen, gaan we verder in op deze vragen. Dat doen we aan de hand van kwalitatief en kwantitatief onderzoek onder groepen burgers in Nederland. We streven dan naar meer inzicht in de preferenties van burgers en verschil in preferenties voor bestaande en alternatieve vormen van verzorging (in brede zin) op Europees of internationaal niveau.

## Noten

- 1 In het richtsnoer staat informatie over sociale verzekeringen. Het betreft hier echter niet de werking van dit mechanisme van herverdeling via verzekeringen zelf, maar de toegang tot deze systemen van sociale zekerheid in het land waar de werknemer woont en werkt.
- 2 Hier verwijzen we naar de literatuur in hoofdstuk 2, waar steun voor Europese solidariteit vooral gemeten wordt door steun voor het delen van vooral economische en in mindere mate sociale risico's tussen EU-lidstaten door netto financiële overdrachten naar minder ontwikkelde en door crises getroffen landen binnen de EU (zie ook Sangiovanni 2013).
- 3 Het Europees Parlement 'is verheugd over het SURE-voorstel van de Commissie als een noodmaatregel om de maatregelen inzake arbeidstijdverkorting van de lidstaten in het kader van de COVID-19-crisis te ondersteunen en de ondernemingen bijgevolg meer mogelijkheden te bieden om zich de kasmiddelen te verschaffen die nodig zijn voor de hervatting van de economische activiteit en het behoud van de werkgelegenheid; neemt nota van de tijdelijke aard van het instrument; verzoekt de Commissie derhalve de mogelijkheid te bestuderen van een permanent bijzonder instrument, dat op verzoek van de lidstaten wordt geactiveerd wanneer er zich een onverwachte crisis voordoet die leidt tot een gestage toename van de uitgaven voor regelingen van arbeidstijdverkorting en soortgelijke maatregelen' (Europees Parlement 2020). Eveneens vindt het Europees Comité van de Regio's (CoR) dat SURE op termijn uitgebreid kan worden voor een niet-tijdelijke Europese herv verzekering tegen werkloosheid 'The CoR considers that if the SURE programme has a lasting positive impact, it could pave the way for the establishment of a European unemployment reinsurance scheme' (European Committee of the Regions 2020). En CoR: 'Regrets by the same token that, beyond the evaluation of the experience of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE), the Action Plan does not consider a debate on a permanent European unemployment insurance scheme' (European Committee of the Regions 2021).

## 5 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?

# Summary

## Cross-border solidarity during the COVID-19 pandemic

### *EU COVID-19 policy calls for solidarity in society, both within and across national borders*

The global outbreak and spread of the coronavirus and the measures to combat it had a major impact on everyone's life. While the impact varied from one group, sector and country to another, the concerns about the pandemic – for instance those regarding the pressure on healthcare – were widely shared. The COVID-19 pandemic rendered the interconnectivity and mutual dependence between countries clearly visible. This is true both in relation to measures intended to halt the spread of the virus and those intended to mitigate the negative consequences to society. These measures often had a global aim, such as a worldwide reduction of the likelihood that new variants would emerge.

Solidarity is a collective phenomenon in which members of a group are prepared to share with one another. This applies equally to governments. During the COVID-19 pandemic, both national and European policies were adopted to combat the spread of the virus and its negative effects on society. We explored scientific literature on the COVID-19 policies in Europe and conducted a document analysis of several communications from the European Commission (EC) concerning efforts to protect the health or social and economic security of citizens. In a subsequent study, we intend to explore how citizens themselves perceive the meaning of European solidarity and what their perspectives are on the government's role and their own roles. The present exploratory study shows that it is important to realise that international societal problems – such as the COVID-19 pandemic – give rise to issues of a political nature, including (re)distribution-related issues. For which problems should or should you not take steps to address them, and how? Which (policy-related) risks and burdens does one society share with others? Which risks and burdens do citizens of one society share with citizens in other societies? To whom do governments (and citizens) turn when solidarity-related issues arise and for what reasons?

### **Question 1: What risks and burdens do you share?**

- Actions taken in response to cross-border situations, such as the pandemic, elicit questions for policymakers. Are national governments responsible for the deployment of resources such as financial support and the distribution of vaccines? Or should this distribution be managed at the European level? What risks and burdens do countries share with one another, in what way, and who decides how this distribution is arranged and financed? Our literature study shows that, during the first months of the pandemic, there were concerns that EU Member States would adopt protectionist, primarily self-interested policies. These concerns were expressed by the scientific community and by international organisations such as the United Nations. In the months that followed, the EU urged its Member States to practice European solidarity in order to limit the social consequences of the pandemic.
- The analysis of the European Commission documents reveals that the EU shared medical, economic and social risks and burdens within its borders during the pandemic – and sometimes outside the EU via coordination and cooperation, insurance and the protection of social rights. Member States worked together to provide mutual support, such as by deploying medical personnel in another country. Member States also supported each other financially, for instance by allocating extra EU funding to Member States that were facing potentially unmanageable government expenditures due to pandemic-related unemployment. Or by coordinating joint purchasing in order to increase access to COVID-19 vaccines. Additionally, European policy was drafted for the benefit of EU citizens, such as to protect their right to a safe working environment during the pandemic.

### Question 2: To whom do you turn when solidarity-related issues arise?

- It is important to know whom you are sharing medical, economic and social risks and burdens with during the pandemic. Which group will benefit from policy measures taken to combat the pandemic, and who is being excluded (either deliberately or inadvertently)?
- The literature study reveals that the EU's call for European solidarity in the summer of 2020 did serve to increase solidarity between EU Member States, but at the same time, criticism emerged regarding the lack of global solidarity with regions and countries. One example of this that we identified from the document analysis is the central purchasing of COVID-19 vaccines. While the EU increased the EU Member States' chances of gaining access to these resources, the EU also impeded potential procurement processes of other (perhaps less wealthy) nations or regions.
- Solidarity, in other words, necessarily entails the inclusion of certain groups of people or countries and the exclusion of others.

### Question 3: What are your reasons for doing so?

- A government may have different reasons for deciding whether and which policy instruments can be deployed to contain a pandemic and mitigate its negative impacts on society. In our exploration of the literature and EC documents, we can distinguish three types of motives:
  - Taking action because you expect something in return
    - Example: the expectation that the centralised purchasing of vaccines in the EU and the subsequent redistribution worldwide (including in the EU) will contribute to the goal of containing and combating the COVID-19 virus in the long term.
  - Taking action because you cannot do it alone
    - Example: the worldwide mutual dependence in the transmission of the virus implies a similar worldwide mutual dependence with regard to the effectiveness of policy solutions. Based on this motive, cooperation (such as between Member States to improve the working conditions of seasonal workers) could be in the best interest of all Member States. For instance, because this also helps inhibit the spread of the virus or increases possibilities for finding enough personnel for production within the EU's internal market.
  - Taking action based on your values
    - Example: three values we identified in our exploration of the EC's COVID-19 policies are solidarity, justice and equality.
    - When we focused on solidarity during our exploration, we could see that the principle of solidarity can serve as a value – a kind of 'compass' – for decision-making with regard to European policy. The EC, for instance, claims it acts 'based on a spirit of solidarity between Member States' when providing support to Member States for the purpose of safeguarding the social security of citizens. With regard to the purchasing and redistribution policy for the COVID-19 vaccines, one of the EC's goals is to demonstrate global solidarity with people and nations outside the EU.

#### Cross-border solidarity in policy

This exploratory study of the literature and European policy shows that solidarity with a specifically defined (or implicitly assumed) group can be a value in itself, i.e. a compass for making decisions. In policy documents, we also find references to solidarity that focus more strongly on the *outcomes* of policy. The EC, for example, calls the financial support provided by the EU to Member States in the form of wage support a 'tangible expression of solidarity'.

In some instances, solidarity is explicitly mentioned by policymakers – like with the goal of European and global solidarity in connection with the European purchasing and worldwide redistribution of COVID-19 vaccines. At other times, solidarity is an implicit aspect of policy, though we do recognise it. For instance: we consider the European regulations that guarantee safe working and living conditions for seasonal workers during the pandemic to be an expression of solidarity. These regulations aim to reduce the risk of health problems among these workers, who – because of the kind of work they do – are able to employ few or no hygiene or preventative measures.

When motivated by solidarity, the time dimension is relevant as well: is it a matter of providing temporary assistance or is redistribution policy being used to address the structural causes of societal challenges? Joint purchasing of vaccines, for example, is something that can only happen during the COVID-19 pandemic – yet you can still opt to formally embed it in legislation. This makes it an option for purchasing medical supplies during other crisis situations.

What makes this even more complex is that European solidarity is a broad concept that can have different meanings, for instance in different policy areas. The support for European solidarity also depends on the nature of the need for assistance: is a crisis at hand or not? The exploration of the literature suggests that this support tends to be higher in crisis situations that could affect anyone. For the legitimacy of European policy, it is important to ask under which conditions citizens will support policy aimed at promoting EU solidarity. To what extent are the policy decisions that have been taken aligned to citizens' preferences and viewpoints on the same issues: what policy-related risks and burdens do citizens and societies share, with whom and why?

This study is exploratory in nature and does not constitute an evaluation of policy during the COVID-19 pandemic. Despite its exploratory character and focus on a few specific policy measures during the pandemic, this study yields insights that are also relevant in connection with other international events. Take international aid and economic redistribution within the EU in the event of an economic crisis, for instance, or outside the EU, such as more recently during the war in Ukraine. For policymakers, questions about what we as a society are willing to share, with whom and why – and the extent to which reasons of solidarity play a role in these decisions – are relevant questions to ask.

Here, we are talking about (re)distribution issues that may include or exclude specific groups. Regardless of whether solidarity is explicitly mentioned in policy or not, the decision to act based on the value of solidarity and to draft policy that promotes solidarity between groups of citizens and/or countries is a political decision. For this reason, it is important that policymakers at both the national and European level, when confronting societal challenges that transcend those borders, are clear about the motives underlying their policy decisions and the answers to the questions regarding which (policy-related) risks and burdens a society shares with others, which risks and burdens citizens of one society share with citizens in other societies, to whom governments (and citizens) turn when solidarity-related issues arise and for what reasons.

## Literatuur

- Akin Ocak, P. en C. Erhan (2021). A Litmus Test for the EU's Longest Year: Solidarity Principle and Challenges by COVID-19 in 2020. In: *Uluslararası İlişkiler/International Relations*, jg. 18, nr. 71, p. 21-43 ([doi.org/10.33458/uidergisi.947511](https://doi.org/10.33458/uidergisi.947511)).
- Aksoy, C.G., A. Cabrales, M. Dolls en L. Windsteiger (2020). COVID-19, Trust and Solidarity in the EU. In: *EconPol Policy Report*, jg. 27, nr. 4.
- Aldasoro, O. en G. Iliana (2020). End of Globalisation? A Reflection on the Effects of the COVID-19 Crisis Using the Elcano Global Presence Index. In: *ARI*, jg. 60.
- Alemanno, A. (2020). The European response to COVID-19: From regulatory emulation to regulatory coordination? In: *European Journal of Risk Regulation*, jg. 11, nr. 2, p. 307-316 ([doi.org/10.1017/err.2020.44](https://doi.org/10.1017/err.2020.44)).
- Anderton, R., V. Botelho, A. Consolo, A. Dias Da Silva, C. Foroni, M. Mohr en L. Vivian (2021). The impact of the COVID-19 pandemic on the euro area labour market. In: *Economic Bulletin Articles*, jg. 8.
- Armingeon, K. (2021). Fiscal solidarity: The conditional role of political knowledge. In: *European Union Politics*, jg. 22, nr. 1, p. 133-154 ([doi.org/10.1177/1465116520967752](https://doi.org/10.1177/1465116520967752)).
- Bader, F. en M. Keuschnigg (2020). Bounded solidarity in cross-national encounters: Individuals share more with others from poor countries but trust them less. In: *Sociological Science*, jg. 7, p. 415-432.
- Baldassari, D. (2020). Market integration accounts for local variation in generalized altruism in a nationwide lost-letter experiment. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, jg. 117, nr. 6, p. 2858-2863.
- Baldassarri, D. en M. Abascal (2020). Diversity and prosocial behavior. In: *Science*, jg. 369, nr. 6508, p. 1183-1187.
- Baldwin, R. en S.J. Evenett (red.) (2020). *COVID-19 and trade policy: Why turning inward won't work*. Londen: CEPR Press.
- Banting, K. en W. Kymlicka (2017). *The Strains of commitment: The political sources of solidarity in diverse societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauhr, M. en N. Charron (2021). Stand together or alone? Public support for European economic solidarity during the Covid-19 pandemic. In: *European Societies*, jg. 23, nr. 4, p. 533-561 ([doi.org/10.1080/14616696.2021.1922931](https://doi.org/10.1080/14616696.2021.1922931)).
- Baute, S. en B. Meuleman (2020). Public attitudes towards a European minimum income benefit: How (perceived) welfare state performance and expectations shape popular support. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 30, nr. 4, p. 404-420.
- Baute, S. en A. de Ruijter (2021). EU health solidarity in times of crisis: explaining public preferences towards EU risk pooling for medicines. In: *Journal of European Public Policy*, jg. 29, nr. 8, p. 1183-1205 ([doi.org/10.1080/13501763.2021.1936129](https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1936129)).
- Baute, S., K. Abts en B. Meuleman (2019). Public support for European solidarity: Between Euroscepticism and EU agenda preferences? In: *Journal of Common Market Studies*, jg. 57, nr. 3, p. 533-550.
- Bechtel, M.M., J. Hainmueller en Y. Margalit (2014). Preferences for international redistribution: The divide over the Eurozone bailouts. In: *American Journal of Political Science*, jg. 58, nr. 4, p. 835-856.
- Beer, P. de (2004). Insluiting en uitsluiting: Keerzijden van de verzorgingsstaat. In: H. van der Meer en J. Entzinger (red.), *Grenzeloze solidariteit. Naar een migratiebestendige verzorgingsstaat* (p. 26-42). Amsterdam: Balie.
- Beer, P. de en F. Koster (2009). *Sticking together or falling apart? Solidarity in an era of individualization and globalization*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Beetsma, R., B. Burgoon, F. Nicoli, A. de Ruijter en F. Vandenbroucke (2020). What kind of EU fiscal capacity? Evidence from a randomized survey experiment in five European countries in times of corona. In: *Evidence From a Randomized Survey Experiment in Five European Countries in Times of Corona (July 26, 2020)*. Amsterdam Centre for European Studies Research Paper, nr. 2020/08.
- Beetsma, R., B. Burgoon, F. Nicoli, A. de Ruijter en F. Vandenbroucke (2021). Public support for European cooperation in the procurement, stockpiling and distribution of medicines. In: *European journal of public health*, jg. 31, nr. 2, p. 253-258.
- Bernhard, H., U. Fischbacher en E. Fehr (2006). Parochial altruism in humans. In: *Nature*, jg. 442, nr. 7105,



p. 912-915.

- Bobzien, L. en F. Kalleitner (2020). Attitudes towards European financial solidarity during the Covid-19 pandemic: evidence from a net-contributor country. In: *European Societies*, jg. 23, nr. sup1, 5791-5804 ([doi.org/10.1080/14616696.2020.1836669](https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1836669)).
- Bouckaert, G., D. Galli, S. Kuhlmann, R. Reiter en S. Van Hecke (2020). European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. In: *Public Administration Review*, jg. 80, nr. 5, p. 765-773 ([doi.org/10.1111/puar.13242](https://doi.org/10.1111/puar.13242)).
- Brändle, V.K. en O. Eisele (2019). Sharing is caring? Exploring the relationship between preferences for online participation and support for solidarity between EU member states. In: *American Behavioral Scientist*, jg. 63, nr. 4, p. 523-537.
- Bredewold, F., J.W. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens en L. Verplanke (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: Van Genneep.
- Bremer, B. en P. Genschel (2020). Corona solidarity. In: *EUIdeas*, 7 mei 2020 (blog). Geraadpleegd via [euideas.eu/2020/05/07/corona-solidarity/](https://euideas.eu/2020/05/07/corona-solidarity/).
- Bremer, B., T. Kuhn, M. Meijers en F. Nicoli (2021). Viral Solidarity? Support for European Fiscal Integration in the COVID-19 Crisis. In: *SocArXiv* ([doi.org/10.31235/osf.io/82cyw](https://doi.org/10.31235/osf.io/82cyw)).
- Brown, R. (2000). Social identity theory: Past achievements, current problems and future challenges. In: *European Journal of Social Psychology*, jg. 30, p. 745-778.
- Ciornei, I. en E. Recchi (2017). At the source of European solidarity: assessing the effects of cross border practices and political attitudes. In: *Journal of Common Market Studies*, jg. 55, nr. 3, p. 468-485.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2019). *Wat willen Nederlanders van de Europese Unie?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dietzen, S. (2020). Herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa (React-EU). In: *Eurofeiten*, oktober 2020 (factsheet). Geraadpleegd via [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU\\_3.1.12.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU_3.1.12.pdf).
- Djundeva, M. en J. den Ridder (2021). *Verwachtingen en beeld van de Europese Unie: het Nederlandse burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Durkheim, E. (1997 [1893]). *The division of labour in society*. New York: Simon and Schuster.
- EU Monitor (2022). *Communication*. Geraadpleegd 21 november 2022 via [www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7mic3gyxp/vh7dptp45uyn](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7mic3gyxp/vh7dptp45uyn).
- European Commission (2016). *Proposal for a Council implementing decision setting out a recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk*. Vergaderjaar 2016, COM(2016), nr. 275 final. 2016/140(NLE).
- European Commission (2020a). *Approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures*. Commission decision of 18.6.2020. Vergaderjaar 2020, C(2020) nr. 4192 final.
- European Commission (2020b). *Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak (2020/C 102 I/03)*. Communication from the Commission. Vergaderjaar 2020, CI 102, nr. 12.
- European Commission (2020c). *Proposal for a Council Recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the Covid-19 pandemic*. Vergaderjaar 2020, COM(2020) nr. 499 final.
- European Commission (2020/2021). *On approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures*. ANNEX to the Commission Decision of 18 June 2020. Vergaderjaar 2020/2021, C(2020), nr. 4192 final ANNEX.
- European Commission. (2021a). *Coronavirus: EU channels critical support to India via EU Civil Protection Mechanism* [Press release].
- European Commission (2021b). *Coronavirus: European Solidarity in action*. Geraadpleegd 9 augustus 2022 via [ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_nl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_nl).
- European Commission (2022a). *Flash Eurobarometer 505. Attitudes on vaccination against COVID-19 (Wave 2) – February 2022*. European Commission ([doi.org/10.2775/0254](https://doi.org/10.2775/0254)).
- European Commission (2022b). *Standard Eurobarometer 96 Winter 2021-2022. Public opinion in the European Union First results. Fieldwork: January-February 2022*. European Commission, Geraadpleegd 2 mei 2022 via [europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553).
- European Commission (2022c). *Standard Eurobarometer 97 Summer 2022. Public opinion in the European Union*

- First results. Fieldwork: June-July 2022. European Commission. Geraadpleegd via [europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693).
- Europese Commissie (2020a). *Communication from the commission Covid-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU*. Geraadpleegd via [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0115](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0115).
- Europese Commissie (2020b). *Gecoördineerde economische respons op de uitbraak van Covid-19*. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, de Europese Investeringsbank en de Eurogroep. Vergaderjaar 2020, COM(2020), nr. 112.
- Europese Commissie (2020c). *Gezamenlijk Europees stappenplan voor de opheffing van de inperkingsmaatregelen in verband met COVID 19*. Mededelingen van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie. Vergaderjaar 2020, nr. C 126/01.
- Europese Commissie (2020d). *Kortetermijnparaatheid van de EU op gezondheidsgebied voor COVID-19-uitbraken*. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Vergaderjaar 2020, COM(2020), nr. 318 final.
- Europese Commissie (2020e). *Mededeling van de Commissie. Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19*. Mededelingen van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie. Europese Commissie. Vergaderjaar 2020, 2020/C 235 I/01 nr. 4813.
- Europese Commissie (2020f). *Voorstel voor verordening van de Raad betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid in noodsituaties te beperken (SURE) naar aanleiding van de uitbraak van COVID-19*. Voorstel voor verordening van de Raad. Vergaderjaar 2020, COM(2020), nr. 139 final.
- Europese Commissie (2020/2021a). *EU-strategie voor COVID-19-vaccins*. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, De Europese Raad, de Raad en de Europese Investeringsbank van 17 juni 2020. Vergaderjaar 2020/2021, COM(2020), nr. 245 final.
- Europese Commissie (2020/2021b). *Een eengemaakt front tegen COVID-19*. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad van 19 januari 2021. Vergaderjaar 2020/2021, COM(2021), nr. 35 final.
- Europese Commissie (2020/2021c). *Vorbereiding van COVID-19-vaccinatiestrategieën en inzet van COVID-19 vaccins*. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Vergaderjaar 2020/2021, COM(2020), nr. 680 final.
- Europese Commissie (2021a). *Eerste lessen uit de COVID-19-pandemie*. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Vergaderjaar 2021, COM(2021), nr. 380 final.
- Europese Commissie (2021b). *Samen toewerken naar een veilige en duurzame heropening*. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad. Vergaderjaar 2021, COM(2021), nr. 129 final.
- European Committee of the Regions (2020). *Economic governance review*. Opinion 141st plenary session 8–10 December 2020. Vergaderjaar 2020, nr. ECON-VII/005.
- European Committee of the Regions (2021). *The implementation of the European Pillar of Social Rights from a local and regional perspective*. Opinion 144th plenary session 5, 6 and 7 May 2021. Vergaderjaar 2021, nr. SEDEC-VII/019.
- Europees Parlement (2020). *Werkgelegenheids- en sociaal beleid van de eurozone 2020*. Resolutie van het Europees Parlement van 22 oktober 2020 over het werkgelegenheids- en sociaal beleid van de eurozone (2020/2079(INI)). Vergaderjaar 2020, nr. P9, TA(2020)0284.
- European Parliament (2022). *Free movement of workers*. Fact Sheets on the European Union. Geraadpleegd 28 april 2022 via [www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/41/free-movement-of-workers](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/41/free-movement-of-workers).
- Europese Unie (2016). *Verordening 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore)*.
- Frugal Four (2020). *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*. Geraadpleegd via [www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/05/26/non-paper-eu-support-for-efficient-and-sustainable-covid-19-recovery](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/05/26/non-paper-eu-support-for-efficient-and-sustainable-covid-19-recovery).
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Genschel, P. en A. Hemerijck (2018). *Solidarity in Europe*. In: *The European University Institute's School of*

- Transnational Governance (STG) Policy Series*, jg. 1, nr. mei ([doi.org/10.2870/70589](https://doi.org/10.2870/70589)).
- Gerhards, J., H. Lengfeld en J. Häuberer (2016). Do European citizens support the idea of a European welfare state? Evidence from a comparative survey conducted in three EU member states. In: *International Sociology*, jg. 31, nr. 6, p. 677-700 ([doi.org/10.1177/0268580916662385](https://doi.org/10.1177/0268580916662385)).
- Gerhards, J., H. Lengfeld, Z.S. Ignácz, F.K. Kley en M. Priem (2019). *European solidarity in times of crisis: Insights from a thirteen-country survey*. Londen: Routledge.
- Gezondheidsraad (2020). *Strategieën voor COVID-19-vaccinatie* (publicatienr. 2020/23). Den Haag: Gezondheidsraad.
- Goldberg, A. C., K. Gattermann, F. Marquart, A. Brosius en C. H. de Vreese (2021). European solidarity in times of crisis: the role of information and media use. In: *West European Politics*, jg. 44, nr. 5-6, p. 1314-1328 ([doi.org/10.1080/01402382.2021.1884398](https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1884398)).
- Gontariuk, M., T. Krafft, C. Rehbock, D. Townend, L. Van der Auwermeulen en E. Pilot (2021). The European Union and Public Health Emergencies: Expert Opinions on the Management of the First Wave of the COVID-19 Pandemic and Suggestions for Future Emergencies. In: *Frontiers in Public Health*, jg. 9 ([doi.org/10.3389/fpubh.2021.698995](https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.698995)).
- Henrich, J. en M. Muthukrishna (2021). The origins and psychology of human cooperation. In: *Annual Review of Psychology*, jg. 72, p. 207-240.
- Holesch, A. (2021). Measuring solidarity: towards a survey question on fiscal solidarity in the European Union. In: *Acta Politica*, jg. 56, nr. 2, p. 376-394 ([doi.org/10.1057/s41269-021-00198-4](https://doi.org/10.1057/s41269-021-00198-4)).
- Hooghe, L. en G. Marks (2004). Does identity or economic rationality drive public opinion on European integration? In: *Political Science & Politics*, jg. 37, nr. 3, p. 415-420.
- Jans, M. (2014). *Solidariteit in superdiversiteit*. Leuven: KU Leuven.
- Jasiecki, K. (2021). Drifting towards anarchy or a new beginning? The coronavirus vis-à-vis political changes in the European Union. In: *Polish Sociological Review*, jg. 213, nr. 1, p. 103-122 ([doi.org/10.26412/psr213.06](https://doi.org/10.26412/psr213.06)).
- Jones, E. (2021). Italy and Europe: from competence to Solidarity to competence. In: *Contemporary Italian Politics*, jg. 13, nr. 2, p. 196-209 ([doi.org/10.1080/23248823.2021.1911617](https://doi.org/10.1080/23248823.2021.1911617)).
- Joppe, A. (2021). EU Solidarity, Illustrated by the Covid-19 Crisis: What does EU solidarity mean in the context of free movement of goods and persons and how is this illustrated by the response to the Covid-19 pandemic? In: *Utrecht Law Review*, jg. 17, nr. 3, p. 130-142 ([doi.org/10.36633/ulr.683](https://doi.org/10.36633/ulr.683)).
- Katsanidou, A., A.K. Reinl en C. Eder (2021). Together we stand? Transnational solidarity in the EU in times of crises. In: *European Union Politics*, jg. 23, nr. 1 ([doi.org/10.1177/14651165211035663](https://doi.org/10.1177/14651165211035663)).
- Kleider, H. en F. Stoeckel (2019). The politics of international redistribution: Explaining public support for fiscal transfers in the EU. In: *European Journal of Political Research*, jg. 58, nr. 1, p. 4-29.
- Klerk, M. de, M. Olsthoorn, I. Plaisier, J. Schaper en F. Wagemans (2020). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burger- en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling: lokale duurzame energieopwekking met betrokkenheid van burgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kollias, C. en M. Zouboulakis (2020). Covid-19 as a potential accelerator. A euro-centric perspective. In: *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, jg. 26, nr. 3 ([doi.org/10.1515/peps-2020-0037](https://doi.org/10.1515/peps-2020-0037)).
- Kolodziejcki, M. (2020). Economische, sociale en territoriale cohesie. *Eurofeiten*, maart 2022 (factsheet). Geraadpleegd via via [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU\\_3.1.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU_3.1.1.pdf).
- Komter, A. (2004). Informele solidariteit in de immigratiesamenleving: het gevaar van groepsbinding en de noodzaak van bruggen. In: H. Entzinger en J. van der Meer (red.), *Grenzeloze solidariteit: Naar een migratiebestendige verzorgingsstaat* (p. 59-72). Amsterdam: Balie.
- Koos, S. (2019). Crises and the reconfiguration of solidarities in Europe – origins, scope, variations. In: *European Societies*, jg. 21, nr. 5, p. 629-648.
- Koos, S. en V. Seibel (2019). Solidarity with refugees across Europe. A comparative analysis of public support for helping forced migrants. In: *European Societies*, jg. 21, nr. 5, p. 704-728.
- Koos, S. en D. Leuffen (2020). Beds or bonds? Conditional solidarity in the coronavirus crisis. In: *Policy Papers of the Cluster The Politics of Inequality*. University of Konstanz, nr. 1.
- Kortukova, T.O., M.O. Dei, A.M. Blahodarnyi en N.V. Kaminska (2020). COVID-19: Regulation of Migration Processes in The European Legal Area. In: *Cuestiones Politicas*, jg. 38, nr. 66, p. 321-332 ([doi.org/10.46398/cuestpol.38e.20](https://doi.org/10.46398/cuestpol.38e.20)).

- Kovac, M., A. Elkanawati, V. Gjikolli en A. S. Vandenberghe (2020). The Covid-19 pandemic: Collective action and European public policy under stress. In: *Central European Journal of Public Policy*, jg. 14, nr. 2, p. 47-59 ([doi.org/10.2478/cejpp-2020-0005](https://doi.org/10.2478/cejpp-2020-0005)).
- Krastev, I. en M. Leonard (2021). Europe's invisible divides: How covid-19 is polarising European politics. In: *European Council on Foreign Relations (ECFR)* (beleidsbericht). Geraadpleegd via [ecfr.eu/publication/europes-invisible-divides-how-covid-19-is-polarising-european-politics/](https://ecfr.eu/publication/europes-invisible-divides-how-covid-19-is-polarising-european-politics/).
- Kreuder-Sonnen, C. en J. White (2021). Europe and the transnational politics of emergency. In: *Journal of European Public Policy*, p. 1-13 ([doi.org/10.1080/13501763.2021.1916059](https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1916059)).
- Kuhn, T. en A. Kamm (2019). The national boundaries of solidarity: a survey experiment on solidarity with unemployed people in the European Union. In: *European Political Science Review*, jg. 11, nr. 2, p. 179-195.
- Kuhn, T., H. Solaz en E.J. van Elsas (2018). Practising what you preach: How cosmopolitanism promotes willingness to redistribute across the European Union. In: *Journal of European Public Policy*, jg. 25, nr. 12, p. 1759-1778.
- Kuhn, T., F. Nicoli en F. Vandenbroucke (2020). Preferences for European unemployment insurance: a question of economic ideology or EU support? In: *Journal of European Public Policy*, jg. 27, nr. 2, p. 208-226.
- Ladi, S. en S. Wolff (2021). The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency. In: *Journal of Common Market Studies*, jg. 59, nr. 51, p. 32-43 ([doi.org/10.1111/jcms.13254](https://doi.org/10.1111/jcms.13254)).
- Lahusen, C. en M. Grasso (2018). *Solidarity in Europe. Citizens' responses in times of crisis*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Lahusen, C. en M. Theiss (2019). European transnational solidarity: citizenship in action? In: *American Behavioral Scientist*, jg. 63, nr. 4, p. 444-458.
- Lobo, M. (2020). EU political agenda of COVID-19 crisis: Mechanisms and financial instruments to mitigate the economic effects of the pandemic in newspapers 'El País' and 'El Mundo'. In: *Tripodos*, jg. 1, nr. 47, p. 171-186.
- Logar, S. en R. Alessandro (2021). Diplomatic Collaborative Solutions to Assure the Adoption of the European Single Market Amid the COVID-19 Pandemic. In: *Frontiers in Public Health*, jg. 9 ([doi.org/10.3389/fpubh.2021.662170](https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.662170)).
- Lovec, M. (2020). Pandemic as a litmus test for the grand theories of european integration. In: *Teorija in Praksa*, jg. 57, nr. 4, p. 1086-1104.
- Marrewijk, T. van (2021). Steeds vaker wappert de regenboogvlag: wat zegt dat over acceptatie? Nu.nl, 30 juni 2021. Geraadpleegd via [www.nu.nl/binnenland/6142721/steeds-vaker-wappert-de-regenboog-vlag-wat-zegt-dat-over-acceptatie.html](https://www.nu.nl/binnenland/6142721/steeds-vaker-wappert-de-regenboog-vlag-wat-zegt-dat-over-acceptatie.html).
- Martín, J. C. en C. Román (2021). The effects of COVID-19 on EU federalism. In: *Eastern Journal of European Studies*, jg. 12, p. 126-148 ([doi.org/10.47743/ejes-2021-S106](https://doi.org/10.47743/ejes-2021-S106)).
- Marzocchi, O. (2021). Vrij verkeer van personen. In: *Eurofeiten*, mei 2022 (factsheet). Geraadpleegd via [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU\\_4.1.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU_4.1.3.pdf).
- Medeiros, E., M. Guillermo Ramírez, G. Ocskay en J. Peyrony (2021). Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe. In: *European Planning Studies*, jg. 29, nr. 5, p. 962-982 ([doi.org/10.1080/09654313.2020.1818185](https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1818185)).
- Meuleman, B., F. Roosma en K. Abts (2020). Welfare deservingness opinions from heuristic to measurable concept: The CARIN deservingness principles scale. In: *Social Science Research*, jg. 85, art. 102352 ([doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.102352](https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.102352)).
- Miró, J. (2021). Debating fiscal solidarity in the EU: interests, values and identities in the legitimization of the Next Generation EU plan. In: *Journal of European Integration*, jg. 44, nr. 4, p. 1-19 ([doi.org/10.1080/07036337.2021.1977292](https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1977292)).
- Morgan, K.J. (2021). European Social Policy Embraces Solidarity in a Crisis. *Current History*, jg. 120, nr. 824, p. 87-92 ([doi.org/10.1525/curh.2021.120.824.87](https://doi.org/10.1525/curh.2021.120.824.87)).
- Newman, J. en E. Tonkens (red.) (2011). *Participation, responsibility and choice. Summoning the active citizen in Western European welfare states*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Nicoli, F., T. Kuhn en B. Burgoon (2020). Collective identities, European solidarity: identification patterns and preferences for European social insurance. In: *Journal of Common Market Studies*, jg. 58, nr. 1, p. 76-95.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: Een conceptuele verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- OECD (2021). *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 crisis and recovery*. Parijs: OECD

Publishing ([doi.org/10.1787/5a700c4b-en](https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en)).

- Olsen, J.A. (2017). *Principles in health economics and policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Oorschot, W. van (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. In: *Policy & Politics*, jg. 28, nr. 1, p. 33-48.
- Oorschot, W. van (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 16, nr. 1, p. 23-42.
- Oorschot, W., F. Roosma, B. Meuleman en Tim Reeskens (red.) (2017). *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Opiłowska, E. (2021). The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? In: *European Societies*, jg. 23, nr. 51, p. 5589-5600 ([doi.org/10.1080/14616696.2020.1833065](https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1833065)).
- Pelgrim, C. (2021). Uitkeringen in Nederland: steeds iets minder, steeds iets selectiever. In: *NRC Handelsblad*, 30 juni 2021. Geraadpleegd via [www.nrc.nl/nieuws/2021/06/30/inkomensbescherming-steeds-iets-minder-steeds-iets-selectiever-a4049392](http://www.nrc.nl/nieuws/2021/06/30/inkomensbescherming-steeds-iets-minder-steeds-iets-selectiever-a4049392).
- Portes, A. en E. Vickstrom (2011). Diversity, social capital, and cohesion. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 37, p. 461-479.
- Raad van de Europese Unie (2020a). *Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak*. L156 vergaderjaar 2020, 1.
- Raad van de Europese Unie (2020b). *Verordening (EU) 2020/521 van de Raad van 14 april 2020 tot activering van noodhulp uit hoofde van Verordening (EU) 2016/369, en tot wijziging van de bepalingen ervan rekening houdend met de uitbraak van Covid-19*. L117 vergaderjaar 2020, 3.
- Ridder, J. den, S. Kunst en M. Djundeva (2021). *Bijlage A. De publieke opinie over de EU – kerncijfers 2018-2021. Update van kerncijfers uit 'Wat willen burgers van de Europese Unie' als bijlage bij de SCP-notitie 'Verwachtingen en beeld van de Europese Unie: het Nederlandse burgerperspectief'*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roloff, R. (2020). Covid-19 and no one's world: What impact for the european union? In: *Connections*, jg. 19, nr. 2, p. 25-36 ([doi.org/10.11610/Connections.19.2.02](https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.02)).
- Romano, Angelo, Matthias Sutter, James H Liu, Toshio Yamagishi en Daniel Balliet (2021). National parochialism is ubiquitous across 42 nations around the world In: *Nature Communications*, jg. 12, nr. 1, p. 1-8.
- Ruijter, A. de, R. Beetsma, B. Burgoon, F. Nicoli en F. Vandenbroucke (2020). *EU Solidarity and Policy in Fighting Infectious Diseases: State of Play, Obstacles, Citizen Preferences and Ways Forward*. Amsterdam Centre for European Studies Research Paper nr. 2020/06 / Amsterdam Law School Research Paper nr. 2020-17 / Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper nr. 2020-03.
- Sabat, I., S. Neuman-Böhme, N.E. Varghese, P.P. Barros, W. Brouwer, J. van Exel, J. Schreyögg en T. Stargardt (2020). United but divided: Policy responses and people's perceptions in the EU during the COVID-19 outbreak. In: *Health Policy*, jg. 124, nr. 9, p. 909-918 ([doi.org/10.1016/j.healthpol.2020.06.009](https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2020.06.009)).
- Safradin, B., S. de Vries en S. de Heer (2021). Fundamental Social Rights Protection and Covid-19 in the EU: Constraints & Possibilities. In: *Utrecht Law Review*, jg. 17, nr. 3, p. 103-117 ([doi.org/10.36633/ulr.679](https://doi.org/10.36633/ulr.679)).
- Sangiovanni, A. (2013). Solidarity in the European Union. In: *Oxford Journal of Legal Studies*, jg. 33, nr. 2, p. 213-241.
- Schaeffer, M. (2013). *Ethnic diversity, public goods provision and social cohesion: Lessons from an inconclusive literature*. Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Starke, C. (2021). *European solidarity under scrutiny. Empirical evidence for the effects of media identity framing*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Starke, C. en M. Lünich (2020). Artificial intelligence for political decision-making in the European Union: Effects on citizens' perceptions of input, throughput, and output legitimacy. In: *Data & Policy*, jg. 2, E16 ([doi.org/10.1017/dap.2020.19](https://doi.org/10.1017/dap.2020.19)).
- Stjernø, S. (2009). *Solidarity in Europe. The history of an idea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swaan, A. de (1988). *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and America*. Cambridge: Polity Press.
- Tajfel, H. (1981). *Human groups and social categories: Studies in social psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Timmerman, J en A. Oostveen (2020). *Netherlands: COVID-19 financial measures for employers and the self employed*. Brussel: European Commission.

- Tinga, K. en E. Verbraak (2000). Solidarity: An indispensable concept in social security. In: J.P.A. Vugt, J.M. Meet, I. Asscher-Vonk, L. Bots, L. Delsen, N. Gestel, F. Pennings, C. Sparrius, K. Tinga en E. Verbraak (red.), *Social security and solidarity in the European Union. Facts, evaluations, and perspectives* (p. 254-269). New York: Springer.
- TK (2019/2020). *Aankondiging samenwerking Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland voor snelle toegang tot coronavaccin*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 25295, nr. 388.
- TK (2020/2021). *Vaccinatiestrategie COVID-19*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 23 september 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 25295, nr. 565.
- Townerd, D., R. van de Pas, L. Bongers, S. Haque, B. Wouters, E. Pilot, N. Stahl, P. Schroder-Back, D. Shaw en T. Krafft (2020). What is the role of the European Union in the COVID-19 pandemic? In: *Medicine and Law*, jg. 39, nr. 2, p. 249-268.
- Triandafyllidou, A. en R. Gropas (2015). *What is Europe?* Londen: Palgrave Macmillan.
- UNESCO (2021). *UNESCO's ethics commissions' call for global vaccines equity and solidarity: joint statement by the UNESCO International Bioethics Committee and UNESCO World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology*. Parijs: UNESCO.
- Urquijo, L.G. (2021). The Implementation of the European Pillar of Social Rights (EPSR) in the Post-Pandemic Era. In: *Romanian Journal of European Affairs*, jg. 21, nr. 2, p. 85-94.
- Vasilopoulou, S. en L. Talving (2020). Poor versus rich countries: a gap in public attitudes towards fiscal solidarity in the EU. In: *West European Politics*, jg. 43, nr. 4, p. 919-943.
- Verhaegen, S. (2018). What to expect from European identity? Explaining support for solidarity in times of crisis. In: *Comparative European Politics*, jg. 16, nr. 5, p. 871-904.
- Waarlo, N. (2021). Amalia stort veelbesproken uitkering van 1,6 miljoen euro terug tot ze klaar is met studeren. In: *de Volkskrant*, 11 juni 2021. Geraadpleegd via [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/amalia-stort-veelbesproken-uitkering-van-1-6-miljoen-euro-terug-tot-ze-klaar-is-met-studeren~b-43fa136/](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/amalia-stort-veelbesproken-uitkering-van-1-6-miljoen-euro-terug-tot-ze-klaar-is-met-studeren~b-43fa136/).
- Wang, Z. (2021). From Crisis to Nationalism?: The Conditioned Effects of the COVID-19 Crisis on Neoliberalism in Europe. In: *Chinese Political Science Review*, jg. 6, nr. 1, p. 20-39 (doi.org/10.1007/s41111-020-00169-8).
- WHO (2021). Coronavirus disease (COVID-19): Vaccine access and allocation. Geraadpleegd via [www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-\(covid-19\)-vaccine-access-and-allocation](https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccine-access-and-allocation).
- Witte, F. de (2015). *Justice in the EU: The emergence of transnational solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- Wodak, R. en S. Boukala (2015). European identities and the revival of nationalism in the European Union: A discourse historical approach. In: *Journal of Language and Politics*, jg. 14, nr. 1, p. 87-109.
- Wolff, S. en S. Ladi (2020). European Union Responses to the COVID-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency. In: *Journal of European Integration*, jg. 42, nr. 8, p. 1025-1040 (doi.org/10.1080/07036337.2020.1853120).
- WRR/KNAW (2021). *COVID-19: Expertisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- WRR, GR, RvS, ROB en RVS (2022). *Coronasenario's doordacht. Handreiking voor noodzakelijke keuzes*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad, Raad van State, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Postbus 16164  
2500 BD Den Haag  
[www.scp.nl](http://www.scp.nl)  
[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)