



# Grenzen verkennen van Europese solidariteit

Burgerperspectieven op grensoverschrijdende solidariteit  
tijdens de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog



# Grenzen verkennen van Europese solidariteit

Burgerperspectieven op grensoverschrijdende solidariteit  
tijdens de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog

Maja Djundeva en Renske Hoefman

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 2024  
Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag  
Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht  
Omslagontwerp: Xerox, Den Haag  
Beeld omslag: ANP | CHROMORANGE / BILDERBOX  
Visuele samenvatting: DPI, Den Haag

### **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://www.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>Visuele samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>Beleidsamenvatting en handelingsperspectieven</b>	<b>8</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Solidariteit als een bestuurlijk dilemma	17
1.2 Wat verstaan inwoners van Nederland onder Europese solidariteit?	18
1.3 Twee onderzoekscasussen: de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog	19
1.4 Focusgroepen en interviews	23
1.5 Fenomenologische analyse	24
1.6 Leeswijzer	25
<b>2 Perspectieven op (Europese) solidariteit</b>	<b>26</b>
2.1 Vier manieren waarop respondenten solidariteit opvatten	26
2.2 (Europees) beleid wordt niet vanzelfsprekend als solidariteit gezien	30
2.3 Solidariteit omtrent grensoverschrijdende kwesties voelt soms opgelegd	33
2.4 Gemeenschapsvorming bij Europese solidariteit leidt ook tot uitsluiting	35
2.5 Conclusie	36
<b>3 Bewegredenen achter Europese solidariteit</b>	<b>38</b>
3.1 De rol van de gevers van Europese solidariteit	38
3.2 Het belang van het naleven en uitdragen van waarden	39
3.3 Kennis en informatie over grensoverschrijdende kwesties	41
3.4 De legitimiteit van de nationale en Europese overheid	45
3.5 Conclusie	49
<b>4 Op wie is Europese solidariteit gericht?</b>	<b>51</b>
4.1 De ontvangers van Europese solidariteit	51
4.2 Solidariteit met hulpbehoevenden en kwetsbaren	52
4.3 Solidariteit met onschuldigen	53
4.4 Solidariteit met partijen die zich gedragen zoals verwacht	56
4.5 Solidariteit met partijen waar men zich mee identificeert	59
4.6 Solidariteit met partijen die een wederdienst (kunnen) bewijzen	61
4.7 Conclusie	63
<b>5 Belangenafwegingen bij Europese solidariteit</b>	<b>65</b>
5.1 Wederkerige verzekeringslogica bij Europese solidariteit	65
5.2 Het belang van het eigen land	66
5.3 Het gemeenschappelijk Europees belang	68
5.4 Belangenafwegingen als drempels voor het steunen van Europese solidariteit	71
5.5 Ervaren spagaat tussen nationale en grensoverschrijdende solidariteit	73
5.6 Conclusie	75
<b>Literatuur</b>	<b>77</b>

## Voorwoord

De meeste uitdagingen waar de Nederlandse samenleving voor staat kennen een internationale dimensie. Dat is evident wanneer het gaat om internationale handel, steun van Nederland aan Oekraïne of onze opstelling in het conflict rond Gaza. We vergeten soms dat beleid op het gebied van bijvoorbeeld klimaatadaptatie, voedselzekerheid of bestrijding van infectieziekten net zozeer een internationale dimensie kent. Vaak ontstaat dat bewustzijn pas wanneer zich een crisis aandient.

In dit rapport staan de Oekraïne-oorlog en de coronapandemie centraal. Voor beide onderwerpen geldt dat risico's voor de veiligheid, gezondheid en het economisch welzijn van de inwoners van Nederland – en dus ook de oplossingen – het niveau van landsgrenzen overstijgen. Internationale samenwerking op deze onderwerpen betekent het delen van lusten en lasten met andere landen.

Deze publicatie richt zich op solidariteitsopvattingen onder burgers. Een belangrijke vraag bij internationale samenwerking is namelijk hoe inwoners van Nederland (burgers en arbeidsmigranten uit EU-landen) kijken naar solidariteit over landsgrenzen heen: welke verdeling van lusten en lasten vinden zij redelijk? Hun visie bepaalt immers de legitimiteit en uitvoerbaarheid van internationaal georiënteerd beleid. We identificeren de motieven van Nederlanders voor solidariteit met andere landen en de voorwaarden die zij hieraan stellen.

Er zijn verschillende manieren waarop beleidsmakers om kunnen gaan met burgers. In dit rapport schetsen we drie strategieën gericht op het betrekken van burgers bij het opstellen van beleid. In de eerste plaats kunnen beleidsmakers opvattingen van burgers direct verwerken in beleid. Ook kunnen zij proberen de voorkeuren van burgers te beïnvloeden. Ten slotte kunnen zij een breed maatschappelijk debat stimuleren over de gewenste solidariteit. Voor elk van deze strategieën geldt dat het belangrijk is om te weten welke risico's en lasten inwoners van Nederland willen delen, met wie en vanuit welke overweging. Welke strategie beleidsmakers kiezen is een kwestie van voorkeur, maar is idealiter ook afhankelijk van de kenmerken van het vraagstuk dat voorligt.

Deze publicatie beoogt beleidsmakers te helpen het burgerperspectief zwaarder mee te wegen in de belangenafwegingen rond internationale samenwerking. Uiteindelijk draagt dat bij aan de legitimiteit en effectiviteit van beleid met een internationale dimensie.

We zijn alle deelnemers aan het onderzoek en prof. dr. Annik de Ruijter en Lotte Welling als externe deskundigen zeer erkentelijk voor hun bijdrage.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee (directeur)

Drs. Charlotte van Hees (adjunct-directeur)

# Grenzen verkennen van Europese solidariteit

De bereidheid om samen risico's en hulpmiddelen te delen met andere landen, hangt niet slechts af van de nationale en de Europese overheid, maar ook van de burgers die deze overheden vertegenwoordigen.

## Obstakels van burgers omtrent Europese Solidariteit



Desinteresse



Bepaalde kennis



## Wat verstaat men onder Europese solidariteit?

Liever delen van de lasten dan de lusten



## Steun van burgers voor Europese solidariteit hangt af van:

Wat burgers belangrijk vinden in de manier waarop beleid tot stand komt

Hoe burgers naar beschikbaarheid van hulpmiddelen in eigen land en Europa kijken

Hoe burgers naar mensen in andere landen en vluchtelingen in eigen land kijken



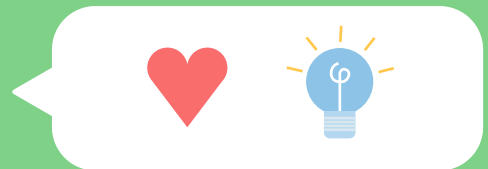
# Handelingsperspectieven

Drie strategieën voor burgerbetrokkenheid bij het formuleren van buitenland- en Europees beleid.

## Burgeropvattingen in beleid onderbrengen



## Maatschappelijk debat



## Enthousiasmeren van de burgers



### Burgeropvattingen in beleid onderbrengen



**Doelstelling van strategie**  
De burger centraal zetten.



**Effect**  
Responsiviteit van de overheid wordt verhoogd en de voorkeuren van burgers worden serieus genomen.



**Risico**  
Kans op ondoeltreffend beleid en het afnemen van de politieke betrokkenheid van burgers

### Maatschappelijk debat



**Doelstelling van strategie**  
Nederlandse en Europese (buitenland)beleid in co-creatie met burgers vormgeven.



**Effect**  
Inspraak en zeggenschap van burgers over Europese solidariteit wordt gefaciliteerd.



**Risico**  
Minder geïnformeerde burgers maken minder kans om mee te doen. Dit kan de uitvoerbaarheid van beleid beïnvloeden.

### Enthousiasmeren van de burgers



**Doelstelling van strategie**  
Een bepaalde verdeling van maatschappelijke baten en risico's tussen landen bewerkstelligen.



**Effect**  
Inzicht in de belangenafwegingen van de Nederlandse en de Europese overheid.



**Risico**  
Besluiten kunnen niet worden begrepen of gesteund door burgers als beleidsmakers deze niet goed kunnen uitleggen.

## Beleidsamenvatting en handelingsperspectieven

### Europese solidariteit als beleidsoplossing voor grensoverschrijdende kwesties

De internationale verwevenheid van Nederland neemt steeds meer toe (WRR 2010). Grensoverschrijdende kwesties zoals de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog laten de onderlinge afhankelijkheid tussen Europese landen zien. Deze internationale gebeurtenissen leiden er eveneens toe dat risico's zich over landsgrenzen heen verspreiden. Tijdens de coronapandemie ging het om gezondheids- en economische risico's; bij de Oekraïne-oorlog om veiligheids- en economische risico's. Dit heeft niet alleen gevolgen voor direct getroffen inwoners in Oekraïne, maar ook (indirecte) gevolgen voor de kwaliteit van leven van inwoners van Nederland (De Klerk et al. 2020; Den Ridder et al. 2023a). Om de ongewenste consequenties van deze internationale gebeurtenissen te beperken, wordt in aanvulling op het nationaal beleid steeds meer Europees beleid opgesteld (EC 2020a; ER 2023a). Solidariteit tussen Europese landen vormt de basis daarvoor (zie Hoefman et al. 2023). De Nederlandse en de Europese Unie (EU) maken voortdurend een belangenafweging van welke risico's zij willen delen met andere landen, en op welke manier. Ofwel, in hoeverre zij solidair willen zijn met andere landen.

De behoefte aan een Europese aanpak van grensoverschrijdende problemen enerzijds en de nationale verantwoordelijkheid en autonomie van EU-lidstaten anderzijds, zorgt ook voor een spanningsveld (WRR en KNAW 2021). Zo zijn er ook burgers die tegengas geven aan de internationale verwevenheid van Nederland, het Europees beleid en de Europese politiek (Dekker en Den Ridder 2019; Van den Hoogen et al. 2024; Den Ridder et al. 2023a, 2023b; SCP 2024a; De Vries 2018). Dit brengt een bestuurlijke opgave met zich mee: op welke manieren kan het Nederlands beleid zich verhouden tot de verschillende opvattingen van inwoners over Europese solidariteit? De bereidheid om risico's en hulpmiddelen te delen met andere landen, hangt immers niet alleen af van de nationale en de Europese overheid, maar ook van de burgers die zij vertegenwoordigen (Hobolt en De Vries 2016).

De manier waarop de Nederlandse en Europese overheid in de totstandkoming van het beleid omgaan met voorkeuren en opvattingen van burgers heeft gevolgen voor hoe inwoners de relatie met de Nederlandse en Europese overheden ervaren (vgl. Geurkink en Van Noije 2024; Van Noije et al. 2023). Er is weinig bekend over hoe burgers denken over Europese solidariteit. In dit rapport schetsen we de verschillende perspectieven van inwoners van Nederland op Europese solidariteit. Dat doen we aan de hand van onderzoek met focusgroepen en interviews.<sup>1</sup> Voor beleidsmakers bieden we drie mogelijke handelingsperspectieven voor het benutten van de opvattingen van burgers bij het formuleren van buitenland- en Europees beleid. Deze perspectieven verschillen in de manier waarop de overheid om kan gaan met de opvattingen over wat solidariteit inhoudt en welke voorwaarden men hieraan stelt. Vanuit welk handelingsperspectief beleidsmakers willen handelen blijft een politieke keus, maar bij alle perspectieven geldt dat beleidsmakers kennis nodig hebben over hoe burgers denken over Europese solidariteit. Dit onderzoek levert die kennis. Het is een vervolgpublishatie van de eerdere verkenning naar de motieven van de Europese Commissie rondom Europese solidariteit (zie Hoefman et al. 2023).

Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe inwoners van Nederland Europese solidariteit opvatten, met de coronapandemie en Oekraïne-oorlog als casussen. Deze studie laat zien dat mensen behoefte hebben aan een overheid die zich bij het maken van beleid verhoudt tot de opvattingen van burgers over solidariteit. Sommige mensen hebben hiernaast de behoefte om in gesprek te gaan met beleidsmakers over waarom het belangrijk is dat zij, vanuit Nederland, solidair zijn met mensen in andere landen. Het gaat dan om een gesprek over het diverse en complexe samenspel tussen de motieven voor het steunen van Europese

<sup>1</sup> Voor het onderzoek in dit rapport hielden we focusgroepen met Nederlandse burgers en vervolginterviews met zowel Nederlandse burgers als arbeidsmigranten in Nederland afkomstig uit andere EU-landen.



solidariteit en de voorwaarden die mensen daaraan stellen. Hierbij is het belangrijk dat mensen kunnen aangeven hoe zij solidair willen zijn, waar wat hun betreft de grenzen liggen en wat ervoor nodig is om solidair te kunnen blijven met mensen in andere landen, zoals Oekraïense oorlogsslachtoffers en vluchtelingen.

## Wat verstaan mensen onder Europese solidariteit?

Er zijn meerdere manieren waarop de ondervraagden Europese solidariteit opvatten. Bijvoorbeeld als coördinatie en samenwerking tussen landen van de Europese Unie (EU), politieke toezeggingen, bescherming van sociale rechten van EU-burgers in andere Europese landen of risicodeling tussen EU-landen (verzekeringsmechanismes). Grofweg zijn er twee mechanismen van solidariteit:

- het delen van middelen, zoals geld, ofwel het delen van ‘lusten’;
- het delen van risico’s, ofwel ‘lasten’.

Bij het laatste mechanisme gaat het bijvoorbeeld om een vorm van samenwerking of coördinatie waarbij landen of groepen risico’s spreiden. Zoals het risico dat je geen toegang krijgt tot een werkend vaccin tijdens de coronapandemie. Doordat EU-landen financiële middelen en kennis bundelen om de ontwikkeling van verschillende soorten COVID-19-vaccins te ondersteunen, neemt de kans op een werkend vaccin bijvoorbeeld toe. Uit onze studie blijkt dat het dominante beeld dat burgers hebben over Europese solidariteit een beeld is van de herverdeling van lusten, financiële middelen. Deze herverdeling vindt dan plaats vanuit Nederland of de Europese Unie naar andere EU-landen of derde landen. Lastenverdeling, oftewel risicodeling, tussen landen noemen mensen minder vaak als onderdeel van Europese solidariteit. Sommigen koppelen de lastenverdeling los van de lustenverdeling. Wanneer burgers solidariteit primair als lustenverdeling opvatten, denken zij minder aan de voordelen van het Europese solidariteitsbeleid voor het eigen land of voor mensen persoonlijk. Dit betekent dat het belangrijk is om te realiseren aan welke vorm van Europese solidariteit burgers denken voordat we conclusies kunnen trekken over de mate waarin mensen Europese solidariteit steunen, of juist niet.

De opvattingen van burgers zijn vanzelfsprekend heel divers, maar voor een deel van hen is het ook moeilijk om zich überhaupt te verhouden tot internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen. Voor deze mensen is de rol van de Nederlandse en de Europese overheid tijdens de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog onduidelijk. Zij twijfelen of burgers wel voldoende zicht (kunnen) hebben op het buitenlandbeleid van Nederland en de EU, en de gevolgen daarvan op hun eigen leven. De ondervraagden in deze studie wijzen op een verschil tussen de intenties van beleidsmakers, de manier waarop zij handelen en de uitkomsten van het nationaal en Europees beleid. Hier gaat het bijvoorbeeld om het verschil tussen de toezeggingen om COVID-19-vaccins te delen met andere landen en de gerealiseerde herverdeling van vaccins. Dit leidt tot ontevredenheid over het verschil tussen wat men denkt dat Europese solidariteit is of moet zijn, en het beleid dat wordt opgesteld, waarbij beleidsmakers of politici verwijzen naar Europese solidariteit. Wanneer mensen deze beleidsmaatregelen niet zien als een vorm van solidariteit, kan een gevoel ontstaan dat beleid wordt opgelegd aan burgers. De beperkte kennis van en het gebrek aan interesse van een deel van de respondenten in het Europees beleid en politiek dragen bij aan dit gevoel.

## Welke voorwaarden stellen mensen aan het uiten van solidariteit met andere (Europese) landen?

Deze studie biedt inzicht in de motieven van mensen voor het steunen van Europese solidariteit en de voorwaarden die zij stellen aan solidariteit met andere (Europese) landen. Wanneer ze Europese solidariteit opvatten als een lustenverdeling tussen landen, zijn ze meer sceptisch over de belangenafwegingen van de nationale en Europese overheid tijdens de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog – en dus meer sceptisch over Europese solidariteit. Wanneer mensen Europese solidariteit meer zien als een lastenverdeling of een andere vorm van coördinatie en samenwerking tussen EU-landen, zijn ze er positiever over. Kort gezegd, men verdeelt liever de lasten dan de lusten.

Steun voor solidariteit tussen EU-landen of met andere landen hangt hiernaast af van drie aspecten:

- wat ondervraagden belangrijk vinden in de manier waarop beleid tot stand komt;
- hoe zij naar mensen in andere landen en naar vluchtelingen in eigen land kijken;
- over welke hulpmiddelen zij denken dat Nederland of de EU beschikt.

Als we kijken naar wat mensen belangrijk vinden, dan berust steun voor Europese solidariteit op een wens om specifieke waarden, zoals rechtvaardigheid, uit te dragen in het buitenlandbeleid. De legitimiteit van zowel de nationale als Europese overheid is ook belangrijk voor de steun voor Europese solidariteit. Het gaat dan om het hebben van inspraak en zeggenschap, de regels en procedures waarmee het beleid tot stand komt, de verantwoording en transparantie van het buitenlandbeleid, en de effectiviteit en efficiëntie van het beleid. Het beschikken over betrouwbare informatie over internationale gebeurtenissen is een noodzakelijke voorwaarde om mee te denken en te praten over Europese solidariteit.

Het tweede aspect waarvan steun voor solidariteit afhangt is de manier waarop de deelnemers aan ons onderzoek kijken naar mensen in andere landen en vluchtelingen in eigen land. Onze studie laat zien dat de respondenten solidair willen zijn met kwetsbare of hulpbehoevende landen en hun inwoners. Bijvoorbeeld als mensen elders lijden onder een gebrek aan voedsel en essentiële middelen en wanneer ze niet zelfredzaam zijn. De ondervraagden steunen solidariteit eerder voor landen of groepen mensen die naar hun inschatting buiten hun schuld of controlehulpbehoevend zijn geworden, zoals bij een natuurramp of een pandemie. Er is minder steun als het gaat om economische of schuldencrisis in andere landen. Mensen steunen solidariteit vaker wanneer er sprake is van potentiële wederkerige relaties tussen Nederland of de EU en andere landen. De respondenten verwachten dankbaarheid voor het tonen van solidariteit en steunen deze vaker voor landen en/of groepen waarmee zij zich identificeren. Dat doen ze bijvoorbeeld op basis van levensbeschouwing, cultuur en geracialiseerde achtergrond, maar ook op basis van eigenschappen rondom burgerschap. Dit laatste gaat dan om de staatsinrichting van andere landen en de mate waarin deze landen schendingen van rechtstatelijke beginselen, mensenrechten en democratische waarden begaan.

Steun voor uitingen van solidariteit hangt ten derde af van over welke hulpmiddelen de respondenten denken dat Nederland of de EU beschikt. De ervaringen en opinies van mensen met solidariteit in de nationale context kleuren de manier waarop zij denken over Europese solidariteit. Het ervaren van schaarste in Nederland werkt hierbij met name averechts. Mensen vergelijken de financiële middelen voor het socialezekerheidsstelsel in Nederland en de overheidsuitgaven voor Europese fondsen, zoals economische ontwikkelingsprogramma's en financiële steun aan derde landen zoals Oekraïne. Wanneer zij bezorgd zijn over solidariteit in Nederland ervaren ze een spagaat tussen de manier waarop de overheid nationale en Europese solidariteit vormgeeft. Dit vormt een drempel voor het steunen van grensoverschrijdende solidariteit. Het bedienen van het belang van Nederland en haar burgers – op de manier waarop de ondervraagden het bedienen van het eigenbelang schetsen – is dan een voorwaarde voor het uiten van steun voor Europese solidariteit.

## Handelingsperspectieven – drie sporen voor burgerbetrokkenheid en participatie

Beleidsmakers die zich bezighouden met grensoverschrijdende kwesties kunnen op verschillende manieren omgaan met opvattingen van burgers over Europese en mondiale solidariteit. De manier waarop de overheid tegen haar eigen rol aankijkt en tegen die van burgers, is hierbij van belang. Dit laatste gaat er bijvoorbeeld om of de overheid inwoners als actoren ziet die een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. Of dat zij haar inwoners bijvoorbeeld als kwetsbaar ziet, als mensen die ondersteuning van de overheid nodig hebben bij maatschappelijke uitdagingen. Met andere woorden, welke onderliggende mensbeelden de overheid hanteert. De keuzes die beleidsmakers hierin maken zijn niet triviaal: ze hebben onder andere invloed op hoe burgers de relatie met de overheid ervaren.

De opvattingen van burgers in dit rapport zijn heel divers. Dat maakt het niet gemakkelijk voor beleidsmakers om zich ertoe te verhouden. Toch ligt er een duidelijke keuze voor beleidsmakers wat betreft manieren om hiermee om te gaan. Er zijn meerdere manieren om burgerperspectieven mee te nemen bij het maken van internationaal georiënteerd beleid (zie Goldmann 2005; Hay 2007; Van Heerde en Hudson 2010; March en Olsen 1989, 1995). De strategieën geschetst door Van Heerde en Hudson (2010) bieden handvatten in hoe beleidsmakers dit kunnen doen:

- Strategie 1: onderbrengen van de opvattingen van burgers in beleid (accommoderen)
- Strategie 2: beïnvloeden van burgerpreferenties
- Strategie 3: aanmoedigen van een breed maatschappelijk debat

Met deze strategieën kunnen beleidsmakers zich verhouden tot de motieven voor en voorwaarden aan Europese solidariteit van inwoners. Specifiek gaat het hierbij om de hiervoor genoemde belangrijke aspecten voor steun van burgers voor solidariteit tussen EU-landen of met derde landen: de wijze waarop beleid tot stand komt, de ideeën die mensen hebben over de ontvangers van het beleid en de hulpmiddelen waarover Nederland of de EU beschikt om lusten of lasten te verdelen. De tabel aan het eind van dit hoofdstuk biedt een samenvatting van deze handelingsperspectieven. We bespreken deze strategieën bewust ideaaltypisch: in de praktijk zal beleid vaak bestaan uit een combinatie van verschillende strategieën.

### **Strategie 1: onderbrengen van de opvattingen van burgers in beleid (accommoderen)**

De eerste strategie is het centraal stellen van de algemene publieke opinie over Europese solidariteit, de zogenoemde *preference accommodation*. Kort gezegd behelst deze strategie dat beleidsmakers proberen uit te gaan van de dominante voorkeuren van burgers over Europese solidariteit in het tot stand brengen van buitenlandbeleid. Beleidsmakers kunnen ervoor kiezen om deze strategie te gebruiken wanneer zij belangenafwegingen van burgers centraal willen stellen (vgl. Goldmann 2005; Van Heerde en Hudson 2010). Daarmee vereist deze strategie inzicht in wat mensen belangrijk vinden en waarom. Onze studie naar de opvattingen over Europese solidariteit naar aanleiding van de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog biedt daarvoor interessante handreikingen, maar laat ook zien dat de opvattingen van burgers verschillend zijn en dat het daarmee onmogelijk is iedereen tevreden te stellen. Zo vindt bijvoorbeeld een deel van de respondenten het bedienen van het eigen belang van mensen in Nederland belangrijk, voordat andere landen geholpen worden. Andere ondervraagden geven een andere invulling aan een rechtvaardige verdeling, bijvoorbeeld door mensen in nood te prioriteren die geen eigen schuld hebben aan de situatie.

Het op deze manier onderbrengen van de (dominante) opvattingen van burgers in beleid kan de responsiviteit van de Nederlandse overheid vergroten. Op deze manier kan de overheid namelijk laten zien dat ze de voorkeuren van inwoners serieus neemt. Dat is niet per se eenvoudig. Responsief zijn en rekening houden met burgers betekent dat je je moet verhouden tot het complexe samenspel van motieven en voorwaarden voor solidariteit. Er zijn bijvoorbeeld verschillen tussen de grenzen die burgers stellen aan Europese solidariteit en tussen wat er voor hen nodig is om solidair te kunnen blijven met mensen in andere landen. Vanuit dit onderzoek weten we bijvoorbeeld dat voor sommigen het uitdragen van waarden in beleid, zoals rechtvaardigheid, een motief is om Europese solidariteit te steunen. Het bedienen van het eigenbelang is echter ook een voorwaarde voor het steunen ervan. De uitdaging bij deze strategie ligt bij het vinden van een balans in beleid dat zowel dit motief als deze voorwaarde kan omarmen, omdat burgers beide belangrijk vinden.

De strategie komt voort uit een beleidslogica van rekening houden met verwachte gevolgen (*logic of expected consequences*, zie Dahl 1989; Van Heerde en Hudson 2010). Deze logica is gebaseerd op een mensbeeld van rationale burgers die de gevolgen van het eigen handelen en het overheidshandelen, ofwel beleid, voor zichzelf en anderen rationeel kunnen beoordelen (Dahl 1989). Dit mensbeeld veronderstelt dat burgers het overheidsbeleid kunnen beoordelen met hun informatie en kennis over sociaal-maatschappelijke, economische en geopolitieke gebeurtenissen met grensoverschrijdende gevolgen (vgl. Dahl 1989; Goldmann 2005; Van Heerde en Hudson 2010). Maar de manier waarop de publieke opinie tot stand komt, in aanvulling

op de verschillen tussen individuen in het denk- en doenvermogen (Gebhardt en Feijten 2022; WRR 2017), stelt dit beeld ter discussie. De publieke opinie komt niet waardenvrij tot stand, maar behelst juist een intens samenspel van politiek, media, publiek debat en persoonlijke ervaringen. Sentimenten zijn eveneens bepalend voor de opvattingen van burgers (Bonjour en Duyvendak 2020; Van Klingeren et al. 2015). Een focus op het meenemen van de belangenafwegingen van groepen burgers, wiens inzichten de publieke opinie domineren, kan daardoor leiden tot ondoeltreffend beleid, dat bovendien mogelijk gebaseerd is op het onrealistische mensbeeld van goed geïnformeerde burgers.

De rol van de overheid bij deze strategie bestaat uit 'het verbeteren (ofwel maximaliseren) van de publieke informatie die beschikbaar is voor burgers waarop zij hun opinie kunnen baseren' (Van Heerde en Hudson 2010: 402). Als beleidsmakers de publieke opinie over het belang van Nederland in beleid willen onderbrengen, moet de overheid ervoor zorgen dat burgers vrije toegang hebben tot betrouwbare informatie. Het gaat dan zowel over sociaal-maatschappelijke, economische en geopolitieke gebeurtenissen in andere landen, als over de gevolgen van deze gebeurtenissen voor de kwaliteit van leven van inwoners van Nederland (vgl. Herzog 2023). Hierbij past een genereuze en toegankelijke informatievoorziening over de besluitvorming in Nederland en Brussel rondom de EU (zie TK 2021/2022a). Maar ook: bescherming van de vrije pers en het maatschappelijk middenveld die de vrije meningsuiting mogelijk maken. Het indammen van mis- en desinformatie over internationale kwesties moet hiernaast een onderdeel zijn van deze informatievoorziening, omdat burgers zich zorgen maken over de manier waarop foutieve informatie de publieke opinie in Nederland over grensoverschrijdende kwesties beïnvloedt. Dit komt zowel voort uit onze studie als uit eerder SCP-onderzoek naar betwiste informatie tijdens de coronapandemie (zie Schaper en Hartman 2023).

We signaleren enkele risico's van het toepassen van deze strategie. Het volledig onderbrengen van de publieke opinie in beleid kan mogelijk leiden tot een afnemende politieke betrokkenheid van burgers (Hay 2007; Van Heerde en Hudson 2010). Bijvoorbeeld voor de verschillende vormen van participatie, zoals het stemmen voor Europese verkiezingen, lid zijn van een actiegroep of het deelnemen aan burgerberaden en politieke partijen. Mensen zouden kunnen ervaren dat de tijd en moeite die zij aan burger- en politieke participatie besteden, niet (meer) opwegen tegen de persoonlijke kosten (Hay 2007), omdat beleidsmakers de belangen van inwoners al meenemen in hun afwegingskader. In een participatief model kan het luisteren naar mensen de burgerbetrokkenheid versterken, maar daarvoor is meer nodig dan slechts het onderbrengen van hun opvattingen in beleid. Dit lichten we in meer detail toe in de derde strategie. Het onderbrengen van de publieke opinie in het buitenlandbeleid van Nederland en de EU zou eveneens tot een zichzelf vervullende voorspelling kunnen leiden. Bijvoorbeeld als beleidsmakers veronderstellen dat de opvattingen van burgers onafhankelijk tot stand komen en dat het bedienen van het eigenbelang de enige voorwaarde is voor het tonen van solidariteit over grenzen heen.

### **Strategie 2: beïnvloeden van burgerpreferenties**

Tegengesteld aan de vorige strategie is een actieve strategie gebaseerd op het beïnvloeden van burgerperspectieven over solidariteit (Goldmann 2005; Van Heerde en Hudson 2010). Bij deze strategie maken beleidsmakers hun eigen afwegingen, op basis van bijvoorbeeld morele, geopolitieke, economische of andere gronden, en proberen zij burgers te enthousiasmeren voor vormen van grensoverschrijdende solidariteit die men als (on)wenselijk beschouwt (zgn. *preference shaping*). Beleidsmakers kunnen deze strategie bijvoorbeeld toepassen als zij een bepaalde verdeling van maatschappelijke baten en risico's tussen landen willen bewerkstelligen door het inzetten van het Nederlandse en Europese buitenlandbeleid.

Een uitdaging bij deze strategie ligt in het uitleggen en uitdragen van de keuzes die worden gemaakt en op een manier die resoneert bij burgers. Onze studie naar opvattingen over Europese solidariteit naar aanleiding van de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog laat zien dat de houding van de respondenten ten opzichte van (mensen in) andere landen zeer divers is. Als beleidsmakers bijvoorbeeld willen inzetten op het bevorderen of juist ontmoedigen van Europese solidariteit, vergt dit een bijpassende beleidslogica die goed aansluit bij de overtuigingen van burgers over (mensen in) andere landen en hun ideaalbeelden ten opzichte van solidariteit. Deze strategie vraagt dus om een inzet van beleidsmakers die inwoners overtuigt van de meerwaarde van de Europese solidariteit, maar ook om een overtuigend verhaal over hoe Europese solidariteit aansluit bij de ideaalbeelden en overtuigingen van burgers. Daarmee kan deze strategie op verschillende mensbeelden berusten.

Als beleidsmakers Europese solidariteit willen stimuleren, kunnen ze er bijvoorbeeld voor kiezen om deze strategie te baseren op een mensbeeld waarin burgers zoveel mogelijk handelen vanuit een morele plicht om goed te doen voor anderen (volgens de logica van geschiktheid, ofwel *the logic of appropriateness* (March en Olsen 1989, 1995). Het helpen van mensen in nood staat centraal, waarbij zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met het welzijn van anderen uit de eigen gemeenschap. Maar beleidsmakers kunnen ook het tegenovergestelde mensbeeld van de 'homo economicus' als uitgangspunt nemen. De homo economicus ziet de mens vooral als een economisch wezen dat is gericht op de bevrediging van de eigen behoeften op een efficiënte en rationele wijze. Het succes van zo'n stimuleringsaanpak hangt dan af van de mate waarin het mensbeeld correspondeert met hoe mensen de wereld ervaren. Mensen die (vooral) handelen uit morele plicht zullen minder enthousiast reageren op een oproep op basis van (vooral) eigenbelang, en vice versa.

Afhankelijk van de beleidsinzet om de Europese solidariteit te bevorderen of juist te ontmoedigen, kan men ervoor kiezen om in het beleid wel of niet te appelleren aan het idee van lotsverbondenheid. In onze studie vonden we onder meer dat mensen solidariteit vaker steunen voor landen en/of groepen waarmee zij zich identificeren. Bijvoorbeeld aan de hand van levensbeschouwing, cultuur en geracialiseerde achtergrond, maar eveneens op basis van kenmerken rondom burgerschap. Bij het toepassen van deze strategie is het belangrijk om ervan bewust te zijn dat identiteit een doorslaggevend motief is als het gaat om met wie men bereid is om solidair te zijn. Vanuit dit onderzoek weten we dat burgers meer bereid tot solidariteit zijn met (mensen in) landen die ze als dichtbij beschouwen, zowel op geografisch als op cultureel vlak. Wanneer mensen zich niet verbonden voelen of zich niet kunnen identificeren met mensen in andere landen, kan het moeilijk zijn voor beleidsmakers om burgers te enthousiasmeren over grensoverschrijdende solidariteit. Het is eveneens moeilijk om solidariteit te ontmoedigen in situaties waarin inwoners zich zeer verbonden voelen met de bevolking van een bepaald land, vanwege een gedeeld verleden of iets anders dat de landen bindt.

De rol van de overheid bij een scenario waarin beleidsmakers Europese solidariteit willen bevorderen, bestaat uit het inzetten op gemeenschapsvormingsprocessen – ofwel het verdiepen van de politiek-militaire, economische, institutionele en diplomatieke banden tussen Nederland en andere (Europese) landen. Gemeenschapsvormingsprocessen liggen namelijk ten grondslag aan het bevorderen van solidariteit, en solidariteit bevordert gemeenschapsvorming (Stone 1999). Voor dit scenario is daarom relevant wie mensen zien als onderdeel van de gemeenschap. De manier waarop beleidsmakers vormgeven aan nationale en internationale belangen, draagt namelijk bij aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke identiteiten. De manier waarop de nationale overheid aandacht besteedt aan nationale belangen kan daarom het ervaren gemeenschapsgevoel van burgers beïnvloeden. Dit geldt eveneens voor de manier waarop de overheid zich positioneert binnen en ten aanzien van internationale instituties zoals de EU, NAVO (Noord-Atlantische Verdragsorganisatie) en de VN (Verenigde Naties).

Beleidsmakers kunnen bij deze strategie meer inzicht geven in de belangenafwegingen van de overheid door expliciet te laten zien vanuit welke waarden deze handelt. Formele verbanden, zoals het EU-lidmaatschap, bieden kansen voor gemeenschapsvorming, maar geen garantie dat mensen een Europese of een andere meer omvattende internationale identiteit gaan koesteren. Ook blijkt uit onze studie dat mensen verschillend denken over bijvoorbeeld het uitdragen van rechtvaardigheid in het buitenlandbeleid. Inzetten op het bevorderen of ontmoedigen van beleid dat gestoeld is op deze waarden zal dus verschillend resoneren. Er bestaat een risico dat burgers besluiten niet begrijpen of steunen als beleidsmakers niet goed kunnen uitleggen waarom zij Europese solidariteit willen bevorderen of juist ontmoedigen. Om de overheid deze rol te laten vervullen is een hoge mate van maatschappelijke consensus en vertrouwen in de politiek en nationale overheid nodig. Het vertrouwen in de politiek en overheid nam in het afgelopen decennium echter af (Den Ridder et al. 2023b). Deze afnemende trend maakt het voor beleidsmakers moeilijker om deze strategie toe te passen. De complexiteit van gedecentraliseerde overheden in Nederland (m.a.w. *network governance*) vormt ook een uitdaging voor de nationale overheid om burgerperspectieven over solidariteit te beïnvloeden.

### **Strategie 3: aanmoedigen van een breed maatschappelijk debat**

Een derde strategie is het faciliteren van inspraak en zeggenschap van burgers over Europese solidariteit. Beleidsmakers kunnen ervoor kiezen om de vertrekpunten en grenzen van grensoverschrijdende solidariteit in overleg met burgers te bepalen. Bijvoorbeeld via een openbaar debat over het gewenste overheidshandelen in situaties die een beroep doen op de solidariteit over landsgrenzen heen. Ze kunnen deze strategie gebruiken wanneer ze Europese solidariteitsvraagstukken in cocreatie met burgers willen vormgeven.

Bij het toepassen van deze strategie is het belangrijk om te erkennen dat niet alle burgers in dezelfde mate betrokken willen zijn bij het ontwikkelen van beleid. Ook zijn er verschillen in de verwachtingen over rollen van (Europese) beleidsmakers en in de kennis over het buitenlandbeleid en internationale gebeurtenissen. Daarom is het bij deze strategie aan te raden om burgerparticipatievormen te kiezen die rekening houden met deze diversiteit aan behoeften en mogelijkheden voor participatie. Dit is eveneens belangrijk omdat we vanuit dit onderzoek weten dat de ervaren legitimiteit van zowel de nationale als de Europese overheid een voorwaarde is voor het steunen van Europese solidariteit. Mensen verwachten dat zij, als zij dit willen, inspraak en zeggenschap kunnen hebben over het buitenlandbeleid. Bovendien zijn de regels en procedures waarmee beleid tot stand komt, de verantwoording en transparantie van het buitenlandbeleid en de effectiviteit en efficiency ervan ook van belang.

De rol van de overheid bij deze strategie is het faciliteren van verschillende vormen van burger- en politieke participatie. Beleidsmakers kunnen ten eerste burgerparticipatie aanmoedigen, bijvoorbeeld over het handelen van de EU. De EU is immers het politieke orgaan dat solidariteit van en tussen EU-lidstaten, inclusief Nederland, faciliteert. Beleidsmakers kunnen dit onder andere doen door het organiseren van burgerfora, zoals de Conferentie over de toekomst van Europa (zie Djundeva en Den Ridder 2021), of andere vormen van burgerparticipatie gebruiken ten behoeve van opinie- of agendavorming, beleidsadviesing of coproductie ten aanzien van het buitenlandbeleid van Nederland en de EU (vgl. Leyenaar 2009). Hierbij past ook het aanmoedigen van politieke participatie, bijvoorbeeld het stemmen bij nationale verkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement. Het op deze manier onderbrengen van de opvattingen van burgers over Europese solidariteit kan de responsiviteit van de Nederlandse overheid vergroten, omdat deze daarmee inzet op grote betrokkenheid van inwoners.

Het aanmoedigen van breed maatschappelijk debat komt voort uit de beleidslogica van het bevorderen van de 'deliberatieve democratie' (Van Heerde en Hudson 2010). Deze logica is gebaseerd op een mensbeeld van de betrokken burger – die de tijd en hulpbronnen heeft om op een kritische en deskundige manier om te gaan met beleid. De betrokken burger participeert binnen de bestuurlijke arena's van de overheid. Dit mensbeeld veronderstelt dat het niet per se de overheid is die burgers vraagt om mee te denken over beleid, maar dat zij het zelf zijn die zich op eigen initiatief inzetten voor dingen die zij belangrijk vinden (Bakker et al. 2011). Dit beeld houdt echter weinig rekening met de verschillen tussen individuen in het denk- en doenvermogen. Ook gaat het om verschillen tussen andere hulpbronnen, zoals in inkomen, opleidingsniveau en inbedding in sociale netwerken. Bij het handelen vanuit dit mensbeeld lopen beleidsmakers daardoor het risico om participatie te stimuleren van diegenen die al betrokken zijn, waarbij sommigen een groter risico lopen op uitsluiting. Mensen die minder goed geïnformeerd zijn en over minder hulpbronnen beschikken, maken hierbij ook minder kans om mee te doen. Dit kan directe gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van beleid, omdat beleid dat de opvattingen van groepen burgers uitsluit ook het risico loopt op blinde vlekken en ineffectiviteit.

Deze strategie is bovendien niet altijd makkelijk uitvoerbaar, bijvoorbeeld vanwege de snelle actie die vereist is bij de uitbraak van een pandemie of oorlog. In situaties waarin de mate van onzekerheid groot is, het kennisniveau onder burgers laag is en de noodzaak om snel beslissingen te nemen van het allergrootste belang is, loopt deze strategie aan tegen de grenzen van de uitvoerbaarheid. Hiernaast kan deze strategie heel kostbaar zijn, gezien de beperkte mate van schaalbaarheid van een deel van de instrumenten die nodig zijn om burgerparticipatie te organiseren. Het kost namelijk veel tijd en middelen om bijvoorbeeld burgerberaden op grote schaal in te zetten.

## Tot slot

De opvattingen van inwoners van Nederland over Europese solidariteit bij grensoverschrijdende kwesties zijn divers. Mensen hebben verschillende motieven voor het steunen van solidariteit en benoemen verschillende grenzen en voorwaarden aan Europese solidariteit.

Er zijn verschillende manieren om burgerperspectieven centraal te stellen in de beleidsvorming van het buitenlandbeleid van Nederland en de EU – ondanks de complexiteit van grensoverschrijdende vraagstukken en de diversiteit in burgerperspectieven over Europese solidariteit. Bij alle strategieën is het nodig om te weten hoe burgers denken over Europese solidariteit. Ondanks dominante beelden hierover, is er geen klip-en-klaar antwoord. Het vergt van beleidsmakers het besef – en de kunde om hiermee om te gaan – dat de verschillende manieren waarop burgers Europese solidariteit opvatten, omgeven worden door een complex samenspel tussen de motieven van mensen voor het steunen van Europese solidariteit enerzijds, en de voorwaarden die zij stellen aan solidariteit met andere (Europese) landen anderzijds. Het vraagt balanceren tussen appelleren aan het type solidariteit dat je van burgers kunt verwachten en tegelijkertijd ook helder maken waar het eigen belang gediend wordt.

De relatie tussen de overheid en de burger staat centraal in deze handelingsperspectieven. Daarom kaarten de perspectieven verschillende sporen voor burgerbetrokkenheid (participatie) aan, waarbij per strategie een andere manier van handelen van beleidsmakers nodig is. Beleidsmakers kunnen instrumenten toepassen die zich in verschillende mate richten op het onderbrengen van de opvattingen van burgers in beleid, het beïnvloeden van burgerpreferenties of het aanmoedigen van een breed maatschappelijk debat over grensoverschrijdende kwesties en Europese solidariteit. Elk van de handelingsperspectieven heeft voordelen maar ook risico's. Bij het onderbrengen van de publieke opinie in beleid is er bijvoorbeeld een risico dat de groepen die het hardst roepen ook het meeste aandacht krijgen. Bij het beïnvloeden van burgerpreferenties door beleidsmakers ontstaat een risico dat niet iedereen zich onderdeel gaat voelen van de gemeenschap waarmee beleidsmakers maatschappelijke baten en risico's willen delen. Het aanmoedigen van het brede maatschappelijk debat kan vaardigheden vereisen van inwoners die zij niet allemaal vanzelfsprekend hebben. In de genoemde handelingsperspectieven wijzen we niettemin op de kansen om het buitenlandbeleid te vormen vanuit burgerperspectieven, waardoor de responsiviteit en de betrouwbaarheid van de overheid kan toenemen (Geurkink en Van Noije 2024; Van Noije 2019).

Het onderbrengen van de opvattingen van burgers in beleid en het aanmoedigen van een breed maatschappelijk debat leent zich meer voor het (h)erkennen van diversiteit in opvattingen omtrent Europese solidariteit dan het beïnvloeden van burgerpreferenties. Vergeleken met de andere twee strategieën biedt het aanmoedigen van een breed maatschappelijk debat meer mogelijkheden voor het bespreken van onder welke voorwaarden en motieven mensen solidariteit in buitenlandbeleid steunen.

Kennis over hoe burgers denken over grensoverschrijdende solidariteit is onontbeerlijk bij het maken van een politieke keuze over welke van deze handelingsperspectieven passend en gewenst is bij het Nederlandse en Europese buitenlandbeleid. In het onderliggende onderzoeksrapport diepen we uit [hoe burgers \(Europese\) solidariteit opvatten, welke voorwaarden zij stellen om \(niet\) solidair te zijn, welke rol kenmerken van de ontvangende partij spelen en welke rol zij zien voor het \(strategisch\) \(eigen\)belang.](#)

**Tabel S.1 Drie strategieën om burgerperspectieven mee te nemen bij het maken van beleid**

Strategie	Inhoud strategie	Wanneer kunnen beleidsmakers deze strategie gebruiken?	Verantwoordelijkheid van de overheid	Welke beleidslogica ligt ten grondslag aan deze doordenking?
Onderbrengen van de opvattingen van burgers in beleid (accommoderen).	Publieke opinie over Europese solidariteit onderbrengen in het Nederlandse en Europese buitenlandbeleid.	Wanneer zij de publieke opinie over Europese solidariteit centraal willen stellen, bezien vanuit een specifiek burgerperspectief en gevormd mede dankzij de politiek, de media, het publiek debat en persoonlijke ervaringen.	Borgen dat burgers vrije toegang hebben tot betrouwbare informatie over de omstandigheden in andere landen. Indammen van mis- en desinformatie. Beschermen van de vrije pers en het maatschappelijk middenveld die vrije meningsuiting mogelijk maken.	Consequentialistische benadering ( <i>logic of expected consequences</i> ).
Beïnvloeden van burgerpreferenties.	Enthousiasmeren van burgers voor de keuzes die beleidsmakers maken. Handelen vanuit waarden, zoals rechtvaardigheid, in het Nederlandse en EU-buitenlandbeleid.	Wanneer zij een bepaalde verdeling van maatschappelijke baten en risico's tussen landen willen bewerkstelligen.	Verdiepen of beperken van politiek-militaire, economische, institutionele en diplomatieke banden tussen Nederland en andere (Europese) landen. Uitdragen van specifieke waarden in het buitenlandbeleid.	Logica van geschiktheid ( <i>the logic of appropriateness</i> ).
Aanmoedigen van een breed maatschappelijk debat.	Inspraak en zeggenschap van burgers faciliteren over het Nederlandse en EU-buitenlandbeleid.	Wanneer zij inspraak en zeggenschap van burgers willen aanmoedigen (i.h.k.v. het vergroten van overheidslegitimiteit) over het Nederlandse en Europese buitenlandbeleid.	Burgerparticipatie faciliteren in Europees beleid, bijvoorbeeld door het organiseren van burgerfora. Politieke participatie aanmoedigen, bijvoorbeeld het stemmen bij nationale verkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement.	Deliberatieve democratie.

Bron: SCP



# 1 Inleiding

## 1.1 Solidariteit als een bestuurlijk dilemma

De Nederlandse verzorgingsstaat berust op solidariteit, net als andere Europese verzorgingsstaten. Onderlinge solidariteit tussen burgers, zoals tussen mensen met een goede en slechte gezondheid, kan via overheidsbeleid worden georganiseerd. Bijvoorbeeld door het richten op het beperken van de maatschappelijke en financiële consequenties van ziekten. Dit gebeurt door het herverdelen van hulpmiddelen tussen burgers, bijvoorbeeld via het betalen van een zorgverkeringspremie. Risico's, zoals de kans om ziek te worden, en de mitigatie van de ongewenste gevolgen hiervan, hangen echter niet alleen af van het overheidsbeleid of wat er in Nederland gebeurt. Door de aanhoudende internationale verwevenheid nemen de risico's op infectieziektes toe, denk aan de coronapandemie. Andere internationale gebeurtenissen en langdurige tendensen ontwikkelen zich eveneens over de landsgrenzen heen, zoals de Oekraïne-oorlog, de asielmigratie naar Europa en de klimaatverandering. Hierdoor worden de onderlinge afhankelijkheden tussen (Europese) landen steeds zichtbaarder, zowel voor burgers als voor overheidsbestuurders. De nationale overheid richt beleidsmaatregelen in om de ongewenste gevolgen van deze internationale gebeurtenissen te beperken, zoals de verschillende coronamaatregelen. In aanvulling daarop stelt de EU ook maatregelen op om de risico's en hulpmiddelen van Europese landen onderling te delen. Een voorbeeld daarvan is de gezamenlijke Europese inkoop en verdeling van COVID-19-vaccins tijdens de coronapandemie.

Solidariteit als grondslag van overheidsbeleid is een politieke keuze. Bij internationale gebeurtenissen maken de Nederlandse en Europese overheden voortdurend een belangenafweging over of en welke risico's zij willen delen met andere landen, en op welke manier. In de publicatie *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie* onderzochten we welke risico's de EU kan en wil delen, met wie en vanuit welke overweging (Hoefman et al. 2023). In dat rapport constateerden we dat de EU medische, economische en sociale risico's en lasten deelde tijdens de pandemie. Dat gebeurde er binnen, en soms ook er buiten, via coördinatie en samenwerking, verzekeringen en de bescherming van sociale rechten. We herkenden drie typen motieven in het handelen van de Europese Commissie:

- handelen omdat je iets terugverwacht;
- handelen omdat je het niet alleen kunt;
- handelen vanuit waarden (Hoefman et al. 2023).

Het is aannemelijk dat de Nederlandse en Europese overheid in de toekomst geconfronteerd worden met bestuurlijke dilemma's over welke risico's en lasten men wil delen, als samenleving en vanuit beleid. Dit komt door de aanhoudende internationale verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid tussen Europese landen. Deze vragen blijven immers relevant voor kwesties waarin gezondheids-, veiligheids- of economische risico's zich over landsgrenzen heen verspreiden. De manier waarop en de mate waarin beleidsmakers het perspectief van burgers meenemen in bestuurlijke keuzes over deze vragen vormt eveneens een bestuurlijke vraag.

In deze studie richt het SCP zich op burgerperspectieven op Europese solidariteit ten gevolge van de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog. We identificeren de motieven van inwoners van Nederland voor grensoverschrijdende solidariteit en de voorwaarden die zij stellen om solidair te kunnen zijn met andere landen. Hiermee brengen we in kaart welke risico's en lasten men wil delen, met wie en vanuit welke overweging. Deze verkenning is van belang voor de responsiviteit van de Nederlandse en Europese overheid. Dit houdt in dat de overheid naar burgers luistert, haar beleid al dan niet aanpast en dat vervolgens uitlegt (Van Noije et al. 2023). Zonder overheidsresponsiviteit kan er geen sprake zijn van een democratische kwaliteit van de Nederlandse samenleving.

Er zijn echter ook andere bronnen van overheidslegitimiteit. Een eerlijke en rechtvaardige belangenafweging en effectief beleid vormen naast overheidsresponsiviteit het fundament voor een betrouwbare overheid (Van Noije et al. 2023). Immers, als burgers bepaald beleid als niet-legitiem ervaren, is het lastiger dit beleid te implementeren. Inzicht in de motieven en voorwaarden van burgers voor Europese solidariteit kan bijdragen aan het ontwikkelen van legitieme beleidsoplossingen voor grensoverschrijdende kwesties. De verkenning in dit rapport kan hiernaast de spanning in kaart brengen tussen wat burgers op korte termijn willen en wat op langere termijn bijdraagt aan de welvaart van toekomstige generaties en/of andere landen (vgl. Van Noije et al. 2023). Recente discussies over 'brede welvaart' als kompas voor het overheidsbeleid (SCP 2024b) maken het belichten van deze spanning des te belangrijker.<sup>2</sup>

## 1.2 Wat verstaan inwoners van Nederland onder Europese solidariteit?

In dit rapport verkennen we de Europese solidariteit aan de hand van vraagstukken over solidariteit bij twee belangrijke, recente internationale gebeurtenissen: de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog. Hierbij staat centraal welke motieven onder burgers leven als zij bepalen met wie zij wel en niet risico's en hulpmiddelen willen delen. Daarnaast kijken we hoe de nationale en Europese overheden zich kunnen verhouden tot de verscheidenheid aan opvattingen van inwoners bij het opstellen van het beleid. We onderzoeken ten eerste wat Nederlandse staatsburgers en inwoners afkomstig uit andere EU-landen in Nederland verstaan onder Europese en grensoverschrijdende solidariteit. Ten tweede onderzoeken we welke motieven achter de intenties voor het tonen van solidair gedrag schuilgaan. Het gaat dan zowel om solidariteit georganiseerd door burgers zelf als om solidariteit door de overheid. De coronapandemie en Oekraïne-oorlog gebruiken we in dit rapport als casussen om de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat verstaan inwoners van Nederland (zowel staatsburgers als inwoners uit andere EU-landen in Nederland) onder solidariteit wanneer het mensen in andere landen betreft?
- Wat verstaan inwoners van Nederland onder Europese solidariteit op het gebied van de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog? Hier gaat het om solidariteit georganiseerd door zowel burgers als door de overheid.
- Waarom tonen inwoners van Nederland solidaire intenties voor mensen in andere landen, of juist niet?

De laatste vraag is gericht op het verkennen van de motieven en voorwaarden van mensen voor het steunen van Europese en grensoverschrijdende solidariteit. De motieven zijn de redenen waarom zij zich verbonden voelen met anderen of solidair gedrag vertonen. De voorwaarden voor het steunen van Europese solidariteit zijn noodzakelijke condities waaronder mensen zich verbonden voelen met anderen of solidair met hen willen zijn. Voorwaarden verschillen ten opzichte van motieven omdat voorwaarden de grenzen van solidariteit verkennen en de druk tussen verschillende belangen zichtbaar maken. Het verkennen van de voorwaarden voor Europese solidariteit is belangrijk, want er kan een spanning zijn tussen wat burgers op korte termijn willen en wat op langere termijn goed is voor een land of een volgende generatie (Van Noije et al. 2023; zie ook SCP 2024a).

In dit rapport leggen we de motieven en voorwaarden vast van mensen ten aanzien van Europese solidariteit. Deze leggen we naast de inzichten over de motieven voor Europese solidariteit die we verkenden in het rapport *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie* (Hoefman et al. 2023). Hiermee krijgen we inzicht in hoeverre inwoners van Nederland, en specifiek Nederlandse staatsburgers, de beleidsinvulling van Europese en grensoverschrijdende solidariteit onderschrijven in het supranationaal handelen van de Nederlandse en Europese overheid. Deze vergelijking biedt inzicht in de mate waarin motieven vanuit een burgerperspectief overeenkomen met motieven benoemd in Europees beleid. Op basis hiervan doordenken we handelingsperspectieven voor beleidsvorming van het Nederlandse en het Europese buitenlandbeleid in de toekomst. We hebben hierbij expliciet aandacht voor wat dit betekent voor wat burgers zien als een maatschappelijk probleem, wat beleid zou moeten bereiken en wie hier

<sup>2</sup> Deze spanning heeft te maken met recente discussies over 'brede welvaart' als kompas voor het overheidsbeleid. Volgens het CBS is brede welvaart 'de kwaliteit van leven hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van mensen elders in de wereld' (CBS 2022).

verantwoordelijk voor is. In de handelingsperspectieven van dit rapport doordenken we hiermee hoe de eventuele toepassing van motieven en voorwaarden die burgers aankaarten de kwaliteit van de samenleving kan beïnvloeden in de toekomst. Deze verkenning is echter geen evaluatie van het beleid van de Nederlandse of Europese overheid op het gebied van de coronapandemie of de Oekraïne-oorlog.

### 1.3 Twee onderzoekscasussen: de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog

We hebben om verschillende redenen voor de coronacrisis en de Oekraïne-oorlog gekozen als casussen om Europese solidariteit te bestuderen:

- a De diverse sociaal-economische gevolgen van deze gebeurtenissen voor het leven van burgers.
- b De intergouvernementele beleidsaanpak van deze casussen.
- c De keuze voor Europese solidariteit als grondslag van het overheidsbeleid dat de gevolgen van dit soort internationale gebeurtenissen probeerde te verzachten.
- d Het beroep dat tijdens deze gebeurtenissen op burgers werd gedaan om solidair te zijn.
- e Het maatschappelijk debat over Europese solidariteit naar aanleiding van de crises die voortkwamen uit deze internationale gebeurtenissen.

#### 1.3.1 Sociaal-economische gevolgen voor het leven van burgers

De coronapandemie en de Oekraïne-oorlog hebben veelvoudige sociaal-maatschappelijke en -economische gevolgen gehad voor het leven van burgers in Nederland en andere EU-lidstaten. Bij de pandemie ging het om effecten van de maatregelen om de verspreiding van het virus in te dammen, de consequenties voor de zorg voor zieken en de gevolgen van de economische en sociaal-maatschappelijke (herstel)maatregelen (Gezondheidsraad 2022a, 2022b; De Klerk et al. 2020; RIVM 2022). Voor sommige groepen werken de gezondheids- en sociale gevolgen langer door, zoals voor personen met langdurige gezondheidsklachten of voor jongeren met onderwijsachterstanden (AR 2023; Gezondheidsraad 2022b; MIT 2023; RIVM 2022). Ook op economisch vlak had de coronacrisis grote impact (AR 2023; Franses 2023).

Sinds de uitbraak van de Oekraïne-oorlog is er sprake van geopolitieke onrust op het Europese continent. In de beginperiode van de oorlog vonden prijsstijgingen plaats van onder andere energie, grondstoffen en voedsel. Deze veranderingen van consumentenprijzen (bv. het duurder worden van boodschappen) en de bijhorende inflatie hebben nog steeds grote impact op de bestaanszekerheid en levenskwaliteit van Nederlanders en het Nederlandse bedrijfsleven (CPB 2022a, 2022b, 2023; Den Ridder et al. 2022, 2023a, 2023b).

#### 1.3.2 Intergouvernementele beleidsaanpak zorgde voor Europese solidariteit

De coronapandemie en de Oekraïne-oorlog leidden tot het opstellen van zowel nationaal als Europees beleid op basis van overwegingen van solidariteit. Deze intergouvernementele aanpak resulteerde tijdens de pandemie in maatregelen van de Europese Commissie rondom de bescherming van de volksgezondheid en bestaanszekerheid. Het ging hierbij bijvoorbeeld om de inkoop en herverdeling van COVID-19-vaccins, tijdelijke steun bij werkloosheid in noodsituaties (het SURE-instrument) en maatregelen voor de veiligheid en gezondheid van seizoenarbeiders (EC 2020a, 2020b; vgl. Hoefman et al. 2023). Hiermee deed de Commissie een beroep op de solidariteit tussen lidstaten.

De Russische invasie van Oekraïne leidde eveneens tot een intergouvernementele aanpak met als doel de veiligheid in Europa te herstellen.<sup>3</sup> Als onderdeel van een internationale reactie stelde de EU maatregelen op voor solidariteit met de oorlogsslachtoffers in Oekraïne en de meer dan 4,2 miljoen Oekraïense

<sup>3</sup> De Russische invasie leidde tot een internationale reactie van de EU, OVSE, NAVO en andere landen zoals de VS. De Europese Commissie stelde eveneens maatregelen op die zich richtten op het verdedigen van uitgangspunten, zoals de internationale rechtsorde, de onschendbaarheid van grenzen en het zelfbeschikkingsrecht van landen.

vluchtelingen (ER 2023b; TK 2021/2022b).<sup>4</sup> Hiernaast stelde de Commissie tot en met september 2024 twaalf sanctiepakketten op met maatregelen voor de Russische financiële, energie- en transportsector. De sanctiepakketten bevatten onder andere beperkingen op exportcontroles en -financiering naar Rusland en veranderingen van het visumbeleid, inclusief reisverboden en tegoedenbevriezingen voor personen (ER 2023b, zie § 1.5; TK 2021/2022b). De intergouvernementele beleidsaanpak bij beide internationale gebeurtenissen verschilde van aard. Toch leidden beide dossiers tot vragen over welke risico's en lasten burgers willen delen, met wie en vanuit welke overweging – zowel als het gaat om het handelen van burgers als om het overheidshandelen.

### 1.3.3 Europese solidariteit als grondslag van het overheidsbeleid

Inherent aan solidair zijn met bepaalde groepen en landen, het insluiten, is het uitsluiten van andere groepen en landen. Bij internationale gebeurtenissen kunnen de Nederlandse en Europese overheid voortdurend een belangenafweging maken om te handelen vanuit solidariteit met andere landen, vanuit een andere overweging of vanuit een combinatie van overwegingen. De president van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, noemde de coronapandemie voortdurend een solidariteitstest in haar toespraak in 2020 over de Staat van de Unie (EC 2020c). Na de uitbraak van de Oekraïne-oorlog beschreef zij in haar jaarlijkse toespraak in 2023 hoe 'een heel continent solidariteit heeft betoond' (EC 2023a).

Zowel tijdens de coronapandemie als rondom de oorlog in Oekraïne benadrukte de Nederlandse overheid dat grensoverschrijdende solidariteit van groot belang is (TK 2019/2020a, 2021/2022b). Bijvoorbeeld als het ging om informatie-uitwisseling en kennisdeling tussen landen aan het begin van de pandemie (TK 2019/2020b). Ook bij het vaccinatiebeleid zette de nationale overheid zich, naast de effectieve bescherming van de Nederlandse bevolking, in voor een donatiebeleid ten behoeve van lage- en middeninkomenslanden, die minder goede toegang hadden tot vaccins. Wereldwijde toegang tot vaccins werd gezien als cruciaal voor het bestrijden van de pandemie en het voorkomen van het ontstaan van nieuwe varianten, en was daarmee ook in het belang van Nederland (vgl. Hoefman et al. 2023; TK 2021/2022c).

Na afloop van de pandemie beoogde de Nederlandse overheid eveneens om samen te werken met andere lidstaten en internationale partners ter bescherming van de gezondheidsbelangen van Europese burgers. 'De (gezondheids)veiligheid van Europese burgers staat voorop, inclusief de leveringszekerheid en betaalbaarheid van medische producten [...], in lijn met de bredere Nederlandse inzet ten aanzien van de open strategische autonomie (OSA) van de EU' (TK 2022/2023a: 133). Na de Russische invasie van Oekraïne herkent de overheid dat 'het multilaterale bestel onder druk staat en dat dit in toenemende mate onvoorspelbaarheid met zich meebrengt, waardoor het vinden van oplossingen voor wereldwijde uitdagingen steeds moeilijker wordt' (TK 2023/2024a: 28). Als het gaat om solidariteit met Oekraïne in lijn met de eerder ingezette Nederlandse koers, blijft Nederland structureel betrokken bij financiële EU-steun en bij een Europees herstelprogramma gericht op het herstel en de wederopbouw van het land (TK 2022/2023b, 2023/2024b, 2023/2024c, 2023/2024d).

### 1.3.4 Het beroep op burgers om solidair te zijn

De Nederlandse en Europese overheid riepen tijdens de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog burgers op tot solidariteit. Niet alleen met mensen in eigen land, maar ook met die in andere EU-landen in het geval van de coronapandemie, en met derde landen, zoals Oekraïne.<sup>5</sup> Tijdens de pandemie maande de Nederlandse overheid aan tot saamhorigheid en het beschermen van anderen (TK 2020/2021). De aangescherpte coronamaatregelen in Nederland in november 2020 waren bijvoorbeeld aangekondigd met een beroep op solidariteit (Rijksoverheid 2020). De maatregelen om het COVID-19-virus te bestrijden, evenals het beleid om de sociale en economische gevolgen te verzachten, deed dus een beroep op de solidariteit van burgers. Het beroep op grensoverschrijdende solidariteit naar aanleiding van de Oekraïne-oorlog

<sup>4</sup> Deze gegevens over het aantal Oekraïners dat van tijdelijke bescherming geniet in een EU-lidstaat komen van de Europese Raad. De gegevens tot en met 1 november 2023 hebben we meegenomen.

<sup>5</sup> Derde landen zijn alle landen buiten de EU, met uitzondering van de zogenoemde EER-landen. De EER staat voor Europese Economische Ruimte en bestaat uit Noorwegen, Liechtenstein en IJsland.

heeft te maken met de impact van de steunpakketten op Oekraïne en met de sancties voor Rusland op EU-landen en hun inwoners. De levering van militaire goederen voor Oekraïne, financiële steunpakketten van de EU voor militaire en humanitaire goederen en het opvangen van vluchtelingen vormen kostenposten voor EU-lidstaten.<sup>6</sup>

De sancties in reactie op de Russische aanval in Oekraïne hebben de handel tussen Nederland, andere EU-landen en Rusland geraakt. Burgers, het bedrijfsleven en overheidsinstanties werden bijvoorbeeld in de winter van 2022 opgeroepen om minder energie te gebruiken, onder andere door woon- en werkplekken minder intensief te verwarmen. Ook de druk op de landbouw- en de agrovoedingssector in sommige Europese landen na de invasie leidde tot een beroep op de solidariteit van ondernemers en werknemers in de agrosector (zie ER 2023a). De exportcontroles en beperkingen op de exportfinanciering naar Rusland vragen om solidariteit van bedrijven in sectoren getroffen door de sanctiepakketten.

Het beroep op grensoverschrijdende solidariteit naar aanleiding van de Oekraïne-oorlog heeft ook te maken met het opvangen van Oekraïense vluchtelingen. Meerdere lidstaten, inclusief Nederland, maakten opvangcapaciteit vrij voor de instroom van personen uit Oekraïne. Net als in andere EU-landen kan deze groep vluchtelingen in Nederland rekenen op huisvesting, sociale bijstand en toegang tot de arbeidsmarkt zonder werkvergunning. Oekraïense vluchtelingen kunnen eveneens gebruikmaken van gezondheidszorg. Bovendien moeten Oekraïense kinderen zo min mogelijk belemmeringen ervaren in hun toegang tot onderwijs (ER 2023a).

Alles tezamen vraagt dit zowel van Nederlanders als van inwoners van andere EU-lidstaten om solidariteit met Oekraïne en haar burgers. Het beroep op Nederlanders om solidair te zijn is tweevoudig. Ten eerste gaat het om een beroep op burgers om zelf solidair te zijn met bijvoorbeeld Oekraïense vluchtelingen – dat is solidariteit georganiseerd door burgers. Daarnaast gaat het om een beroep op inwoners om het overheidsbeleid te onderschrijven dat solidariteit op een collectief niveau organiseert.

### 1.3.5 Maatschappelijk debat over Europese solidariteit

Het begrip solidariteit leek tijdens de coronapandemie te fungeren als een beginsel om de maatregelen ter beperking van de verspreiding van het virus te rechtvaardigen en mensen op te roepen om deze na te leven. Hierop kwam kritiek dat het begrip op een louter symbolische manier werd gebruikt in het maatschappelijk debat, met als doel om van burgers te eisen dat ze zich aan de maatregelen hielden, elkaar steunden of weerbaar waren tegen problemen. Dit speelde in een context waar Europese burgers het overheidshandelen niet altijd als solidair opvatten (EGE 2022). Anderzijds fungeerde solidariteit als een fundamenteel beginsel voor het samenleven dat in gevaar werd gebracht als gevolg van de pandemie (Kieslich en Prainsack 2023). Dit had onder andere te maken met het gevaar voor het functioneren van de verzorgingsstaat. Een van de meest schrijnende voorbeelden hiervan waren de problemen in de toegang tot medische zorg tijdens de pandemie, die ook daarna nog voortduurden (zie ZonMW 2024).

Solidariteit werd hiernaast gebruikt als een oproep tot samenwerking tussen lidstaten en als middel om gezamenlijke beslissingen te rechtvaardigen (Porschlegel 2021). Hierop kwam kritiek dat de EU het subsidiariteitsbeginsel onder druk zette. Dit beginsel biedt bescherming van de bevoegdheid van de lidstaten om op te treden op terreinen die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen.<sup>7</sup> De Oekraïne-oorlog is daarentegen ‘een geopolitieke tijdschok’ die heeft geleid tot ‘een drastische koerswijziging in het buitenlandbeleid van veel Europese landen’ (AIV 2022: 1). Nederland is juridisch gezien geen partij in de Oekraïne-oorlog en is volkenrechtelijk dan ook niet verplicht om Oekraïne bij

<sup>6</sup> Financiële steunpakketten voor militaire en humanitaire goederen voor Oekraïne en het opvangen van vluchtelingen zijn mogelijk dankzij verschillende Europese fondsen en programma's. Het gaat hierbij met name om: React-EU (herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa) en het aanvullende cohesiebeleid voor vluchtelingen in Europa, financiering in het kader van de Europese vredesfaciliteit (zie ook militaire bijstandsmismissie EUMAM Ukraine en ASAP, *Act in Support of Ammunition Production*), het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE-initiatief), de internationale donorconferentie voor Oekraïne, extra macrofinanciële bijstand (MFB) aan Oekraïne en het FAST-CARE-initiatief (*Flexible Assistance for Territories*).

<sup>7</sup> De minister van Buitenlandse Zaken Wopke Hoekstra tweette bijvoorbeeld: 'NL was and remains against the idea of #Eurobonds, we think this will create more problems than solutions for the EU. We would have to guarantee debts of other countries which isn't reasonable. The majority of the Eurogroup shares this view and does not support Eurobonds' (Hoekstra 2020).

te staan (AIV 2022). Maar de internationale ontwikkelingen na de Russische invasie intensiveren de zoektocht naar een nieuwe status quo op het wereldtoneel en zetten grensoverschrijdende solidariteit weer in de schijnwerpers. Hierbij zijn de vragen weer van toepassing over welke risico's en lasten men wil delen, tot wie solidariteit gericht is en vanuit welke overtuiging.

## Kader 1.1 Grensoverschrijdende solidariteit georganiseerd door de overheid

### Wat is solidariteit?

We hanteren een werkdefinitie van solidariteit als een groepsverschijnsel waarbij groepsleden zich met elkaar verbonden voelen en bereid zijn om met elkaar te delen (vgl. Hoefman et al. 2023). In het eerste rapport over grensoverschrijdende solidariteit hanteerden we deze definitie ook. Een eerste belangrijke dimensie hiervan vormt de onderliggende verbondenheid en groepsidentificatie. Gevoelens van verbondenheid en van een-zijn met anderen beschouwen we als een drijfveer voor solidair gedrag en opvattingen ten aanzien van grensoverschrijdende solidariteit. Deze dimensie staat bekend als affectieve solidariteit. De tweede solidariteitsdimensie is het delen van hulpbronnen en lasten onder groepsleden en wijst op het gedrag van mensen en het handelen van organisaties, zoals de overheid. Door het herverdelen van hulpbronnen binnen de groep waarmee men solidair is spreiden worden lasten en risico's gespreid (Stjernø 2009).

### Solidariteit georganiseerd door burgers

Kennis over de bereidheid van burgers om zelf bij te dragen aan het collectief belang blijkt noodzakelijk voor het vormgeven van een sociaal en economisch beleid in tijden van veelvoudige grensoverschrijdende crises. De veranderende verzorgingsstaat en de komst van de participatie-samenleving verwacht van burgers een steeds grotere bijdrage aan het ontwikkelen van solidariteit in de samenleving, bijvoorbeeld door het geven van mantelzorg. Een deel van deze verwachtingen raakt grensoverschrijdende kwesties. Daarom maken we onderscheid tussen grensoverschrijdende solidariteit georganiseerd door burgers (direct) en solidariteit georganiseerd door de overheid (indirect). Directe solidariteit komt tot uitdrukking in gevoelens, emoties en houdingen ten aanzien van andere groepen. Dit noemen we ook wel affectieve solidariteit. Directe solidariteit uit zich daarnaast in het handelen van mensen ten aanzien van anderen, zoals het verlenen van hulp. Achter directe solidariteit scharen we ook bijvoorbeeld donaties van burgers aan humanitaire en liefdadigheidsorganisaties met internationale doeleinden.<sup>8</sup>

### Solidariteit georganiseerd door de overheid

Solidariteit is één van de grondwaarden van de Europese verzorgingsstaat. Hierdoor is kennis over de motieven en voorwaarden voor grensoverschrijdende solidariteit ook van belang voor de toekomst van de EU. Voor het behoud en de realisatie van nieuwe vormen van collectieve verzorging gestoeld op (grensoverschrijdende) solidariteit is het belangrijk dat zoveel mogelijk personen in een samenleving het beleid steunen, zowel bijdragende personen als potentiële gebruikers (Tinga en Verbraak 2000). De (her)verdeling van hulpmiddelen collectief georganiseerd door publieke instituties, zoals de landelijke of Europese overheid, is eveneens bekend als indirecte solidariteit. Een voorbeeld hiervan zijn de financiële bijdragen van de Nederlandse overheid aan Europese fondsen en ontwikkelingshulp op internationaal niveau. Bijvoorbeeld economische ontwikkelingsprogramma's en financiële steun aan derde landen zoals Oekraïne.

Tabel 1.1 toont een conceptueel overzicht van de verschillen tussen de hulpmiddelen die horen bij de verschillende solidariteitsvormen. Deze verschillen zijn relevant voor de methoden van dit onderzoek en met name voor de vraagstelling aan de respondenten (zie § 1.5).

<sup>8</sup> Hierbij is solidariteit georganiseerd door humanitaire en liefdadigheidsorganisaties.

**Tabel 1.1 Typen en hulpmiddelen voor grensoverschrijdende solidariteit**

type solidariteit	hulpmiddel
affektieve solidariteit (gevoel van solidariteit)	zich verbonden voelen met een bepaalde groep, medeleven of medelijden tonen
solidariteit van burgers met groepen (mensen), mogelijk via derde partijen zoals humanitaire en liefdadigheidsorganisaties. Dit betreft zowel eigen gedrag als opvattingen over solidariteit.	geld- of goederendotatie of vrijwilligerswerk (het doneren van eigen tijd)
solidariteit georganiseerd door de overheid via beleid. In dit onderzoek gaat het alleen om opvattingen van burgers over het overheidsbeleid.	financiële hulp, wet- en regelgeving, vaccins (medische middelen tijdens coronapandemie), wapens (Oekraïne-oorlog)

Bron: SCP

## 1.4 Focusgroepen en interviews

Dit onderzoek is gebaseerd op 6 focusgroepen met Nederlanders en 36 individuele interviews met deelnemers uit de focusgroepen en met arbeidsmigranten die werkzaam zijn in Nederland en afkomstig uit één van de andere EU-lidstaten. Door migranten te bevragen belichten we ook het perspectief op Europese solidariteit van een van de specifieke doelgroepen van het Europees beleid tijdens de coronapandemie die we behandelden in het rapport *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie* (Hoefman et al. 2023). In focusgroepen en interviews kunnen mensen zich in eigen bewoordingen uiten over het onderwerp. Dit maakt het mogelijk om Europese solidariteit vanuit hun perspectief te verkennen en inzicht te krijgen in de beweegredenen en randvoorwaarden die zij eraan stellen. Bijlage B geeft meer inzicht in de samenstelling van de focusgroepen en legt uit waarom EU-arbeidsmigranten meegenomen zijn in het onderzoek.

In de focusgroepen werden de respondenten eerst uitgenodigd om te reflecteren op de eigen gedachten en gevoelens over solidariteit in het algemeen. Hierna werd ze gevraagd op wie of wat solidariteit voor hen betrekking heeft, of ze het belangrijk vinden en in hoeverre het onderwerp ze bezighoudt. Om de inbreng van de respondenten in de focusgroepen en interviews met elkaar te kunnen vergelijken, noemde de gespreksleider in alle gesprekken een gezamenlijke werkdefinitie van solidariteit. Dat was: *Je verbonden voelen met elkaar, willen delen met elkaar* (zie ook Hoefman et al. 2023). Daarna kregen de respondenten vragen over solidariteit met mensen in andere landen: in andere EU-lidstaten, andere Europese landen of op andere continenten. Tot slot behandelde de gespreksleider in elke focusgroep één casus – de coronapandemie of de Oekraïne-oorlog. Dit deed de gespreksleider aan de hand van concrete EU-maatregelen tijdens deze gebeurtenissen. Respondenten die ook deelnamen aan de individuele interviews kregen daarin de casus voorgelegd waarover zij niet spraken in hun focusgroep. De interviews met de EU-arbeidsmigranten begonnen ook met een reflectie op het begrip solidariteit. Daarna kregen ze specifieke vragen over een van de casussen, waarbij ze zelf konden aangeven welke ze wilden bespreken.

Het is belangrijk om op te merken dat de focusgroepen en interviews begin augustus 2022 plaatsvonden, ongeveer een half jaar na de start van de Oekraïne-oorlog. De oorlog was in die tijd aanzienlijk meer aanwezig in de media en het dagelijks nieuws dan de coronapandemie. De boerenprotesten van juli 2022 tegen de stikstofplannen van het kabinet vonden hier kort voor plaats. Ook was er in de periode van het onderzoek sprake van een prijsstijging van energie en voedsel. Gasleveringszekerheid in Nederland stond destijds volop in de aandacht van het publieke debat. Hiernaast gebruikte de Europese Commissie in haar communicatie voortdurend ‘Europese solidariteit met Oekraïne’, met als gevolg dat deze term al aanwezig was in de maatschappelijke discussie. Dit betekent dat de respondenten al een bepaalde kennis hadden van de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen.

### 1.4.1 Europees beleid tijdens de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog

De gespreksleiders bespraken in de interviews eerst voorbeelden van ervaringen met door burgers georganiseerde solidariteit naar aanleiding van één van de twee casussen. Vervolgens verkenden zij de collectief georganiseerde solidariteit van de Europese overheid aan de hand van concrete maatregelen. Voor de coronapandemie waren dat de volgende maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid, arbeid, inkomen en bestaanszekerheid:

- 1 De centrale inkoop en herverdeling van COVID-19-vaccins onder landen en burgers. De EU en de lidstaten kochten gezamenlijk vaccins in, die ze vervolgens verdeelden.
- 2 Arbeidsmarktmaatregelen voor de werktijdverkorting en tegemoetkoming van loonkosten. Met dit zogenoemde SURE-instrument konden EU-landen zelf tijdelijk maatregelen treffen om ontslag en werkloosheid tegen te gaan. Bijvoorbeeld door bedrijven te helpen met het betalen van salarissen van hun personeel, zogenoemde loonsteunregelingen.
- 3 Beleidsmaatregelen tijdens de coronacrisis met betrekking tot de werk- en woonomstandigheden van grensoverschrijdende seizoenarbeiders in EU-landen. De EU riep lidstaten op om buitenlandse werkers en seizoenarbeiders te beschermen op het gebied van hun gezondheid en werk- en woonomstandigheden.

De hiervoor genoemde maatregelen beschreven we in meer detail in *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie* (Hoefman et al. 2023).

Voor het bespreken van solidariteit met betrekking tot de Oekraïne-oorlog gebruikten we de volgende maatregelen:

- 1 Gezamenlijke sancties van de EU tegen Rusland. De lidstaten stelden samen sancties in, waarvan sommige gericht waren op individuen uit Rusland. Zo bevroor de EU financiële tegoeden van Russische burgers. Andere sancties richtten zich op een beperking van de economische samenwerking met het land, bijvoorbeeld via een gedeeltelijke boycot op het importeren van Russische olie en gas.
- 2 Steun vanuit de EU middels gelddonaties en wapenleveranties. Ook is Oekraïne kandidaat-lidstaat geworden. Dit betekent dat het land nog geen EU-lid is, maar wel mag starten met de voorbereidingen om dat in de toekomst te worden.
- 3 Humanitaire hulp van de EU aan Oekraïense oorlogsslachtoffers. Nederland draagt ook financieel bij aan deze noodhulp. Daarnaast vangen lidstaten vluchtelingen uit Oekraïne op. In Nederland hebben deze vluchtelingen recht op opvang en voorzieningen.

## 1.5 Fenomenologische analyse

De analyse bestaat uit twee delen:

- 1 De bestudering van de betekenis van Europese en grensoverschrijdende solidariteit onder Nederlandse burgers in de software MAXQDA.
- 2 De vergelijking van de gespreksresultaten van de focusgroepen en de vervolginterviews met de vormen van solidariteit die als grondslag van formeel beleid dienden ten tijde van de coronapandemie (zoals beschreven in het rapport *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie*).

Zowel de gesprekken in de focusgroepen als de individuele interviews analyseren we door het toepassen van een fenomenologische analyse. Het doel van dit type analyse is dat de betekenis van een fenomeen centraal komt te staan en te begrijpen hoe mensen een fenomeen opvatten. In dit geval is dat grensoverschrijdende solidariteit (Giorgi 2010; Moustakas 1994). De uitspraken van de respondenten zijn aan de hand van deze analyse thematisch geordend en beschreven in de volgende hoofdstukken. In Bijlage C, 'Fenomenologische analyse', staat meer over het coderen en analyseren van de focusgroepen en interviews.



## 1.6 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk hebben we het doel van het onderzoek belicht. Dat is het verkennen van wat Nederlandse burgers en inwoners van Nederland afkomstig uit andere EU-landen verstaan onder solidair gedrag en solidaire intenties voor mensen in andere EU-lidstaten, andere Europese landen en landen buiten Europa. Bovendien gaat het om het verkennen van de motieven en voorwaarden voor het steunen van grensoverschrijdende solidariteit. Dit laatste richt zich specifiek op de vraag waarom burgers wel of geen solidaire opvattingen hebben voor mensen in andere landen naar aanleiding van de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog.

In hoofdstuk 2 onderzoeken we de betekenis van solidariteit in brede zin, en specifiek de betekenis van Europese solidariteit voor de deelnemers aan dit onderzoek. Hoofdstuk 2 fungeert hiernaast als een conceptuele inleiding voor het verdiepende onderzoek naar motieven en voorwaarden voor grensoverschrijdende solidariteit, dat we beschrijven in de daaropvolgende hoofdstukken. In hoofdstuk 3 zoomen we in op de motieven en voorwaarden voor het steunen van grensoverschrijdende solidariteit, gericht op wat respondenten voor zichzelf, Nederland of de EU belangrijk vinden op dit gebied. In hoofdstuk 4 verkennen we welke kenmerken de ondervraagden als relevant ervaren bij anderen wanneer zij solidariteit overwegen. In hoofdstuk 5 bekijken we hoe de respondenten aankijken tegen belangenafwegingen voor Europese en mondiale solidariteit.

## 2 Perspectieven op (Europese) solidariteit

### Kernpunten

- Er zijn vier manieren waarop respondenten solidariteit opvatten: affectieve solidariteit (gevoelens van verbondenheid); solidariteit als een manier van handelen; solidariteit door concrete acties van mensen of politiek; steun (van burgers) voor de herverdeling van middelen via het overheidsbeleid.
- Onze respondenten vatten (Europees) beleid niet vanzelfsprekend als solidariteit op. Hierbinnen is een onderscheid te maken tussen herverdeling van hulpmiddelen en herverdeling van risico's (risicodeling). Onderscheid naar groepen in beleid roept ongemak op bij de ondervraagden en risicoverdeling is niet eenvoudig te herkennen als solidariteit. Er is geen consensus tussen de respondenten over of coördinatie en samenwerking vormen van Europese solidariteit zijn. Ze hebben twijfels over politieke toezeggingen als uiting van solidariteit en niet iedereen herkent de bescherming van transnationale sociale rechten van burgers uit andere EU-landen als solidariteit.
- Solidariteit omtrent grensoverschrijdende kwesties voelt soms opgelegd voor de respondenten. Zij geven aan dat zij beperkte kennis en interesse hebben in het Europees beleid. De ondervraagden ervaren hiernaast onduidelijkheid over de rollen van de Nederlandse en Europese overheid.
- Gemeenschapsvorming bij Europese solidariteit leidt ook tot uitsluiting. Bijvoorbeeld van (groepen) mensen en landen die geen onderdeel zijn van de gemeenschap waarmee men solidair is.

### 2.1 Vier manieren waarop respondenten solidariteit opvatten

Solidariteit is een breed begrip: wat verstaan de respondenten hieronder, en wat betekent solidariteit als we nadenken over andere landen? Wat houdt solidariteit in tijdens grote internationale gebeurtenissen, zoals de coronapandemie of de Oekraïne-oorlog? In dit hoofdstuk verkennen we deze vragen aan de hand van de manieren waarop respondenten het begrip opvatten.<sup>9</sup> Onze respondenten opperen diverse definities van solidariteit die overeenkomen met de verschillende manieren waarop de wetenschappelijke literatuur de term beschrijft (Koos 2019). Vanuit deze verscheidenheid destilleren we vier manieren waarop respondenten solidariteit opvatten:

- als een gevoel (affectieve solidariteit);
- als een manier van handelen;
- als concrete acties van mensen of politiek;
- als steun (van burgers) voor de herverdeling van middelen via het overheidsbeleid.

We schetsen een aantal thema's die de respondenten benoemden en die van belang zijn voor de manier waarop zij over Europese solidariteit denken, in aanvulling op de hiervoor genoemde opvattingen ervan. Deze thema's bieden handvatten om in de volgende hoofdstukken de motieven en voorwaarden voor Europese solidariteit te verkennen.

<sup>9</sup> De focusgroepen en interviews hebben we thematisch geanalyseerd. Daarbij richtte de analyse zich niet op verschillen tussen persoonskenmerken, met als gevolg dat de citaten in dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken niet zijn voorzien van persoonlijke kenmerken. Waar het relevant is, benoemen we wel details over de leefwereld van de respondenten en hun situatie. Hierbij besteden we aandacht aan verschillen tussen Nederlandse respondenten en arbeidsmigranten uit andere EU-landen, de besproken casus (coronapandemie of Oekraïne-oorlog) en de taal van het interview (Nederlands, Engels of getolkt in het Nederlands).

### 2.1.1 Affectieve solidariteit

In ons onderzoek uiten respondenten positieve emoties wanneer zij over solidariteit als abstract onderwerp praten, zie figuur 2.1.<sup>10</sup> Deze abstracte opvatting is in de literatuur bekend als ‘affectieve solidariteit’ (Durkheim 1893/1997). De gevoelens die plezierige betrokkenheid weerspiegelen bij de respondenten (bv. geluk, vreugde, opwinding, enthousiasme en tevredenheid) staan ook bekend als positief affect. Deze manier van het opvatten van solidariteit komt overeen met bekende theoretische en empirische inzichten in de wetenschappelijke literatuur, die het begrip omschrijven als een emotie, een gevoel en een vorm van verbonden voelen met een groep.<sup>11</sup>

Figuur 2.1 Affectieve dimensie van solidariteit



Bron: SCP

Volgens sommige respondenten is solidariteit niet alleen iets dat je voelt, maar ook iets dat je doet. Een respondent verwoordt dit als ‘solidariteit kan ook meer een soort van werkwoord zijn’, door bijvoorbeeld rekening te houden met anderen. Maar vooral wanneer de ondervraagden over Europese solidariteit spreken, merken we op dat affectieve solidariteit niet hoeft te leiden tot andere, meer praktische, vormen van hulp. Hiermee maken respondenten impliciet een duidelijk onderscheid tussen de twee dimensies die zijn geopperd in de werkdefinitie van het SCP – verbonden voelen en willen delen met (mensen in) andere landen. Dus affectieve solidariteit blijkt niet voldoende te zijn voor het steunen van overheidsbeleid dat middelen deelt met andere landen. Hier spelen andere overwegingen die we beschrijven in de volgende hoofdstukken.

### 2.1.2 Solidariteit als een manier van handelen

Respondenten spreken over solidair gedrag als een manier van handelen, zie figuur 2.2.<sup>12</sup> Dit gaat dan veelal om ideeën over hoe men handelt; de ascriptieve of descriptieve betekenis van solidariteit. Ook gaat het om hoe men zou moeten handelen; de prescriptieve betekenis (Laitinen en Pessi 2014). De deelnemers aan ons onderzoek beschrijven solidariteit in deze context als een basisprincipe. Ze verwoorden het als een ‘soort van ongeschreven regel’ of als ‘de spiegel voorhouden bij je gedrag en je afspraken’.

<sup>10</sup> Figuur 2.1 duidt de frequentie aan van de door de respondenten genoemde begrippen in de eerste exploratieve fase, tijdens zowel de focusgroepen als de interviews. De grootte van de woorden geeft aan hoe vaak zij over een onderwerp spraken, niet hoeveel mensen deze begrippen noemden.

<sup>11</sup> Het verschil tussen gevoelens en emoties (*mood, emotions, feelings of dispositions*) blijft een hangende kwestie in de literatuur, zie Freeman (2014). Wanneer respondenten solidariteit als een aangename emotie opvatten, is het niet altijd duidelijk voor wie zij bijvoorbeeld ‘naasteliefde’, ‘medeleven’ of ‘compassie’ hebben. Bovendien is het soms onduidelijk of zij in de interactie met anderen deze positieve emoties daadwerkelijk tonen, of dat het positief affect alleen plaatsvindt in hun innerlijke gedachten- en gevoelenswereld.

<sup>12</sup> In figuur 2.2 toont de frequentie van de begrippen die voorkwamen tijdens de eerste, exploratieve fase van de focusgroepen en de interviews. De grootte van de woorden in figuur 2.2 geeft niet aan hoeveel mensen de begrippen noemen.

Figuur 2.2 Solidariteit als wijze van handelen, inclusief prosociaal gedrag



Bron: SCP

Respondenten spreken op twee manieren over concrete handelingen:

- als een manier om een ander te helpen door specifieke acties. Ook wel: solidariteit als gedrag;
- als een manier om te kiezen of en hoe je een ander helpt. We noemen dit ook wel solidariteit als wijze van handelen.

Veel van de beschrijvingen van concrete handelingen door respondenten zijn voorbeelden van pro-sociaal gedrag. Zoals het 'helpen van anderen', het 'delen met anderen' en het 'steunen van anderen'. Een opmerking hierbij is dat er in de wetenschappelijke literatuur discussie bestaat over wat prosociaal gedrag precies inhoudt (zie Pfattheicher et al. 2022).

### 2.1.3 Solidariteit door concrete acties van mensen of politiek

Naast deze vrij algemene beschrijvingen van gedrag, benoemen respondenten eveneens concrete voorbeelden van het doneren van geld en goederen. Deze vorm van solidariteit georganiseerd door burgers is in de wetenschappelijke literatuur bekend als het zorgen voor mensen in nood (zie Fetchenhauer et al. 2006).<sup>13</sup> Voorbeelden die de ondervraagden in de gesprekken over grensoverschrijdende kwesties aandragen zijn het bieden van medische zorg en opvang voor vluchtelingen. Een enkeling denkt na over het helpen van vluchtelingen om hun draai te vinden in Nederland. Bijvoorbeeld door het leren van de Nederlandse taal aan Oekraïense kinderen, hulp bij contact met instanties of het aanbieden van onderdak in de eigen woning. Hiernaast spreken respondenten over het coördineren van acties om kleding en spullen in te zamelen voor mensen die negatieve gevolgen ervaren van de sancties tegen Rusland. Bijvoorbeeld door hulp bij het invullen van formulieren voor subsidie naar aanleiding van de energieprijstijgingen in 2022.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Wiepking (2011) voor onderzoek naar vrijgevigheid in Nederland.

<sup>14</sup> Een andere vorm van proactief gedrag die enkele respondenten noemen is het veranderen van het eigen consumptiegedrag en dat van andere mensen als een vorm van solidariteit. Deze benadering sluit aan bij solidariteit als een wijze van handelen, waarbij mensen een collectief doel, zoals duurzaamheid of veiligheid, voor ogen hebben. Een deelnemer vertelt bijvoorbeeld dat zij graag wil bijdragen aan de energiebesparing naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne door minder vaak en met koeler water te douchen.

De ondervraagden noemen hiernaast als andere vorm van solidariteit het inzetten voor de belangen van een bepaalde groep, een (internationale) organisatie of een maatschappelijke kwestie. Bijvoorbeeld door te stemmen op een politieke partij bij verkiezingen, door in actie te komen voor armoedebestrijding op Nederlands of Europees niveau, of door te zorgen voor betere toegang tot medische zorg voor burgers via het lidmaatschap van een actiegroep. Deze vormen van collectieve actie richten zich vooral op beïnvloeding binnen het politieke systeem.

De deelnemers aan ons onderzoek bespreken ook de rol van politieke demonstraties en herkennen deze als uitingen van solidariteit met bepaalde groepen. Dit komt overeen met wat de literatuur beschrijft als politiek activisme of politieke solidariteit (vgl. Koos 2019). Ondanks dat de respondenten in de focusgroepen deze vormen van participatie zien als voorbeelden van solidariteit, is belangenbehartiging bij grensoverschrijdende kwesties nauwelijks een discussieonderwerp. Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn. Uit de wetenschappelijke literatuur bleek dat bij solidariteitsoverwegingen mensen eerst denken aan personen in hun directe omgeving, zoals familieleden, vrienden en andere bekenden, en in mindere mate aan onbekenden in andere landen. De mate van interpersoonlijk contact is een belangrijk aspect van groepsvorming; dit komt eveneens naar voren in ons onderzoek (zie § 3.3). Naarmate de fysieke en sociale afstand groter wordt, neemt ook veelal de grootte van de gemeenschap toe en neemt de kans af dat je een ontvanger kent of treft (Lahusen en Grasso 2018: 5; Starke 2021). Hiernaast kan de aard van de grensoverschrijdende kwesties die de focusgroepen behandelden eveneens een rol spelen.

#### **2.1.4 Steun voor de herverdeling van middelen via het overheidsbeleid**

De respondenten wijzen erop dat de overheid middelen (her)verdeelt tussen groepen mensen die van elkaar verschillen. Middelen zoals geld, maar ook materiële hulpmiddelen als vaccins, worden dan verspreid onder personen in een relatief minder gunstige positie ten opzichte van anderen – bijvoorbeeld op basis van hun inkomen of gezondheid. Een gedeelte van de deelnemers spreekt over herverdeling door de overheid met als doel om verschillen tussen groepen te verminderen of negatieve gevolgen te compenseren, bijvoorbeeld bij verlies van een baan of ziekte. ‘De overheid is een soort mechanisme om het groepsbelang voort te zetten en individuele belangen aan de kant te zetten, zodat uiteindelijk iedereen er samen op vooruit gaat’, volgens een ondervraagde. Dit perspectief op solidariteit staat bekend als collectief georganiseerde solidariteit op macroniveau of als passieve solidariteit (Hoefman et al. 2023; Starke 2021). Passieve solidariteit beschouwt bepaald overheidsbeleid als solidair, omdat het middelen herverdeelt en via institutionele mechanismen wederzijdse sociale banden creëert (Baldwin 1990). ‘Solidair zijn’ betekent in de context van deze indirecte vorm van solidariteit het steunen van de herverdeling van middelen onder verschillende groepen in de samenleving via het socialezekerheidsstelsel van de overheid (vgl. Arts en Gelissen 2001).

De deelnemers aan ons onderzoek vinden dat het delen van hulpmiddelen of goederen door overheden een manier is om solidair te zijn met andere landen. Bijvoorbeeld door het bieden van zorg aan coronapatiënten uit andere landen. Een respondent benoemt hierbij dat tijdens de pandemie Duitsland de ‘bedden ook zelf had kunnen gebruiken’, maar ervoor koos om ‘ziekenhuisbedden vrij te stellen omdat wij de ziekenhuizen, in Brabant vooral, vol hadden zitten’. Veel voorbeelden van deze vorm van Europese solidariteit gaan over de financiële hulp die EU-landen elkaar geven. Ook gaat het om financiële steun en middelen, zoals wapens of vaccins, uit Nederland of de EU aan landen buiten de EU. De donatie van wapens aan Oekraïne door de Nederlandse overheid noemen respondenten als voorbeeld van solidariteit. Een van hen geeft bijvoorbeeld aan principieel tegen het gebruik van wapens te zijn, maar vindt toch dat ‘de wapenhulp [voor Oekraïne] natuurlijk een vorm van solidariteit is’. Een andere respondent noemt de opvang van vluchtelingen ook een voorbeeld van Europese solidariteit: ‘[De EU heeft] in zoverre geprobeerd om dat enigszins te structureren en te regelen.’ Een gedeelte van de ondervraagden noemt de versnelde procedures voor (tijdelijk) verblijf, toegang tot woningen of taalcursussen voor Oekraïense vluchtelingen in verschillende lidstaten ook voorbeelden van Europese solidariteit.

## 2.2 (Europees) beleid wordt niet vanzelfsprekend als solidariteit gezien

Het gesprek over solidariteit is niet voor iedereen gemakkelijk en vanzelfsprekend. Naast de verscheidenheid aan ideeën en associaties erover, vinden de respondenten het veelal een abstract begrip. Sommigen twijfelen of weten niet precies wat solidariteit betekent of wat andere mensen eronder verstaan. Of ze geven aan dat ze geen affiniteit met de term hebben, omdat het, zoals een respondent verwoordt, 'een beetje een ouderwets begrip aan het worden is'. Sommige ondervraagden vinden (bepaalde vormen van) solidariteit niet belangrijk, zoals affectieve solidariteit of Europese solidariteit. Solidariteit is eveneens niet altijd vanzelfsprekend, omdat het respondenten niet bezighoudt en zij er niet over nadenken. Ze zeggen bijvoorbeeld aan te nemen dat 'niemand op die manier dacht' bij de gezamenlijke inkoop van vaccins en mondkapjes tijdens de coronapandemie. Daarnaast legt een respondent uit dat zij 'eigenlijk nooit over solidariteit in de rest van de wereld [heeft] nagedacht'. We zien dit bijvoorbeeld ook terug in de vragen die de deelnemers stellen over dat nadenken over de term niet voor iedereen makkelijk is. Bijvoorbeeld: 'Ja, hoe vorm je solidariteit?'

Dit wordt soms nog complexer als het gaat over Europese of grensoverschrijdende solidariteit in bredere zin. Verwoord door een ondervraagde als: 'Dat gaat zo ver dat ik er niet over nagedacht heb.' De respondenten ervaren dan een afstand tot 'grote' onderwerpen, zoals Europese maatregelen naar aanleiding van de Oekraïne-oorlog. Deze ervaren afstand vat een deelnemer samen als: 'ik heb niet zoveel met het Europese gebeuren.' Sommigen geven eveneens aan dat zij het lastig vinden om zichzelf als onderdeel te zien van een internationale, grensoverschrijdende gemeenschap. Dit gezichtspunt uit iemand als: 'Het is te ver van mijn bed.' Dat de EU en het Europees beleid 'ver weg' staat van mensen in Nederland, is bekend (zie Dekker en Den Ridder 2019), maar sommige respondenten vinden het vooral lastig om na te denken over wat solidariteit inhoudt in relatie tot de rol van de overheid en georganiseerde systemen. Ze vatten de term vaker op als een gevoel of als concrete acties van mensen (bv. geld- en goederendonaties), dan als herverdeling van middelen in een samenleving via overheidsbeleid of als risicoverdeling in brede zin. Daardoor spreken ze vaak over de rol van andere burgers, werkgevers, werknemers en het maatschappelijk middenveld. Dit laatste gaat over hoe respondenten het handelen van liefdadigheidsorganisaties ervaren. Bij het verdere verkennen van de betekenis van solidariteit in dit hoofdstuk en de motieven en voorwaarden voor Europese solidariteit in de volgende hoofdstukken, richten we ons hoofdzakelijk op de opvattingen van de ondervraagden over solidariteit georganiseerd door de nationale en Europese overheid.

### 2.2.1 Onderscheid tussen herverdeling van hulpmiddelen en risico's

In de gesprekken zien de respondenten solidariteit als het helpen van anderen door concrete handelingen, zonder er zelf per se baat bij te hebben. De afhankelijkheid tussen groepen staat centraal, waarbij wederkerigheid zorgt voor de verbinding tussen mensen. Een respondent ziet solidariteit dan als 'een gedragsvorm'. Een ander voegt hieraan toe dat je 'elkaar helpt of je staat er alleen' voor. Deze wederkerigheidsrelatie verwoordt een van hen als 'een soort van gelukkig gevoel dat je krijgt als je elkaar helpt'. Dit perspectief op solidariteit sluit aan bij de manier waarop de literatuur altruïstisch gedrag bekijkt als gevolg van positief affect (Carlson et al. 1988; Isen en Simmonds 1978; Snippe et al. 2018).

Over of je wel of niet iets 'terug' zou mogen verwachten als je hulp aan anderen biedt, bestaan verschillende opvattingen. Sommige ondervraagden benadrukken dat solidariteit voor hen niet wederkerig hoeft te zijn, of wijzen erop dat de afwezigheid van wederkerigheid er juist een aspect van is. Hiernaast wijzen andere respondenten daar waar eigenbelang vooral centraal staat, expliciet af. Wanneer ze wederkerigheid benoemen in de context van solidariteit georganiseerd door de overheid, is het doel van het overheidshandelen om het algemeen belang te dienen, omdat iedereen in theorie risico heeft op bepaalde problemen. Dit uitgangspunt is samen te vatten in de woorden van een deelnemer: 'Als iemand pech heeft en iemand anders geluk, dan zou de overheid dat kunnen verdelen.' Dit sluit aan bij de manier waarop een gedeelte van de respondenten Europese solidariteit georganiseerd door de overheid opvat – als de herverdeling van hulpmiddelen en risico's tussen landen, alhoewel de respondenten niet deze exacte bewoordingen gebruiken.

Het volgende citaat laat een voorbeeld zien van hoe de deelnemers spreken over Europese solidariteit wanneer zij solidariteit als herverdeling opvatten:

*Sommige landen die staan gewoon goed, die hebben gewoon genoeg geld om de pandemie te overleven. Maar andere landen zoals Griekenland of zo, dat staat al op omvallen. Als zij dan niet die extra hulp krijgen, dan zouden ze echt helemaal in chaos komen.*

– Casus coronapandemie, vervol ginterview: man, 18 jaar, praktisch opgeleid

Het verschil in relatieve positie tussen landen dat deze persoon benoemt, sluit aan bij de manier waarop respondenten het relatieve verschil tussen een geveer en een ontvanger van solidariteit bekijken (vgl. Meuleman et al. 2020; Van Oorschot 2000; De Swaan 1988). Dit relatieve verschil, waarbij de ontvanger zich in een minder gunstige positie bevindt, is toonaangevend in hoe respondenten over solidariteit in brede zin spreken, en in vergelijkbare mate over Europese solidariteit. Dit kan te maken hebben met de keuze voor de twee specifieke casussen in ons onderzoek. Echter, dit positieverschil kwam impliciet naar voren als het meest belangrijke kenmerk van solidariteit volgens de ondervraagden in de gesprekken nog voor de bespreking van de casussen. Het verschil in relatieve positie tussen de geveer en ontvanger van Europese solidariteit sluit beter aan bij solidariteit als herverdeling van hulpmiddelen dan bij solidariteit als risicoverdeling – hoewel het moeilijk is om herverdeling en risicoverdeling strikt van elkaar te scheiden, omdat het analytische termen zijn die de deelnemers zelf niet gebruiken.

De wetenschappelijke literatuur behandelt herverdeling (*redistribution*) en risicoverdeling (*risksharing* of *risk pooling*) als twee aparte dimensies van Europese solidariteit (Reinl 2022; Vandenbroucke 2020). Risicoverdeling impliceert een herverdeling over risicoprofielen: mensen met lage risico's subsidiëren mensen met hoge risico's. Zonder een dergelijke herverdeling kunnen individuen met lage risico's een adequaat verzekeringsstelsel mislopen en zelf te maken krijgen met een gebrek aan welvaart (Vandenbroucke 2020). Herverdeling daarentegen is gericht op het (meer) systematisch bestrijden van de ongelijkheid die niet noodzakelijk uit één reden of crisis te herleiden is. De impliciete manier waarop respondenten naar Europese solidariteit kijken, en die beter aansluit bij de ene of de andere conceptualisatie van solidariteit (herverdeling of risicoverdeling), is van belang voor de beweegredenen voor en randvoorwaarden aan Europese solidariteit die we belichten in volgende hoofdstukken.

### **2.2.2 Onderscheid naar groepen in beleid roept ongemak op**

Een terugkomend aspect in de voorbeelden van solidariteit georganiseerd door de overheid is dat deze expliciet aandacht hebben voor de verschillen tussen mensen. Volgens een respondent werd in het nationaal COVID-19-vaccinatiebeleid bijvoorbeeld 'een heel duidelijk onderscheid gemaakt in leeftijd'. Sommige respondenten dichten de Nederlandse overheid een rol toe om onderscheid te maken naar groepen. Bijvoorbeeld door deze verschillen aan te kaarten in het Europese beleidsvormingsproces of door in Nederlands beleid rekening te houden met de mogelijke gevolgen voor deze groepen. Een ondervraagde benoemt hier de gasprijzen als casus waarbij de overheid zal moeten beslissen: 'Wie ga je dan het meest compenseren om de koopkracht in orde te houden?'

Anderzijds ervaren sommige respondenten het maken van onderscheid tussen groepen eveneens als een afbreuk van solidariteit. Bijvoorbeeld omdat ze zien dat sommige groepen toegang krijgen tot een sociale huurwoning of een gemeentelijke voorziening, en andere groepen niet (zie § 5.3.4). Hier maken ze onderscheid tussen 'het systeem' dat als niet solidair wordt ervaren, en de ontvangers, 'mensen [...] die mensen er niks aan kunnen doen'. Het onderscheid naar groepen (in beleid) roept ongemak op in ons onderzoek, omdat we merken dat de ondervraagden groepsvorming of het spreken over mensen in termen van groepen uit de weg gaan. De respondenten lijken veelal te vermijden om expliciet te spreken over 'wij' en vanuit de positie van een groepslid. Ze proberen meestal bewust om te gaan met het gevaar van uitsluiting van bepaalde groepen. Dat is ook iets waarvan het merendeel uitdrukkelijk afstand neemt en als een negatief fenomeen zien. Daardoor is het niet altijd duidelijk vanuit welke groepspositie de ondervraagden over solidariteit praten. Bijvoorbeeld: wanneer respondenten 'wij' zeggen, bedoelen ze soms 'wij als Nederlanders' en soms 'de burgers van de EU-lidstaten'. Ze wisselen in de gesprekken naadloos tussen leden van de Nederlandse bevolking en burgers van Europese landen, met uitzondering van de respondenten die met veel scepticisme naar de EU kijken. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de opvattingen van de respondenten over de EU.

### 2.2.3 Risicoverdeling is niet eenvoudig te herkennen als solidariteit

Een georganiseerd systeem, zoals het betalen van belastingen, kan lastig zijn om te herkennen als een vorm van solidariteit. Een respondent vindt bijvoorbeeld: ‘we betalen belastingen, dus technisch gezien deel je ook’. Solidariteit vindt hier ‘onbewust’ plaats. In tegenstelling tot het delen van middelen zoals vaccins, is er bij de ondervraagden twijfel over of het geven van wapens een vorm van solidariteit is. Ook over de sancties voor Rusland spreken ze met aarzeling. Dit heeft volgens een van hen te maken met een ogenschijnlijk verschil tussen solidariteit en sancties in hun doelstelling – terwijl solidariteit is gericht op helpen, hebben sancties tot doel het negatief raken van een land. Vooral wanneer het gaat om het zien van Europese solidariteit als risicoverdeling, is niet eenvoudig te duiden waarom sommige respondenten dit als een vorm van solidariteit herkennen en anderen überhaupt niet.

Solidariteit is eveneens niet altijd vanzelfsprekend: een substantieel gedeelte van de deelnemers aan ons onderzoek ervaart een gebrek aan of een beperkte mate van solidariteit. Een van hen geeft bijvoorbeeld aan: ‘De politiek vind ik [...] niet erg solidair en empathisch.’ Dit is volgens een andere respondent het gevolg van het handelen van ‘*people who rule the country*’ en ‘*the politicians*’. Het ervaren gebrek aan of een beperkte mate van solidariteit verwoorden ze als kritiek op de overheid en de samenleving. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de respondenten aangeven dat zij of andere mensen in Nederland ‘het niet redden’ en verwachten dat de overheid dit kan veranderen. Hier wordt de normatieve lading van het concept solidariteit zichtbaar, dat het voorstelt als een goed en wenselijk fenomeen – ‘iets dat we zouden moeten willen, zelfs als we dat eigenlijk niet willen’ (Burelli en Camboni 2023). Dit normatieve uitgangspunt betreft opvattingen over wat een rechtvaardige samenleving is (Tinga en Verbraak 2000) en welke (her)verdeling van rechten en plichten ten gunste komt van iedereen in de samenleving (Olsen 2017).

Het ervaren gebrek aan of een beperkte mate van solidariteit is er ook wanneer de respondenten over Europese solidariteit spreken. Een persoon in de casus oorlog beschrijft dit sentiment op het betreffende beleid als volgt: ‘Ik ben bang dat het gevoel van Jan met de pet over de Europese Unie niet altijd een gevoel van solidariteit is.’ Een ander wijst op het ervaren gebrek aan solidariteit in de samenleving: ‘De solidariteit in Europa, ik denk toch dat als het er echt op aankomt, we toch nog steeds te individualistisch zijn.’ Deze opvattingen duiden erop dat er zowel zorgen als verlangens bestaan bij de respondenten als het gaat om het ervaren gebrek aan of een beperkte mate van Europese solidariteit. Hier schrijven we meer over in de volgende hoofdstukken.

### 2.2.4 Geen consensus over coördinatie en samenwerking

Samenwerking in de vorm van het zoeken naar gezamenlijke oplossingen en besluitvorming zien de respondenten eveneens als een vorm van Europese solidariteit. Bijvoorbeeld verwoordt door een ondervraagde in de casus oorlog als: ‘Ze [EU-landen] kunnen veel meer geld besparen en elkaar eigenlijk veel beter beschermen als ze gewoon samenwerken.’ Een ander spreekt over Europese solidariteit als ‘samen beter willen worden’. Een gedeelte van de respondenten geeft aan dat er tijdens de pandemie samenwerking op medisch vlak was door het beschikbaar stellen van medische hulpmiddelen, het verlenen van zorg of het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek naar het coronavirus. Zowel in dit onderzoek als in de literatuur over solidariteit is er enige consensus dat solidariteit een onmisbare voorwaarde is voor het dienen van collectieve belangen in een samenleving (Van Oorschot en Komter 1998). Echter, niet iedereen ziet samenwerking in de EU als onderdeel van (Europese) solidariteit. Een respondent verwoordt het met ‘gewoon afspraken maken’. De deelnemers gebruiken hiernaast woorden die wijzen op (het gebrek aan) het samenzijn, bijvoorbeeld met ‘een gebrek aan eenheid’.

Termen als samenwerking en gemeenschapsvorming krijgen eveneens een andere duiding als het over samenwerking tussen landen gaat. ‘Samen tussen mensen’ betekent voor respondenten vooral een gevoel van herkenning en verbondenheid. ‘Samen tussen landen’ beschrijven ze meer transactioneel: wat is ons gezamenlijke probleem, hoe kunnen we dit oplossen en wat levert het ons op? (vgl. Pornschlegel 2021). ‘Samen tussen mensen’ sluit volgens de ondervraagden beter aan bij solidariteit georganiseerd door burgers en in mindere mate bij solidariteit georganiseerd door de overheid. De normatieve lading van het concept is eveneens zichtbaarder wanneer respondenten spreken over Europese solidariteit georganiseerd door burgers (bv. geld- en goederendonaties van burgers voor mensen in het buitenland), ten opzichte van Europese solidariteit georganiseerd door het overheidsbeleid.



### 2.2.5 *Twijfels over politieke toezeggingen als uiting van solidariteit*

Het herkennen van een hulpbehoefte of een vervelende situatie voor anderen kan gezien worden als een vorm van solidariteit. De deelnemers aan ons onderzoek stellen echter ter discussie of dit wel solidariteit is. Een concreet voorbeeld vormt het steun betuigen aan zorgpersoneel tijdens de coronapandemie. Of het planten van zonnebloemzaadjes voor ‘mensen uit Oekraïne, [...] het land van de zonnebloemen’, als ‘troostend gebaar naar de mensen uit Oekraïne die zonnebloemen hier in Nederland zouden zien’.

Soms herkennen Nederlandse politieke functionarissen een probleem en spreken steun uit voor een specifieke kwestie in de Europese politiek. Dit ziet een gedeelte van de respondenten als solidariteit als wijze van handelen door de overheid. Ondervraagd in een focusgroep reflecteren bijvoorbeeld op een uitspraak van de Nederlandse premier Rutte waarin hij zich positief uitte over het eventuele Oekraïense EU-lidmaatschap in de toekomst. Deze respondenten redeneren dat je politieke steun of druk uitoefenen als een vorm van solidariteit kunt zien, maar er klinken ook twijfels door. Die gaan over welke gevolgen deze politieke steun voor Oekraïne kan hebben voor de veiligheid van Nederland. Ondanks dat de deelnemers in dit voorbeeld risicoverdeling herkennen, aarzelen ze in het gesprek eveneens over of politieke toezeggingen wel een vorm van solidariteit zijn. Anderen formuleren politieke toezeggingen vanuit de EU als een afbreuk aan solidariteit, omdat er sprake is van (alleen) woorden in plaats van daden. Een persoon antwoordt op de vraag of het agenderen van Oekraïense kandidaat-lidmaatschap een voorbeeld is van Europese solidariteit: ‘Nee, ik vind dat meer een worst voorhouden.’ Net als bij coördinatie en samenwerking tussen landen, twijfelen respondenten dus ook of politieke toezeggingen een vorm van (Europese) solidariteit zijn.

### 2.2.6 *Niet iedereen herkent bescherming van sociale rechten als solidariteit*

Respondenten uit EU-landen die in Nederland werken als arbeidsmigrant benoemen coördinatie en samenwerking als voorbeelden van Europese solidariteit. Hiernaast vinden ze de bescherming van de sociale rechten van EU-burgers in een andere lidstaat een voorbeeld van Europese solidariteit. Een respondent bijvoorbeeld die wordt bevraagd wat Europese solidariteit voor haar betekent, antwoordt: ‘Ik denk aan de EU.’ Om hier vervolgens aan toe te voegen dat ‘makkelijk werk vinden in andere landen’ en de ‘vrijheid om te bewegen’ dit ook is. Andere respondenten noemen eveneens de mogelijkheid om te kunnen wonen en werken in Nederland als voorbeelden van Europese solidariteit. Een van hen wijst specifiek naar het feit dat mensen uit derde landen (buiten de EU), met wettelijke beperkingen te maken krijgen als zij in Nederland willen wonen en werken. De bescherming van sociale rechten benoemt deze groep respondenten tijdens de verkenning van het onderwerp op eigen initiatief als een voorbeeld van Europese solidariteit. Hier staat tegenover dat andere respondenten alleen wanneer zij vragen krijgen over de beleidsmaatregelen rondom de werk- en woonomstandigheden van grensoverschrijdende seizoenarbeiders in EU-lidstaten (zie § 1.5), reflecteren op de bescherming van de sociale rechten tijdens de coronapandemie (zie § 4.6.1),

## 2.3 Solidariteit omtrent grensoverschrijdende kwesties voelt soms opgelegd

De respondenten merken op dat solidariteit georganiseerd door de overheid een verplicht karakter heeft en dat burgers niet zelf kunnen kiezen of ze eraan meedoen. Een ondervraagde benoemt dat men bij ‘verplichte verzekeringen [...] gedwongen is om solidair te zijn’. Een ander vindt ‘de verplichting om een zorgverzekering te hebben’ voor mensen onder het bestaansminimum een voorbeeld van door de overheid opgelegde solidariteit. Ook over Europese solidariteit zegt een respondent bijvoorbeeld dat dat ‘opgelegd en onvoorspelbaar’ kan voelen. Een ander ervaart Europese solidariteit ‘als los zand’. Als de gespreksleider doorvraagt op dit sentiment in een focusgroep, antwoordt een deelnemer dat hij moeite heeft om te begrijpen waarom er ‘zoals nu met Rusland’ wel solidariteit is, terwijl dat er niet lijkt te zijn als het gaat om andere internationale gebeurtenissen of ontwikkelingen. Iemand anders in dezelfde focusgroep geeft aan dat zij het gevoel heeft dat zij niet ‘zelf inspraak’ heeft over de besluiten die de nationale of Europese overheid neemt over de Oekraïne-oorlog. Ze benadrukt dat ze desalniettemin positief is over solidariteit met Oekraïne. Hier merken we eveneens op dat de respondenten vooral de logica van risicoverdeling bij grensoverschrijdende kwesties niet altijd goed overzien of begrijpen.

Opvallend tijdens deze gesprekken is dat volgens sommige respondenten de sancties tegen Rusland niet per definitie een vorm van (Europese) solidariteit zijn. Een van hen herkent 'de afkondiging van sancties tegen Rusland' als voorbeeld van Europese solidariteit in relatie tot de Oekraïne-oorlog, vanwege het doel om samen een 'blok te vormen' en 'het lijden van de Oekraïense burgers zo min mogelijk te maken'. Echter, deze respondent twijfelt over de intenties van beleid dat 'besluiten en politiek gekrakeel in één doosje' in een 'leuk cadeaupapiertje' verpakt. Deze persoon evalueert ten slotte dat de sancties tegen Rusland geen Europese solidariteit zijn, 'omdat zowel de Oekraïense als de Europese burger er totaal niet mee geholpen zijn'.

Andere deelnemers aan ons onderzoek wijzen op het ervaren verschil tussen de wijze waarop mensen spreken over solidariteit en de eigen afweging of iets solidair is. Dit heeft volgens een respondent te maken met de lasten die vooral landen zelf dragen als gevolg van gezamenlijke Europese besluiten: 'als het gaat om daadwerkelijke steun, dan komt dat toch vooral van de individuele landen'. Meerdere ondervraagden wijzen hiernaast op de discrepantie tussen de toezeggingen om COVID-19-vaccins te delen met andere landen en de daadwerkelijke gerealiseerde herverdeling. Ook over de verdeling van de opvang van Oekraïense vluchtelingen zijn twijfels. Zo geeft een persoon aan dat wanneer het aanmanen tot solidariteit door de EU geen wezenlijke, materiële gevolgen heeft, het 'heel makkelijk is [om te] roepen, maar dat de acties onderling dat nog niet helemaal bevestigen.' Volgens de respondenten is het dus van belang welke intenties beleidsmakers hebben, op welke manier zij handelen, wat de uitkomsten zijn van dit beleid, en of de intenties en uitkomsten met elkaar in overeenstemming zijn (zie § 3.4.2).

### **2.3.1 Beperkte kennis over en interesse in Europees beleid**

De kennis van de respondenten over internationale kwesties en (Europees) beleid vormt een bouwsteen van hun beeld van de Europese solidariteit. Deze kennis betreft de beelden die zij hebben van Nederland, de nationale overheid, de EU als overheidsinstituut en van andere landen. Het publieke debat en discours over internationale kwesties en (Europees) beleid speelt een aanzienlijke rol in hoe de ondervraagden naar Europese solidariteit kijken. De berichtgeving in de media over geld en andere materiële hulpmiddelen die overheden beschikbaar stellen aan andere landen is de meest voorkomende manier waarop de respondenten informatie over het onderwerp tegenkomen. Ze wijzen met regelmaat naar wat ze hebben gezien, gelezen en gehoord in verschillende typen media. Een ondervraagde zegt bijvoorbeeld: 'Ik volg de media en [...] het nieuws.' Deze persoon hoorde daarin 'dat bepaalde Europese landen Oekraïne ondersteunen en [...] helpen' (getolkt). In hoofdstuk 3 belichten we de manier waarop de kennis van de respondenten over internationale kwesties en Europees beleid een voorwaarde vormen voor hun steun van Europese solidariteit.

In een substantieel aantal gesprekken geven respondenten aan dat hun kennis over en interesse in Europees beleid beperkt is. Hierdoor is voor sommigen Europese solidariteit niet eenvoudig te herkennen. Een ondervraagde vertelt bijvoorbeeld dat zij alleen de nationale politiek volgt: 'Hoe dat zit weet ik niet, nee. Ik weet het alleen van hier zeg maar.' Ook is er twijfel over de onderbouwing van Europese solidariteit in het Nederlandse en het EU-buitenlandbeleid. Een persoon die benadrukt dat hij niet pro-Russisch is, vindt bijvoorbeeld dat de 'solidariteit die er nu is, te veel is gebaseerd op aannames en het luchtledige'. Hij vindt dat er te weinig aandacht is voor een totaalbeeld van de Nederlandse overheid, dat burgers kan helpen bij het bepalen van een standpunt over het Europees beleid gericht op solidariteit met Oekraïne. Het beperkte zicht op internationale kwesties en (Europees) beleid draagt bij aan de moeite die sommige respondenten ervaren als het gaat om hun gedachtevorming over Europese solidariteit. Daardoor karakteriseren voorzichtigheid en twijfel de manier waarop zij spreken over het onderwerp.

### **2.3.2 Onduidelijkheid over de rol van de Nederlandse en Europese overheid**

Naast het hebben van mogelijk beperkte kennis over Europees beleid, ervaren de respondenten ook onduidelijkheid over de rol van de Nederlandse en Europese overheid (vgl. Hartevelt et al. 2013). Soms maken de deelnemers wel een onderscheid tussen deze overheden, bijvoorbeeld wanneer een van hen de agenderende taak van de Nederlandse overheid aanziet voor de Europese overheid. Een andere respondent zegt dat Nederlandse politici 'wel in de EU [kunnen] benoemen dat mensen het bij ons lastig hebben', en daarbij aangeven: 'volgens mij moeten we hier wat mee'.

Veelal is het echter niet eenvoudig om onderscheid te maken tussen wat de respondenten bedoelen met wat de overheid in Nederland doet en wat er gebeurt in de EU. Een van hen, die veel meekreeg van de overheids campagne over de coronapandemie op televisie en billboards, geeft aan dat hij daarbij vooral aan de Nederlandse overheid dacht. Vervolgens voegt hij hieraan toe: 'Ik weet niet wat de Europese overheid heeft gedaan qua solidariteit.' Over de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne zegt een ondervraagde dat zowel voor hem als voor de anderen in zijn focusgroep niet duidelijk is wat Nederland en wat de EU doet. Dat de respondenten vaak niet goed weten of maatregelen op nationaal of Europees niveau zijn opgesteld, sluit aan bij eerder onderzoek naar de publieke opinie over de EU (vgl. Dekker en Den Ridder 2019).

Daarnaast komt uit ons onderzoek naar voren dat er twijfel is of burgers voldoende kijk (kunnen) hebben op besluitvorming en de gevolgen van Europees beleid. Dat dit beleid soms lastig zichtbaar is voor respondenten blijkt ook wanneer zij spreken over specifieke voorbeelden hiervan, zoals de loonsteunregelingen van de EU tijdens de coronapandemie. Een deelnemer denkt na over waarom dit beleid niet vanzelfsprekend zichtbaar is en maakt hierbij onderscheid tussen burgers en beleidsmakers. Over het gezamenlijk optreden van de EU tijdens de oorlog in Oekraïne, en het wel of niet beïnvloeden van de Europese solidariteit, zegt deze respondent: 'Jan met de pet heeft vaak helemaal geen inzicht in' het Europees beleid, terwijl 'gemeentebesturen, provinciale besturen, landelijke besturen beter [kunnen] zien hoe bepaalde lijnen lopen'. De meerderheid van de ondervraagden kan moeilijk onderscheid maken tussen het nationaal en het Europees beleid, waardoor Europese solidariteit eveneens niet eenvoudig te herkennen is.

## 2.4 Gemeenschapsvorming bij Europese solidariteit leidt ook tot uitsluiting

Onlosmakelijk verbonden met solidariteit is het vormen van een groep, gemeenschap en een verbinding tussen (groepen) personen (Stjernø 2009). Het herkennen van groepsvorming raakt eveneens vragen over hoe mensen beslissen wie tot de groep of gemeenschap behoort, en tot wie Europese solidariteit zich richt. De respondenten maken onderscheid tussen regio's binnen Europa, bijvoorbeeld tussen Oost- en West-Europa, en tussen Europa of de EU en landen daarbuiten, zoals die in Afrika of het Midden-Oosten.

De deelnemers aan ons onderzoek spreken op drie verschillende manieren over landen. Ze personifiëren ze ('omdat ze zichzelf als land ook niet solidair opstellen'), ze praten over de regeringsleiders van landen ('alles heeft puur te maken met de overheid van het land en niet met de mensen daar'), of ze benoemen expliciet de inwoners van bepaalde landen ('[ik ben altijd] solidair met de mensen in een land'). Naast specifieke landen of regio's noemen de ondervraagden ook de volgende ontvangers van grensoverschrijdende solidariteit: 'de hele wereld', 'iedereen', 'de hele mensheid', 'gewoon elk land', 'de medemens' en 'alles wat leeft op deze aardbol'. De hele wereld tot ontvanger van solidariteit rekenen staat in de literatuur bekend als 'globale, wereldwijde' solidariteit (Tinga en Verbraak 2000: 255). Dit gaat dan veelal om het streven naar fundamentele, wereldwijde gelijkheid in de toegang tot hulpbronnen (Tinga en Verbraak 2000). Deze vorm van solidariteit sluit beter aan bij het uitgangspunt van solidariteit als herverdeling dan als risicoverdeling. Sommige respondenten vinden dat zichzelf als onderdeel van de wereld zien een streven kan zijn, maar zeggen dat dit in de praktijk niet altijd haalbaar is of niet zo ervaren wordt.

De ondervraagden kaarten op verschillende manieren aan dat groepsvorming onlosmakelijk verbonden is met zowel insluiting als uitsluiting van (groepen) mensen en landen. Een van hen verwoordt dit als 'je kan niet iedereen helpen'. Een andere respondent die werkt als arbeidsmigrant in Nederland verwijst naar een concreet voorbeeld: burgers van Europese landen die geen EU-lid zijn, zoals Servië en Bosnië, worden per definitie uitgesloten van Europese solidariteit. Het spreekwoord 'het hemd is nader dan de rok' komt bijvoorbeeld meerdere keren naar voren in de focusgroepen. Hiermee geven de respondenten aan dat zowel de fysieke als sociale afstand tot anderen uitmaakt voor de gemeenschapsvorming en dat solidariteit eerder mensen uitsluit die niet tot de familie- en vriendenkring behoren. Een respondent gebruikt dit spreekwoord om te duiden in hoeverre mensen in of uit andere landen lijken op die in Nederland uitmaakt voor de Europese solidariteit (zie § 4.5.1).

Hiernaast bestempelt een ander persoon ‘groepsvorming’ als iets dat niet alleen voor de ontvangers plaatsvindt als gevolg van solidariteit, maar ook voor de gevers. Deze respondent is zeer terughoudend met steun betuigen op sociale media voor een bepaalde groep of maatschappelijke kwestie. Want: ‘als je solidair bent met de ene groep, dan hoor je dus niet bij de andere groep’. Ze voegt toe dat men soms wel medeleven heeft of steun wil betuigen, maar dat ze er zelf voor kiest in de praktijk om haar steun te ‘verzwijgen’. Deze keuze ziet ze als ‘een stukje zelfbescherming’. Ze verwijst hierbij naar de moeite die een substantieel deel van de respondenten ervaart rondom het herkennen of aanvaarden van risicoverdeling als onderdeel van solidariteit (zie § 5.3.3). Dit maakt duidelijk dat bij Europese solidariteit, net als bij andere vormen van solidariteit zoals concrete acties van mensen, er eveneens sprake is van het in- en uitsluiten van bepaalde groepen mensen en landen. Hierover schrijven we meer in hoofdstuk 4 en 5.

## 2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk verkenden we hoe Nederlandse burgers en arbeidsmigranten uit EU-landen in Nederland solidariteit opvatten, zowel als het gaat om landgenoten als om mensen in andere landen. Dit gebeurde aan de hand van twee casussen: de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog. De verscheidenheid aan definities van solidariteit in de gesprekken laat zien dat er vier manieren zijn waarop de respondenten solidariteit opvatten: als affectieve solidariteit, als een manier van handelen, als concrete acties van mensen of politiek, of als steun (van burgers) voor de herverdeling van middelen via het overheidsbeleid. Dit sluit min of meer aan bij bestaande definities uit de literatuur (vgl. Koos 2019).

Wanneer de respondenten aan solidariteit denken gaat dit veelal om affectieve solidariteit of om concrete handelingen van burgers, zoals geld- en goederendonaties. Minder vaak denken zij aan solidariteit georganiseerd door de overheid. Dit heeft te maken met het verplichte karakter daarvan. Het is bijvoorbeeld niet voor iedereen makkelijk om verzekeringen, zoals de zorgverzekering, als een vorm van solidariteit te herkennen. Ondanks de verscheidenheid aan opvattingen in de gesprekken is het duidelijk dat voor de ondervraagden de verbinding en afhankelijkheden tussen (groepen) personen leidend is voor solidariteit (vgl. Banting en Kymlicka 2017; Lahusen en Grasso 2018; Stjernø 2009). Het is niettemin geen gemakkelijk gespreksonderwerp. Het is een abstract begrip dat ze niet dagelijks bezighoudt. Dit geldt des te meer voor grensoverschrijdende Europese solidariteit, omdat een gedeelte van de respondenten afstand ervaart tot internationale gebeurtenissen en de Europese overheid. Dit sluit aan bij andere SCP-onderzoeken die aantonen dat het voor een groep burgers moeilijk is om zich te verhouden tot internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen, of tot het Europees beleid (Dekker en Den Ridder 2019; Djundeva en Den Ridder 2021; Den Ridder et al. 2023a, 2023b).

Ons onderzoek bespreekt (Europese) solidariteit grotendeels als steun vanuit een gever naar een ontvanger. Een gever is dan bijvoorbeeld de Nederlandse overheid of zijn mensen die zich in een relatief gunstige positie bevinden. Ontvangers zijn bijvoorbeeld mensen of landen in een relatief kwetsbare positie of in een noodsituatie. Daarom is het herverdelen van hulpmiddelen (tussen landen) de dominante manier waarop de respondenten over Europese solidariteit praten. Hierbij spreken ze in mindere mate eveneens over risicodeling (vgl. Beetsma et al. 2020; Reinl 2022). Als voorbeelden waarbij herverdeling centraal staat, noemen ze de financiële hulp die EU-landen elkaar geven. Ook benoemen zij de financiële steun en middelen, zoals de levering van wapens of vaccins vanuit Nederland of de EU aan landen buiten de EU. Recente onderzoeken naar hulp tussen lidstaten focussen eveneens op het herverdelingsaspect van solidariteit (Afonso en Negash 2024; Koos en Leuffen 2020; Lahusen en Grasso 2018). Dit uitgangspunt van solidariteit verschilt van dat in onderzoeken waarin de voorkeuren van burgers over risicoverdeling tussen Europese landen centraal staan (Baute en De Ruijter 2021). Risicodeling is dan bijvoorbeeld het bundelen van financiële middelen door EU-landen voor de ontwikkeling van COVID-19-vaccins; een risicovolle onderneming, omdat die ook kan mislukken.

De respondenten in ons onderzoek noemen hiernaast coördinatie en samenwerking tussen Europese landen als voorbeeld van Europese solidariteit. Bijvoorbeeld door het bieden van zorg aan coronapatiënten uit andere landen of via de inkoop en verdeling van vaccins. Er ontstaat echter geen consensus in ons onderzoek over of dit vormen van Europese solidariteit zijn, omdat de ondervraagden verschillen

in hoeverre zij coördinatie en samenwerking tussen landen op die manier erkennen. Dit geldt eveneens voor de manier waarop ze spreken over politieke toezeggingen als uitingen van Europese solidariteit, zoals de toezeggingen van regeringsleiders over steun voor het eventuele Oekraïense EU-lidmaatschap in de toekomst. Een vorm van solidariteit die de ondervraagden maar een aantal keer noemen, is solidariteit als bescherming van de sociale rechten van EU-burgers in andere Europese landen (vgl. Baute en Meuleman 2020; Kuhn en Kamm 2019; Kuhn et al. 2020). Vooral arbeidsmigranten uit EU-landen doen uitspraken over deze manier van opvatten van de term. De verschillende manieren waarop de respondenten Europese solidariteit opvatten als coördinatie en samenwerking, verzekeringen en bescherming van sociale rechten, sluiten aan bij de diversiteit aan manieren waarop de wetenschappelijke literatuur solidariteit definieert (vgl. Gerhards et al. 2019; Koos 2019; Lahusen en Grasso 2018; Sangiovanni 2013; Stjernø 2009; Vandenbroucke 2020).

De verschillende manieren waarop mensen Europese solidariteit al dan niet opvatten, zijn van belang voor de ervaren effectiviteit van het nationaal en Europees beleid hieromtrent, maar ook voor de legitimiteit van dit beleid. Ons onderzoek laat zien dat wat politici of de media bestempelen als (Europese) solidariteit, niet altijd zo wordt opgevat door burgers. De respondenten wijzen namelijk op een discrepantie tussen de wijze waarop bijvoorbeeld politici, overheidsbestuurders of anderen in de media spreken over solidariteit en het eigen oordeel over of een bepaalde maatregel solidair is. Dit kan te maken hebben met de beperkte kennis en interesse van een gedeelte van de respondenten over internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen of over het Europees beleid in brede zin.

De ervaren onduidelijkheid over de rol van de Nederlandse en Europese overheid gaat in ons onderzoek gepaard met een twijfel of burgers voldoende zicht (kunnen) hebben op de besluitvorming en consequenties van het Europees beleid. Maar deze twijfel kan eveneens een gevolg zijn van het verschil dat de respondenten benoemen tussen de intenties van beleidsmakers, hun manier van handelen en de uitkomsten van beleid in de naam van Europese solidariteit. In hoeverre deze onderdelen bij elkaar aansluiten, bepaalt de opvattingen van burgers over Europese solidariteit. Eventuele discrepanties hiertussen kunnen zorgen voor verschillen tussen mensen in tot op welke hoogte zij solidariteit zien als het herverdelen van middelen, coördinatie en samenwerking, verzekeringen, bescherming van sociale rechten of als politieke toezegging. Of in hoeverre zij geen van deze aspecten als Europese solidariteit herkennen.

Uit ons onderzoek blijkt dat een gevoel van opgelegde Europese solidariteit kan ontstaan als mensen bepaalde maatregelen gericht op het verdelen van risico's rondom gezondheid, veiligheid of andere grensoverschrijdende thema's niet als solidariteit erkennen. Het is aannemelijk dat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de ervaren responsiviteit van beleid. Indirect kan dit eveneens impact hebben op de ervaren effectiviteit van beleid dat zich richt op het beperken van de negatieve gevolgen van grensoverschrijdende gebeurtenissen en ontwikkelingen op het leven van burgers.

## 3 Beweegredenen achter Europese solidariteit

### Kernpunten

- Bij overwegingen omtrent Europese solidariteit speelt het belang van het naleven en uitdragen van waarden in beleid. Morele plicht en verantwoordelijkheidsgevoel zijn voor een gedeelte van de respondenten redenen om (Europese) solidariteit te steunen. Een deel van de ondervraagden noemt het nastreven van rechtvaardigheid, met daarbij het eerlijkheid- en gelijkheidsprincipe als fundament, als motief voor het handelen van de Nederlandse en Europese overheid.
- Kennis en informatie over grensoverschrijdende kwesties zijn cruciaal bij het denken over Europese solidariteit. De informatievoorziening in de media, kennis over het Europees beleid en de rol van de EU blijken voorwaarden om mee te kunnen denken en praten over dit onderwerp. Zorgen over desinformatie spelen ook een rol in de manier waarop de deelnemers aan ons onderzoek denken over Europese solidariteit.
- Legitimiteit van de nationale en Europese overheid is een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Er zijn verschillende bronnen van overheidslegitimiteit die er hierbij toe doen, zoals de input voor het Europees beleid, inclusief inspraak en zeggenschap van burgers. Ook gaat het om besluitvormingsprocessen omtrent grensoverschrijdende kwesties, waaronder de kwaliteit van de regels en procedures bij de Europese besluitvorming en de transparantie en verantwoording van het beleid. Tot slot spelen de resultaten van het beleid een rol, waarbij het ook gaat om de effectiviteit en efficiëntie hiervan.

### 3.1 De rol van de gevers van Europese solidariteit

In dit hoofdstuk verkennen we waarom inwoners van Nederland, Nederlandse burgers en arbeidsmigranten uit andere EU-landen, solidair willen zijn met andere landen en de mensen daar. Ook onderzoeken we welke randvoorwaarden zij stellen aan Europese solidariteit. Hierbij focussen we op de gever van solidariteit. Dit doen we vanwege de dominante manier waarop de respondenten naar het onderwerp kijken, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Daarbij gaat het om solidariteit als een herverdeling van hulpmiddelen en in beperktere mate om de risico's die de gever loopt. Het betreft dan bijvoorbeeld Nederland of de EU als gever aan één of meerdere ontvangende landen binnen of buiten de EU (zie § 2.2.1).

De respondenten in ons onderzoek redeneren vooral vanuit de positie van gevers als ze spreken over Europese solidariteit. Als privépersoon, als burger van Nederland of van een andere EU-lidstaat, of als Europees of wereldburger. Kennis over de bereidheid van mensen om zelf bij te dragen aan het collectief belang is immers van grote waarde voor het vormgeven van een sociaal en economisch beleid in tijden van veelvoudige grensoverschrijdende crises. Bij solidariteit georganiseerd door de Nederlandse of Europese overheid verkennen we de redenen die de ondervraagden toeschrijven aan het handelen van de eigen nationale overheid, de Europese overheid of de overheidsbestuurders die zij als meer of minder solidair ervaren.<sup>15</sup> De coronapandemie en de Oekraïne-oorlog gebruiken we als ondersteunende casussen om de motieven en voorwaarden voor Europese solidariteit te verkennen.

<sup>15</sup> Motieven voor grensoverschrijdende solidariteit destilleren we in dit en latere hoofdstukken uit de focusgroepen en interviews. Dat doen we wanneer de respondenten aangeven dat zij naar meer grensoverschrijdende solidariteit verlangen of dit als een wenselijk maatschappelijk fenomeen zien. Hiernaast onderzoeken we in dit hoofdstuk waarom inwoners van Nederland (Nederlandse burgers en arbeidsmigranten uit andere EU-landen) in sommige gevallen niet solidair willen zijn met mensen in andere landen, in de EU of daarbuiten. Wanneer de ondervraagden uitleggen waarom zij zich niet verbonden voelen met anderen, geen solidair gedrag willen tonen of bepaald overheidsbeleid dat hulpmiddelen (her)verdeelt niet steunen, schrijven we over drempels voor grensoverschrijdende solidariteit. Hiermee verkennen we de grenzen die de respondenten hieraan stellen. We onderzoeken op basis van hun uitspraken eveneens de voorwaarden voor grensoverschrijdende solidariteit als het gaat om bijvoorbeeld de spanning tussen verschillende belangen.

Drie thema's kwamen naar voren uit de focusgroepen en interviews:

- het naleven en uitdragen van waarden;
- kennis en informatie over grensoverschrijdende gebeurtenissen en kwesties;
- de legitimiteit van de nationale overheid en de EU.

In de conclusie van dit hoofdstuk leggen we de motieven en voorwaarden uit de focusgroepen en interviews ten aanzien van grensoverschrijdende solidariteit naast de inzichten over de motieven die we hebben verkend in het rapport *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie* (Hoefman et al. 2023).

## 3.2 Het belang van het naleven en uitdragen van waarden

### 3.2.1 Morele plicht en verantwoordelijkheidsgevoel

Een deel van de respondenten ziet solidariteit als vanzelfsprekend. Voor hen is het de enige mogelijke manier van handelen in een situatie waarbij een ander in nood is, ook als het gaat om mensen in andere landen. Een van hen verwoordt dit als: 'Ik kan niet zeggen dat het mijn plicht is, maar ik vind dat wel.' Het voelen van een morele plicht is een motief voor Europese solidariteit die voortkomt uit opvattingen over nood, religie of verantwoordelijkheid. Een ondervraagde die geld en goederen doneert aan Oekraïense oorlogsslachtoffers en vrijwilligerswerk verricht, noemt zijn levensbeschouwing een leidend motief. Ook al vindt hij zichzelf 'een gelovige agnost', 'heb je naasten lief als jezelf' voelt voor hem als een opdracht. Een andere respondent geeft aan dat hulpbereidheid een 'grondbeginsel' is, 'een kwestie van normen en waarden'. Hierbij zou het volgens deze ondervraagde niet moeten uitmaken wie in nood is, want 'je helpt iedereen, ongeacht afkomst, overtuiging en dat soort dingen'. In deze voorbeelden is het opvallend dat de respondenten een herverdeling van hulpmiddelen aanvaardden vanuit een morele overtuiging, die aansluit bij het normatieve uitgangspunt van solidariteit als een maatschappelijk wenselijk fenomeen.

Morele plicht noemt men vaker in de context van goederendonaties van burgers voor mensen in andere landen. Dit in tegenstelling tot bij solidariteit georganiseerd door de overheid. Toch blijkt wat een van de respondenten de 'goedheid van mensen in Europa' noemt, een leidend motief bij solidariteit georganiseerd door de Nederlandse en Europese overheid voor Oekraïense vluchtelingen en oorlogsslachtoffers. Een deelnemer aan ons onderzoek is er bijvoorbeeld van overtuigd 'dat er geen Europees land in de wereld is dat Oekraïne niet zou moeten helpen' (getolkt). Voor hem is de financiële hulp van de EU de juiste wijze van handelen. 'Op een humane manier' vluchtelingen opvangen bestempelen sommige respondenten eveneens als een essentiële vorm van solidariteit. Hiernaast noemen ze verantwoordelijkheidsgevoel expliciet als motief voor solidariteit door de Nederlandse overheid. Een respondent wijst hierbij op het relatief hogere welvaartsniveau in Nederland ten opzichte van Oekraïne als reden om vluchtelingen op te vangen. 'Het is een heel ander niveau van welvaart dan in Oekraïne. Dit is Nederland en daar hebben we [...] de verantwoordelijkheid voor te nemen.'

Bij het verdelen van COVID-19-vaccins onder landen buiten Europa opperen sommige respondenten dat EU-landen meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor minder welvarende landen. Een van hen verwoordt dit als: 'Because we are rich, we have a lot of money.' Uit de voorbeelden hiervoor komt naar voren dat de respondenten de herverdeling van hulpmiddelen door de overheid aanvaardden vanuit een morele overtuiging. Dit sluit eveneens aan bij het normatieve uitgangspunt van solidariteit: het gaat om opvattingen over het (her)verdelen van rechten en plichten, zodat die ten gunste komen van iedereen in een samenleving of gemeenschap (Olsen 2017).

De deelnemers aan ons onderzoek spreken over het handelen vanuit een morele plicht als alternatief voor het handelen in het eigen belang. Ze hebben het dan bijvoorbeeld over het beschikbaar maken van ziekenhuisbedden in Duitsland voor Nederlandse patiënten tijdens de coronapandemie. Voor een respondent draaide dit om een gevoel van verantwoordelijkheid richting andere landen in nood, en ging het niet om handelen in het eigen belang. Deze wijze van handelen beschrijft de wetenschappelijke literatuur als altruïsme, waarbij men een bepaalde norm van goedheid of moraliteit naleeft. Altruïsme en moraliteit

worden vaak als tegenhangers van eigenbelang beschouwd (Batson et al. 2015).<sup>16</sup> Elster (2006) beschrijft altruïstische motieven als de bereidheid om het eigen (materiële) welzijn in te leveren om de toestand van een ander te verbeteren.

Sommige respondenten geven echter aan dat zij geen verantwoordelijkheid voelen om andere mensen te helpen wanneer het internationale kwesties betreft. Solidariteit zien ze dan niet alleen als een kwestie van het eigen kunnen, maar vooral van in actie willen komen. De deelnemers noemen een ervaren gebrek aan geld, tijd en andere typen hulpmiddelen en vaardigheden als beperkte mogelijkheden om anderen te helpen. De perceptie dat er al andere hulpgevers zijn speelt eveneens een belemmerende rol. Zoals verwoord door een respondent: 'Mijn medeleven [is] niet echt meer zozeer nodig [...], nu ik merk dat er heel veel steun en hulp is' (casus oorlog). Grensoverschrijdende solidariteit kan hiernaast te moeilijk en tijdrovend lijken. 'Dit is best veel tijd en veel energie', aldus een van de ondervraagden. Of het brengt te grote risico's met zich mee. Een persoon geeft bijvoorbeeld aan dat hij overwoog om naar Oekraïne te reizen om 'mee te vechten', maar toch had besloten zijn leven er niet voor te 'riskeren'. Uit deze voorbeelden komt het belang van een verantwoordelijkheidsindeling tussen burgers en de overheid naar voren. De manier waarop mensen kijken naar wie aan zet is bij grensoverschrijdende kwesties – de overheid, burgers of allebei – speelt dus een rol bij hoe ze denken over Europese solidariteit.

Volgens een andere definitie van altruïsme is het belangrijk om te weten waar de motivatie om anderen te helpen vandaan komt, omdat je het niet alleen als het tegenovergestelde van eigenbelang kunt opvatten. Een motief kan dan ook altruïstisch zijn wanneer je door het helpen van anderen eveneens jezelf bevoordeelt (zie Batson et al. 2015). Een gedeelte van de respondenten heeft het hierbij over het gelukzalige gevoel dat mensen ervaren wanneer zij anderen, bijvoorbeeld Oekraïense oorlogsslachtoffers en vluchtelingen, helpen. Een van hen geeft aan dat zij 'het wel heel fijn' vindt 'om iemand een plezier te kunnen doen'. Maar er zijn ook respondenten die dit soort motieven als een teken van eigenbelang zien in plaats van altruïsme. Zo vindt iemand dat men bij solidariteit zelf iets moet inleveren. Deze persoon is daarom kritisch over de geld- en goederendonaties van burgers en de overheid voor Oekraïne. De beleidsmaatregelen voor steun aan het land zouden nauwelijks bijdragen aan de levenssituatie van Oekraïense oorlogsslachtoffers en vluchtelingen. 'Ons land zelf' heeft het meeste gehad aan deze maatregelen, aldus deze persoon.

Enkele andere respondenten benoemen het gelukzalige gevoel dat mensen ervaren wanneer zij iemand helpen, om aan te geven dat eigenbelang een onmiskenbaar onderdeel van solidariteit is. Zo zegt een van: *'solidarity has a very big component of selfishness and self-reward'*, wanneer het gaat om solidariteit georganiseerd door de Nederlandse en Europese overheid. Dit raakt de manier waarop de deelnemers naar de belangenafwegingen kijken van deze overheden (zie § 5.3.1).

### 3.2.2 Twee fundamentele van rechtvaardigheid: eerlijkheid en gelijkheid

Het naleven van het eerlijkheid- en gelijkheidsprincipe benoemt een gedeelte van de respondenten als motief voor het handelen van de Nederlandse en Europese overheid, vooral tijdens de coronapandemie. Het aanschaffen van dezelfde COVID-19-vaccins in alle EU-landen ervaart een ondervraagde als rechtvaardig, omdat er zo 'gelijkheid is aan vaccinaties'. De gezamenlijke inkoop vindt een ander ook rechtvaardig, omdat dit leidde tot een gelijke toegang tot vaccins in de lidstaten. Deze respondent stelt een retorische vraag aan de interviewer om dit punt toe te lichten: 'Want waarom hebben wij meer recht [op vaccins] dan een ander?' Deze twee voorbeelden illustreren het eerste leidende principe achter rechtvaardigheid, met name dat van kansgelijkheid (Rawls 1999).

De gezamenlijke inkoop van COVID-19-vaccins ervaart een gedeelte van de respondenten eveneens als eerlijk, omdat de inkoop niet alleen uit financieel belang van de lidstaten werd opgezet. Volgens een van hen kwam het streven naar gelijkheid bij de inkoop en verdeling van vaccins boven op het bedienen

<sup>16</sup> Volgens Batson et al. (2015) beschrijft de literatuur altruïsme op drie verschillende manieren. Ten eerste gaat het om pro sociaal gedrag gericht op het helpen van anderen en waar de ontvanger beter van wordt. Deze definitie komt in de beurt van solidariteit. Daarom richten we ons in de analyse op de twee andere betekenissen van altruïsme, waarbij de focus ligt op altruïstische motieven in plaats van altruïstisch (pro sociaal) gedrag.



van het eigenbelang. De welvarende Europese landen toonden hierbij namelijk solidariteit met minder welvarende lidstaten. Als andere reden waarom de verdeling van de vaccins eerlijk is, benoemt een andere ondervraagde dat de welvaartsverschillen tussen EU-landen anders konden leiden tot verschillen in de toegang tot vaccins. De gezamenlijke inkoop hielp dat te voorkomen. Een persoon verwoordt dit als volgt: ‘anders zou Duitsland sneller een vaccin krijgen’ dan landen zoals ‘Portugal [...] of Griekenland’. Dit illustreert het tweede leidende principe achter rechtvaardigheid, namelijk het verschilbeginsel (Rawls 1999). *Het difference principle* gaat ervan uit dat sociale en economische ongelijkheden in een samenleving zo ingericht moeten worden dat ze het grootste voordeel opleveren voor de minst bevoorrechtten. Deze voorbeelden laten zien dat hoe mensen een rechtvaardige samenleving definiëren een cruciale rol speelt bij hun overwegingen rondom solidariteit met andere landen – als het begrip wordt opgevat als een herverdeling van hulpmiddelen (Tinga en Verbraak 2000).

Ook wanneer het gaat om solidariteit tussen Europese landen als bescherming van sociale rechten, benoemen enkele deelnemers het naleven van het gelijkheidsprincipe. Bijvoorbeeld bij het beschermen van de gezondheid van buitenlandse werknemers in Nederland tijdens de coronapandemie. Volgens een respondent die achterdochtig is over de intenties van de Nederlandse en Europese overheid, was het naleven van het gelijkheidsprincipe een leidend motief achter de oproep van de EU voor de bescherming van de gezondheid van grensoverschrijdende werkers en seizoenarbeiders. De verwachtingen van de lidstaten over wederkerigheid of het bedienen van het eigenbelang waren volgens deze ondervraagde niet belangrijker dan het naleven van het gelijkheidsprincipe (zie § 4.6.1). Een ander benadrukt dat het belangrijk is dat arbeidsmigranten gelijke rechten hebben en op dezelfde manier worden behandeld als Nederlanders. ‘Ze zijn er nu eenmaal. Dan horen ze dezelfde normen en waarden te krijgen als ik, of m’n buurman of buurvrouw zeg maar’, aldus deze ondervraagde.

Het naleven en uitdragen van het gelijkheidsprincipe als een fundament van rechtvaardigheid is dus een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit als bescherming van sociale rechten. Dit belichten we wanneer we de legitimiteit van de nationale en Europese overheid als een voorwaarde voor deze steun behandelen (zie § 3.4.2). Hiernaast belichten we de manier waarop rechtvaardigheid daarbij een rol speelt in de context van het naleven van universele mensenrechten. Dat gebeurt als we het overtreden van rechtstatelijke beginselen, mensenrechten, democratische waarden en de schending van het internationaal en het humanitair oorlogsrecht bespreken als motieven om niet solidair te zijn (zie § 4.4.4).

### 3.3 Kennis en informatie over grensoverschrijdende kwesties

Een substantieel gedeelte van de respondenten stelt dat het beschikken over de juiste informatie en voldoende kennis over grensoverschrijdende gebeurtenissen en kwesties belangrijke voorwaarden zijn voor het steunen van Europese solidariteit. Voordat we hierop ingaan, reflecteren we op de rol die herkenning en nadenken over problemen van anderen spelen als motieven voor solidariteit. Als iemand de problemen van anderen niet herkent, is er überhaupt geen medeleven of kans voor het tonen van (affectieve) solidariteit (zie Batson et al. 2015). Volgens een respondent kwam het verbonden voelen met inwoners van andere landen tijdens de coronapandemie bijvoorbeeld doordat mensen ‘begrip [hadden] voor de situatie’, want ‘de hele wereld’ maakte hetzelfde mee. Een andere ondervraagde is van mening dat dit ook geldt als mensen niet hetzelfde meemaken, maar het inlevingsvermogen hebben om problemen van anderen te herkennen. Er is dan de mogelijkheid om na te denken over solidariteit met andere landen. Enkele respondenten geven aan dat zij problemen van mensen in andere landen herkennen, doordat zij direct, persoonlijk contact hebben met personen in het buitenland. Iemand voelt zich bijvoorbeeld ‘heel verbonden’ met mensen in andere landen, omdat zij mensen ‘in heel veel landen’ kent via haar werk.

Het hiervoor genoemde voorbeeld illustreert de zogenoemde ‘contacthypothese’ (zie Ciornei en Recchi 2017; Kuhn 2015). Deze hypothese beweert dat contact tussen leden van verschillende groepen vooroordelen over die groepen kan laten afnemen, of in sommige gevallen juist verder kan laten groeien.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Psycholoog Gordon Allport ontwikkelde de contacthypothese in de jaren vijftig om uit te leggen hoe contact tussen leden van verschillende groepen vooroordelen over die groepen weg kan nemen, of in sommige gevallen juist verder kan laten groeien (voor de geschiedenis en toepassing van de contacttheorie, zie Pettigrew en Tropp (2005)).

Contact en herkenning zijn van belang bij het ervaren van culturele overeenkomsten tussen landen en kunnen een motief voor Europese solidariteit zijn (zie § 4.5.1). Maar in ons onderzoek blijkt de rol van internationaal reizen (bv. voor studie, werk of toerisme) beperkt als motief voor het steunen van grensoverschrijdende solidariteit georganiseerd door de overheid. Een uitzondering vormen de opvattingen van arbeidsmigranten uit EU-landen. Dat is opvallend, vanwege het belang dat de wetenschappelijke literatuur hecht aan kosmopolitische waarden en transnationale ervaringen als motief voor (het steunen van) Europese solidariteit (Bauhr en Charron 2021; Bechtel et al. 2014; Kleider en Stoeckel 2019; Kuhn et al. 2018).<sup>18</sup>

### 3.3.1 Informatievoorziening in de media en zorgen over desinformatie

Volgens een respondent werkte tijdens de coronapandemie het najagen van nieuws en sensatie in de media averechts voor de solidariteit met mensen in andere landen. De media 'brengt het eigenlijk altijd spectaculair om maar nieuwswaardig te zijn', vindt deze persoon. De respondenten wijten de afname van of het gebrek aan affectieve solidariteit met vluchtelingen en oorlogsslachtoffers aan de afnemende aandacht voor hen in de media. Twee respondenten in een focusgroep met jongeren die vaak gebruikmaken van sociale media geven bijvoorbeeld aan dat zij zich minder verbonden voelen 'met andere soorten vluchtelingen dan Oekraïners'. Als reden hiervoor zeggen zij dat andere vluchtelingen 'niet zoveel op tv' komen. Hier lijkt een tegenstelling te zijn in de opvattingen van de respondenten. De solidariteit lijkt enerzijds af te nemen als de aandacht in de media te sensationeel is, maar anderzijds is er ook sprake van een afname als de media er minder over bericht.

Een deelnemer aan ons onderzoek wijst hiernaast op de onvoorziene gevolgen van het vergelijken van het aantal positieve COVID-19-besmettingen in de verschillende EU-landen. Hij denkt dat dit bijdroeg aan de stigmatisering van mensen in landen met meer besmettingen. De berichtgeving in de media zorgde volgens hem voor een stereotype beeld dat mensen in sommige landen de maatregelen niet wilden of konden volgen. Hierdoor was er ook minder medeleven met deze mensen aan het begin van de pandemie. Een andere ondervraagde benadrukt dat de media kan helpen in het herkennen van de nood van anderen, zoals Oekraïense vluchtelingen. Specifiek door het aanpassen van het taalgebruik in de berichtgeving om beter aan te sluiten bij de leefwereld van mensen. Deze respondent vraagt zich af of 'op tv' in 'een Jip en Janneketal' bericht kan worden over de situatie van Oekraïense vluchtelingen. Het gaat dan om 'waar die mensen vandaan komen, wat ze hebben meegemaakt en waarom ze hier zijn'. Een soortgelijke behoefte uit ook een andere ondervraagde die wijst op het taalgebruik van de Europese Commissie. Deze persoon geeft aan dat het helaas 'niet te volgen [is]', terwijl zij er wel met veel interesse naar kijkt. De respondenten in deze voorbeelden laten zien dat duidelijke en toegankelijke informatievoorziening over internationale gebeurtenissen, het Europees beleid en de gevolgen daarvan voor bijvoorbeeld vluchtelingen, voorwaarden zijn voor affectieve solidariteit met mensen in andere landen.

Affectieve solidariteit met mensen in andere landen of met vluchtelingen gaat in ons onderzoek gepaard met zorgen over desinformatie en misinformatie. Respondenten noemen des- en misinformatie redenen om niet solidair te zijn. We spreken over desinformatie wanneer de afzender weet dat de mededeling foutief is. Bij misinformatie gaat het om informatie die niet waar is, maar waarvan de zender denkt dat deze wel waar is. Hierbij wordt dus per ongeluk onjuiste informatie verspreid (zie Schaper en Hartman 2023). Zenders zijn mensen die kennis en informatie over internationale gebeurtenissen tegengaan of bijvoorbeeld misinformatie verspreiden over het COVID-19-vaccin. Maar het kunnen ook overheden zijn die des- en misinformatie delen, bijvoorbeeld over de Oekraïne-oorlog.

Terwijl sommige respondenten zich zorgen maken dat desinformatie de Europese solidariteit kan ondermijnen, vinden anderen dat het beschikken over de juiste informatie noodzakelijk is om de grenzen ervan te bewaken. Het doelbewust verspreiden van desinformatie gaat volgens een ondervraagde in 'tegen de rechtvaardigheid'. Volgens een ander kan desinformatie de affectieve solidariteit met Oekraïne

<sup>18</sup> Een kosmopolitische oriëntatie betekent dat men zichzelf als wereldburger beschouwt en andere mensen waardeert, ongeacht hun nationale afkomst (Vertovec en Cohen 2002). Voorbeelden van transnationale ervaringen met andere EU-landen kunnen zijn: een bezoek en tijdelijk verblijf, het lezen in een andere taal, het kopen van goederen of het omgaan met mensen uit een andere lidstaat (Kuhn 2015).

tegenwerken. Deze ondervraagde, die uit Bulgarije komt, zegt bijvoorbeeld dat daar een ‘echt sterke desinformatiecampagne van Rusland’ plaatsvindt. In de woorden van deze persoon krijgt ‘het Westen’ in Bulgarije de schuld voor de oorlog in plaats van Rusland. De respondent vervolgt dat dit het vertrouwen in de intenties van Europese landen omtrent Oekraïne aantast. Bovenop het al bestaande lage vertrouwen ‘in de overheid en de media’, aldus de ondervraagde. Dit voorbeeld laat zien hoe desinformatie de affectieve solidariteit met mensen uit andere landen kan laten afnemen.

Volgens een andere respondent kunnen des- en misinformatie de Europese solidariteit juist bevorderen. Zoals wanneer de media groepen of landen in een slachtofferrol plaatst, bijvoorbeeld ‘om sympathie op te wekken’ voor Oekraïne. Deze ondervraagde pleit niet voor een desinformatiecampagne rondom de oorlog, maar vindt dat desinformatie het slachtofferschap van de Oekraïners soms kan overdrijven. De zorgen over misinformatie wekken vooral scepsis en wantrouwen op bij de respondenten, wat de steun voor Europese solidariteit lijkt aan te tasten. Dit staat los van de verschillende meningen van de respondenten over de manier waarop desinformatie van invloed kan zijn op de Europese solidariteit.

Het vergaren van kennis en informatie over internationale kwesties brengt een dilemma voor de respondenten met zich mee. Enerzijds stellen zij dat goed geïnformeerd zijn een voorwaarde is voor het steunen van Europese solidariteit. Anderzijds willen zij bewust niet te veel weten over wat er in de wereld speelt en zich focussen op doelen in het eigen leven. Een van hen verwoordt dit als volgt: ‘Ik zal niet m’n ogen sluiten, maar ik wil eigenlijk niet te veel narigheid horen.’ Informatie en kennis over de nood waarin mensen in het buitenland zich bevinden, brengt ook een oproep tot solidariteit en een gevoel van onmacht met zich mee (zie § 4.2). Dit verwoordt een andere deelnemer als: ‘Doordat de hele wereld openligt, zie je alles wat overal gebeurt, maar je kan er niet altijd wat aan doen.’ Dit gevoel van onmacht gaat gepaard met een ambiguïteit over wiens verantwoordelijkheid het is om mensen in het buitenland te helpen (zie § 3.2.1). Vanuit de voorbeelden waarin respondenten deze ambiguïteit uiten, concluderen we dat onverschilligheid een drempel voor Europese solidariteit is. Wanneer het ontvangen van veel informatie (verzadigdheid) en botsende waarden onderdeel uitmaken van de belangenoverweging, is het moeilijk om over Europese solidariteit na te denken als iets dat meer is dan het uiten van affectieve solidariteit met mensen in het buitenland. Botsende waarden zijn dan bijvoorbeeld solidariteit aan de ene kant en zelfbescherming, oftewel eigenbelang, aan de andere kant. Zelfs als respondenten affectieve solidariteit uiten, spreken ze niet per se een wens uit dat Nederland of de EU politieke toezeggingen moet doen met betrekking tot landen in nood, zoals Oekraïne. Affectieve solidariteit bij de deelnemers aan ons onderzoek vertaalt zich niet rechtstreeks naar steun voor politieke toezeggingen vanuit Nederland of de EU (zie § 2.2.5).

### 3.3.2 Kennis over Europees beleid en de rol van de EU

Een substantieel gedeelte van de respondenten gebruikt de derde persoon om aan te geven dat zij vinden dat andere mensen onvoldoende geïnformeerd zijn over het Europees beleid over de coronapandemie of de steun aan Oekraïne. Een van hen illustreert dit als volgt: ‘Jan met de pet heeft er vaak helemaal geen inzicht in. Er wordt te vaak gezegd: “wat doen ze allemaal” en “ze kosten alleen maar geld”.’ Volgens deze en andere respondenten zijn voldoende kennis over het Europees beleid en de rol van de EU een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Ze zijn van mening dat een gebrek aan kennis een belangrijke oorzaak is voor het uitblijven van steun. Hiermee uiten ze hun bezorgdheid dat andere mensen Europese solidariteit niet herkennen als een samenwerking waar het eigen land ook bij gebaat is. Ook is er bezorgdheid dat weinig kennis leidt tot (meer) scepsis over Europese solidariteit onder burgers.

Sommige ondervraagden ervaren het Europees beleid en de Europese overheid als een grote en soms ondoelmatige kostenpost voor Nederland. Hierdoor zijn het nut en de noodzaak van de EU niet (altijd) zichtbaar. De belangenafwegingen van de Nederlandse en Europese overheid zijn voor sommigen eveneens niet goed te begrijpen (zie § 5.3) (vgl. Van den Hoogen et al. 2022b). Ze ervaren het Europees beleid als ‘redundantie’, wat een drempel kan vormen voor het steunen van Europese solidariteit. Redundantie betekent eigenlijk ‘georganiseerde inefficiëntie’. Hierbij zijn voor een overheidsbestuur voor de zekerheid extra middelen beschikbaar, bestemd voor crises of een uitval van de gebruikelijke mechanismen of middelen. Redundantie is van belang voor de handelingsruimte van een overheidsbestuur, omdat het zorgt voor een manier om flexibel en robuust te reageren. Bijvoorbeeld bij grensoverschrijdende crises,

waarbij *resilience* of veerkrachtigheid van de samenleving het einddoel is (Termeer 2020). Redundantie is vaak een inherent onderdeel van verzekeringsmechanismes, maar de scepsis van de respondenten over redundantie laat zien dat Europese solidariteit niet eenvoudig te herkennen is als risicoverdeling (zie § 2.2.3), of dat mensen sceptisch zijn over het verdelen van risico's.

Het beschikbaar stellen van meer informatie over de rol van de EU, de samenwerking tussen lidstaten en over hoe de EU optreedt als geopolitieke actor, kan volgens een respondent de steun voor Europese solidariteit georganiseerd door de overheid laten toenemen. Bijvoorbeeld als de EU laat zien 'wat er wel gedaan wordt en hoe we [binnen en buiten de EU] dan samenwerken'. Want, 'dat vergroot ook het idee bij de gewone bevolking van: er gebeuren wel dingen bij de EU en we werken wel samen met andere landen', aldus deze persoon. 'Daarom is dat belangrijk en komen we er samen verder mee.' Hier spreekt deze respondent niet direct over het delen van risico's, maar zinspeelt indirect op het belang van de Europese samenwerking om grensoverschrijdende gebeurtenissen en kwesties aan te pakken op een manier waar burgers voordeel van hebben. Dezelfde respondent uit daarom bezorgdheid over het niet herkennen van solidariteit als een risicoverdelingsmechanisme, waarbij samenwerking voor zowel andere landen als het eigen land positief is. Toch is deze persoon sceptisch over of het beschikbaar stellen van meer informatie over het Europees beleid voldoende is om de Europese solidariteit te laten toenemen. Meer informatie leidt niet vanzelfsprekend tot meer steun, zegt deze ondervraagde. Dit komt overeen met wat bekend is uit de wetenschappelijke literatuur. Kennis en informatie over het Europees beleid hangt samen met opvattingen over Europese solidariteit (Desmet et al. 2015; Koopmans en Statham 2010). Dit betekent echter niet dat meer kennis en informatie hierover in Nederland ook automatisch tot meer steun voor Europese solidariteit leidt (Goldberg et al. 2021; zie ook Van den Hoogen et al. 2022a, 2024).<sup>19</sup>

De deelnemers aan ons onderzoek doen verschillende suggesties om burgers meer te informeren over de rol van de EU en over Europese solidariteit. Als het gaat om de Oekraïne-oorlog, geeft een van hen aan dat 'mensen die niet genoeg weten of niet genoeg willen weten, een negatief beeld hebben over de Oekraïners'. Volgens haar kan het imago van solidariteit en vluchtelingen veranderen door mensen beter te informeren over wat de overheid precies doet naar aanleiding van de oorlog en wat de gevolgen zijn voor het leven van verschillende groepen mensen. De ondervraagden noemen hierbij niet alleen het informeren over een beleidsmaatregel, maar ook het toelichten van keuzes en het blijven informeren over de consequenties. Een andere respondent verwoordt dit als een behoefte aan 'meer openheid van zaken', bijvoorbeeld wanneer het ging om de overheidscommunicatie over mondkapjes aan het begin van de coronapandemie. Hierbij was het niet helemaal duidelijk in welke mate deze bescherming boden tegen de verspreiding van het virus. Een soortgelijke behoefte aan informatie en kennis over internationale gebeurtenissen komt eveneens naar voren als de respondenten spreken over de EU-maatregelen als gevolg van de Oekraïne-oorlog. Een andere suggestie die ze doen is de EU de bekendheid van solidariteit te laten vergroten. Een respondent stelt bijvoorbeeld voor: *'Increase awareness on solidarity.'*

Deze voorbeelden laten zien dat het maatschappelijk debat over grensoverschrijdende kwesties van belang is, net als de manier waarop politici, beleidsmakers en andere opiniemakers in de media over solidariteit spreken. De wetenschappelijke literatuur toont namelijk dat niet zozeer de blootstelling aan individuele mediabronnen, maar vooral het medialandschap in een land van invloed lijkt te zijn voor de opvattingen over de EU (Azrout et al. 2012).

### 3.4 De legitimiteit van de nationale en Europese overheid

Uit dit onderzoek komt naar voren dat legitimiteit van zowel de nationale als de Europese overheid een voorwaarde is voor het steunen van Europese solidariteit. De opvattingen over dit onderwerp van de respondenten raken diverse aspecten van legitimiteit.

Er zijn meerdere bronnen van overheidslegitimiteit (Bekkers 2007; Bekkers et al. 2016; Van Noije 2019). Een daarvan heeft te maken met de manier waarop de overheid omgaat met de input voor beleid van

<sup>19</sup> Kennis over het Europees beleid en de rol van de EU wordt in de wetenschappelijke literatuur een 'politieke competentie' genoemd (zie bv. Van den Hoogen et al. 2022a).

burgers (Bekkers 2007; Van Noije 2019). Het gaat om de mate waarin de (Europese) overheid de wil van de bevolking representeert. Inspraak en zeggenschap van inwoners staat hierbij centraal. Of met andere woorden: in hoeverre de bevolking mogelijkheden heeft om deel te nemen aan het politieke proces. Ook draait het om de openheid van het agendavormingsproces van de nationale en Europese overheid. Hier gaat het om de mate waarin de overheid succesvol is en meerwaarde realiseert in het algemeen belang (zie Van Noije 2019).

Een andere bron van legitimiteit heeft betrekking op in hoeverre de overheid volgens de juiste procedures, zorgvuldig en rechtvaardig te werk gaat en haar beleid tot stand brengt. Het gaat om de processen waarmee het overheidsbeleid tot stand komt en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de bereikte resultaten (Van Noije 2019).<sup>20</sup> Hierbij is de transparantie van het verantwoordingsproces van belang.

Een derde bron van legitimiteit gaat om de uitkomsten van het beleid. Het gaat om de mate waarin de beoogde doelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd, dus de effectiviteit van het beleid. Ook gaat het om hoe dit gebeurt in termen van kosten en baten; de efficiëntie van het beleid (Bekkers 2007; Bekkers et al. 2016; Van Noije 2019).

In de volgende paragraaf belichten we de manieren waarop de respondenten verschillende aspecten van deze bronnen van legitimiteit benoemen als voorwaarden voor het steunen van Europese solidariteit.

### 3.4.1 Input voor het Europees beleid

#### *Inspraak en zeggenschap van burgers*

In een van de focusgroepen gaat het over de inspraak en zeggenschap van burgers bij de EU. De respondenten spreken over een gebrek hieraan, maar een van hen merkt tegelijkertijd op dat de EU 'naar burgers heeft geluisterd' als het gaat om solidariteit met Oekraïne. Volgens een andere deelnemer aan deze focusgroep voelt het Europees beleid als iets dat 'hier ergens boven hangt en waar we niks aan kunnen doen'. Deze persoon heeft de indruk dat zij geen inspraak heeft over Europese solidariteit, maar zegt dat ze het niet per se oneens is met de keuzes in het Europees beleid. Ze geeft aan dat zij niet weet wie Nederland representeert in het Europees beleid, want de EU 'staat ver' weg. Een ander heeft de indruk dat hij 'als individu [...] niet echt invloed' heeft op Europese solidariteit, maar als onderdeel van de gemeenschap wel. Volgens deze ondervraagde is er wel geluisterd naar burgers omtrent de Europese steun voor Oekraïne, maar het is haar en diverse andere respondenten in de focusgroep niet duidelijk of deze steun alleen van de Europese of ook de Nederlandse overheid afkomstig is.

Dezelfde focusgroep bespreekt het gebrek aan kennis van Nederlandse burgers over bijvoorbeeld de representatie van Nederland in de EU. Deze gebrekkige kennis noemen de respondenten ook als reden voor het gevoel van weinig inspraak en zeggenschap omtrent de vormgeving van het Europese beleid. Een deelnemer aan een andere focusgroep vindt dat het ervaren gebrek aan democratische representatie in de EU een factor is die 'ondermijnend voor [Europese] solidariteit' kan werken. Hierbij geeft deze respondent aan dat hij 'Europa niet zo democratisch vindt'. Dat Nederlandse burgers zorgen hebben over een democratisch tekort in de EU is ook bekend uit ander onderzoek (Van den Hoogen et al. 2022b).

De respondenten verbinden het belang van inspraak en zeggenschap aan het belang van nationale soevereiniteit. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de bevoegdheid van de Nederlandse overheid om naar eigen discretie financiële steun vanuit Europese fondsen te besteden. De ondervraagden benoemen dit als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Een van hen is bijvoorbeeld niet principieel tegen het herverdelen van hulpmiddelen, zoals de loonsteunregelingen van de EU tijdens de coronapandemie. Maar de steun voor Europese solidariteit hangt voor deze respondent af van de mate waarin lidstaten de ruimte hebben om zelf beslissingen te maken. 'Het [is] aan de Nederlandse overheid om dat geld goed uit te besteden', aldus deze ondervraagde.

<sup>20</sup> In de wetenschappelijke literatuur staat dit ook bekend als feedbacklegitimiteit (Bekkers 2007).

Deze voorbeelden laten zien dat inspraak en zeggenschap in de EU voorwaarden zijn voor het steunen van Europese solidariteit. Het gaat dan zowel om de directe representatie van burgers als de onderhandelingsruimte die de lidstaten, en specifiek Nederland, hebben. Representatie is eveneens belangrijk bij de gezamenlijke besluitvorming in internationale organisaties zoals de EU en NAVO. Volgens een deelnemer aan ons onderzoek kan gezamenlijke besluitvorming de steun van burgers voor Europese solidariteit laten toenemen, maar staat het handelen van nationale overheidsbestuurders hier vaak in de weg (vgl. Van den Hoogen et al. 2022b). Volgens deze respondent komt dit doordat zij denken: 'Het kan me stemmen kosten.' Het gaat dan om overheidsbestuurders die het eigen politiek belang in de nationale context laten meewegen in de Europese besluitvorming. Hierbij verwijst deze respondent naar de rol die nationale politici spelen in het bepalen van de opvattingen van mensen over Europese solidariteit.

Inspraak en zeggenschap gaan om de mogelijkheden die burgers hebben om deel te nemen aan het politieke proces. Deze mogelijkheden vormen de basis voor de inputkant van de legitimiteit van de EU. De legitimiteit neemt toe naarmate het doel en de middelen waarmee ze worden nagestreefd meer aansluiten bij de gedeelde normen en waarden onder de bevolking (zie Van Noije 2019). Zonder de mogelijkheid tot inspraak en zeggenschap is het agendavormingsproces van de EU niet open.

De wetenschappelijke literatuur noemt het vertrouwen in de EU doorslaggevend voor de steun voor Europese solidariteit (vgl. Brosius et al. 2019; Harteveld et al. 2013; De Vries 2018).<sup>21</sup> Dit vertrouwen vormt volgens deze onderzoeken de inputkant van de legitimiteit van de EU. Het gaat hierbij ook om steun voor Europese integratie onder Nederlandse burgers en die van andere EU-landen. In ons onderzoek noemen de respondenten het woord 'vertrouwen' niet. De betrouwbaarheid van de EU komt ook niet direct ter sprake, in tegenstelling tot die van de Nederlandse overheid. Net als in de wetenschappelijke literatuur merken we op dat respondenten die vertrouwen lijken te hebben in de nationale overheid, ook vaker positief zijn over Europese solidariteit (vgl. Harteveld et al. 2013). De respondenten spreken echter niet over Europese solidariteit in termen van vertrouwen in de EU.

### 3.4.2 Besluitvormingsprocessen omtrent grensoverschrijdende kwesties

#### *Kwaliteit van de regels en procedures bij Europese besluitvorming*

Volgens de respondenten staan besluitvormingsprocedures rondom het Europees beleid in direct verband met de steun voor Europese solidariteit. Een van hen, die spreekt over 'de snelle besluitvorming rondom de diverse boycotten' als het gaat over de sancties voor Rusland, uit zich bijvoorbeeld positief over de Europese solidariteit met Oekraïne. De toezichthoudende rol van de EU noemen de deelnemers hiernaast als een voorwaarde voor het voortzetten van de Europese solidariteit met Oekraïne. Een respondent vindt dat de EU voor de continuïteit van de steun aan Oekraïne moet zorgen, 'in ieder geval alles in de gaten [moet] blijven houden, en indien nodig [moet] ingrijpen of bijspringen'. Een andere ondervraagde noemt ook de toezichthoudende rol van de EU als het gaat om de oproep aan de lidstaten tijdens de coronapandemie voor het beschermen van de gezondheid van grensoverschrijdende werkers en seizoenarbeiders: 'iemand moet wel deze situatie controleren'.

De regels en procedures rondom het COVID-testcertificaat van de EU brengen de respondenten echter in verband met een gebrek aan solidariteit met andere landen. Hierbij vindt een van hen de toezichthoudende rol van de EU belemmerend: 'Op een gegeven moment hebben ze zoveel regels ingevoerd van de Europese Unie, dat het voor de reizigers gewoon niet te doen was.' Dezelfde respondent verwijst hiernaast naar 'onduidelijkheden in de regels', waardoor 'het voor iedereen heel erg ingewikkeld werd'. Deze voorbeelden laten zien dat de ondervraagden een goede kwaliteit van de regels en procedures als een voorwaarde stellen voor het steunen van Europese solidariteit. Het gaat dan specifiek over of de

<sup>21</sup> Het vertrouwen in de EU wordt voornamelijk onderzocht met behulp van de Eurobarometer-survey. Het gaat dan specifiek om de vraag 'Kan u ons zeggen of u eerder vertrouwen of eerder wantrouwen hebt in deze Europese instellingen?', die het vertrouwen in het Europees Parlement meet als meetlat voor het vertrouwen in de EU als geheel (GESIS 2024).

Europese overheid volgens de juiste procedures, zorgvuldig en rechtvaardig te werk gaat en beleid tot stand brengt (Van Noije 2019).<sup>22</sup>

Procedurele rechtvaardigheid is eveneens een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Dat zien we terug in de manier waarop de respondenten hierover spreken. Het ervaren van verschillen in het vaccinatietempo tussen Nederland en andere lidstaten noemen ze onder andere als reden om je minder verbonden te voelen met andere Europese landen. Een deelnemer hoorde bijvoorbeeld via-via dat mensen in Portugal sneller werden gevaccineerd dan in Nederland. Hoewel het niet helemaal duidelijk is of het hierbij gaat om feitelijke verschillen of om perceptie, leidt in dit voorbeeld de ervaren onrechtvaardigheid tot minder affectieve solidariteit. Het verschil tussen Europese landen rondom de coronamaatregelen benoemen de respondenten ook als een gebrek aan procedurele rechtvaardigheid die de affectieve solidariteit met de EU aantast. Bijvoorbeeld de verschillen in hoeverre mensen zich vrij konden bewegen of de uiteenlopende regels rondom mondkapjes. Procedurele rechtvaardigheid leidt echter niet rechtstreeks tot steun voor Europese solidariteit. De ondervraagden hebben het vaak over een behoefte aan meer uniformiteit in het beleid van de lidstaten, maar wanneer zij over Europese maatregelen spreken zoals het COVID-testcertificaat, lijken deze nauwelijks bij te dragen aan de affectieve solidariteit met andere Europese landen. Dit kan te maken hebben met de scepsis van sommige respondenten over de doeltreffendheid en toegankelijkheid van deze specifieke Europese maatregelen.

Procedurele rechtvaardigheid verwijst naar de eerlijkheid in de processen die middelen toewijzen en geschillen oplossen (zie bv. Bobocel en Gosse 2015). Het gaat dan om de mate waarin de overheid volgens de juiste procedures, zorgvuldig en rechtvaardig te werk gaat. Procedurele rechtvaardigheid is een bron van de proceskant van legitimiteit. Legitimiteit van zowel de nationale als de Europese overheid is daarom een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit.

#### *Transparantie en verantwoording van het Europees beleid*

De transparantie van het verantwoordingsproces rondom het Europees beleid benoemen we in ons onderzoek als een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Dit blijkt ook uit onze gesprekken met de respondenten. Het belang van transparantie en verantwoording onderschrijft een van hen die behoefte heeft aan 'toch wat meer openheid van zaken'. Later in dit gesprek verwoordt deze persoon dit als 'wat meer transparant, wat meer duidelijkheid'. Er werd namelijk 'niet altijd onderbouwd waarom iets gedaan moest worden' tijdens de coronapandemie. Een andere ondervraagde die goed geïnformeerd is over de Europese maatregelen rondom de Oekraïne-oorlog vindt dat deze geen uiting zijn van Europese solidariteit, juist vanwege het gebrek aan transparantie en verantwoording. Volgens hem is het beleid omtrent Oekraïne 'een regelgeving die we een leuk cadeaupapiertje hebben gegeven'. Het gebrek aan transparantie en verantwoording van de Europese steun is voor deze respondent een reden om Europese solidariteit niet te steunen.

Het is belangrijk om hier op te merken dat de deelnemers zowel van de Europese als de nationale overheid verwachten om verantwoording af te leggen over het Europees beleid. De wijze waarop dat gebeurt over de bereikte resultaten vormt de basis voor de proceskant van legitimiteit (Van Noije 2019).<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Dit staat in de literatuur ook bekend als *throughput*-legitimiteit (Bekkers 2007). Andere relevante criteria hiervoor zijn onder meer de kwaliteit van de participatie van burgers, ofwel de wijze waarop collectieve besluitvorming en wilsvorming wordt gerealiseerd en de mate waarin *checks and balances* daarin zijn verankerd (Bekkers 2007; Bekkers et al. 2016).

<sup>23</sup> In de literatuur staat dit bekend ook als *feedback*legitimiteit (Bekkers 2007).

### 3.4.3 Resultaten van het Europees beleid

#### Effectiviteit van het Europees beleid

De respondenten noemen de ervaren effectiviteit van het Europees beleid vaker als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit dan andere aspecten van Europese besluitvormingsprocessen (bv. inspraak en zeggenschap, kwaliteit van de regels en procedures, transparantie en verantwoording van beleid). De ondervraagden die het Europees beleid omtrent de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog als effectief ervaren, zijn meer geneigd om steun te uiten voor Europese solidariteit. Een van hen bijvoorbeeld die de Europese coronamaatregelen als ‘concreet’ beschouwt, spreekt ook positief over de Europese solidariteit tijdens de pandemie. Hetzelfde geldt voor een andere respondent in een vervolgsprek die het heeft over de loonsteunregelingen tijdens de pandemie.

Respondenten die ambivalent zijn over Europese solidariteit, twijfelen of de EU-steun doelmatig bijdraagt om een einde te maken aan de Oekraïne-oorlog. Zij die het Europees beleid als ineffectief beschouwen, spreken zich vaak kritisch uit over Europese solidariteit. Volgens deze respondenten treffen de sancties de Russische bevolking bovenmatig, terwijl een groot deel van de Russen een beperkte invloed heeft om een einde te maken aan de oorlog (zie § 4.4.5). Een ondervraagde is ambivalent over Europese solidariteit en uit ongemak over hoe de sancties ‘de doorsnee [Russische] bevolking’ treffen. Deze persoon vindt dat ‘het beleid dat we voeren veel te hard inhakt op die 140 miljoen mensen in Rusland die misschien helemaal niet voor [de oorlog] zijn’. De nevenschade die de Russische bevolking ervaart als gevolg van het Europees beleid, is volgens deze ondervraagde te hoog. Ook een andere respondent wijst met betrekking tot de sancties tegen Rusland naar het ervaren gebrek aan zowel effectiviteit als efficiëntie. Volgens haar beschadigen de sancties ‘normal people’ in plaats van ‘Putin’, ook al is zij in principe positief over de Europese solidariteit met Oekraïne.

Deze voorbeelden laten zien dat de doelmatigheid van beleid een voorwaarde is voor het steunen van Europese solidariteit. Hier gaat het om de mate waarin de beoogde doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De effectiviteit van het overheidsbeleid vormt een basis voor de outputkant van legitimiteit (Bekkers 2007; Bekkers et al. 2016; Van Noije 2019). Dit maakt de legitimiteit van de Europese overheid nogmaals een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit.

#### Efficiëntie van het Europees beleid

In enkele gesprekken wordt de efficiëntie van het Europees beleid benoemd als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Respondenten die het beleid als efficiënt ervaren, zijn ook meer geneigd om steun te uiten voor Europese solidariteit. Efficiëntie verwijst naar de verhouding tussen de gemaakte kosten en gerealiseerde baten in de realisatie van de beoogde doelen (Bekkers 2007). Efficiëntie in ons onderzoek gaat bijvoorbeeld over het tijdspad van de besluitvorming rondom de EU-steun voor Oekraïne. Een respondent die voorstander is van Europese solidariteit vindt dat ‘the EU reacted quite well and quite fast’, als het ging om het opstellen van steunmaatregelen voor Oekraïne. Een ander, die wijst op een ervaren gebrek aan efficiëntie van het Europees beleid, is juist sceptisch over Europese solidariteit. Hij noemt geldverspilling als reden om de solidariteit niet te steunen wanneer het gaat over de loonsteunregelingen tijdens de coronapandemie. ‘Ik vind dat ze veel met geld zijn gaan strooien en geld niet echt bewust hebben uitgegeven aan dingen die er echt toe doen’, zegt hij. Hierbij komen zorgen over de redundantie van de Europese overheid weer naar voren (zie § 3.3.2).

De ervaren efficiëntie van het Europees beleid vormt samen met de effectiviteit de basis voor de outputkant van legitimiteit (Bekkers 2007; Bekkers et al. 2016; Van Noije 2019). Daarmee is legitimiteit van de Europese overheid nogmaals een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Wanneer burgers de EU als redundant ervaren, leidt dit rechtstreeks naar een gebrek aan steun voor Europese solidariteit (zie § 5.3 en § 5.4).



Het ervaren van verdelende rechtvaardigheid is belangrijk voor het steunen van Europese solidariteit.<sup>24</sup> De respondenten spreken bijvoorbeeld over de spreiding van ‘lasten’, zoals het opvangen van asielmigranten in verschillende Europese landen (vgl. Dekker en Den Ridder 2019; Den Ridder et al. 2023b; Djundeva en Den Ridder 2021). Een gelijke verdeling van lasten stellen meerdere deelnemers als expliciete voorwaarde aan Europese solidariteit. Iemand benoemt bijvoorbeeld dat gelijkheid bij het verspreiden van Oekraïense vluchtelingen tussen EU-landen hiervoor essentieel is. Dezelfde persoon wijst op een onbalans in het aantal vluchtelingen dat EU-landen opvangen. Volgens deze respondent is het niet wenselijk is om een land te ‘laten verzuipen in de vluchtelingen’, wanneer andere landen ‘zelf dan niks’ doen. In dit voorbeeld over solidariteit als spreiding van risico’s en samenwerking, benoemt deze respondent het belang van ‘goede afspraken’ en het ‘gelijkelijk’ verdelen van ‘lasten’. Voor deze persoon gaat het erom dat ‘iedereen z’n bijdrage levert aan Europa en z’n voordelen krijgt uit Europa’.

Zo komt het gelijkheidsprincipe als fundament van rechtvaardigheid weer ter sprake in ons onderzoek. Wanneer de respondenten het hebben over de spreiding van lasten tussen landen, verlangen zij naar ‘distributieve’ of ‘verdelende rechtvaardigheid’. Het hiervoor genoemde voorbeeld laat zien dat dit een voorwaarde is voor het steunen van Europese solidariteit wanneer Europese solidariteit wordt opgevat als risicoverdeling en samenwerking. Omdat het hierbij gaat om de uitkomsten van beleid, is de legitimiteit van de Europese overheid nogmaals een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit.

### 3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk verkenden we waarom Nederlandse burgers en arbeidsmigranten uit EU-lidstaten in Nederland solidair willen zijn met (mensen in) andere landen. Hiernaast verkenden we welke randvoorwaarden zij stellen aan Europese solidariteit, waarbij we ons richtten op de gevers van solidariteit. Dit kunnen burgers van Nederland of een andere lidstaat zijn, landen of de gehele EU. In deze conclusie leggen we de motieven en voorwaarden van onze respondenten ten aanzien van Europese solidariteit naast inzichten over de afwegingen van de Europese Commissie die we verkenden in *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie* (Hoefman et al. 2023).

De motieven voor en voorwaarden aan Europese solidariteit die we onderzochten in dit hoofdstuk hangen samen met de manier waarop de respondenten Europese solidariteit opvatten. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de deelnemers aan ons onderzoek in hoeverre zij Europese solidariteit steunen wanneer het gaat om de herverdeling van middelen tussen landen met hulp van de EU. Wanneer zij hier positief over zijn, komt dit voort uit morele overwegingen. Hierbij spelen persoonlijke opvattingen over nood, religie of verantwoordelijkheid een doorslaggevende rol. Deze motiveren sommige respondenten vooral om zelf solidair te zijn. Bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk te verrichten omtrent vluchtelingen of door geld en goederen te doneren, zoals voor Oekraïense oorlogsslachtoffers en vluchtelingen. De respondenten in dit onderzoek willen in principe solidair zijn met anderen, en ook met mensen in het buitenland – dit staat bekend als interpersoonlijke solidariteit (vgl. Pornschlegel 2021). De wens dat zowel de nationale als Europese overheid specifieke waarden – eerlijkheid en gelijkheid – naleeft en uitdraagt, vormt de basis voor hun steun voor Europese solidariteit (vgl. EGE 2022).

Het opvolgen van waarden herkenden we ook als motief van de Europese Commissie voor de Europese en mondiale solidariteit tijdens de coronapandemie (Hoefman et al. 2023). Het ging dan bijvoorbeeld om eerlijkheid en gelijkheid in de verdeling van COVID-19-vaccins tussen EU-landen, maar ook wereldwijd. Zowel de respondenten als de Commissie benoemen het nemen van verantwoordelijkheid van meer welvarende EU-landen voor minder welvarende lidstaten als motief voor de gezamenlijke inkoop en verdeling van vaccins. Sommige respondenten gaven hiernaast aan dat het vaccinatiebeleid niet tot een toename van de sociale ongelijkheid tussen lidstaten mag leiden als gevolg van een verschil in toegang tot vaccins. De Europese inkoop en verdeling van COVID-19-vaccins is gebaseerd op solidariteit bij de toegang tot gezondheidszorg en geneesmiddelen en werd op EU-niveau erkend als belangrijke waarde.

<sup>24</sup> We gebruiken hier ‘verdelende rechtvaardigheid’ op de manier waarop Rawls (1999) de term bedacht. Hierbij hanteren we de meest besproken theorie over verdelende rechtvaardigheid.

Het naleven van het eerlijkheid- en gelijkheidsprincipe – de twee fundamenten van rechtvaardigheid – troffen we zowel in dit onderzoek als in de eerdere verkenning van de motieven voor Europese solidariteit van de Commissie. Het gaat hierbij dus zowel om de herverdeling van hulpmiddelen als om de transnationale bescherming van sociale rechten.

Het uitdragen van eerlijkheid en gelijkheid in het overheidsbeleid komt ook in de andere hoofdstukken naar voren als een randvoorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Het ervaren gebrek daaraan door sommigen in ons onderzoek is tekenend voor de scepsis over dit onderwerp (Dekker en Den Ridder 2019). De legitimiteit van de Nederlandse en Europese overheid komt hierbij naar voren als een randvoorwaarde voor Europese solidariteit. In het geval van de Nederlandse overheid gaat het dan vooral om een herverdeling van hulpmiddelen, terwijl bij de legitimiteit van de EU overwegingen over risicoverdeling ook een rol spelen. Dit betreft de inspraak en zeggenschap van burgers, vooral omtrent de Oekraïne-oorlog. De mogelijkheid om deel te nemen aan het politieke proces, de openheid van het agendavormingsproces van de EU en de ervaren responsiviteit van beide overheden staan centraal als het gaat om inspraak en zeggenschap over Europese solidariteit. Hiernaast is een goede kwaliteit van de regels en procedures van Europese besluitvormingsprocessen een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Dit geldt ook voor de transparantie en verantwoording van beleid dat solidariteit mogelijk maakte tijdens de pandemie en Oekraïne-oorlog. Transparantie (Norris 2011), vertrouwde en kennis over een politieke instelling vergroten het politieke vertrouwen in de EU (Brosius et al. 2019). Dit vertrouwen vormt samen met de kwaliteit van de regels en procedures onderdeel van de legitimiteit van de Europese overheid. In ons onderzoek wordt – net als in de wetenschappelijke literatuur – de EU voornamelijk beoordeeld op wat het burgers (op)levert (Dekker en Den Ridder 2019; Hartevelde et al. 2013; De Vries 2018). Hierbij zijn de effectiviteit en efficiëntie van het Europees beleid rondom beide casussen de meest besproken voorwaarden voor het steunen van Europese solidariteit.

Duidelijke en toegankelijke informatie over internationale gebeurtenissen, het Europees beleid en de gevolgen daarvan zijn voor de deelnemers eveneens een randvoorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Hier gaat het vooral om medeleven met mensen in andere landen of met vluchtelingen. Het is echter opmerkelijk in ons onderzoek dat dit gevoel zich niet rechtstreeks vertaalt naar een wens voor politieke toezeggingen richting landen in nood, zoals Oekraïne. Hetzelfde geldt als het gaat om steun voor de herverdeling van hulpmiddelen tussen landen. In plaats daarvan opperen de respondenten dat het gebrek aan kennis en informatie over internationale gebeurtenissen, het Europees beleid en de gevolgen daarvan redenen zijn voor de weinige steun voor Europese solidariteit – vooral wanneer het gaat om het verdelen van risico's tussen landen. Zonder voldoende kennis is het niet eenvoudig om het belang van Europese solidariteit te herkennen als het gaat om de coördinatie en samenwerking tussen EU-landen die ook verschillende problemen in Nederland op kan lossen.

De wetenschappelijke literatuur laat zien dat kennis en informatie over het Europees beleid inderdaad samenhangt met opvattingen over Europese solidariteit (Desmet et al. 2015; Koopmans en Statham 2010), maar dat dit niet rechtstreeks leidt tot meer steun hiervoor (Goldberg et al. 2021). Het maatschappelijk debat over grensoverschrijdende kwesties en de manier waarop deze gekaderd worden door politici, bestuurders en andere opiniemakers in de media, is hierbij van groot belang. De algemene mediaberichtgeving en de manier waarop de media over bijvoorbeeld vluchtelingen en migranten bericht, blijken van grote invloed op de opvattingen van burgers over de EU (Azrout et al. 2012; Brouwer et al. 2017; Jacobs et al. 2018). Des- en misinformatie kunnen de steun voor grensoverschrijdende solidariteit belemmeren wanneer de traditionele of sociale media groepen of landen negatief of vijandig portretteren. Maar des- en misinformatie kunnen de steun eveneens laten toenemen, bijvoorbeeld als groepen of landen geportretteerd worden als hulpbehoevend en machteloos. Echter, wanneer er tijdens een grensoverschrijdende crisis tegenstrijdige informatie beschikbaar is – zoals tijdens de coronapandemie – zorgt dat voor scepsis bij mensen (Schaper en Hartman 2023). Hierdoor kan de (steun voor) solidariteit afnemen. Zonder vertrouwen in de overheid en de informatie die deze communiceert is er immers geen steun voor Europese solidariteit (Hartevelde et al. 2013; De Vries 2018).

## 4 Op wie is Europese solidariteit gericht?

### Kernpunten

- De respondenten steunen Europese solidariteit wanneer het gaat om solidariteit met (groepen) mensen en landen die zij zien als hulpbehoevend, kwetsbaar en onschuldig met betrekking tot hun situatie. Het naleven van rechtstatelijke beginselen, mensenrechten en democratische waarden ziet een gedeelte van hen als voorwaarde voor hun steun.
- De respondenten steunen Europese solidariteit wanneer dit (groepen) mensen en landen betreft die zich gedragen zoals verwacht. Ze vinden het hierbij belangrijk dat de ontvangers dankbaarheid tonen, een expliciete hulpvraag stellen, een betrouwbare hulpbehoefte en een inspanningverplichting hebben voordat zij op hulp kunnen rekenen. De respondenten stellen ook de integriteit van het overheidsbestuur in de ontvangende landen als voorwaarde voor hun steun.
- Mensen zijn eerder solidair als zij zich met de ander kunnen identificeren dan wanneer het mensen in landen betreft waar ze een culturele afstand mee ervaren. Voor een gedeelte van de respondenten vormen ‘Europa’ en haar inwoners een gemeenschap waar zij zich mee kunnen identificeren. Voor een substantieel gedeelte is geografische nabijheid een voorwaarde voor Europese solidariteit.
- Voor de ondervraagden zijn verschillende aspecten van wederkerigheid voorwaarden voor het steunen van Europese solidariteit. De bescherming van de sociale rechten van EU-burgers in andere landen en een gedeeld verleden zijn hier voorbeelden van. Sommige respondenten noemen politiek-militaire, economische, institutionele en diplomatieke banden met andere landen in de verre en recente geschiedenis als reden om solidair te zijn in de toekomst.

### 4.1 De ontvangers van Europese solidariteit

In dit hoofdstuk verkennen we met wie Nederlandse burgers en inwoners uit EU-landen in Nederland solidair willen zijn; met welke mensen in andere Europese landen of wereldwijd. De focus ligt op de manier waarop onze respondenten kijken naar burgers die zich primair in andere EU-landen bevinden of in derde landen zoals Oekraïne. Hiernaast concentreren we ons op solidariteit met buitenlandse overheden en met vluchtelingen in Nederland of andere EU-lidstaten.

We gebruiken hierbij opnieuw de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog als casussen om de motieven en voorwaarden voor grensoverschrijdende solidariteit te verkennen. Dit doen we aan de hand van vijf thema's die voortkomen uit de focusgroepen en interviews:

- solidariteit met hulpbehoevenden en kwetsbaren;
- solidariteit met onschuldigen;
- solidariteit met zij die dankbaarheid tonen;
- solidariteit met partijen waar men zich mee identificeert;
- solidariteit met partijen die een wederdienst kunnen doen.

Net als in het vorige hoofdstuk gaat het om solidariteit van burgers als privépersonen. De motieven van de respondenten voor het eigen handelen laten immers zien hoe mensen denken over solidariteit georganiseerd door de overheid. In dit hoofdstuk maken we daarom beperkt gebruik van de inzichten die we verkenden in *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie* (Hoefman et al. 2023), omdat deze studie zich juist richtte op de motieven van de Europese Commissie als gelever van Europese en mondiale solidariteit.

## 4.2 Solidariteit met hulpbehoevenden en kwetsbaren

Hulpbehoevendheid is vaak de eerste voorwaarde voor grensoverschrijdende solidariteit die de respondenten noemen. De meerderheid bestempelt een gebrek aan voedsel en essentiële middelen als motief. Hierbij geven de ondervraagden aan dat mensen medeleven en hulp verdienen als zij lijden onder dit gebrek.

De deelnemers aan ons onderzoek ervaren een groot urgentiegevoel om zelf een directe bijdrage te leveren aan mensen in een noodsituatie, zoals een oorlog of natuurramp. Dit doen ze bijvoorbeeld door geld of goederen te doneren. Sommige respondenten benadrukken dat het niet uitmaakt waar de getroffen personen zich bevinden, in Nederland of ergens anders in de wereld. Een persoon verwoordt dit als 'die mensen die overkomt iets en die moeten geholpen worden', om te belichten waarom hij aan een internationale humanitaire organisatie doneerde voor Oekraïense oorlogsslachtoffers. Volgens een andere ondervraagde maakt het niet uit waar iemand vandaan komt: 'Je hebt hulp nodig, daarom help ik je.' In deze voorbeelden gaat het om solidariteit met hulpbehoevenden en kwetsbaren, georganiseerd door burgers. Een hoge mate van nood is hierbij een voorwaarde.

Ook bij solidariteit georganiseerd door de Nederlandse of Europese overheid vinden de respondenten een gebrek aan veiligheid, voedsel en essentiële middelen voor levensonderhoud redenen voor steun. Een van hen wijst op het tekort aan medische hulpmiddelen tijdens de coronapandemie als motief. Deze respondent is tevreden met dat er spoedig vaccins waren: 'Voor de mensen die het echt nodig hadden.' Hierdoor kreeg volgens deze persoon 'iedereen in Europa' toegang tot deze vaccins, zonder dat deze mensen 'echt miljoenen [moesten] betalen' voor een vaccinatie. In dit voorbeeld vat deze respondent Europese solidariteit meer op als herverdeling van hulpmiddelen dan als risicoverdeling tussen Europese landen.

Tijdens de coronapandemie hadden landen buiten de EU eveneens een hoge besmettingsgraad. Dit ging gepaard met een hoog aantal ziekenhuisopnames en een hoge druk op de beschikbare – regionale of landelijke – zorgcapaciteit (WGO 2020). Sommige respondenten wijzen hierop om aan te geven dat, ondanks de aanvankelijke plannen van lidstaten om vaccins met derde landen te delen, dat niet gebeurde of dat de plannen niet goed aansloten bij de hoge nood aan vaccins in deze landen. Een ondervraagde geeft bijvoorbeeld aan dat 'die afspraken voor Afrika voor 1% van de vaccins' niet werden nageleefd. De respondenten ervaren dit als een gebrek aan solidariteit van EU-landen. Bij deze specifieke casus gaat dit samen met een negatief sentiment in de focusgroepen en interviews (zie § 2.4).

Soms verwijzen de respondenten in deze context ook naar de risicoverdeling tussen landen als vaccins ergens anders niet beschikbaar zijn. Volgens een van hen zouden mensen in Nederland gevaar lopen als de vaccinatiegraad elders laag blijft, waardoor nieuwe virusmutaties hun weg terug zouden vinden naar Nederland en Europa. Naast nood van anderen speelt hier dus ook eigenbelang een rol; handelen omdat je iets terugverwacht (zie § 5.3). Een hoge mate van nood is dus een voorwaarde voor het steunen van solidariteit vanuit Nederland of de EU wanneer solidariteit wordt opgevat als een risicoverdelingsmechanisme. Deze voorwaarde voor (Europese) solidariteit is in de wetenschappelijke literatuur bekend als een van de verdienstelijkheidsprincipes (*deservingness*) (zie Meuleman et al. 2020; Van Oorschot 2000). De literatuur hierover richt zich bij overwegingen rondom solidariteit op de vragen wie, wat zou moeten krijgen, en waarom (zie Afonso en Negash 2024; Van Oorschot 2006). De focus ligt hier op de manier waarop mensen denken over inwoners van andere landen of over buitenlandse overheden (of landen in brede zin), waarbij zowel de objectieve kenmerken als de subjectieve belevenis centraal staan.

## 4.3 Solidariteit met onschuldigen

Een andere voorwaarde die de respondenten in ons onderzoek stellen aan het steunen van Europese solidariteit, is een gebrek aan of een beperkte mate van eigen controle over de situatie. We belichten deze voorwaarde aan de hand van de volgende thema's:

- gebrek aan zelfredzaamheid;
- gebrek aan eigen schuld;
- schendingen van rechtstatelijke beginselen;
- mensenrechten;
- democratische waarden.

### 4.3.1 Gebrek aan zelfredzaamheid

In sommige gesprekken spreken de deelnemers aan ons onderzoek over asielzoekers. Hierin gaat het onder andere over een eventueel gebrek aan controle over de situatie van asielzoekers. Een gedeelte van de ondervraagden gunt asielzoekers uit veilige landen bijvoorbeeld minder recht op het sociaal vangnet in de EU dan Oekraïense vluchtelingen en oorlogsslachtoffers.<sup>25</sup> Zo vindt een van hen dat asielzoekers uit veilige landen, in vergelijking met vluchtelingen uit actieve oorlogsgebieden, aanzienlijk meer invloed hebben op hun levensomstandigheden en mobiliteit. Volgens hem migreren zij niet 'omdat ze lijden, maar omdat ze het gewoon niet leuk vinden' in het land van herkomst. Dezelfde respondent geeft aan een gebrek aan medeleven te hebben met deze groep. Een andere deelnemer, die zich in Oekraïne bevond aan het begin van de oorlog, vindt dat vluchtelingen en oorlogsslachtoffers ook zelfredzaam kunnen zijn, vooral wanneer zij toegang hebben tot een eigen (financieel) vermogen. Volgens deze persoon verdienen vluchtelingen 'die financiële middelen en kennis genoeg hebben en [het] ook zelf kunnen roeien' minder of überhaupt geen steun, ook niet van de Nederlandse of Europese overheid.

In deze voorbeelden gaat om een gebrek aan zelfredzaamheid als voorwaarde voor solidariteit. Niettemin gaat het hier om subjectieve denkbeelden – immers, wie respondenten als wel of niet als zelfredzaam beschouwen, hangt af van hun persoonlijke ervaringen, de manier waarop de media bericht over vluchtelingen (Azrouit et al. 2012) en van hoe in de publieke en politieke ruimte wordt gesproken over migranten (Bonjour en Duyvendak 2020; De Coninck 2020).

Een gedeelte van de respondenten benoemt een gebrek aan wilsbekwaamheid en/of handelingsbekwaamheid als voorwaarde voor Europese solidariteit. Dit gaat vooral om kinderen in oorlogsgebieden en vluchtelingenkinderen, waar zij dan affectieve solidariteit voor uiten. Een ondervraagde in de casus oorlog vindt bijvoorbeeld dat kinderen onvoorwaardelijke steun verdienen, omdat zij wilsbekwaam noch handelingsbekwaam zijn: 'kinderen kunnen [...] er niks aan doen' en hebben 'hier niet om gevraagd'. Dit zijn mensen die 'niet zelfredzaam, niet zelfstandig zijn' en veel meer 'hulp nodig hebben en zouden moeten krijgen dan de doorsnee volwassene', aldus deze persoon. Andere respondenten zeggen in andere bewoordingen dat groepen die niet wilsbekwaam noch handelingsbekwaam zijn, zoals mensen met een verstandelijke beperking, prioriteit moeten krijgen bij solidariteitsoverwegingen.

### 4.3.2 Gebrek aan eigen schuld

Een substantieel gedeelte van de respondenten uit medeleven met Oekraïense vluchtelingen en oorlogsslachtoffers. Deze ondervraagden beschouwen deze groepen als onschuldig in de situaties waarin zij zich bevinden. Een persoon geeft bijvoorbeeld aan dat zij zich verbonden voelt met 'alle onschuldige mensen die hier niet voor hebben gekozen'. Ook vindt een ander dat vluchtelingen uit Oekraïne opgevangen moeten worden in EU-lidstaten: 'Want het is niet de schuld van de mensen, die zijn gewoon van de één op de andere dag slachtoffers geworden.' Volgens een derde respondent hebben oorlogsslachtoffers tegen hun wil geen toegang meer tot middelen voor levensonderhoud: 'Mensen worden bedreigd in

<sup>25</sup> In Nederland zijn asielzoekers uit verschillende landen. Asielzoekers uit veilige landen komen bijna nooit in aanmerking voor bescherming. Om asielaanvragen sneller af te handelen, heeft de Rijksoverheid een lijst met veilige herkomstlanden opgesteld (Rijksoverheid 2024a).

hun voortbestaan en hun leven.’ Dezelfde deelnemer vindt dat deze groep vluchtelingen ‘barmhartig’ opgevangen moet worden. Hiervoor ‘mag geld [...] beschikbaar worden gesteld’ door de overheid.

Deze voorbeelden bevestigen wat al bekend is uit de wetenschappelijke literatuur. Mensen zijn meer geneigd om solidair te zijn met diegenen die zij onschuldig vinden in hun toestand (Van Oorschot 2000; De Swaan 1988). Zelfs een respondent die sceptisch is over de onschuld van Oekraïne in de oorlog, pleit voor solidariteit met ‘gewone mensen’ die de grip op het eigen leven helemaal kwijt zijn. Dit sluit aan bij hoe de deelnemers kijken naar de verantwoordelijkheidsindeling tussen burgers en de overheid in tijden van crisis. Ze geven overheden namelijk de schuld, terwijl ze de burgers vaak als onschuldig zien.

Een gebrek aan eigen schuld koppelen de respondenten vooral aan de oorsprong van het probleem of de crisis. Een persoon reflecteert bijvoorbeeld op de beperkte rol van burgers in de beleidsrespons op de COVID-19-uitbraak. Hierbij wijst zij op het gebrek aan ervaren controle op het ontstaan en het verloop van de pandemie als motief om solidair te zijn met andere landen. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om het delen van vaccins met landen binnen en buiten de EU. De meerderheid van de respondenten ziet de pandemie als een crisis met een exogene oorzaak, en niet als een crisis veroorzaakt door het eigen toedoen. Mede hierdoor steunen respondenten in een focusgroep de financiële hulp voor landen die hard getroffen waren in het begin van de pandemie, zoals Italië. Tegelijkertijd merken deze deelnemers op dat ze financiële hulp voor EU-landen naar aanleiding van een economische crisis niet vanzelfsprekend vinden. In dit voorbeeld zijn ze dus tegen Europese solidariteit als herverdeling van hulpmiddelen. Dit wijst op het belang dat respondenten hechten aan de oorsprong van grensoverschrijdende crises.

In het algemeen lijken de ondervraagden eerder bereid om financiële hulp te steunen voor landen met problemen als gevolg van een natuurramp, dan voor landen met problemen door een gewapend conflict of een staatsschuldencrisis. Staatsschuld- en economische crises ziet men, in tegenstelling tot natuurgeweld, vaak als gevolg van het eigen toedoen. Zowel in dit onderzoek als in de wetenschappelijke literatuur zijn mensen eerder bereid tot solidariteit bij een crisis die geen gevolg is van het eigen toedoen, een zogenoemde exogene crisis, dan bij een endogene crisis (Genschel en Hemerijck 2018). In ons onderzoek lijkt dit des te meer het geval te zijn in de voorbeelden hiervoor van respondenten die Europese solidariteit duidelijk meer opvatten als een herverdeling van hulpmiddelen dan als een risicoverdeling tussen landen. Dit sluit aan bij de wetenschappelijke literatuur over verdienstelijkheid, waarin een lage mate van of helemaal geen controle een van de criteria is voor solidariteit (Meuleman et al. 2020; Van Oorschot 2000).

### **4.3.3 Schendingen van rechtstatelijke beginselen, mensenrechten en democratische waarden**

Het naleven van rechtstatelijke beginselen, mensenrechten en democratische waarden stelt een gedeelte van de respondenten als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Het merendeel van hen benoemt het belang van deze beginselen echter niet expliciet, maar gebruikt andere bewoordingen. Een ondervraagde zegt zich niet verbonden te voelen met landen waar mensenrechten geschonden worden. Een ander wijst juist op het belang van het gelijkheidsprincipe: ‘Waarom zou de ene mens meer of minder zijn dan de ander?’ Volgens deze persoon zijn alle mensen gelijkwaardig, waardoor er geen goede reden is om geen hulp aan te bieden. Deze respondenten uiten affectieve solidariteit met mensen in landen die rechtstatelijke beginselen, mensenrechten en democratische waarden schenden. Maar dit geldt niet voor alle respondenten; een van hen ervaart deze schendingen juist als een drempel voor solidariteit.

Alle respondenten uiten niettemin afschuw over corruptie, schendingen van mensenrechten en het gebrek aan democratische representatie in veelal niet-Europese landen. Ze spreken echter verder niet over de verwachte gevolgen hiervan voor het overheidshandelen ten opzichte van deze landen. Sommige van hen benoemen expliciet het naleven van LHBT-rechten als voorwaarde voor affectieve solidariteit met andere EU-landen. Een ondervraagde zegt dat hij het moeilijk vindt om zich verbonden te voelen met landen waar inwoners ‘extremere ideeën hebben over het wel of niet accepteren van mensen zoals ze zijn’.

De deelnemers aan ons onderzoek uiten hun empathie voor burgers in andere landen, maar benadrukken dat ze weinig medeleven hebben voor mensen die medeverantwoordelijk zijn voor een democratisch tekort in eigen land. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat hij altijd solidair is met bewoners van een ander land, 'behalve als ze [...] verachtelijke regimes gaan ondersteunen op een niet-aangename manier'. Een ander, die vrijwilligerswerk verricht ter ondersteuning van organisaties in EU-landen en niet-lidstaten in Oost-Europa, spreekt eveneens over deze verantwoordelijkheidsindeling. Hij uit begrip voor burgers in Oost-Europa, want volgens hem heeft 'niemand [...] gevraagd om de overheid die ze [daar] hebben'. Andere respondenten zeggen dat zij meeleven met burgers in derde landen waarin sprake is van beperkte democratische representatie. Ook wanneer het gaat om andere EU-landen merken sommigen dat het gebrek aan democratische kwaliteit hun beeld over deze landen negatief beïnvloedt. De inwoners van deze landen kunnen hierdoor namelijk slechts een geringe invloed uitoefenen op het overheidsbeleid. In deze landen is sprake van een democratisch tekort – een situatie waarin overheidsinstellingen en besluitvormingsprocedures onvoldoende democratische legitimiteit of verantwoordingsplicht kennen (EUR-Lex 2023; Norris 2011). Dit raakt de manier waarop de respondenten kijken naar de verantwoordelijkheidsindeling tussen burgers en de overheid in tijden van crisis. De integriteit van het overheidsbestuur in ontvangende landen is ook een voorwaarde voor Europese solidariteit (zie § 4.4.5).

Voor de deelnemers vormen schendingen van het internationaal recht en het humanitaire oorlogsrecht de grootste drempel voor het steunen van Europese solidariteit. De respondenten uiten schrik en afschuw over de Oekraïne-oorlog, ook al gebruiken ze deze bewoordingen niet. Ze vinden hiernaast het schenden van de internationale vrede op het Europese continent verwerpelijk. Hoewel het niet makkelijk is om schendingen van het internationaal recht en het humanitaire oorlogsrecht vast te stellen, geeft de meerderheid niettemin aan niet solidair te zijn met landen die een oorlog beginnen. Voor een respondent draagt de bedreiging van de internationale vrede en veiligheid bij aan het niet solidair voelen met Rusland als initiatiefnemer van de Oekraïne-oorlog. 'Ik vind het een beetje achterhaald om nu gewoon nog in deze tijd oorlog te voeren', aldus de ondervraagde.

Hiernaast geven de deelnemers expliciet aan dat ze niet solidair zijn met mensen of landen die oorlogsmisdaden plegen. Volgens een van hen kunnen diegenen in wiens opdracht oorlogsmisdaden worden gepleegd, op geen sympathie van anderen (meer) rekenen, 'want je moet geen mensen opblazen'. Dan maakt het niet uit 'of het een Oekraïner of een Rus is geweest die dat heeft gedaan', want 'daar zal ik me nooit solidair mee voelen'. De meerderheid van de respondenten acht overheden in plaats van burgers verantwoordelijk voor (het starten van) een oorlog. Daarom worstelen de ondervraagden met de negatieve gevolgen die burgers ondervinden in landen zoals Rusland als gevolg van de sancties. Het volgende citaat laat bijvoorbeeld zien dat respondenten meeleven met het Russische volk, maar een andere opvatting hebben over de Russische staat:

*I never thought for a millisecond that Russia is a good guy, but by knowing a lot of Russian people [...], they were even more, in a bigger problem all of a sudden. They couldn't leave the country. Their bank accounts were frozen. They were just trapped in a country that they don't agree with at all. And I think there was not enough talking about that problem, because Ukraine and the people of Ukraine are in the spotlight here. But I think it's interesting to think about all these Russian people who are trapped there and have severe consequences now. Just by being Russians and actually totally not agreeing with this whole thing.*

– Vrouw, 28 jaar, Kroatië, theoretisch opgeleid

Respondenten die spreken over de onderdrukking in sommige Europese landen van mensen vanwege hun andere etnische afkomst noemen dit een drempel voor het steunen van grensoverschrijdende solidariteit. In de gesprekken geven twee arbeidsmigranten uit EU-landen hier verschillende voorbeelden van. Het gaat om situaties waarbij staatsburgers van een Europees land een andere etnische afkomst hebben dan de grootste bevolkingsgroep daar en daardoor verschillende vormen van onderdrukking en discriminatie ervaren. Deze twee arbeidsmigranten zijn in principe geen voorstanders van solidariteit met Europese landen waar mensen vanwege hun etnische afkomst onderdrukt of gediscrimineerd worden.

In alle hiervoor geschetste voorbeelden gaat het om de schending van waarden zoals welwillendheid, conformiteit en veiligheid. Deze zijn universeel erkend als de grondslagen van wenselijke omgangsvormen tussen individuele mensen en landen. Het schenden hiervan kan een drempel zijn voor grensoverschrijdende solidariteit – zowel volgens de respondenten in dit onderzoek als volgens eerdere empirische bevindingen in de wetenschappelijke literatuur (Barth et al. 2015; Boisson de Chazournes 2010).

## 4.4 Solidariteit met partijen die zich gedragen zoals verwacht

De deelnemers aan ons onderzoek zien als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit graag een bepaalde houding van de ontvangers ten opzichte van de gever en de hulp. Deze verwachtingen belichten we in deze paragraaf via de volgende thema's:

- dankbaarheid en het accepteren van alle typen hulp;
- een expliciete hulpaanvraag;
- de ervaren betrouwbaarheid van de hulpbehoefte;
- een inspanningsverplichting van de ontvanger;
- de integriteit van het overheidsbestuur in (het) ontvangende land(en).

### 4.4.1 Dankbaarheid

Dankbaarheid noemen respondenten vluchtig als een motief om zelf solidair te zijn tijdens de coronapandemie. Een van hen vertelt bijvoorbeeld dat tijdens zijn vakantie in het buitenland mensen dankbaar waren dat hij een mondkapje droeg. Hiernaast vindt een gedeelte van de respondenten onder andere dat oorlogsslachtoffers in Oekraïne dankbaar moeten zijn voor de goederendonaties van burgers en de verschillende steunmaatregelen van de Nederlandse overheid. Een deelnemer zegt dat 'toen Nederland heel veel geld [had] opgestuurd naar Oekraïne voor wapens', hij op sociale media merkte 'dat heel veel Oekraïners bijvoorbeeld zeiden: hé, bedankt'. Volgens hem zorgt 'zo'n dankbaarheid' weer voor solidariteit.

Dit dankbaarheidsprincipe strekt tot zover dat een gedeelte van de respondenten expliciet aangeeft dat humanitaire organisaties en oorlogsslachtoffers alle gedoneerde goederen zouden moeten accepteren. Ze veronderstellen dat elk type gebruiksvoorwerp welkom is voor mensen in nood, ongeacht of het op de meest behoeftelijkste van humanitaire organisaties staat, versleten is of niet in de eerste levensbehoeftes voorziet. Een aantal deelnemers die goederen wilden doneren die niet op de meest behoeftelijkste stonden, trekt in een focusgroep de conclusie dat het weigeren van donaties een teken is van een lage mate van nood. Volgens deze respondenten kan zo iets de solidariteit met bijvoorbeeld oorlogsslachtoffers of vluchtelingen laten afnemen.

Deze voorbeelden laten zien dat het relatieve machtsverschil tussen een gever en een ontvanger van solidariteit belangrijk is voor de manier waarop respondenten naar Europese solidariteit kijken. Hierbij moet de ontvanger zich in een minder gunstige positie bevinden om hulp te ontvangen en kan of mag deze hier geen voorwaarden aan stellen. Deze zienswijze sluit vooral aan bij het opvatten van Europese solidariteit als herverdeling van hulpmiddelen en minder bij risicodeling, waarbij meer ruimte is voor de manier waarop je omgaat met risico's. Hiernaast komt dit perspectief van de deelnemers overeen met de manier waarop de wetenschappelijke literatuur dankbaarheid beschrijft als een van verdienstelijkheidscriteria van de verwachte houding van de ontvanger (Meuleman et al. 2020; Van Oorschot 2000). Deze manier van het bekijken van solidariteit verschilt niettemin van de invalshoek van risicoverdeling. Mensen die het slechtst af zijn worden in de literatuur niet altijd alleen gezien als ontvangers, maar ook als mensen die kunnen bijdragen aan collectieve, maatschappelijke doelen (Habermas 1990: 47; Laitinen en Pessi 2014: 15). Dit perspectief sluit beter aan bij het opvatten van Europese solidariteit als risicoverdeling bovenop het herverdelen van hulpmiddelen. Met andere woorden: wanneer mensen solidariteit (ook) opvatten als een verzekeringsmechanisme waarmee je risico's kunt verdelen, zien ze dankbaarheid minder vaak als een voorwaarde hiervoor.



#### 4.4.2 Expliciete hulpaanvraag

Het is opvallend dat de ondervraagden aangeven dat ze geen geld of goederen doneerden tijdens de coronapandemie of voor Oekraïense oorlogsslachtoffers, omdat zij geen expliciete hulpvraag ontvingen. Daarom hielpen ze ook niet op andere manieren, zoals via vrijwilligerswerk. Deze opvattingen komen overeen met inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over nationale acties in Nederland voor goede doelen in derde landen. Daaruit bleek dat een expliciete hulpvraag een voorwaarde is voor de vrijgevigheid van Nederlanders (Wiepking 2011). Niettemin lijkt dit gebaseerd te zijn op het idee dat kwetsbare mensen in crisissituaties aan kunnen geven wat hun behoeftes zijn. Het is echter bekend dat de mate van zelfredzaamheid die men verwacht van anderen, ook van die in crisissituaties, gebaseerd kan zijn op een onrealistisch beeld dat het doenvermogen van mensen soms kan overschatten (Keizer et al. 2019; WRR 2017).

Het perspectief van de respondenten over het ontvangen van een expliciete hulpvraag als voorwaarde voor solidariteit, raakt het vraagstuk over de verantwoordelijkheidsindeling tussen burgers en de overheid in tijden van crisis (zie § 3.3.1). De vraag in hoeverre burgers zelf moeten handelen als bepaalde groepen, zoals Oekraïense vluchtelingen, via de overheid al financiële en andere typen steun ontvangen, komt zowel in de gesprekken over de Oekraïne-oorlog als de coronapandemie ter sprake. Hier gaat het om wiens verantwoordelijkheid het is om bijvoorbeeld oorlogsslachtoffers en vluchtelingen te helpen, maar ook om wie getroffen en in andere landen bijstaat. De vraag is dus in hoeverre burgers daarbij een rol hebben om zelf iets te doen, naast het handelen van de overheid. Vanuit de focusgroepen en interviews komt geen eenduidig beeld naar voren over hoe de deelnemers kijken naar deze verantwoordelijkheidsindeling, maar de gesprekken laten niettemin zien dat dit vraagstuk een rol speelt bij hun overwegingen rondom grensoverschrijdende solidariteit.

Een bijzonder perspectief op het vragen om hulp komt naar voren wanneer een respondent, een arbeidsmigrant, dit als een schending van omgangsnormen ziet, en niet als een voorwaarde voor solidariteit. Hij uit zijn ongemak over de vragen over het zelf hulp verlenen aan anderen tijdens de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog. Hij legt uit dat er in zijn land en cultuur eigenlijk een taboe bestaat op over jezelf spreken als iemand die anderen helpt. Dit komt doordat je dan het gebrek aan zelfredzaamheid van een groep mensen openbaar maakt, iets wat vaak gepaard gaat met schaamte. Wanneer men minderbedeelde mensen en groepen toestaat om expliciet om hulp te vragen, wordt dat dus gezien als een schending van omgangsnormen. Dit voorbeeld laat zien dat in bepaalde situaties en culturen het stellen van een expliciete hulpaanvraag door mensen in nood als een schending van omgangsnormen wordt gezien, in plaats van als een voorwaarde voor solidariteit.

In de internationale verdienstelijkheidsliteratuur komt de rol van een expliciete hulpaanvraag nauwelijks aan bod. Dit kan te maken hebben met het verschil tussen het opvatten van Europese solidariteit als herverdeling versus risicoverdeling. Risicoverdeling gaat namelijk minder snel over een expliciete hulpaanvraag, omdat het daarbij evidentier is dat solidariteit ten bate komt van iedereen in de betreffende gemeenschap.

#### 4.4.3 Betrouwbaarheid van de hulpbehoefte

Voor de deelnemers aan ons onderzoek is de betrouwbaarheid van de hulpbehoefte ook een belangrijke voorwaarde voor het steunen van grensoverschrijdende solidariteit. Hier merken we op dat omgangsvormen eveneens belangrijk zijn voor de deelnemers. Ze uiten zorgen over dat (potentiële) ontvangers van steun niet eerlijk zijn over bijvoorbeeld hun mate van nood of over de mate van eigen controle over hun situatie. De respondenten beoordelen hulpbehoevendheid echter subjectief en soms ook relationeel. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een van hen de vermogens van mensen in Oekraïne met het eigen vermogen vergelijkt. Hij zegt over sommige van de Oekraïense vluchtelingen die hij persoonlijk kent: [zij] 'rijden in auto's die ik nooit van m'n lang zal ze leven zal kunnen betalen'. Hij vervolgt: 'Ze hebben ook een huis in Italië.' Daardoor vindt hij het ongepast dat deze vluchtelingen vragen 'waar ze hun 400 euro supportgeld kunnen ophalen'.

De meerderheid van de respondenten zegt belang te hechten aan de waarheid en maakt zich zorgen over dat mensen of landen misbruik maken van de vrijgevigheid van anderen. Dit benoemen ze specifiek in de

context van de loonsteunregelingen tijdens de coronapandemie en de financiële steun voor Oekraïense vluchtelingen. Met uitzondering van het hiervoor genoemde voorbeeld, zijn de zorgen van de ondervraagden over de betrouwbaarheid van de hulpbehoefte niet gebaseerd op persoonlijke ervaringen met misbruik. Ze lijken meer te maken te hebben met de manier waarop politici, beleidsmakers en andere opiniemakers in de media over migranten en fraude spreken (Van Atteveldt et al. 2024; Brouwer et al. 2017; Jacobs et al. 2018).

#### 4.4.4 Inspanningsverplichting

De respondenten geven aan dat zij verwachten dat (potentiële) ontvangers van solidariteit eerst zelf een poging doen om hun situatie te verbeteren, voordat zij op hulp van anderen kunnen rekenen. Een van hen vindt bijvoorbeeld dat mensen in het algemeen pas hulp verdienen wanneer duidelijk is dat zij naar hun beste vermogen hebben gehandeld om zichzelf te helpen. Volgens deze respondent zouden Oekraïense slachtoffers en vluchtelingen niet geholpen mogen worden als ‘zij bijvoorbeeld niet willen werken’. Dit wijst op een inspanningsverplichting van (potentiële) ontvangers als een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit.

Het perspectief waarbij participatie en vooral het hebben van betaald werk als voorwaarden worden gesteld voor solidariteit met migranten, is eerder onderzocht in de wetenschappelijke literatuur over de *deservingness* van bepaalde groepen (vgl. Baute et al. 2019; Kuhn en Kamm 2019). Ook onze respondenten benoemen een inspanningsverplichting als voorwaarde voor Europese solidariteit. Een van hen verwoordt dit op de volgende manier: ‘Als je ziet dat de ander zijn best doet, maar het lukt niet, dan kun je het over Europese solidariteit hebben’ (getolkt). De plicht om solidair te handelen en middelen te delen tussen EU-lidstaten onderling wordt hiermee gekoppeld aan een inspanningsverplichting. Dit raakt indirect de integriteit van het overheidsbestuur als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit.

Beide voorbeelden over een inspanningsverplichting illustreren het perspectief op een *moral hazard* als onderdeel van solidariteit. Dit houdt in dat (Europese) solidariteit tot een moreel risico kan leiden, omdat het mensen, maar ook landen, vrijstelt van de noodzaak om zichzelf tegen risico's te beschermen. Dit kan onzorgvuldig of frauduleus gedrag in de hand werken. Hiermee kan een moreel risico tot (meer) risico's leiden die vermeden hadden kunnen worden. Ook kan het leiden tot hoge kosten van de (Europese) solidariteit (zie Genschel en Hemerijck 2018).

#### 4.4.5 Integriteit van overheidsbestuur in ontvangende landen

De deelnemers aan ons onderzoek noemen corruptie en een gebrek aan integriteit bij het overheidsbestuur in ontvangende landen vaak als zorgelijke fenomenen. Ze maken zich hierbij vooral zorgen over een mogelijk onrechtvaardige verdeling van hulpmiddelen in andere landen. De respondenten benoemen de integriteit van het overheidsbestuur in ontvangende landen expliciet als een drempel om financieel steun te verlenen aan derde landen, bijvoorbeeld in de context van de eventuele toetreding van Oekraïne tot de EU. Deze eventuele toetreding baart een respondent zorgen, want hij wil ‘geen tweede Griekenland. Dat [Oekraïne] onder curatele moet en alle problemen van dien.’ Soms refereren de deelnemers eveneens aan een beperkte integriteit van het overheidsbestuur in bepaalde EU-landen, maar dit blijft bij het uiten van een gebrek aan affectieve solidariteit met deze landen. Het belang van een integer overheidsbestuur lijkt dus een belangrijke voorwaarde te zijn voor het steunen van financiële hulp, vooral aan derde landen.

Deze voorbeelden over het belang van de integriteit van het overheidsbestuur in ontvangende landen komen overeen met bevindingen uit onderzoek naar de politieke voorwaardelijkheid (*political conditionality*) en de publieke opinie in EU-lidstaten over buitenlandse hulp (Bodenstein en Faust 2017). Politieke voorwaardelijkheid gaat over het steunen van buitenlandse hulp voor landen die de democratie, mensenrechten en een integer overheidsbestuur handhaven (zie Dasandi et al. 2022; Doherty et al. 2020; Heinrich et al. 2016 voor onderzoeken in andere landen). Het is opmerkelijk dat uit ons onderzoek blijkt dat corruptie en een gebrek aan integriteit van het overheidsbestuur in ontvangende landen vooral belemmerend werken voor het zelf geld doneren aan mensen in die landen. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat hij tijdens de coronapandemie geen geld doneerde voor het land van herkomst van zijn ouders. ‘Het is [daar] heel erg corrupt, dus ik weet nooit, als ik geld zou sturen, waar het dan terecht komt’, legt hij uit.

In ons onderzoek noemen de respondenten politieke voorwaardelijkheid in mindere mate als het gaat om opvattingen over solidariteit georganiseerd door de overheid.

Dankbaarheid, een expliciete hulpaanvraag, de betrouwbaarheid van de hulpbehoefte, een inspanningsverplichting en de integriteit van het overheidsbestuur in ontvangende landen zijn allemaal voorwaarden voor (het steunen van) Europese solidariteit waarin de houding van de ontvanger(s) centraal staat. Verschillende voorbeelden illustreren deze voorwaarden. Ze laten ook zien dat, als het gaat om de inspanningsverplichting en de integriteit van het overheidsbestuur, de respondenten Europese solidariteit meer opvatten als het verdelen van risico's. Wanneer zij spreken over dankbaarheid, een expliciete hulpaanvraag en de betrouwbaarheid van de hulpbehoefte, vatten zij het echter meer op als een herverdeling van hulpmiddelen.

## 4.5 Solidariteit met partijen waar men zich mee identificeert

De deelnemers aan ons onderzoek benoemen verschillende aspecten van identiteit die belangrijk zijn voor het steunen van Europese solidariteit. De manier waarop zij zich identificeren met (mensen in) andere landen speelt hierbij een rol. In deze paragraaf belichten we de rol van identiteit als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Dat doen we via de volgende thema's:

- 'Europa' als één gemeenschap;
- culturele afstand;
- geografische nabijheid.

### 4.5.1 'Europa' als één gemeenschap

Voor een gedeelte van de respondenten vormt Europa en haar bewoners een gemeenschap of groep waar zij zich internationaal mee identificeren. 'Europa' draait om een gevoel van verbondenheid met de inwoners van andere Europese landen en soms ook met landen die geen lid zijn van de EU. De ondervraagden hebben het hierbij over de vergelijkbare manier van leven en de gelijkenissen in de levensloop van mensen in verschillende Europese landen (vgl. Hagestad en Dykstra 2016). Dit verwoordt een van hen als: 'Ik denk dat je je verbonden voelt, omdat je min of meer een soortgelijk leven leidt met ongeveer dezelfde regels, wetgeving en dat soort dingen.' Hiernaast uiten de respondenten bewondering voor de cultuur van andere, veelal Europese landen. Waarden zoals moed, solidariteit en behulpzaamheid zien zij dan bijvoorbeeld als kenmerken van de culturen van deze landen. Een gedeelte van de respondenten afkomstig uit andere EU-landen geeft aan zich als 'Europeanen' te beschouwen. Dit heeft aldus een van hen, die voorstander is van Europese solidariteit, te maken met '*values and the need for connection*'.

De EU-steun voor Oekraïne is volgens een respondent 'een goede zaak'. Deze persoon vindt dat, in tegenstelling tot andere landen met 'toch een andere mentaliteit' en 'een andere godsdienst dan wij', Oekraïne 'een Europees land' is. Daardoor is dezelfde ondervraagde van mening dat Oekraïne geholpen moet worden en wijst deze met het gezegde 'het hemd is nader dan de rok' op het belang van culturele overeenkomsten voor Europese solidariteit. Volgens een andere respondent ontvangen Oekraïners steun, omdat zij 'witte mensen [zijn], die ook christelijk zijn' en Oost-Europese landen 'op cultuurniveau' veel overeenkomsten hebben met die in West-Europa.

De culturele kenmerken van groepen mensen, zoals Oekraïense oorlogsslachtoffers en vluchtelingen uit andere landen, benoemen de respondenten vooral in de context van Europese solidariteit als herverdeling van financiële middelen. De culturele gelijkenis is voor een gedeelte van de ondervraagden een motief of voorwaarde voor solidariteit met Oekraïense oorlogsslachtoffers en vluchtelingen. Hierbij is er sprake van het 'culturaliseren' van solidariteit, waarbij culturele kenmerken van groepen mensen, samen met onveranderlijke eigenschappen zoals geracialiseerde achtergrond, onderdeel vormen van het

insluitingsmechanisme van Europese solidariteit.<sup>26</sup> Dit komt overeen met het identiteitscriterium dat laat zien dat gevoelens van verbondenheid en (gedeelde) identiteit een belangrijke rol spelen bij grensoverschrijdende solidariteit (Afonso en Negash 2024; Meuleman et al. 2020; Van Oorschot 2000; Starke 2021).

Zowel taal als etnische achtergrond zijn hiernaast belangrijk bij overwegingen rondom Europese solidariteit. De respondenten benoemen het spreken van dezelfde taal als reden om zich verbonden te voelen met mensen in bepaalde landen. Dit komt overeen met recent onderzoek naar Europese solidariteit, waarin Afonso en Negash (2024) laten zien dat men eerder voorstander is van financiële hulp voor een land dat zich in een crisis bevindt en om hulp vraagt, als daar dezelfde taal wordt gesproken als in het eigen land.<sup>27</sup> Een gedeelde etnische afkomst wordt ook benoemd door een ondervraagde die zich verbonden voelt met het land van herkomst van zijn ouders. 'Als daar op het nieuws iets over komt, voel ik me verbonden. Omdat ik dan denk: daar komen mijn ouders vandaan, ik ben Surinaams.' Hier is sprake van identificatie op basis van etnische afkomst – solidariteit wanneer men zich met de ander identificeert (Bader en Keuschnigg 2020; Romano et al. 2021). Dit komt voort uit een voorkeur om middelen eerder te delen met leden van de eigen groep dan met anderen (Tajfel 1974; Tajfel 1981), ook als dit niet het eigen belang dient (zie § 5.3).<sup>28</sup>

#### 4.5.2 Culturele afstand

In de focusgroepen en interviews ervaren de respondenten ook ongemak wanneer ze spreken over culturele overeenkomsten tussen bevolkingsgroepen als voorwaarde voor (het steunen van) Europese solidariteit. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer ze wijzen op de ongelijke behandeling van vluchtelingen op basis van hun herkomst. Een van hen merkt op dat Oekraïense vluchtelingen beter worden behandeld dan vluchtelingen uit andere landen. Zij krijgen 'superveel' ten opzichte van 'andere vluchtelingen', aldus deze ondervraagde. Een ander is van mening dat dit onderscheid 'echt een beetje een dubbele' standaard toont in de manier waarop de overheid verschillende groepen vluchtelingen behandelt. Deze respondenten vinden het onrechtvaardig dat vluchtelingen anders worden behandeld op basis van het land van herkomst.

Met name de behandeling van vluchtelingen van buiten Europa met een donkere huidskleur roept in de gesprekken ongemak op. Een respondent vindt bijvoorbeeld dat burgers in Europese landen Oekraïense vluchtelingen ruimhartig hebben opgevangen; soms zelfs in eigen huis. Dit is in tegenstelling met de manier waarop vluchtelingen uit andere derde landen behandeld worden. Dezelfde persoon benoemt hierbij de situatie in het asielzoekerscentrum in Ter Apel in 2022, toen honderden asielzoekers buiten moesten slapen. Volgens deze respondent laat dit zien dat solidariteit afhankelijk is van wie hulp nodig heeft – wanneer het om mensen gaat waarmee men zich identificeert, lijken zowel burgers als de overheid meer bereid tot solidariteit dan wanneer het mensen betreft tot wie men een culturele afstand ervaart.

Hier gaat het om een ervaren culturele afstand tussen de dominante cultuur in eigen land en (aannames over) de dominante cultuur in andere landen. Dit is uitermate subjectief. In de gesprekken uiten respondenten tegenstrijdige opvattingen over zowel culturele overeenkomsten als culturele verschillen tussen landen en bevolkingsgroepen. Terwijl sommige ondervraagden wijzen op de gelijkenissen tussen mensen uit Oost- en West-Europa, vinden anderen dat er vooral verschillen zijn. Een van hen wijst bijvoorbeeld op een onderscheid in 'mentaliteit'; een ander geeft dit als reden om zelf geen Oekraïense

<sup>26</sup> 'Racialisering' is een proces dat verwijst naar het feit dat rassen een sociaal construct zijn en geen (genetische) werkelijkheid. Ras en etniciteit als constructen hebben veel overeenkomsten. Ze gaan allebei over kleur, cultuur, religie en af- of herkomst. Ook hebben beide processen, racialisering en etnisering, te maken met verhoudingen tussen groepen. Het onderscheid tussen ras en etniciteit zit onder andere in de toekenning en toe-eigening. Zo wordt ras altijd toegekend, vooral door groepen in een relatieve meerderheids- of machtspositie. Etniciteit wordt zowel toegekend als toegeëigend door minderheidsgroepen zelf.

<sup>27</sup> Deze bevindingen bleken uit de antwoorden van respondenten in de vier 'frugal' landen, waaronder Nederland. In andere landen blijkt er geen samenhang te zijn tussen het ontvangen van financiële steun en de gesproken taal in het ontvangende land (Afonso en Negash 2024).

<sup>28</sup> Hierbij speelt het proces van onderscheid maken tussen 'in- en uitgroepen' een belangrijke rol. Het toewijzen van middelen aan leden van de eigen 'ingroep' wordt toegeschreven aan het belang van een gedeelde identiteit voor het opbrengen van solidariteit.

vluchtelingen in eigen huis op te vangen. Volgens een derde respondent liggen ‘de waarden en normen van westerse landen, veel meer op één lijn’ in vergelijking met landen daarbuiten. In deze voorbeelden benoemen respondenten het ervaren van grote culturele verschillen met het eigen land als drempel voor het steunen van Europese solidariteit. Hierbij is sprake van het ‘culturaliseren’ van solidariteit, waarbij de (ervaren) culturele kenmerken van migranten onderdeel zijn van het uitsluitingsmechanisme van Europese solidariteit (vgl. Aschauer en Mayerl 2019; Slooman en Duyvendak 2015).

### 4.5.3 Geografische nabijheid

In de gesprekken verkennen de respondenten zowel letterlijk als figuurlijk de grenzen van Europese solidariteit voor zichzelf. Een substantieel gedeelte benoemt geografische nabijheid als voorwaarde, vooral in de casus oorlog. Dit geldt zowel voor solidariteit georganiseerd door burgers voor mensen getroffen door een crisis, als voor steun voor financiële solidariteit door de overheid voor landen geteisterd door crises. Een respondent vindt de Europese maatregelen omtrent de opvang van Oekraïense vluchtelingen bijvoorbeeld terecht, ‘omdat we ook een keer bijna buurlanden zijn van Oekraïne’. Een andere ondervraagde uit Polen noemt de geografische nabijheid tussen het thuisland en Oekraïne als reden voor financiële steun.

Deze voorbeelden sluiten aan bij onderzoek dat laat zien dat steun voor financiële hulp afneemt als landen verder weg liggen van het eigen land (Afonso en Negash 2024). Niettemin is geografische nabijheid subjectief, want sommige respondenten vinden dat de Oekraïne-oorlog ver weg is. Voor een van hen bijvoorbeeld ‘staat [de oorlog] in principe te ver af’, ondanks dat zij ‘heel veel medeleven’ voelt voor de mensen in Oekraïne. Voor haar en anderen die vinden dat het land ver weg is, is Europese solidariteit met Oekraïne niet vanzelfsprekend. Ondervraagden in de casus coronapandemie geven aan dat zij nauwelijks stilstonden bij de Europese maatregelen, zoals de loonsteunregelingen (zie § 2.3.1), en de gevolgen daarvan voor bewoners van andere EU-landen. Dit heeft volgens een van hen te maken met beperkte interesse. De respondenten spreken over geografische nabijheid in het geval van de beschikbaarheid van COVID-19-vaccins (zie § 5.2), maar stellen dit echter niet als voorwaarde voor het steunen van grensoverschrijdende solidariteit.

## 4.6 Solidariteit met partijen die een wederdienst (kunnen) bewijzen

De respondenten in ons onderzoek benoemen verschillende aspecten van wederkerigheid als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Wederkerigheid gaat om het aanbieden van hulp mits de ontvanger een wederdienst doet, al heeft gedaan of eventueel in de toekomst kan doen. Dit onderwerp komt in ons onderzoek vooral aan bod in de casus van de coronapandemie. De deelnemers benoemen wederkerigheid wanneer zij het hebben over de bescherming van de sociale rechten van EU-burgers. Ook gaat het hierover wanneer zij spreken over het gemeenschappelijk verleden als basis voor het delen van vaccins met andere landen.

### 4.6.1 Bescherming van de sociale rechten van EU-burgers

Sommige respondenten beschouwen de aandacht van de EU voor de bescherming van de sociale rechten van seizoenarbeiders als een wederdienst voor hun bijdrage aan de economische welvaart in de lidstaten. Een van hen vindt bijvoorbeeld dat seizoenarbeiders bijdragen aan de betaalbaarheid van allerlei producten en diensten. Deze ondervraagde is daarom voorstander van hulp en steun aan deze groep. Wat betreft deze persoon is seizoenarbeiders helpen wanneer dat nodig is, bijvoorbeeld toen zij verschillende problemen ervoeren tijdens de pandemie, het minste dat Europese landen kunnen doen.

Het voorbeeld hiervoor laat ten eerste zien dat sommige respondenten het toekennen van grensoverschrijdende (sociale) rechten aan EU-burgers een vorm van Europese solidariteit vinden. In de wetenschappelijke literatuur staat dit bekend als transnationale solidariteit (Sangiovanni 2013; De Witte 2015). Het beschermen van het recht op reizen en werken van burgers in de gehele EU en het beschermen van veilige werk- en woonomstandigheden van grensoverschrijdende werkers en seizoenarbeiders tijdens de coronapandemie staan hierbij centraal (zie Hoefman et al. 2023). Het voorbeeld laat ook zien dat de respondenten solidair willen zijn wanneer deze EU-migranten betaald werk verrichten. In de

wetenschappelijke literatuur rondom *deservingness* is dit perspectief al bekend als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit (vgl. Baute et al. 2019; Kuhn en Kamm 2019).

De maatschappelijke participatie van migranten, zoals Oekraïense vluchtelingen in Nederland, als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit komt eveneens aan bod in de gesprekken. Een respondent benoemt hierbij specifiek de hoge arbeidsparticipatie onder Oekraïense vluchtelingen in Nederland ten opzichte van die van andere vluchtelingen. Deze verschillen waren al bekend uit diverse onderzoeken naar de arbeidsparticipatie van verschillende groepen vluchtelingen in Nederland (Dagevos en Rusinovic 2024; Huijink et al. 2021).<sup>29</sup> De ondervraagden stellen het hebben van betaald werk als voorwaarde voor solidariteit met EU-migrant en migranten uit derde landen. Ze benoemen hiernaast de rol van de afzonderlijke lidstaten als toezichthouders op het recht van vrij verkeer en verblijf van personen in de EU. Volgens een respondent handelen EU-lidstaten hierbij vanuit wederkerigheid, omdat geen enkel land de benodigde middelen heeft om zelf voor de eigen burgers in het buitenland te zorgen. EU-landen doen dit om de sociale rechten van eigen burgers in het buitenland te kunnen beschermen, aldus deze persoon.

#### 4.6.2 Een gedeeld verleden

In de gesprekken hebben de respondenten het over de Tweede Wereldoorlog (WO II) en het koloniale slavernijverleden als gedeelde geschiedenis van Europese landen. Een van hen geeft bijvoorbeeld aan dat hij zich eerder verbonden voelt met 'een Australiër, Nieuw-Zeelander of [iemand] uit Canada' dan met mensen uit andere landen. Volgens deze respondent hebben deze landen 'een hele hoop kastanjes voor ons uit het vuur gehaald' tijdens WO II. In de focusgroep met oudere deelnemers waar dit voorbeeld vandaan komt, vinden meerdere respondenten een gedeeld verleden met Nederland een motief voor het steunen van (Europese) solidariteit. Ze zijn bijvoorbeeld landen als de Verenigde Staten (VS) dankbaar voor de (militaire) steun tijdens WO II. Hiermee wijzen ze op politiek-militaire, economische, institutionele en diplomatieke banden met andere landen in de verre en recente geschiedenis als reden om solidair te zijn in de toekomst. Niettemin kaarten dezelfde respondenten een dilemma aan – in hoeverre de EU-landen een wederdienst moeten blijven bewijzen aan bijvoorbeeld de VS voor de inzet tijdens WO II. Ze merken op dat de EU nog steeds de eigen geopolitieke prioriteiten afstemt met de VS en dat de organisatie daarmee decennialange solidariteit toont met dit land.

Andere respondenten uiten hiernaast medeleven met bewoners van landen waarmee slavenhandel plaatsvond tijdens de koloniale periode. Volgens een deelnemer zijn de individuele toestanden van mensen in sommige landen toe te schrijven aan de uitbuiting en onderdrukking in de koloniale tijd en aan de intergenerationele nalatenschap van de slavenhandel. In een ander gesprek over de coronapandemie wordt het koloniale slavernijverleden van Europa expliciet als reden benoemd om vaccins te delen met landen buiten de EU. Volgens een respondent schoten de opvolgerstaten van de Europese koloniale machten tekort bij het bewijzen van een wederdienst voor de voordelen die het koloniaal verleden ze opleverde. Daarom ervaart deze persoon het internationale verdelingsmechanisme voor COVID-19-vaccins als een gemiste kans voor de EU om wederkerigheid toe te kennen aan de voormalige koloniën van Europese landen.

In de voorbeelden over het koloniale slavernijverleden vatten respondenten Europese solidariteit vooral op als herverdeling van financiële en andere type middelen, zoals vaccins. Dit komt overeen met inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over wederkerigheid als een van de verdienstelijkheidsprincipes van solidariteit. Men is eerder geneigd om iemand te helpen van wie men in het verleden hulp heeft ontvangen, van iemand die zich heeft ingezet voor anderen of van iemand waarvan ze verwachten dat die in de toekomst een wederdienst zal bewijzen als steun nodig is (Meuleman et al. 2020; Van Oorschot 2000, 2006). Dit betekent dat er meer sympathie van burgers is als overheden landen helpen die de

<sup>29</sup> Sinds de uitbraak van de Oekraïne-oorlog kunnen Oekraïense burgers in Nederland en andere EU-landen werken zonder werkvergunning. Het gezamenlijk Europees beleid gericht op solidariteit met Oekraïense vluchtelingen in de EU maakte dit mogelijk (Rijksoverheid 2024b). Asielzoekers uit derde landen mogen in Nederland echter geen betaald werk verrichten zonder werkvergunning.

(financiële) steun kunnen terugbetalen of op een andere manier een wederdienst kunnen doen (zie León 2012). Volgens de logica van wederkerigheid kan het helpen van anderen eveneens gunstig zijn voor het eigen land (Van Heerde en Hudson 2010). Postkoloniale traditionele banden lijken een sterke invloed te hebben op het hulptoewijzingsbeleid van voormalige koloniale landen (Dollar en Levin 2006; zie ook Scattergood en Bishop 2023), maar deze invloed neemt in de loop der tijd af (Berthélemy en Tichit 2004). Altruïstische motieven (zie § 3.2.1) bij ontwikkelingshulp bleken in het verleden echter van groot belang voor landen zoals Nederland (Baydag en Klingebiel 2023; Berthélemy 2006).

## 4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk verkenden we waarom Nederlandse burgers en inwoners uit EU-landen in Nederland solidair willen zijn met (mensen in) andere landen. De randvoorwaarden die de respondenten hieraan stellen, hadden in dit hoofdstuk betrekking op de ontvangers van solidariteit. Het gaat hierbij om burgers van andere EU-landen, maar ook die in derde landen zoals Oekraïne. Hiernaast betreft het solidariteit met vluchtelingen in eigen land of andere EU-landen en met buitenlandse overheden. In deze conclusie leggen we de in de focusgroepen en interviews genoemde motieven en voorwaarden naast inzichten over wederkerigheid. Wederkerigheid als een van de motieven voor Europese en mondiale solidariteit van de Europese Commissie verkenden we in het rapport *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie* (Hoefman et al. 2023).

De respondenten in ons onderzoek verschillen aanzienlijk wat betreft de mate waarin zij vinden dat Nederland of de EU solidair moet zijn met (mensen in) andere landen. Dit hangt af van de manier waarop ze kijken naar buitenlandse burgers en overheden, en van de opvattingen die ze hebben over vluchtelingen. Net als in het vorige hoofdstuk blijkt dat de motieven voor en voorwaarden aan Europese solidariteit samenhangen met hoe respondenten deze term opvatten. Hulpbehoefendheid, onschuldigheid, dankbaarheid, identiteit en wederkerigheid komen hierbij naar voren als voorwaarden (vgl. Meuleman et al. 2020; Van Oorschot 2000). De ondervraagden benoemen de mate van nood, het belang van identiteit en verschillende aspecten van de verwachte houding van de ontvangers als verdienstelijkheidsprincipes voor solidariteit. Dat is vooral het geval wanneer ze Europese solidariteit opvatten als de herverdeling van hulpmiddelen vanuit Nederland of de EU naar andere landen, zoals Oekraïne, en naar vluchtelingen.

Identiteit speelt in ons onderzoek een belangrijke rol bij overwegingen omtrent het delen van financiële en andere middelen, zoals vaccins of wapens. Dit betekent dat de respondenten Europese solidariteit vaker culturaliseren wanneer ze focussen op het herverdelingsaspect. Dit in tegenstelling tot wanneer het gaat om coördinatie en samenwerking, waarbij risico's delen veel centraler staat, of om de bescherming van transnationale sociale rechten. Bij identitaire overwegingen draait het om in hoeverre men zich identificeert met anderen op basis van levensbeschouwing, cultuur en geracialiseerde achtergrond, en op kenmerken rondom burgerschap. Burgerschapskennmerken betreffen verschillen in staatsinrichting tussen Nederland, andere EU-lidstaten en andere landen waar schendingen van rechtstatelijke beginselen, mensenrechten en democratische waarden plaatsvinden (vgl. Bodenstein en Faust 2017).

De deelnemers aan ons onderzoek geven aan dat mensen in 'Europa' heel veel gemeenschappelijk hebben, waardoor solidariteit tussen landen onderling tot stand komt. Zij noemen het hebben van een Europese identiteit als motief of voorwaarde echter nauwelijks. Meerdere wetenschappelijke onderzoeken naar de opvattingen over Europese solidariteit focussen op het belang van een gemeenschappelijke Europese identiteit (Bauhr en Charron 2020; Nicoli et al. 2020; Verhaegen 2018), maar in ons onderzoek lijken de ervaren culturele overeenkomsten en het belang van geografische nabijheid een doorslaggevende rol te spelen voor solidariteit (vgl. Afonso en Negash 2024; Meuleman et al. 2020; Van Oorschot 2000; Starke 2021). Voor Europeanen, waaronder Oekraïense oorlogsslachtoffers en vluchtelingen, lijkt meer solidariteit te zijn dan voor bijvoorbeeld mensen in andere werelddelen. Uit ons onderzoek blijkt de ervaren culturele en geografische afstand tot niet-Europeanen een drempel te zijn voor solidariteit met mensen buiten Europa (vgl. Aschauer en Mayerl 2019). Onze respondenten uiten niettemin zorgen over dat Europese solidariteit hierdoor ook kan bijdragen aan de uitsluiting van mensen op basis van huidskleur, religie en etnische afkomst. Identitaire overwegingen spelen dus een diffuse rol bij overwegingen

omtrent Europese solidariteit, omdat ze zowel een reden kunnen zijn om je solidair te gedragen als om juist niet solidair te zijn (vgl. Bauböck 2017; Kohli 2000).

De kosten van Europese solidariteit, waarbij zorgen over morele risico's de boventoon voeren, zijn belangrijk wanneer het gaat om het delen van verschillende typen risico's tussen landen. De steun voor Europese solidariteit bij onze respondenten hangt af van het type crisis. Bij staatsschuld- en economische crises is deze steun er niet. Zowel onze deelnemers als de wetenschappelijke literatuur geven aan dat geen enkele regering in de EU verantwoordelijk was voor de uitbraak van het coronavirus (vgl. Pornschlegel 2021). Ook volgens de Commissie was 'de COVID-19-uitbraak 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' (Hoefman et al. 2023: 36). Daarentegen geeft de meerderheid van de respondenten de schuld aan Rusland als het gaat om de Oekraïne-oorlog. Hiermee stellen ze een gebrek aan controle over de situatie als voorwaarde voor het toekennen van Europese solidariteit (vgl. Meuleman et al. 2020; Van Oorschot 2000). Dit getuigt van conditionele hulpbereidheid: de bereidheid om hulpmiddelen te delen is lager bij crises die men ziet als gevolg van eigen toedoen of bij oorlogen waar een partij als schuldig wordt gezien (vgl. Cicchi et al. 2020; Genschel en Hemerijck 2018).

Wanneer het gaat om Europese solidariteit als bescherming van transnationale sociale rechten, noemen de respondenten wederkerigheid als een motief. Volgens hen beschermt een EU-land de sociale rechten van burgers uit andere lidstaten, omdat het verwacht dat de andere landen hetzelfde doen. Deze wederkerige verzekering logica sluit deels aan bij de argumenten van de Commissie tijdens de coronapandemie voor de onderlinge afhankelijkheid van lidstaten. Dankzij EU-wetgeving was het namelijk mogelijk om genoeg personeel voor seizoenarbeid te werven om tijdens piekmomenten voldoende te produceren voor de interne markt (Hoefman et al. 2023). De Commissie verwachtte bovendien dat de Europese maatregelen ter bescherming van werknemers niet alleen seizoenarbeiders zouden helpen, maar ook een *spillover*-effect zouden hebben op de gehele bevolking door een verminderde verspreiding van het virus. Dit laatste motief vinden we echter niet terug in ons onderzoek. Dit komt mogelijk vanwege de beperkte kennis en informatie die de respondenten aangeven te hebben over de oproep van de EU aan lidstaten tijdens de pandemie om aandacht te besteden aan de werk- en woonomstandigheden van grensoverschrijdende werkers en seizoenarbeiders.



## 5 Belangenafwegingen bij Europese solidariteit

### Kernpunten

- Een gedeelte van de deelnemers aan ons onderzoek beschouwt Europese solidariteit als een verzekering tegen natuurrampen en pandemieën, economische en monetaire instabiliteit, oorlog en asielmigratie. Deze respondenten verwachten hierbij een bescherming van de volksgezondheid, vrede en veiligheid en economische stabiliteit. De samenwerking en afhankelijkheid tussen EU-lidstaten zien ze dan als een verzekering tegen internationale crises, waarbij het belang van het eigen land centraal staat.
- Voor sommige respondenten is het bedienen van het gemeenschappelijk Europees belang een motief om Europese solidariteit te steunen. Specifiek gaat het dan om een gemeenschappelijke aanpak bij volksgezondheids- en veiligheids crises en het beschermen van de economische en monetaire stabiliteit van de eurozone.
- De ondervraagden kaarten dilemma's aan rondom de belangenafwegingen van de Nederlandse overheid ten aanzien van Europese solidariteit. Bepaalde belangenafwegingen kunnen drempels vormen voor het steunen van Europese solidariteit. Bijvoorbeeld als het gaat om prijsstijgingen en oplopende inflatie, overheidsuitgaven aan de EU en botsende waarden bij de verdeling van maatschappelijke baten en lasten.
- Sommige respondenten geven aan dat zij een spagaat ervaren tussen nationale en Europese solidariteit. Zij vergelijken Europese solidariteit dan met (nationale) solidariteit georganiseerd door de Nederlandse overheid en uiten scepsis over de belangenafweging van deze overheid. Hierbij is het van belang hoe mensen verdelende en procedurele rechtvaardigheid ervaren bij Europese solidariteit.

### 5.1 Wederkerige verzekeringslogica bij Europese solidariteit

In dit hoofdstuk verkennen we hoe de respondenten aankijken tegen de belangenafwegingen van de Nederlandse en Europese overheid tijdens grote internationale gebeurtenissen. Hierbij maken we weer gebruik van de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog als ondersteunende casussen. Uit de focusgroepen en interviews komen drie thema's rondom dit onderwerp naar voren:

- het belang van het eigen land;
- het gemeenschappelijke Europees belang;
- belangenafwegingen als drempels voor het steunen van Europese solidariteit.

Het bedienen van het eigenbelang als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit staat in dit hoofdstuk centraal. We richten ons hier op het perspectief van de respondenten op dit onderwerp, waarbij de focus vooral ligt op het delen van verschillende typen risico's tussen landen. In de conclusie leggen we inzichten uit de focusgroepen en interviews naast de resultaten van een beleidsanalyse in het rapport *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie* (Hoefman et al. 2023).<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Belangenafwegingen komen nauwelijks aan bod wanneer de respondenten spreken over solidariteit georganiseerd door burgers. Met uitzondering van het dilemma dat ze aankaarten met betrekking tot het vergaren van kennis en informatie over internationale kwesties (zie § 3.3). Daarom richt dit hoofdstuk zich uitsluitend op het maken van belangenafwegingen als motief of voorwaarde voor het steunen van solidariteit georganiseerd door de Nederlandse of Europese overheid.

## 5.2 Het belang van het eigen land

### 5.2.1 Samenwerking en afhankelijkheid tussen lidstaten als verzekering tegen internationale crises

#### *Bescherming van de volksgezondheid*

Een gedeelte van de respondenten beschouwt Europese solidariteit als een verzekering tegen natuurrampen en pandemieën, economische en monetaire instabiliteit, oorlog en asielmigratie. De slagvaardigheid van de EU om de volksgezondheid in de afzonderlijke lidstaten te beschermen, noemen deze ondervraagden een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit (zie § 3.4.3).<sup>31</sup> Volgens een van hen ‘hadden er heel veel mensen meer dood kunnen gaan’ tijdens de coronapandemie als de EU ‘landen niet had geholpen’. Deze persoon beargumenteert dat als men in die tijd in een lidstaat woonde waar weinig ‘geld’ was en ‘niet genoeg steun van andere landen’, men dan kritisch zou worden over het EU-lidmaatschap. En: ‘Als we [de EU] ze [lidstaten] niet helpen, waarom willen ze dan bij ons zijn?’ Hiermee geeft deze respondent aan dat de voordelen die inwoners van een EU-land uit het lidmaatschap halen – in de vorm van coördinatie en samenwerking tijdens de pandemie – zwaar wegen wanneer mensen denken over Europese solidariteit.

Dit voorbeeld laat eveneens zien dat de steun voor een lidmaatschap afhangt van wat de EU voor het eigen land kan betekenen in tijden van een crisis. De respondenten verwachten bij grensoverschrijdende crises dat de Europese overheid bereid en in staat is om met oplossingen te komen ten bate van de individuele lidstaten. Eerdere SCP-onderzoeken toonden dat men de EU primair ziet als middel voor het aanpakken van transnationale kwesties (Dekker en Den Ridder 2019; Djundeva en Den Ridder 2021). Ander onderzoek concludeerde dat voor veel Nederlandse burgers de EU een pragmatische betekenis heeft en instrumenteel is voor het behalen van doelen die Nederland niet alleen kan bereiken (Van den Hoogen et al. 2022b). De publieke opinie over de EU in alle lidstaten is namelijk gebaseerd op het vergelijken van de voordelen van het wel of niet lid zijn. In ons onderzoek naar de steun voor Europese solidariteit komt deze manier van *benchmarken* eveneens naar voren, waarbij de nationale context in de landen ook een belangrijke rol speelt. Verschillende nationale politieke instituties, zoals de overheid en het nationaal beleid, vormen een essentieel referentiekader voor burgers (De Vries 2018). Uit ons onderzoek blijkt dat de manier waarop sommige respondenten naar Europese solidariteit kijken, afhangt van hun ervaringen met en opvattingen over de nationale instituties en het beleid (zie § 5.5).

#### *Bescherming van vrede en veiligheid*

Het beschermen van vrede en veiligheid in Nederland benoemen de respondenten ook als voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. In een focusgroep vinden ze bijvoorbeeld dat Nederland alleen niet effectief kan handelen bij een eventuele toekomstige oorlog. Deze respondenten zijn daarom voorstanders van Europese samenwerking. Een ondervraagde in deze focusgroep geeft aan dat Nederland een klein land is en daarom ‘in geval van grote oorlogen’ samen moet ‘optrekken om eventueel weerstand te bieden’. Deze respondenten vatten het EU-lidmaatschap op als een verzekering. Hierbij verwachten ze dat coördinatie en samenwerking met andere landen zal leiden tot het behoud van vrede en veiligheid in Nederland.

Wederkerigheid speelt hierbij eveneens een rol. Bijvoorbeeld wanneer een andere respondent aangeeft dat hij verwacht dat Nederland door andere lidstaten geholpen zal worden in het geval van een oorlog. Dit voorbeeld toont hoe sommige deelnemers de wederkerige verzekeringslogica bij Europese solidariteit zien. De slagvaardigheid van de Europese overheid om vrede en veiligheid in Nederland te beschermen, is dan een voorwaarde voor het lidmaatschap. Dit sluit aan bij eerdere SCP-onderzoeken naar wat Nederlanders van de EU verwachten. Hieruit bleek dat de organisatie voor hen een middel is om zowel de materiele stabiliteit te beschermen, zoals de welvaart en de economie, als de immateriële stabiliteit, bijvoorbeeld de vrede en het welzijn (Dekker en Den Ridder 2019; Den Ridder et al. 2023b; Djundeva en Den

<sup>31</sup> De slagvaardigheid van het Europees beleid kwam eerder aan bod in hoofdstuk 3. Daar richtten we ons op de verhouding tussen burgers en de Europese overheid als voorwaarde voor Europese solidariteit. In hoofdstuk 5 kijken we naar de manier waarop respondenten spreken over het belang van afzonderlijke lidstaten of het gemeenschappelijk Europees belang. We focussen ons hier met name op de opvattingen van respondenten over verhoudingen tussen (Europese) overheden.

Ridder 2021). Het voorbeeld over het beschermen van vrede en veiligheid toont ook dat de respondenten de EU als een steun- of herverdelingsmechanisme zien dat middelen deelt via intergouvernementele transfers. Hiermee vormt de EU een garantstelling of verzekering voor vrede en veiligheid voor de inwoners van de lidstaten (zie Vandenbroucke 2020).

#### *Bescherming van economische stabiliteit en welvaart*

De economische bescherming die de deelnemers aan ons onderzoek van de EU verwachten, blijkt ook een motief te zijn voor het steunen van Europese solidariteit. Ze noemen bijvoorbeeld de loonsteunregelingen tijdens de pandemie als middel om de economische stabiliteit in de lidstaten te beschermen. Volgens een van hen is dit een voorbeeld van solidariteit van de EU naar de lidstaten. Het beschermen van de economische stabiliteit van het eigen land vindt vooral een gedeelte van de groep arbeidsmigranten een motief voor het steunen van Europese solidariteit. Een Spaanse respondent wijst naar de onderlinge economische afhankelijkheden tussen Europese landen. Volgens deze persoon is het belangrijk dat de EU de economische stabiliteit van alle lidstaten beschermt vanwege hun onderlinge economische verwevenheid. De rol van solidariteit zou zijn om alle lidstaten evenveel te beschermen: *'Solidarity helps the whole European Union as such not to go to the drain.'* Dezelfde respondent vindt ook dat de loonsteunregelingen bijdroegen aan het beschermen van de economische stabiliteit van zowel Spanje als de gehele EU. De economische stabiliteit van Nederland komt ook in een focusgroep ter sprake als het gaat over het behouden van de relatieve voorrangpositie van Nederland, en eventueel de gehele EU, ten aanzien van andere landen en wereldregio's.

In deze voorbeelden vat men solidariteit meer op als een herverdeling van middelen naar andere landen in een minder gunstige situatie. De respondenten hebben het hierbij niet over risicodeling, maar merken op dat solidariteit met andere landen vooral lijkt plaats te vinden wanneer dat gunstig is voor Nederland. Dit komt volgens sommige respondenten doordat het oplossen van problemen in andere landen weinig of een minder directe invloed heeft op de inwoners van Nederland. Een persoon denkt bijvoorbeeld dat Nederland meer kan bijdragen aan het oplossen van de hongersnood in Afrika, maar dat dit niet gebeurt, omdat het weinig voordelen heeft voor Nederland. *'Corona grijpt ons aan, maar die hongersnood in Afrika, daar hebben wij geen last van'*, aldus deze ondervraagde. Hier gaat het om de subjectieve beleving van respondenten en niet per se over de werkelijke gevolgen van hongersnood in verschillende Afrikaanse landen.

Een andere respondent in deze focusgroep vindt dat *'als derdewereldlanden worden geholpen om uit die positie te komen, er ook een moment komt dat er andere derdewereldlanden gaan ontstaan'*. Deze respondent is van mening dat Nederland *'met al onze overschotten moet kijken of we die eerlijk kunnen verdelen op de wereld'*. Toch handelt Nederland volgens deze persoon tegelijkertijd niet altijd in de geest van solidariteit om te voorkomen dat het zelf in een economisch ongunstige positie komt in de toekomst. Ondervraagden in deze focusgroep zijn zich niettemin bewust van een waardenbotsing. Ze vinden dat Nederland enerzijds verantwoordelijk is om andere landen te helpen, omdat het in een betere economische situatie verkeert. Anderzijds tonen ze ook begrip voor wat ze zien als een gebrek aan solidariteit van Nederland naar andere landen – als het gaat om problemen in landen die weinig of een veel minder directe invloed hebben op mensen hier. Volgens deze deelnemers is solidariteit met het buitenland een keuze, waarbij het beschermen van het economisch belang van het eigen land vooropstaat. Deze pragmatische kijk op het onderwerp sluit aan bij bevindingen uit eerdere onderzoeken naar de publieke opinie over de EU (Dekker en Den Ridder 2019; Djundeva en Den Ridder 2021; Van den Hoogen et al. 2022b). Nederlanders verwachten vooral dat de EU zorgt voor het behoud van de financiële stabiliteit in Nederland (Dekker en Den Ridder 2019; Djundeva en Den Ridder 2021).

De voorbeelden waarin de bescherming van de volksgezondheid, vrede en veiligheid en economische stabiliteit centraal staan, tonen eveneens dat sommige respondenten Europese solidariteit zien als een samenwerking en afhankelijkheid tussen lidstaten. De focus hierbij ligt op het belang van het eigen land. Deze overwegingen sluiten aan bij het opvatten van Europese solidariteit als risicodeling (zie Reijn 2022). De EU wordt hier gezien als een verzekeringsmechanisme, dat ervoor zorgt dat het voor landen met lage risico's ook gunstig is om mee te doen, omdat ze profiteren van een bundeling van (financiële) middelen (zie Vandenbroucke 2020). Volgens deze benadering is de EU een politieke gemeenschap, waarbij

samenwerking en coördinatie tussen landen bijdraagt aan het oplossen van grensoverschrijdende problemen (zie Dekker en Den Ridder 2019; Djundeva en Den Ridder 2021).

### 5.2.2 *Alternatieve verdeelsleutel voor asielmigratie tussen EU-lidstaten*

Een substantieel gedeelte van de respondenten steunt Europese samenwerking op voorwaarde dat de EU voor een andere verdeling van asielmigranten tussen lidstaten zorgt. Hierbij gaat het zowel om migranten uit Oekraïne als uit andere landen. De deelnemers aan ons onderzoek vinden dat Nederland nu al heel veel bijdraagt aan het opvangen van asielmigranten in de Europese context (zie § 3.4.3 voor het ervaren gebrek aan verdelende rechtvaardigheid). Volgens een van hen ‘nemen’ Oost-Europese lidstaten te weinig asielzoekers op; hij vindt dat ze er meer moeten opvangen. Net als andere respondenten met dezelfde mening besteedt hij hierbij geen aandacht aan de Oekraïense vluchtelingen die deze lidstaten opvangen. Mogelijk is dit een gevolg van een gebrek aan informatie over de feitelijke verdeling van asielmigranten tussen de lidstaten, maar het kan ook komen door misinformatie over de opvang van asielmigranten in Nederland. Niettemin is het subjectieve beeld van de respondenten over de asielmigratie in Nederland en de rol van de overheid daarin bepalend voor de manier waarop zij denken over de rol van Europese solidariteit bij asielmigratie.

Een andere ondervraagde is van mening dat Oekraïense vluchtelingen beter verdeeld moeten worden tussen EU-landen onderling, waarbij dan ‘veel meer naar rato en oppervlakte’ gekeken wordt. Zij vindt dat Nederland ‘dat hele probleem’ niet kan oplossen en wil ‘het liefst dat de mensen zoveel mogelijk in de regio worden geholpen en dat er zoveel mogelijk gelegenheid is om weer terug te gaan’. Net als zij vindt een substantieel gedeelte van de ondervraagden dat Nederland niet alle asielmigranten kan opvangen. Deze respondenten zijn van mening dat een alternatieve verdeelsleutel het belang van Nederland zal dienen. Dit omdat ze veronderstellen dat een nieuwe verdeelsleutel onvermijdelijk leidt tot een lager aantal asielzoekers in Nederland, omdat andere Europese landen er dan meer moeten opvangen.

Deze wensen ten aanzien van asielmigratie zijn inmiddels in kaart gebracht in verschillende SCP-onderzoeken (Dekker en Den Ridder 2019; zie eveneens Den Ridder et al. 2023b; SCP 2024a). Uit ons onderzoek blijkt dat de slagvaardigheid van het Europees beleid om te zorgen voor een alternatieve verdeelsleutel een voorwaarde is voor het steunen van Europese solidariteit. Het bedienen van het belang van Nederland, het eigenbelang, vormt daarbij ook een voorwaarde.

## 5.3 Het gemeenschappelijk Europees belang

### 5.3.1 *Gemeenschappelijke Europese aanpak bij volksgezondheids crises*

Voor sommige respondenten is het bedienen van het gemeenschappelijk Europees belang een motief om Europese solidariteit te steunen. Ze vatten Europese solidariteit dan op als een verzekeringsmechanisme, waarbij ze spreken over het belang van de hele EU in plaats van dat van het eigen land. Ze verwachten dat de EU met een effectieve gemeenschappelijke aanpak komt in het geval van een volksgezondheids crisis. Een van hen noemt de gezamenlijke inkoop van COVID-19-vaccins als een voorbeeld daarvan, waarbij het gemeenschappelijk Europees belang werd geborgd. Deze respondent vindt dat de gezamenlijke inkoop de lidstaten in een gunstige onderhandelingspositie bracht ten opzichte van de farmaceutische industrie. De vaccinproducenten konden geen ‘extravagante prijzen’ vragen, omdat de individuele landen de prijzen niet tegen elkaar opdreven, aldus deze persoon. Dezelfde respondent denkt ook dat de landen samen een betere vaccinprijs konden bepalen bij de onderhandelingen met de farmaceutische industrie dan de landen afzonderlijk hadden kunnen doen.

Een andere, Spaanse deelnemer aan ons onderzoek heeft het over de onderlinge afhankelijkheid van de lidstaten als het gaat om het beschermen van de volksgezondheid in de gehele EU. Volgens deze persoon zijn landen niet voldoende geëquipeerd om zelf ‘tegen zo’n grote pandemie’ te vechten. Als iets ‘in alle landen invloed heeft, kan je niet alleen tegen zulke grote dingen vechten’, redeneert deze respondent. In deze voorbeelden is gemeenschappelijk handelen omdat je dat niet alleen wilt of kunt een motief voor Europese solidariteit. Dit is ook relevant voor mondiale solidariteit – vanuit de EU met derde landen. Onze deelnemers hebben het hierbij bijvoorbeeld over de wereldwijde afhankelijkheid in de transmissie

van het virus en de effectiviteit van oplossingen. Een van hen wijst op de voortdurende mobiliteit tussen landen, ‘mensen die blijven maar rondreizen’, als een onderliggende oorzaak voor de virusverspreiding. Deze persoon vindt ook dat het bestrijden van de pandemie om een gezamenlijke inspanning vroeg: ‘Daar moeten we eigenlijk misschien wel met z’n allen helpen als we het weg willen hebben.’

In deze voorbeelden is gezamenlijk handelen omdat je het niet alleen wilt of kunt een motief voor het steunen van Europese solidariteit. In de verkenning naar de motieven van de Europese Commissie bleek hetzelfde argument te spelen, namelijk dat de individuele lidstaten beperkte middelen hebben om de gevolgen van de pandemie zelf aan te pakken (Hoefman et al. 2023).

### 5.3.2 Gemeenschappelijke Europese aanpak bij veiligheids crises

Sommige deelnemers aan ons onderzoek benoemen het beschermen van vrede en veiligheid in de hele EU als een motief voor het steunen van Europese solidariteit. Volgens een van hen gaat om een ‘behoefte aan veiligheid en stabiliteit’. Dezelfde respondent stelt vervolgens voor: ‘Laten we dan met z’n allen maar collectief optrekken, zodat we in ieder geval, in het kader van solidariteit, dat dat dan gaan bereiken.’ Andere ondervraagden stellen concrete maatregelen voor, zoals het gezamenlijk inkopen van wapens als voorbeeld van hoe de EU in het gemeenschappelijk Europees belang kan handelen. Iemand vindt dat landen weinig voordeel kunnen halen als zij afzonderlijk van elkaar ‘tien keer hetzelfde doen’. Daarom is hij een voorstander van een gecoördineerde gezamenlijke inkoop van bijvoorbeeld beschermend materieel. Een andere, Bulgaarse respondent spreekt over het bundelen van het ‘defensiebudget’ en de ‘*defense capabilities*’ van EU-landen. Volgens hem leidt een gezamenlijke inkoop van wapens in EU-verband tot geldbesparing en kan dit de effectiviteit van het defensiebeleid van de afzonderlijke landen vergroten.

Deze respondenten veronderstellen dat de lidstaten bestaande en toekomstige veiligheidsrisico’s kunnen beperken door de kosten en wapens onderling te verdelen. Deze meningen sluiten aan bij onderzoek naar opvattingen over de EU waarin een ruime meerderheid positief bleek over een gezamenlijk Europees defensiebeleid. In Nederland stond 85% daar in het voorjaar en de zomer van 2023 welwillend tegenover (EC 2023b).<sup>32</sup> In de gesprekken in ons onderzoek was het voor de deelnemers niet altijd duidelijk of Europese vrede en veiligheid alleen EU-lidstaten betrof of heel Europa, inclusief bijvoorbeeld Oekraïne. Hier gaat het niettemin om het principe van verzekering, dat wapens als hulpmiddelen ziet die gezamenlijk aangeschaft en ingezet kunnen worden – een verzekering voor een mogelijk toekomstige situatie die om een Europese militaire inzet vraagt. Niet iedere ondervraagde is echter voorstander van het gezamenlijk aanschaffen van wapens. De respondenten geven namelijk een verschillende invulling aan de rol van de EU als beschermer van de Europese vrede en veiligheid.

Een substantieel gedeelte van de respondenten pleit voor de inzet van andere middelen dan wapens om bij te dragen aan de vrede in Oekraïne, zoals diplomatieke inspanning en behendigheid. Het aanschaffen en verdelen van wapens draagt volgens een Spaanse respondent juist niet bij aan het bevorderen van solidariteit. Volgens haar is de financiële steun voor en het leveren van wapens aan Oekraïne geen teken van solidariteit. Een andere Spaanse respondent vindt dat de rol van de EU ook is om de solidariteit vanuit lidstaten te begrenzen, bijvoorbeeld met betrekking tot landen erbuiten. De EU moet dan inschatten hoeveel financiële en materiele hulp, inclusief wapens, lidstaten aan Oekraïne mogen schenken zonder bij te dragen aan de escalatie van de oorlog. Volgens deze ondervraagde ervaren de landen die aan Oekraïne grenzen de gevolgen van de oorlog bovenmatig. Zij lopen daardoor het risico om hier meer bij betrokken te worden. Deze respondent vindt dat Europese solidariteit zorgt voor een vermindering van het risico dat lidstaten lopen om zelf onderdeel te worden van de oorlog, en daarmee het belang van de hele EU beschermt. Hij is van mening dat de EU de verantwoordelijkheid draagt om de grenzen van grensoverschrijdende solidariteit te bewaken. Steun voor Europese solidariteit is dan gebaseerd op de veronderstelling dat de EU de oorlog in Oekraïne kan indammen en niet laat verspreiden naar de lidstaten. De verwachtingen van de respondenten over het behoud van vrede en veiligheid in de EU sluiten aan bij onderzoeken die nog voor de uitbraak van de Oekraïne-oorlog plaatsvonden (Dekker en Den Ridder 2019).

<sup>32</sup> In het voorjaar/de zomer van 2023 gaf 85% van de Nederlandse steekproef in de Eurobarometer een positief antwoord op de stelling: ‘A common defence and security policy among EU member states’. Het EU-gemiddelde was 77%. Opnieuw 85% van de Nederlandse steekproef gaf antwoordde positief op ‘Member state purchase of military equipment should be better coordinated’. Ook bij die stelling was het EU-gemiddelde 77% (EC 2023b).

### 5.3.3 Economische en monetaire stabiliteit van de eurozone

Sommige deelnemers aan ons onderzoek uiten hun steun voor Europese solidariteit wanneer zij praten over de Europese beleidsmaatregelen voor het verzachten van de (verwachte) economische gevolgen van de coronapandemie. De meerderheid geeft echter aan er niet van op de hoogte te zijn dat er Europese maatregelen voorafgingen aan de nationale. Deze respondenten benoemen hierbij de onderlinge afhankelijkheid tussen EU-landen. Volgens een van hen ‘liggen [Europese landen] niet gewoon naast elkaar. We zijn ook verbonden qua economie en inwoners die op vakantie gaan of daar misschien gaan wonen.’ Deze verwevenheid verwijst volgens deze persoon naar het verzekeringsprincipe in de EU, want ‘als de ene wel iets doet en de ander niet, dan gaat het uiteindelijk mis voor iedereen’. De ondervraagde vindt dat de economische verwevenheid de loonsteunregelingen tijdens de coronapandemie rechtvaardigde. Bij het delen van hulpmiddelen verwacht deze persoon dat zowel inwoners als lidstaten gebaat zijn bij Europese samenwerking. De baten van de (economische) samenwerking vormen dan een motief voor steun voor Europese solidariteit. Ook het vermijden van economische risico’s vormt een reden, omdat men dat ziet als handelen in het gezamenlijk Europees belang. Hier zien we weer een overlap met de argumenten van de Europese Commissie voor de loonsteunregelingen tijdens de coronapandemie om de ‘verstoring van de economische systemen’ af te zwakken. De Commissie wilde hiermee ‘een enorme en versturende weerslag op de economie van elke lidstaat’ voorkomen en de ‘werkgelegenheidseffecten op de burgers en zwaarst getroffen sectoren’ beperken (Hoefman et al. 2023: 36).

De voordelen van de Europese samenwerking komen eveneens aan bod in de interviews met EU-arbeidsmigranten. Een Franse respondent uit zich bijvoorbeeld positief over de financiële herverdeling tussen lidstaten ten bate van de economische groei van de eurozone en de politiek-militaire stabiliteit. *‘The more financial worthy countries help the less ones to grow together’*, vindt hij. Volgens hem draagt de financiële herverdeling bij aan een sterkere EU, die vaart op een gezamenlijke koers. Opvattingen over een rechtvaardige verdeling van maatschappelijke baten spelen een rol bij het bedienen van het gemeenschappelijk Europees belang als motief voor Europese solidariteit. Dit perspectief op het belang van financiële herverdeling tussen vermogende en minder vermogende lidstaten, treffen we alleen bij de arbeidsmigranten onder de respondenten. Mensen die meer internationaal georiënteerd zijn en meer kosmopolitische waarden koesteren, staan positiever tegenover een herverdeling tussen EU-landen (Kuhn et al. 2018). Het is aannemelijk dat sommige van de arbeidsmigranten in ons onderzoek deze opvattingen ook omarmen vanwege hun internationale oriëntatie en het belang dat ze hechten aan kosmopolitische waarden (zie § 3.3). Het is eveneens mogelijk dat het koesteren van een meer omvattende, Europese identiteit, die verder gaat dan een nationale identiteit, doorslaggevend is voor de opvattingen over een financiële herverdeling (Chalmers en Dellmuth 2015; Kuhn et al. 2018, zie § 4.5.1) of voor een wantrouwen in de nationale overheid (Hooghe en Verhaegen 2014; De Vries 2018).

Een substantieel gedeelte van de deelnemers aan ons onderzoek wijst op de verwendheid tussen EU-landen en landen buiten de EU, en de economische gevolgen daarvan. Ze benoemen in deze context het belang van gezamenlijke, internationale oplossingen voor grensoverschrijdende problemen, zoals de algemene prijsstijgingen en energieonzekerheid in het najaar van 2022 (zie § 1.3). Samenhang en afstemming tussen lidstaten over het beleid ten aanzien van energiezekerheid wordt dan een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Volgens een respondent komt dit voort uit zorgen over de gasprijsstijging in 2022. Dezelfde persoon benoemt het bestaan en de totstandkoming van een alomvattend Europees beleid, dat bijvoorbeeld energieonzekerheid aanpakt, als een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. Hij benadrukt hierbij dat de manier waarop belangen van verschillende EU-landen tegen elkaar zijn afgewogen een cruciale rol speelt bij zijn steun voor Europese solidariteit.

De respondenten zien dus een rol weggelegd voor de EU om in het gemeenschappelijk Europees belang te handelen en te zorgen voor samenhang en afstemming tussen lidstaten, bijvoorbeeld door financiële middelen te delen. Maar andere ondervraagden maken zich vooral zorgen over de gevolgen van het delen van risico’s, zoals rondom energieonzekerheid. De prijsstijgingen en oplopende inflatie in EU-landen op het moment van de focusgroepen en interviews baart een substantieel gedeelte van de respondenten echter zorgen. Iemand die positief is over de Europese solidariteit met Oekraïne is ook bang voor de gevolgen van de stijgende energieprijzen en de oplopende inflatie voor de bestaanszekerheid van Nederlanders. Een andere respondent die de Europese solidariteit met Oekraïne steunt,

geeft aan dat hij persoonlijk beperkte economische consequenties ervaart van de oplopende prijsstijgingen. Toch vindt hij dat de negatieve gevolgen van de economische verwevenheid onevenredig meer Nederlanders treffen die het al niet breed hadden. De manier waarop de nationale en Europese overheid verschillende belangen afwegen, is cruciaal voor hoe respondenten naar Europese solidariteit kijken. Dit heeft weer te maken met de transparantie en verantwoording van het Europees beleid en de legitimiteit van deze overheden (zie § 3.4.2).

## 5.4 Belangenafwegingen als drempels voor het steunen van Europese solidariteit

### 5.4.1 Prijsstijgingen en oplopende inflatie in EU-landen

Sommige respondenten die zich zorgen maken over de gevolgen van de prijsstijgingen en oplopende inflatie in de EU op het moment van de focusgroepen en interviews, zijn bang dat de solidariteit met andere landen, inclusief die tussen de lidstaten, ten koste gaat van Nederland en haar burgers. Een van hen, die vindt dat de EU-steun voor Oekraïne ondoeltreffend is, verwacht bijvoorbeeld dat Nederlanders in de loop van de tijd steeds minder solidair worden met Oekraïense oorlogsslachtoffers. Volgens deze persoon associëren mensen de prijsstijgingen en oplopende inflatie met de Europese hulp voor Oekraïne, 'want mensen boeten in aan hun eigen welvaart'. Een Hongaarse respondent geeft aan dat hij de solidariteit met Oekraïne en de oorlogsslachtoffers uit dat land steunt op de voorwaarde dat 'het geen negatieve effecten heeft op andere Europese gezinnen'. Hij wil solidair zijn, maar alleen 'als niemand in mijn eigen omgeving erop achteruitgaat'. Deze en andere respondenten steunen de financiële hulp van Nederland en de EU voor Oekraïne en andere landen op de voorwaarde dat hun persoonlijk belang, of wat zij veronderstellen dat in het Nederlands of EU-belang is, niet in het geding komt. Ze beschouwen het bedienen van het eigenbelang als het veiligstellen van de bestaanszekerheid van inwoners van Nederland en andere lidstaten.

Het bedienen van het eigenbelang zien de deelnemers aan ons onderzoek hiernaast als het bedienen van het nationaal belang. Ze spreken dan over de economische stabiliteit en het gunstige economische klimaat in Nederland – hoewel ze daar andere bewoordingen voor gebruiken, zoals 'de economie'. Een respondent die Oekraïne beschouwt als 'ver weg', is bezorgd over de gevolgen van de sancties voor Rusland voor Nederland. 'Of dat nou werkelijk ten koste moet gaan van een hele economie vind ik toch wel heel erg beangstigend eigenlijk', geeft zij aan. Ze twijfelt ook over de belangenafweging van de Nederlandse en Europese overheid met betrekking tot de solidariteit met Oekraïne. Dit omdat zij vindt dat de economische loskoppeling tussen de lidstaten en Rusland de economische stabiliteit van Nederland en de EU aantast. Zij en andere respondenten zijn dus sceptisch over de belangenafwegingen van de Nederlandse en Europese overheid rondom de solidariteit met Oekraïne. In deze voorbeelden reflecteren de deelnemers alleen op het herverdelingsaspect van Europese solidariteit; het omgaan met veiligheidsrisico's kwam niet aan bod in de gesprekken.

### 5.4.2 Overheidsuitgaven ten behoeve van de EU

Ook andere respondenten maken zich zorgen over het belang van Nederland als het gaat om het Europees beleid naar aanleiding van de coronapandemie. Dit betreft dan bijvoorbeeld de gevolgen van de loonsteunregelingen. Een respondent die vindt dat de Nederlandse overheid niet solidair met haar was in het verleden vanwege bureaucratie (zie § 5.5), uit haar zorgen over deze maatregelen. Volgens haar stelt de EU te veel eisen: 'Er worden zo veel eisen opgelegd waar iedereen [elk Europees land] aan moet voldoen.' Ze is van mening dat de Nederlandse economie hierdoor kwetsbaarder wordt en maakt zich zorgen dat Nederland 'eigenlijk zichzelf niet de boel op kan houden'. Deze ondervraagde vindt daarom dat de EU niet zoveel mag vragen op het gebied van solidariteit van Nederland naar andere landen, binnen en buiten de EU. De eisen die ze benoemt gaan om de overheidsuitgaven ten behoeve van de EU. Volgens haar vergroot de Europese verwevenheid de kans dat Nederland in de toekomst zelf financiële hulp nodig heeft van andere landen, en dat vindt zij zeer onwenselijk.

Het hiervoor beschreven perspectief op Europese solidariteit is anders dan dat van respondenten die het zien als een middel om de volksgezondheid, veiligheid en economische stabiliteit in Nederland te beschermen (zie § 5.2). In tegenstelling tot de opvatting van Europese solidariteit als een manier om om te gaan met risico's, vat de hiervoor genoemde respondent het vooral op als een herverdeling van financiële middelen vanuit Nederland naar andere landen binnen en buiten de EU. Ze besteedt nauwelijks aandacht aan de manier waarop belangenafwegingen gekoppeld zijn aan het omgaan met risico's, zoals de gezondheidsrisico's tijdens de coronapandemie. Daarnaast twijfelt ze in hoeverre Europese solidariteit het belang van Nederland bedient. Dit verschil in perspectieven op wat Europese solidariteit eigenlijk is of moet zijn, kan gedeeltelijk verklaren waarom sommige respondenten de EU – en Europese solidariteit – ervaren als een grote en soms ondoelmatige kostenpost voor Nederland, hoewel dit niet het dominante perspectief is dat naar voren komt uit ons onderzoek. Voor ondervraagden met deze mening is het nut en de noodzaak van solidariteit en de EU niet (altijd) zichtbaar en zijn de belangenafwegingen van de Nederlandse en Europese overheid niet altijd goed te begrijpen (zie § 3.3.2). Dit kan daarom een drempel vormen voor de steun aan Europese solidariteit.

### 5.4.3 Botsende waarden bij verdeling

De deelnemers aan ons onderzoek kaarten hiernaast een dilemma aan rondom de belangenafwegingen van de Nederlandse overheid ten aanzien van Europese solidariteit. Een van hen vraagt zich bijvoorbeeld af in hoeverre de Nederlandse overheid inwoners financieel moet (blijven) compenseren voor de negatieve economische gevolgen van internationale gebeurtenissen zoals de oorlog en de coronapandemie. Deze respondent wijst op de prijsstijgingen 'bij het tanken' en op 'de afrekening van de energiematenschap'. Hij geeft aan dat hij, terwijl hij zelf de hogere prijzen kan betalen, niettemin bezorgd is over bijvoorbeeld 'mensen met uitsluitend AOW' en geen ander inkomen. Volgens hem 'moet je [de overheid] daar een oplossing voor zoeken', zodat iedereen bestaanszekerheid heeft.

Het hiervoor genoemde voorbeeld laat zien dat de nationale context een belangrijke rol speelt voor hoe de respondenten kijken naar Europese solidariteit. Voor deze manier van *benchmarken* spelen vooral opvattingen rondom de bestaanszekerheid in eigen land een doorslaggevende rol. Verschillende perspectieven op wat een rechtvaardige verdeling is, liggen ten grondslag aan een concreet dilemma dat zij zelf inbrengen – in hoeverre de nationale overheid moet (blijven) herverdelen naar minder welvarende of 'kwetsbare' groepen ter compensatie voor hun financiële achteruitgang. Volgens een respondent moeten 'de rijkere mensen in Europa het voelen'. 'De arme mensen willen we daarbij ondersteunen en helpen', zegt ze. Maar ze vindt tegelijkertijd dat het niet 'zo kan zijn dat wij binnen Europa iedereen compenseren voor wat er gebeurt om toch die solidariteit extern te tonen [en] om te zorgen dat we die solidariteit hebben'. Zij vertelt dat zij en haar man 'nog een of twee jaar een vast contract hebben' en nog steeds een 'korting op onze energiebelasting' ontvangen. Terwijl, geeft ze aan, 'die korting op energiebelasting bedoeld is voor de mensen die de rekening niet meer kunnen betalen, omdat de energieprijzen gestegen zijn'. Deze respondent insinueert hiermee dat zij deze verdeling van maatschappelijke baten in de nationale context – die plaatsvinden vanwege wat er gebeurt in de internationale context – onrechtvaardig vindt.

Het beschermen van verschillende groepen in de samenleving op de korte versus de lange termijn is dus gekoppeld aan de waarden die de overheid wil omarmen. Een substantieel gedeelte van de respondenten vindt dat de nationale overheid haar beleid moet kunnen verantwoorden. Bijvoorbeeld om uit te leggen hoeveel de hulp aan Oekraïne Nederland, en specifiek gewone burgers, kost, hoe wordt bepaald wie compensatie krijgt en hoe het compensatiebeleid zorgt voor een rechtvaardige verdeling van de lasten tussen verschillende groepen in de samenleving. Transparantie en verantwoording over de belangenafwegingen van de overheid zijn dan noodzakelijke voorwaarden voor het steunen van Europese solidariteit (zie § 3.4.2).



## 5.5 Ervaren spagaat tussen nationale en grensoverschrijdende solidariteit

Sommige respondenten geven aan dat zij een spagaat ervaren tussen nationale en Europese solidariteit. Zij vergelijken beide vormen van solidariteit met elkaar en zijn sceptisch over de belangenafweging van de Nederlandse overheid over de verhouding tussen de twee. Het gaat dan om de relatie tussen de financiële middelen die de Nederlandse staat beschikbaar stelt voor het socialezekerheidsstelsel voor haar burgers en het geld voor Europese fondsen, ontwikkelingsprogramma's en financiële steun aan derde landen zoals Oekraïne.

Een respondent, die zichzelf beschouwt als matig geïnformeerd over het Europees beleid, maakt zich bijvoorbeeld zorgen over de samenhang tussen de overheidsuitgaven voor grensoverschrijdende solidariteit en de afnemende nationale welvaart. Zij vindt het 'ook heel moeilijk' dat er '80 miljoen [is] die weer extra naar de Oekraïne gaat', terwijl er 'hier zoveel mensen zijn waarvan de keel aan de kapstok hangt momenteel'. Ook in een focusgroep met jongeren maken de deelnemers zich zorgen over hoe Europese solidariteit in het heden hun eigen toekomst beïnvloedt. Bijvoorbeeld als het gaat om hun kansen op de arbeidsmarkt en woningmarkt en hun eigen bestaanszekerheid:

*Het gaat nu ten koste van mensen die in Nederland geboren en opgegroeid zijn. Er zijn sowieso al niet genoeg plekken, huizen, en wij gaan er nu nog meer last van krijgen. Vooral als we straks echt een baan krijgen, een huis willen kopen of willen huren, [dan] hebben wij straks wel problemen.*

– Focusgroep Amsterdam, man, 18 jaar, praktisch opgeleid

In plaats van 'zo veel geld naar alles en iedereen te sturen' tijdens de pandemie, wil ook een andere respondent dat er meer aandacht komt voor de bestaanszekerheid in Nederland. Als het gaat over Europese solidariteit, antwoordt zij met 'kijk nu eens naar wat er hier gebeurt'. Ze vindt dat 'mensen die zichzelf altijd prima hebben kunnen redden, het nu ook niet redden vanwege alles wat duurder wordt'. Hiermee wijst zij op het ontstaan van nieuwe kwetsbare groepen, wat ze toeschrijft aan de Europese verwevenheid van Nederland. 'Mensen gaan nu al de dingen vooruitschuiven, want ze kunnen het niet betalen', zegt ze. 'Dus zo meteen heb je gewoon een gezond land dat niet meer gezond is en dat vind ik dom.'

In de voorbeelden hiervoor gaat het om de subjectieve beleving van de respondenten en niet per se over de werkelijke effecten van het overheidsbeleid. Ze laten zien dat de manier waarop burgers solidariteit in de nationale context ervaren een referentiekader is voor hun opvattingen over Europese solidariteit (zie De Vries 2018 voor de benchmarktheorie van de publieke opinie over Europese integratie). De ervaren spagaat tussen het nationale en grensoverschrijdende wordt daarbij een drempel voor het steunen van Europese solidariteit.

Sommige respondenten hebben niettemin door dat de manier waarop zij het borgen van het eigenbelang opvatten, botst met hun waarden rondom internationale gelijkheid en rechtvaardigheid (zie § 3.2.2). Een van hen geeft bijvoorbeeld aan dat zij zich bewust is van de tegenstrijdigheden in haar opvattingen. Enerzijds gaan die om 'we moeten allemaal gelijk zijn', maar anderzijds vindt ze dat 'er zo veel geld naar alles en iedereen wordt gestuurd'. Dit voorbeeld laat eveneens zien dat gevoelens over de rechtvaardige verdeling van maatschappelijke baten een rol spelen bij de ervaren spagaat tussen nationale en grensoverschrijdende solidariteit. In de volgende paragraaf beschrijven we op welke manier dit invloed kan hebben op hoe men naar groepen burgers en landen kijkt.

### 5.5.1 Het belang van verdelende en procedurele rechtvaardigheid

Wat iemand als rechtvaardig ervaart kunnen anderen juist als een schending van het rechtvaardigheidsprincipe zien. Sommige respondenten vinden bijvoorbeeld dat financiële hulp vanuit Nederland of de EU voor Oekraïense vluchtelingen rechtvaardig is, omdat zij de Oekraïne-oorlog oneerlijk vinden (zie § 3.2.1).

Europese solidariteit kan echter ook een gevoel van onrechtvaardigheid aanwakkeren door een ervaren insluiting van anderen en een ervaren uitsluiting van de eigen groep. Dit onrechtvaardigheidsgevoel komt eveneens naar voren wanneer de respondenten reflecteren op de manier waarop de overheid

vluchtelingen behandelt ten opzichte van de eigen burgers. In een van de focusgroepen met jongeren spreken de deelnemers uitgebreid over de financiële en andere typen overheidssteun voor Oekraïense vluchtelingen. Een van hen deelt daarbij haar interpretatie van de ervaring van onbekende anderen in haar leefomgeving:

*Ik merk wel dat heel veel Nederlanders als er een Oekraïens persoon langskomt, spugen op de vloer. Dat zie je wel echt. Ja, ik woon in een dorp, dus ik merk wel echt dat zij gewoon spugen op de vloer als ze langskomen, want ze krijgen alles gratis. Ze mogen gratis reizen, ze mogen echt alles gratis doen.*

– Casus oorlog, vrouw, 23 jaar, praktisch opgeleid

Met dit voorbeeld uit haar dagelijks leven schetst deze ondervraagde hoe een gevoel van onrechtvaardigheid zich manifesteert in haar omgeving. Wanneer de respondenten ongemak ervaren over meningen van zichzelf of anderen spreken zij vaak in de derde persoon. Hiermee nemen zij afstand van de opvattingen over discriminatie of uitsluiting van bepaalde groepen in de Nederlandse samenleving.

Het gaat hier om de subjectieve beleving van de respondenten en niet per se om het overheidsbeleid ten aanzien van Oekraïense vluchtelingen. Deze beleving is gekleurd door de manier waarop sommige politici en opiniemakers spreken over asielzoekers en statushouders. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de framing van deze politici overlapt met de probleemdefinities van burgers. Het gaat er hierbij om dat de Nederlandse overheid ‘prioriteit [geeft] aan de behoeften van vluchtelingen boven hun eigen mensen’, terwijl vluchtelingen ‘een bedreiging vormen voor het welzijn van de mensen’ (Hameleers 2019).

Het voorbeeld hiervoor laat niettemin zien dat Europese solidariteit een gevoel van onrechtvaardigheid kan aanwakkeren, vanwege de ervaren insluiting van bijvoorbeeld vluchtelingen en de ervaren uitsluiting van de eigen groep. Dit gevoel kaarten deelnemers in meerdere focusgroepen en gesprekken aan. Een Poolse respondent zegt bijvoorbeeld dat zij ‘hier in Nederland’ niet merkt dat ‘mensen echt tegen de Oekraïners zijn’. In Polen merkt zij dat echter wel. Dit komt volgens haar doordat de Polen vinden ‘dat ze te weinig krijgen, omdat de overheid ook heel veel naar Oekraïne stuurt’. Dit voorbeeld toont ook hoe de ervaren spagaat tussen nationale en grensoverschrijdende solidariteit subjectief is. Deze respondent merkt namelijk niet dat er, net als in haar land van herkomst, in Nederland ook een onrechtvaardigheidsgevoel leeft. Deze voorbeelden illustreren dat verdelende rechtvaardigheid een voorwaarde is voor het steunen van Europese solidariteit, vooral wanneer men dit primair opvat als een herverdeling van financiële middelen (§ 3.4.3).

De voorbeelden hiervoor laten eveneens zien dat de respondenten rechtvaardigheid als relationeel ervaren. Dit betekent dat mensen kijken naar hoe de overheid hen, of de gemeenschap waarmee zij zich identificeren, behandelt ten opzichte van andere (groepen) mensen, om te beoordelen wat rechtvaardig is. Een deelnemer aan ons onderzoek geeft bijvoorbeeld aan dat zij wettelijk gezien geen recht op bijstand had toen zij hulpbehoevend werd vanwege ziekte. ‘Ik viel overal buiten, overal ging de deur dicht’, vertelt zij. Tegelijkertijd merkte ze dat toen een statushouder in haar directe omgeving hulpbehoevend werd, ‘alles geregeld werd’. Als voorbeeld noemt ze het spoedige vervangen van een kapotte wasmachine. Vervolgens merkt deze respondent op dat de procedures voor overheids hulp voor vluchtelingen, of statushouders in dit geval, simpel en onvoorwaardelijk zijn, in tegenstelling tot de procedures voor burgers. Deze ervaring draagt volgens haar bij aan een afnemend medeleven met vluchtelingen onder de bevolking.

Vanuit dit voorbeeld blijkt dat procedurele rechtvaardigheid een voorwaarde is voor het steunen van Europese solidariteit. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat de ervaren spagaat tussen nationale en grensoverschrijdende solidariteit ook een legitimiteitskwestie is, omdat zowel verdelende als procedurele rechtvaardigheid bronnen van legitimiteit zijn. Deze spagaat erkennen respondenten echter niet alleen als een drempel voor het steunen van grensoverschrijdende solidariteit, maar ook als een kans voor de overheid om haar overheidsuitgaven doelmatiger te organiseren. Een van hen spreekt hierbij over ‘een uitruil’ van financiële middelen voor overheidsuitgaven en de middelen die bijvoorbeeld nodig zijn voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Volgens deze ondervraagde kan de overheid financiële uitgaven voor sociale zekerheid, onderwijs en andere beleidsterreinen doelgericht besteden.

Dan komen er middelen beschikbaar voor Europese solidariteit, zoals de opvang van vluchtelingen. Dit voorbeeld laat zien dat burgers reflecteren op de bereikte doelen van de overheid in relatie tot de inzet van middelen. Effectiviteit en efficiëntie van het nationale beleid stellen zij dan als voorwaarden om solidair te zijn met andere landen of vluchtelingen.

## 5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk verkenden we hoe onze respondenten aankijken tegen de belangenafwegingen van de Nederlandse en Europese overheid tijdens grote internationale gebeurtenissen, in dit geval de coronapandemie en de Oekraïne-oorlog. Hiernaast onderzochten wij op welke manier het bedienen van het eigenbelang als een motief of voorwaarde kan fungeren voor het steunen van Europese en mondiale solidariteit. In deze conclusie leggen we de inzichten over het eigenbelang als motief van de Europese Commissie (Hoefman et al. 2023) naast de manier waarop de deelnemers aan ons onderzoek kijken naar de rol van het eigenbelang. Hierbij focusten we op het eigenbelang als motief of voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit.

Onze respondenten gebruiken de verzekeringslogica van Europese solidariteit om aan te geven dat zij bescherming verwachten van de EU in crisissituaties en bij onvoorziene gebeurtenissen, zoals de coronapandemie of de Oekraïne-oorlog. Dit instrumentele idee over Europese solidariteit sluit aan bij bevindingen uit eerdere onderzoeken naar de publieke opinie over de EU (Dekker en Den Ridder 2019; Djundeva en Den Ridder 2021; Van den Hoogen et al. 2022b). De bescherming tegen infectieziekten, oorlog en economische instabiliteit die de EU aan al haar inwoners kan bieden, is dan een voorwaarde voor het steunen van Europese solidariteit. De EU zien de respondenten dan als instrumenteel voor het behalen van doelen die Nederland niet alleen kan bereiken (Van den Hoogen et al. 2022b). Het gaat dan om materiele stabiliteit, zoals welvaart en een sterke economie, en om immateriële stabiliteit, zoals vrede en welzijn (Dekker en Den Ridder 2019; Den Ridder et al. 2023b; Djundeva en Den Ridder 2021). Uit ons onderzoek komt ook naar voren dat de slagvaardigheid van het Europees beleid om te zorgen voor een alternatieve verdeelsleutel tussen lidstaten voor asielmigranten, een voorwaarde is voor het steunen van Europese solidariteit (vgl. Dekker en Den Ridder 2019; zie eveneens Den Ridder et al. 2023b; Djundeva en Den Ridder 2021; SCP 2024a). Niettemin zijn er aanzienlijke verschillen tussen onze respondenten in de mate waarin zij rekening houden met de risicodeling tussen landen wanneer het gaat over de belangenafwegingen van de Nederlandse en Europese overheid.

Het belang van de lidstaten hangt volgens een gedeelte van de respondenten samen met het belang van de hele EU. Dit komt voort uit hun onderlinge afhankelijkheid, vinden deze ondervraagden. Net als onze respondenten benoemt de Commissie bijvoorbeeld dat er sprake is van een onderlinge, en wereldwijde, afhankelijkheid in de verspreiding van het COVID-19-virus. Beide partijen geven ook aan dat de lidstaten beperkte middelen hebben om de gevolgen van de pandemie zelf aan te pakken, waardoor gezamenlijke, gecoördineerde acties wenselijk zijn. Deze afhankelijkheid in de oplossingen voor de pandemie laat zien dat handelen omdat je het niet alleen wilt of kunt een motief voor Europese solidariteit is. Zowel de Commissie als onze respondenten benoemen het beschermen van de volksgezondheid en bestaanszekerheid tijdens de coronapandemie als motief voor (het steunen van) Europese solidariteit. Beide partijen verwachtten dat de gezamenlijke inkoop van vaccins de onderhandelingspositie van de EU zou versterken, de concurrentie tussen lidstaten zou verminderen en de kennis over vaccins en inkoop zou vergroten.

Het beschermen van 'de economie' was voor respondenten uit andere EU-landen ook een motief voor het steunen van Europese solidariteit. De Commissie identificeerde 'een enorme en verstorende weerslag op de economie van elke lidstaat' en richtte zich op het beperken van deze 'verstoring van de economische systemen' met maatregelen voor werktijdverkorting en een tegemoetkoming aan loonkosten (Hoefman et al. 2023: 36). Het eigenbelang van de lidstaten bij Europese solidariteit bestond dan bijvoorbeeld uit het bieden van hulp aan andere EU-landen, omdat je als individuele lidstaat profiteert van een goed functionerend Europees samenwerkingsverband (zie ook Hoefman et al. 2023). Volgens de respondenten heeft Europese samenwerking en coördinatie positieve gevolgen voor het eigenbelang van

de lidstaten, en daarmee voor de Europese solidariteit, wanneer hierbij zowel de volksgezondheid als de vrede en veiligheid beschermd wordt.

De manier waarop de nationale en Europese overheid verschillende belangen afwegen, is cruciaal voor hoe onze respondenten Europese solidariteit zien. Dit gaat over de belangen van de verschillende lidstaten in het Europees beleid, maar ook over het nationaal belang ten opzichte van Europese solidariteit. De transparantie en verantwoording van de nationale en Europese overheid over belangenafwegingen omtrent het Europees beleid zijn belangrijke voorwaarden voor de steun voor Europese solidariteit (vgl. De Ruijter et al. 2020). De legitimiteit hangt hierbij af van de mate waarin overheden slagen om de belangen van verschillende landen te borgen, waaronder die van Nederland. Dit gaat dan niet alleen over de bescherming van de volksgezondheid, veiligheid en economische stabiliteit van de lidstaten, maar ook om het beperken van de financiële gevolgen van internationale gebeurtenissen voor de inwoners. Voorbeelden hiervan zijn de inflatie en energieonzekerheid aan het einde van de coronapandemie en het begin van de Oekraïne-oorlog. Een rechtvaardige verdeling van de maatschappelijke baten en lasten en van rechtvaardige procedures zijn voorwaarden voor het steunen van Europese solidariteit (vgl. Van Noije et al. 2023). De vraag in hoeverre de nationale overheid beleid opstelt om minder welvarende of kwetsbare groepen in het eigen land te ondersteunen, is daarom een onvermijdelijke bestuurlijke opgave die samenhangt met overwegingen omtrent Europese solidariteit.

De manier waarop onze respondenten naar Europese solidariteit kijken, hangt onder andere af van hun ervaringen met en meningen over solidariteit in de nationale context. Wanneer zij bepaalde belangenafwegingen van de Nederlandse en de Europese overheid als onrechtvaardig ervaren, worden dit drempels voor het steunen van Europese solidariteit. Dit heeft te maken met een specifiek beeld dat sommigen hebben over de verhouding tussen de financiële middelen voor het Nederlandse socialezekerheidsstelsel en die voor Europese fondsen, bijvoorbeeld economische ontwikkelingsprogramma's en financiële steun aan landen als Oekraïne. De framing van politici geeft dit beeld voor een gedeelte vorm (Hameleers 2019), maar het is ook belangrijk om er rekening mee te houden dat mensen bezorgd zijn dat grensoverschrijdende solidariteit ten koste kan gaan van nationale solidariteit. Deze ervaren spagaat tussen nationale en Europese solidariteit is ook een drempel voor het steunen van grensoverschrijdende solidariteit in brede zin. Dit sluit aan bij recent onderzoek naar de publieke opinie over de Oekraïne-oorlog in verschillende Europese landen (De Vries en Hoffmann 2022; zie ook Den Ridder et al. 2023a: 26). Het beeld van sommige respondenten van het Europees beleid en de EU als een grote en soms ondoelmatige kostenpost voor Nederland, laat zien dat Europese solidariteit niet eenvoudig te herkennen is als een risicodeling tussen lidstaten. Dit komt doordat de (mogelijke) baten ervan niet direct zichtbaar zijn voor alle burgers.

## Literatuur

- AIV (2022). *De Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken. Geraadpleegd 16 oktober 2023 via [www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2022/10/20/aiv-briefadvies-de-oekraïne-oorlog-als-geopolitieke-tijdschok](http://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2022/10/20/aiv-briefadvies-de-oekraïne-oorlog-als-geopolitieke-tijdschok).
- Afonso, Alexandre en Samir Negash (2024). Selective European Solidarity: How Recipient Country Characteristics Shape Support for International Redistribution in Europe. In: *Journal of Common Market Studies*, jg. 62, nr. 2, p. 379-411 ([doi.org/10.1111/jcms.13506](https://doi.org/10.1111/jcms.13506)).
- AR (2023). *Coronarekening - mei 2023 (editie 8)*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Geraadpleegd 3 oktober 2023 via [www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening](http://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/corona/coronarekening).
- Arts, Wil en John Gelissen (2001). Welfare states, solidarity and justice principles: does the type really matter? In: *Acta Sociologica*, jg. 44, nr. 4, p. 283-299.
- Aschauer, Wolfgang en Jochen Mayerl (2019). The dynamics of ethnocentrism in Europe. A comparison of enduring and emerging determinants of solidarity towards immigrants. In: *European Societies*, jg. 21, nr. 5, p. 672-703 ([doi.org/10.1080/14616696.2019.1616791](https://doi.org/10.1080/14616696.2019.1616791)).
- Atteveldt, Wouter ten, Willemijn Roozendaal, Nel Ruigrok, Karin de Vries, Mariken van der Velden, Madalina Busuioc en Puck Guldemond (2024). *Tussen Ambitie en Uitvoering*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Azrout, Rachid, Joost van Spanje en Claes de Vreese (2012). When news matters: Media effects on public support for European Union enlargement in 21 countries. In: *Journal of Common Market Studies*, jg. 50, nr. 5, p. 691-708 ([doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02255.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02255.x)).
- Bader, Felix en Marc 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 ([doi.org/10.15195/v7.a17](https://doi.org/10.15195/v7.a17)).
- Bakker, Judith, Bas Denters en Pieter-Jan Klok (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? In: *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, jg. 38, nr. 4, p. 402-418.
- Baldwin, Peter (1990). *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Banting, Keith en Will Kymlicka (red.) (2017). *The strains of commitment: The political sources of solidarity in diverse societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Barth, Markus, Philipp Jugert, Markus Wutzler en Immo Fritsche (2015). Absolute moral standards and global identity as independent predictors of collective action against global injustice. In: *European Journal of Social Psychology*, jg. 45, nr. 7, p. 918-930 ([doi.org/10.1002/ejsp.2160](https://doi.org/10.1002/ejsp.2160)).
- Batson, C. Daniel, David A. Lishner en Eric L. Stocks (2015). The empathy-altruism hypothesis. In: David A. Schroeder en William G. Graziano (red.), *The Oxford handbook of prosocial behavior* (p. 259-281). New York: Oxford University Press.
- Bauböck, Rainer (2017). Citizenship and collective identities as political sources of solidarity in the European Union. In: Keith Banting en Will Kymlicka (red.), *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies* (p. 80-106). Oxford: Oxford University Press.
- Bauhr, Monika en Nicholas Charron (2020). In God we trust? Identity, institutions and international solidarity in Europe. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, jg. 58, nr. 5, p. 1124-1143 ([doi.org/10.1111/jcms.13020](https://doi.org/10.1111/jcms.13020)).
- Bauhr, Monika en Nicholas 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, Sharon en Bart 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 ([doi.org/10.1177/0958928720904320](https://doi.org/10.1177/0958928720904320)).
- Baute, Sharon en Anniek 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, Sharon, Koen Abts en Bart Meuleman (2019). Public support for European solidarity: Between Euroscepticism and EU agenda preferences? In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, jg. 57, nr. 3, p. 533-550 ([doi.org/10.1111/jcms.12833](https://doi.org/10.1111/jcms.12833)).
- Baydag, R. Melis en Stephan Klingebiel (2023). Partner country selection between development narratives and self-interests: A new method for analysing complex donor approaches. In: *Review of Development Economics*, jg. 27, nr. 2, p. 1199-1223 ([doi.org/10.1111/rode.12954](https://doi.org/10.1111/rode.12954)).
- Bechtel, Michael M., Jens Hainmueller en Yotam 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 ([doi.org/10.1111/ajps.12079](https://doi.org/10.1111/ajps.12079)).
- Beetsma, Roel, Brian Burgoon, Francesco Nicoli, Annik de Ruijter en Frank Vandenbroucke (2020). *What kind of EU fiscal capacity? Evidence from a randomized survey experiment in five European countries in times of corona*. In: *Economic Policy July 2022*, jg. 37, nr. 111, p. 411-459.
- Bekkers, Victor (2007). *Imago en Legitimiteit*. In: Walter Kickert, Lex Cachet, Frans Bauke van der Meer en Linze Schaap (red.), *Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde* (p. 31-44). Delft: Eburon.
- Bekkers, Victor, Geske Dijkstra en Menno Fenger (2016). *Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices*. New York: Routledge.
- Berthélemy, Jean-Claude (2006). Bilateral donors' interest vs. recipients' development motives in aid allocation: do all donors behave the same? In: *Review of Development Economics*, jg. 10, nr. 2, p. 179-194.
- Berthélemy, Jean-Claude en Ariane Tichit (2004). Bilateral donors' aid allocation decisions a three-dimensional panel analysis. In: *International Review of Economics & Finance*, jg. 13, nr. 3, p. 253-274.
- Bobocel, D. Ramona en Leanne Gosse (2015). Procedural justice: A historical review and critical analysis. In: Russell Cropanzano en Maureen L. Ambrose (red.), *The Oxford handbook of justice in the workplace* (p. 51-87). New York: Oxford University Press.
- Bodenstein, Thilo en Jörg Faust (2017). Who cares? European public opinion on foreign aid and political conditionality. In: *Journal of Common Market Studies*, jg. 55, nr. 5, p. 955-973 ([doi.org/10.1111/jcms.12556](https://doi.org/10.1111/jcms.12556)).
- Boisson de Chazournes, Laurence (2010). Responsibility to protect: reflecting solidarity. In: Rüdiger Wolfrum en Chie Kojima (red.), *Solidarity: a structural principle of international law* (p. 93-122). Heidelberg: Springer.
- Bonjour, Saskia en Jan Willem Duyvendak (2020). The "migrant with poor prospects": racialized intersections of class and culture in Dutch civic integration debates. In: Martin Bulmer en John Solomos (red.), *Migration and race in Europe* (p. 104-122). Londen: Routledge.
- Brosius, Anna, Erika J. van Elsas en Claes de Vreese (2019). Trust in the European Union: Effects of the information environment. In: *European journal of communication*, jg. 34, nr. 1, p. 57-73 ([doi.org/10.1177/0267323118810843](https://doi.org/10.1177/0267323118810843)).
- Brouwer, Jelmer, Maartje van der Woude en Joanne van der Leun (2017). Framing migration and the process of crimmigration: A systematic analysis of the media representation of unauthorized immigrants in the Netherlands. In: *European Journal of Criminology*, jg. 14, nr. 1, p. 100-119 ([doi.org/10.1177/1477370816640136](https://doi.org/10.1177/1477370816640136)).
- Burelli, Carlo en Francesco Camboni (2023). The function of solidarity and its normative implications. In: *Ethics & Global Politics*, jg. 16, nr. 3, p. 1-19 ([doi.org/10.1080/16544951.2023.2241678](https://doi.org/10.1080/16544951.2023.2241678)).
- Carlson, Michael, Ventura Charlin en Norman Miller (1988). Positive mood and helping behavior: a test of six hypotheses. In: *Journal of personality and social psychology*, jg. 55, nr. 2, p. 211-229.
- CBS (2022). *Brede welvaart*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd 16 oktober 2023 via [www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022/brede-welvaart](https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022/brede-welvaart).
- Chalmers, Adam William en Lisa Maria Dellmuth (2015). Fiscal redistribution and public support for European integration. In: *European Union Politics*, jg. 16, nr. 3, p. 386-407 ([doi.org/10.1177/1465116515581201](https://doi.org/10.1177/1465116515581201)).
- Cicchì, Lorenzo, Philipp Genschel, Anton Hemerijck en Mohamed X. Nasr (2020). *EU solidarity in times of Covid-19*. Florence: European University Institute ([doi.org/9789290849100](https://doi.org/9789290849100)).
- Ciornei, Irina en Ettore Recchi (2017). At the source of European solidarity: assessing the effects of cross-border practices and political attitudes. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, jg. 55, nr. 3, p. 468-485 ([doi.org/10.1111/jcms.12507](https://doi.org/10.1111/jcms.12507)).

- CPB (2022a). *Analyse van internationale handelssancties tegen Rusland*. Den Haag: Centraal Planbureau. Geraadpleegd 16 oktober 2023 via [www.cpb.nl/analyse-van-de-internationale-handelssancties-tegen-rusland](http://www.cpb.nl/analyse-van-de-internationale-handelssancties-tegen-rusland).
- CPB (2022b). *Raming maart 2022 (CEP 2022)*. Den Haag: Centraal Planbureau. Geraadpleegd 16 oktober 2023 via [www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2022](http://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2022).
- CPB (2023). *Uitsplitsing van de inflatie in Nederland*. Den Haag: Centraal Planbureau. Geraadpleegd 21 november 2023 via [www.cpb.nl/uitsplitsing-van-de-inflatie-in-nederland](http://www.cpb.nl/uitsplitsing-van-de-inflatie-in-nederland).
- Dagevos, Jaco en Katja Rusinovic (2024). Hoge arbeidsparticipatie Oekraïense vluchtelingen maar vaak onder niveau. In: *ESB*, jg. 109, nr. 4830, p. 58-60. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [esb.nu/hoge-arbeidsparticipatie-oekraïense-vluchtelingen-maar-vaak-onder-niveau](http://esb.nu/hoge-arbeidsparticipatie-oekraïense-vluchtelingen-maar-vaak-onder-niveau).
- Dahl, Robert, A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dasandi, Niheer, Jonathan Fisher, David Hudson en Jennifer van Heerde-Hudson (2022). Human rights violations, political conditionality and public attitudes to foreign aid: Evidence from survey experiments. In: *Political Studies*, jg. 70, nr. 3, p. 603-623 ([doi.org/10.1177/0032321720980895](https://doi.org/10.1177/0032321720980895)).
- De Coninck, David (2020). Migrant categorizations and European public opinion: Diverging attitudes towards immigrants and refugees. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 46, nr. 9, p. 1667-1686 ([doi.org/10.1080/1369183X.2019.1694406](https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1694406)).
- Dekker, Paul en Josje den Ridder (2019). *Wat willen Nederlanders van de Europese Unie?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Desmet, Pieterjan, Joost van Spanje en Claes de Vreese (2015). Discussing the Democratic Deficit: Effects of Media and Interpersonal Communication on Satisfaction with Democracy in the European Union. In: *International Journal of Communication*, jg. 9, p. 22.
- Djundeva, Maja en Josje den Ridder (2021). *Verwachtingen en beeld van de Europese Unie: het Nederlandse burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Doherty, David, Amanda Clare Bryan, Dina Hanania en Matthew Pajor (2020). The public's foreign aid priorities: evidence from a conjoint experiment. In: *American Politics Research*, jg. 48, nr. 5, p. 635-648 ([doi.org/10.1177/1532673X20939925](https://doi.org/10.1177/1532673X20939925)).
- Dollar, David en Victoria Levin (2006). The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2003. In: *World Development*, jg. 34, nr. 12, p. 2034-2046.
- Durkheim, Émile (1893/1997). *The division of labour in society*. New York: Free Press.
- Elster, Jon (2006). Altruistic behavior and altruistic motivations. In: Serge-Christophe Kolm en Jean Mercier Ythier (red.), *Handbook of the economics of giving, altruism and reciprocity* (p. 183-206). Amsterdam: Elsevier.
- EUR-Lex (2023). Democratisch tekort. In: *Official Journal of the European Union*. Brussel: Access to European Union law. Geraadpleegd 16 oktober 2023 via [eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/glossary/democratic-deficit.html](http://eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/glossary/democratic-deficit.html).
- EC (2020a). *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 2020b, COM(2020), nr. 112. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2020b). *Communication from the commission Covid-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0115](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0115).
- EC (2020c). *Toespraak over de Staat van de Unie 2020*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/SPEECH\\_20\\_1655](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/SPEECH_20_1655).
- EC (2023a). *Toespraak over de Staat van de Unie 2023*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/speech\\_23\\_4426](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/speech_23_4426).
- EC (2023b). *Standard Eurobarometer 99. Spring Eurobarometer 2023. Public opinion in the European Union. First results. Fieldwork: May-June 2023*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [data.europa.eu/doi/10.2775/709462](http://data.europa.eu/doi/10.2775/709462).
- EGE (2022). *Values in times of crisis. Strategic crisis management in the EU*. Brussel: European Group on Ethics in Science and New Technologies ([doi.org/10.2777/79910](https://doi.org/10.2777/79910)).
- ER (2023a). *Tijdljn – EU-respons op de Russische invasie in Oekraïne*. Brussel: Europese Raad. Geraadpleegd 2 februari 2024 via [www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion](http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion).

- ER (2023b). *Infographic - Vluchtelingen uit Oekraïne in de EU*. Brussel: Europese Raad. Geraadpleegd 2 februari 2024 via [consilium.europa.eu/nl/infographics/ukraine-refugees-eu](https://consilium.europa.eu/nl/infographics/ukraine-refugees-eu).
- Fetchenhauer, Detlev, Andreas Flache, Abraham P. Buunk en Sigwaart Lindenberg (2006). *Solidarity and prosocial behavior: An integration of sociological and psychological perspectives*. New York: Springer.
- Franses, Philip Hans (2023). *Pandemie kostte Nederland 65 miljard aan bbp*. In: ESB, jg. 108, nr. 4821, p. 235-236. Geraadpleegd 2 februari 2024 via [esb.nu/pandemie-kostte-nederland-65-miljard-aan-bbp](https://esb.nu/pandemie-kostte-nederland-65-miljard-aan-bbp).
- Freeman, Lauren (2014). Toward a phenomenology of mood. In: *The Southern Journal of Philosophy*, jg. 52, nr. 4, p. 445-476 ([doi.org/10.1111/sjp.12089](https://doi.org/10.1111/sjp.12089)).
- Gebhardt, Winnie en Peteke Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Genschel, Philipp en Anton Hemerijck (2018). Solidarity in Europe. In: *The European University Institute's School of Transnational Governance (STG) Policy Series*, jg. 1 ([doi.org/10.2870/70589](https://doi.org/10.2870/70589)).
- Gerhards, Jürgen, Holger Lengfeld, Zsófia S. Ignácz, Florian K. Kley en Maximilian Priem (2019). *European solidarity in times of crisis: Insights from a thirteen-country survey*. Londen: Routledge.
- GESIS (2024). *Eurobarometer Data Service*. Mannheim: Leibniz Institute for the Social Sciences. Geraadpleegd 8 oktober 2024 via [www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/overview](https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/overview).
- Geurkink, Bram en Lonke van Noije (2024). Ervaren overheidsfunctioneren als verklaring voor groepsverschillen in vertrouwen. Koersen op kwaliteit van de samenleving. In: Lotte Vermeij, Yvonne de Kluzenaar, Mark Reijnders en Marcel Coenders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024* (p. 149-163). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gezondheidsraad (2022a). *Kernadvies Mentale gevolgen van de coronapandemie: een eerste inventarisatie*. Den Haag: Gezondheidsraad. Geraadpleegd 16 oktober 2023 via [www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/zorg/documenten/adviezen/2022/02/14/kernadvies-mentale-gevolgen-van-de-coronapandemie-een-eerste-inventarisatie](https://www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/zorg/documenten/adviezen/2022/02/14/kernadvies-mentale-gevolgen-van-de-coronapandemie-een-eerste-inventarisatie).
- Gezondheidsraad (2022b). *Advies Langdurige klachten na COVID-19*. Den Haag: Gezondheidsraad. Geraadpleegd 16 oktober 2023 via [www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/zorg/documenten/adviezen/2022/02/14/advies-langdurige-klachten-na-covid-19](https://www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/zorg/documenten/adviezen/2022/02/14/advies-langdurige-klachten-na-covid-19).
- Giorgi, Amedeo (2010). Phenomenology and the practice of science. In: *Existential Analysis: Journal of the Society for Existential Analysis*, jg. 21, nr. 1, p. 3-22.
- Goldberg, Andreas C., Katjana Gattermann, Franziska Marquart, Anna Brosius en Claes 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)).
- Goldmann, Kjell (2005). Appropriateness and consequences: The logic of neo-institutionalism. In: *Governance*, jg. 18, nr. 1, p. 35-52.
- Habermas, Jürgen (1990). Justice and solidarity: On the discussion concerning stage 6. In: E. Thomas Wren (red.), *The moral domain: Essays in the ongoing discussion between philosophy and the social sciences* (p. 224-251). Massachusetts: MIT Press.
- Hagestad, Gunhild O. en Pearl A. Dykstra (2016). Structuration of the life course: Some neglected aspects. In: Michael J. Shanahan, Jeylan T. Mortimer en Monica Kirkpatrick Johnson (red.), *Handbook of the Life Course: Volume II* (p. 131-157). Cham: Springer.
- Hameleers, Michael (2019). Putting our own people first: the content and effects of online right-wing populist discourse surrounding the European refugee crisis. In: *Mass Communication and Society*, jg. 22, nr. 6, p. 804-826 ([doi.org/10.1080/15205436.2019.1655768](https://doi.org/10.1080/15205436.2019.1655768)).
- Harteveld, Eelco, Tom van der Meer en Catherine E. de Vries (2013). In Europe we trust? Exploring three logics of trust in the European Union. In: *European Union Politics*, jg. 14, nr. 4, p. 542-565 ([doi.org/10.1177/1465116513491018](https://doi.org/10.1177/1465116513491018)).
- Hay, Colin (2007). *Why we hate politics*. Cambridge: Polity Press.
- Heerde, Jennifer van en David Hudson (2010). 'The righteous considereth the cause of the poor'? Public attitudes towards poverty in developing countries. In: *Political Studies*, jg. 58, nr. 3, p. 389-409 ([doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00800.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00800.x)).
- Heinrich, Tobias, Yoshiharu Kobayashi en Kristin A. Bryant (2016). Public opinion and foreign aid cuts in economic crises. In: *World Development*, jg. 77, p. 66-79 ([doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.005](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.005)).
- Herzog, Lisa (2023). *Citizen knowledge: Markets, experts, and the infrastructure of democracy*. New York: Oxford University Press.



- Hobolt, Sara B. en Catherine E. de Vries (2016). Public support for European integration. In: *Annual Review of Political Science*, jg. 19, nr. 1, p. 413-432 ([doi.org/10.1146/annurev-polisci-042214-044157](https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042214-044157)).
- Hoefman, Renske, Maja Djundeva, Marcel Coenders, Sander Kunst en Lex Thijssen (2023). *Solidariteit over landsgrenzen heen tijdens de coronapandemie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/02/07/solidariteit-over-landsgrenzen-heen-tijdens-de-coronapandemie](http://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/02/07/solidariteit-over-landsgrenzen-heen-tijdens-de-coronapandemie).
- Hoekstra, Wopke [@WBHoekstra] (2020). NL was and remains against the idea of #Eurobonds, we think this will create more problems than solutions for the EU (...) (tweet, 8 april 2020). Geraadpleegd 8 oktober 2024 via [x.com/WBHoekstra/status/1247784114519867392](https://x.com/WBHoekstra/status/1247784114519867392).
- Hoogen, Elske van den, Stijn Daenekindt, Willem de Koster en Jeroen van der Waal (2022a). Support for European Union membership comes in various guises: Evidence from a Correlational Class Analysis of novel Dutch survey data. In: *European Union Politics*, jg. 23, nr. 3, p. 489-508 ([doi.org/10.1177/14651165221101505](https://doi.org/10.1177/14651165221101505)).
- Hoogen, Elske van den, Willem de Koster en Jeroen van der Waal (2022b). What Does the EU Actually Mean to Citizens? An in-Depth Study of Dutch citizens' Understandings and Evaluations of the European Union. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, jg. 60, nr. 5, p. 1432-1448 ([doi.org/10.1111/jcms.13314](https://doi.org/10.1111/jcms.13314)).
- Hoogen, Elske van den, Willem de Koster en Jeroen van der Waal (2024). Does the prospect of further sovereignty loss fuel Euroscepticism? A population-based survey experiment. In: *European Societies*, jg. 26, nr. 4, p. 952-974 ([doi.org/10.1080/14616696.2023.2275593](https://doi.org/10.1080/14616696.2023.2275593)).
- Hooghe, Marc en Soetkin Verhaegen (2014). The Democratic Legitimacy of the EU and Support for Redistribution within Europe. In: *Euroforum European Social Union*, nr. 14, p. 1-21.
- Huijink, Willem, Jaco Dagevos, Maja Djundeva, Djamilia Schans, Ellen Uiters, Annemarie Ruijsbroek en Martine de Mooij (2021). *Met beleid van start*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Isen, Alice M. en Stanley F. Simmonds (1978). The effect of feeling good on a helping task that is incompatible with good mood. In: *Social Psychology*, jg. 41, nr. 4, p. 346-349.
- Jacobs, Laura, Alyt Damstra, Mark Boukes en Knut de Swert (2018). Back to reality: The complex relationship between patterns in immigration news coverage and real-world developments in Dutch and Flemish newspapers (1999-2015). In: *Mass Communication and Society*, jg. 21, nr. 4, p. 473-497 ([doi.org/10.1080/15205436.2018.1442479](https://doi.org/10.1080/15205436.2018.1442479)).
- Keizer, Anne-Greet, Will Tiemeijer en Mark Bovens (2019). *Why knowing what to do is not enough: A realistic perspective on self-reliance*. Dordrecht: Springer Nature ([doi.org/10.1007/978-94-024-1725-8](https://doi.org/10.1007/978-94-024-1725-8)).
- Kieslich, Katharina en Barbara Prainsack (2023). Solidarity in Times of a Pandemic: Everyday Practices and Prioritization Decisions in Light of the Solidarity Concept. In: Andreas Reis, Martina Schmidhuber en Andreas Frewer (red.), *Pandemics and Ethics. Development – Problems – Solutions* (p. 25-37). Berlijn: Springer.
- Kleider, Hanna en Florian 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 ([doi.org/10.1111/1475-6765.12268](https://doi.org/10.1111/1475-6765.12268)).
- Klerk, Mirjam de, Martin Olsthoorn, Inger Plaisier, Joep Schaper en Fieke Wagemans (2020). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klingeren, Marijn van, Hajo G. Boomgaarden, Rens Vliegenthart en Claes de Vreese (2015). Real world is not enough: The media as an additional source of negative attitudes toward immigration, comparing Denmark and the Netherlands. In: *European Sociological Review*, jg. 31, nr. 3, p. 268-283 ([doi.org/10.1093/esr/jcu089](https://doi.org/10.1093/esr/jcu089)).
- Kohli, Martin (2000). The battlegrounds of European identity. In: *European Societies*, jg. 2, nr. 2, p. 113-137 ([doi.org/10.1080/146166900412037](https://doi.org/10.1080/146166900412037)).
- Koopmans, Ruud en Paul Statham (2010). *The making of a European public sphere: Media discourse and political contention*. New York: Cambridge University Press.
- Koos, Sebastian (2019). Crises and the reconfiguration of solidarities in Europe – origins, scope, variations. In: *European Societies*, jg. 21, nr. 5, p. 629-648 ([doi.org/10.1080/14616696.2019.1616797](https://doi.org/10.1080/14616696.2019.1616797)).
- Koos, Sebastian en Dirk Leuffen (2020). *Beds or bonds? Conditional solidarity in the coronavirus crisis* (beleidspaper). Konstanz: Universität Konstanz.

- Kuhn, Theresa (2015). *Experiencing European integration: Transnational lives and European identity*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuhn, Theresa en Aaron 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 ([doi.org/10.1017/S1755773919000067](https://doi.org/10.1017/S1755773919000067)).
- Kuhn, Theresa, Hector Solaz en Erika 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 ([doi.org/10.1080/13501763.2017.1370005](https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1370005)).
- Kuhn, Theresa, Francesco Nicoli en Frank Vandebroucke (2020). Preferences for European unemployment insurance: a question of economic ideology or EU support? In: Sara B. Hobolt en Toni Rodon (red.), *Domestic Contestation of the European Union* (p. 48-66). Londen: Routledge.
- Lahusen, Christian en Maria Grasso (2018). Solidarity in Europe-European solidarity: an introduction. In: Christian Lahusen en Maria Grasso (red.), *Solidarity in Europe: Citizens' responses in times of crisis* (p. 1-18). Cham: Palgrave Macmillan.
- Laitinen, Arto en Anne Birgitta Pessi (2014). Solidarity: Theory and practice. An introduction. In: Arto Laitinen en Anne Birgitta Pessi (red.), *Solidarity: Theory and practice* (p. 1-29). Londen: Lexington Books.
- León, Francisco José (2012). Reciprocity and public support for the redistributive role of the state. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 22, nr. 2, p. 198-215 ([doi.org/10.1177/0958928711433657](https://doi.org/10.1177/0958928711433657)).
- Leyenaar, Monique (2009). *De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- March, James G. en Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, James G. en Johan P. Olsen (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- Meuleman, Bart, Femke Roosma en Koen Abts (2020). Welfare deservingness opinions from heuristic to measurable concept: The CARIN deservingness principles scale. In: *Social Science Research*, jg. 85, nr. 102352, p. 1-15 ([doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.102352](https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.102352)).
- MIT (2023). *Maatschappelijke gevolgen van long covid*. Advies Maatschappelijk Impact Team. Den Haag: Maatschappelijk Impact Team. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/mit-advies-maatschappelijke-gevolgen-van-long-covid](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/mit-advies-maatschappelijke-gevolgen-van-long-covid).
- Moustakas, Clark X. (1994). *Phenomenological research methods*. Thousand Oaks: SAGE.
- Nicoli, Francesco, Theresa Kuhn en Brian Burgoon (2020). Collective identities, European solidarity: identification patterns and preferences for European social insurance. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, jg. 58, nr. 1, p. 76-95 ([doi.org/10.1111/jcms.12977](https://doi.org/10.1111/jcms.12977)).
- Noije, Lonke van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: Een conceptuele verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, Lonke van, Josje den Ridder en Bram Geurkink (2023). Democratie en vertrouwen. In: Debbe Verbeek-Oudijk, Sarah Hardus, Andries van den Broek en Mark Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Norris, Pippa (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press.
- Olsen, Jan Abel (2017). *Principles in health economics and policy*. New York: Oxford University Press.
- Oorschot, Wim 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, Wim 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, Wim van en Aafke Komter (1998). What is it that ties...? Theoretical perspectives on social bond. In: *Sociale Wetenschappen*, jg. 41, nr. 3, p. 4-24.
- Pettigrew, Thomas F. en Linda R. Tropp (2005). Allport's intergroup contact hypothesis: Its history and influence. In: John F. Dovidio, Peter Glick John en Laurie A. Rudman (red.), *On the nature of prejudice: Fifty years after Allport* (p. 262-277). Oxford: Blackwell Publishing.
- Pfattheicher, Stefan, Yngwie Asbjørn Nielsen en Isabel Thielmann (2022). Prosocial behavior and altruism: A review of concepts and definitions. In: *Current opinion in psychology*, nr. 44, p. 124-129 ([doi.org/10.1016/j.copsyc.2021.08.021](https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2021.08.021)).
- Porschlegel, Sophie (2021). *Solidarity in the EU: More hype than substance?* (issue paper, Charlemagne Prize Academy). Brussel: European Policy Centre.
- Rawls, John (1999). *Theory of justice: a Revised Edition*. Cambridge: Harvard University Press, Belknap Press.

- Reinl, Ann-Kathrin (2022). Transnational solidarity within the EU: Public support for risk-sharing and redistribution. In: *Social Indicators Research*, jg. 163, nr. 3, p. 1373-1397 ([doi.org/10.1007/s11205-022-02937-2](https://doi.org/10.1007/s11205-022-02937-2)).
- Ridder, Josje den, Emily Miltenburg, Sander Kunst, Leonard van 't Hul en Andries van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 2022*<sup>1</sup>. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/09/01/burgerperspectieven-bericht-1-2022](http://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/09/01/burgerperspectieven-bericht-1-2022).
- Ridder, Josje den, Andries van den Broek en Leonard van 't Hul (2023a). *Burgerperspectieven 2023*<sup>1</sup>. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.scp.nl/onderzoeksprogramma/continu-onderzoek-burgerperspectieven/documenten/publicaties/2023/04/20/burgerperspectieven-2023-bericht-1](http://www.scp.nl/onderzoeksprogramma/continu-onderzoek-burgerperspectieven/documenten/publicaties/2023/04/20/burgerperspectieven-2023-bericht-1).
- Ridder, Josje den, Sander Kunst, Claudia Hartman en Emily Miltenburg (2023b). *Burgerperspectieven 2023*<sup>2</sup>. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/08/31/burgerperspectieven-2023-bericht-2](http://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/08/31/burgerperspectieven-2023-bericht-2).
- Rijksoverheid (2020). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge*. Geraadpleegd 3 november 2020 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/11/03/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-3-november-2020](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/11/03/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-3-november-2020).
- Rijksoverheid (2021). *Perspectief op Nederland na de crisis*. Geraadpleegd 8 oktober 2024 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/12/nederland-na-de-crisis-perspectief-voor-en-door-de-samenleving](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/12/nederland-na-de-crisis-perspectief-voor-en-door-de-samenleving).
- Rijksoverheid (2024a). *Welke landen staan op de lijst van veilige landen van herkomst?* Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/liijst-van-veilige-landen-van-herkomst](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/liijst-van-veilige-landen-van-herkomst).
- Rijksoverheid (2024b). *Temporary Protection Directive for refugees from Ukraine extended until 4 March 2025*. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.government.nl/latest/news/2023/09/28/temporary-protection-directive-for-refugees-from-ukraine-extended-until-4-march-2025](http://www.government.nl/latest/news/2023/09/28/temporary-protection-directive-for-refugees-from-ukraine-extended-until-4-march-2025).
- RIVM (2022). *Corona Gezondheidsmonitor Jongvolwassenen 2022*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Geraadpleegd 3 oktober 2023 via [www.monitorgezondheid.nl/gezondheidsmonitor-jongvolwassenen/2022](http://www.monitorgezondheid.nl/gezondheidsmonitor-jongvolwassenen/2022).
- 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, Annie de, Roel Beetsma, Brian Burgoon, Francesco Nicoli en Frank Vandenbroucke (2020). *EU Solidarity and Policy in Fighting Infectious Diseases: State of Play, Obstacles, Citizen Preferences and Ways Forward* (CESifo paper, nr. 8222). München: Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo).
- Sangiovanni, Andrea (2013). Solidarity in the European Union. In: *Oxford Journal of Legal Studies*, jg. 33, nr. 2, p. 213-241 ([doi.org/10.1093/ojls/gqs033](https://doi.org/10.1093/ojls/gqs033)).
- Scattergood, Joe en Steven Bishop (2023). A Network Model Approach to International Aid. In: *Entropy*, jg. 25, nr. 4, p. 641 ([doi.org/10.3390/e25040641](https://doi.org/10.3390/e25040641)).
- Schaper, Joep en Claudia Hartman (2023). *Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een mixed methods-onderzoek naar coronasceptis in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2024a). *Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/03/27/sociale-en-culturele-ontwikkelingen-2024](http://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/03/27/sociale-en-culturele-ontwikkelingen-2024).
- SCP (2024b). *Brede welvaart en kwaliteit van de samenleving. Kennisnotitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/02/28/brede-welvaart-en-kwaliteit-van-de-samenleving](http://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/02/28/brede-welvaart-en-kwaliteit-van-de-samenleving).
- Slootman, Marieke en Jan Willem Duyvendak (2015). Feeling Dutch: the culturalization and emotionalization of citizenship and second-generation belonging in the Netherlands. In: Nancy Foner en Patrick Simon (red.), *Fear, anxiety, and national identity: Immigration and belonging in North America and Western Europe* (p. 147-168). New York: Russell Sage Foundation.
- Snippe, Evelien, Bertus F. Jeronimus, Marije aan het Rot, Elisabeth H. Bos, Peter de Jonge en Marieke Wichers (2018). The reciprocity of prosocial behavior and positive affect in daily life. In: *Journal of Personality*, jg. 86, nr. 2, p. 139-146 ([doi.org/10.1111/jopy.12299](https://doi.org/10.1111/jopy.12299)).

- Starke, Christopher (2021). *European Solidarity Under Scrutiny: Empirical Evidence for the Effects of Media Identity Framing*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Stjernø, Steinar (2009). *Solidarity in Europe: The history of an idea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone, Deborah A. (1999). Beyond moral hazard: Insurance as moral opportunity. In: Tom Baker en Jonathan Simon (red.), *Embracing Risk The Changing Culture of Insurance and Responsibility* (p. 52-79) Londen: University of Chicago Press.
- Swaan, Abram de (1988). *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and America*. Cambridge: Polity Press.
- Tajfel, Henri (1974). Social identity and intergroup behaviour. In: *Social science information*, jg. 13, nr. 2, p. 65-93.
- Tajfel, Henri (1981). *Human groups and social categories: Studies in social psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Termeer, Katrien (2020). De Coronacrisis als wicked problem. In: Rien Fraanje en Pieter de Jong (red.), *Het openbaar bestuur voorbij Corona. Reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat* (p. 20-21). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Tinga, Kees en Egon Verbraak (2000). Solidarity: An indispensable concept in social security. In: Joos P.A. van Vugt, Jan M. Peet, Irene Asscher-Vonk, Lout Bots, Lei Delsen, Nicolette Gestel, Frans Pennings, Cees Sparrius, Kees Tinga en Egon Verbraak (red.), *Social security and solidarity in the European Union* (p. 254-269). Berlijn: Springer.
- TK (2019/2020a). *Infectieziektenbestrijding*. Brief van de minister voor Medische Zorg van 12 maart 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 25295, nr. 124.
- TK (2019/2020b). *Infectieziektenbestrijding*. Brief van de minister voor Medische Zorg van 12 maart 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 25295, nr. 122.
- TK (2021/2022a). *Hoofdlijnnota Europawet*. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 juni 2022. Tweede Kamer, nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, vergaderjaar 2021-2022, 22112, nr. 3432.
- TK (2021/2022b). *Situatie in de Oekraïne*. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van 26 februari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 36045, nr. 3.
- TK (2021/2022c). *Infectieziektenbestrijding*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 december 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 25295, nr. 1638.
- TK (2022/2023a). *Memorie van toelichting*. Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2024 van 19 september 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36410 XVI, nr. 2.
- TK (2022/2023b). *Situatie in Oekraïne*. Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 4 juli 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36045, nr. 165.
- TK (2023/2024a). *Memorie van toelichting*. Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2024 van 19 september 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36410 V, nr. 2.
- TK (2023/2024b). *BNC-fiche herziening verordening MFK 2021-2027*. Reactie van de minister van Buitenlandse Zaken van 25 augustus 2023. Tweede Kamer, verslag van een schriftelijk overleg, vergaderjaar 2023/2024, 2023Z14284.
- TK (2023/2024c). *Situatie in Oekraïne*. Brief van de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 17 november 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36045, nr. 171.
- TK (2023/2024d). *Situatie in Oekraïne*. Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 15 december 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36045, nr. 172.
- Vandenbroucke, Frank (2020). Solidarity through redistribution and insurance of incomes: The EU as support, guide, guarantor or provider? In: *Amsterdam Centre for European Studies Research Paper*, nr. 2020/01, p. 1-39.
- Verhaegen, Soetkin (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 ([doi.org/10.1057/s41295-017-0106-x](https://doi.org/10.1057/s41295-017-0106-x)).

- Vertovec, Steven en Robin Cohen (2002). *Conceiving cosmopolitanism: Theory, context, and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Vries, Catherine E. de (2018). *Euro-scepticism and the future of European integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Vries, Catherine E. de en Isabell Hoffmann (2022). *Under pressure – The war in Ukraine and European public opinion*. Policy Commons. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [policycommons.net/artifacts/2679521/under-pressure-the-war-in-ukraine-and-european-public-opinion/3702860](https://policycommons.net/artifacts/2679521/under-pressure-the-war-in-ukraine-and-european-public-opinion/3702860).
- WGO (2020). *The impact of the covid-19 pandemic on noncommunicable disease resources and services: Results of a rapid assessment*. Genève: Wereldgezondheidsorganisatie.
- Wiepking, Pamala (2011). Vrijgevigheid in beeld-Nationale acties voor het goede doel in Nederland. In: *Mens en maatschappij*, jg. 86, nr. 1, p. 88-110.
- Witte, Floris de (2015). *Justice in the EU: The emergence of transnational solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.wrr.nl/adviesprojecten/nederland-in-de-wereld/documenten/rapporten/2010/11/30/aan-het-buitenland-gehecht](http://www.wrr.nl/adviesprojecten/nederland-in-de-wereld/documenten/rapporten/2010/11/30/aan-het-buitenland-gehecht).
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR en KNAW (2021). *COVID-19: Expertisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/07/15/covid-19-expertisies-op-de-gevolgen-voor-samenleving-en-beleid](http://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/07/15/covid-19-expertisies-op-de-gevolgen-voor-samenleving-en-beleid).
- ZonMW (2024). *De impact van uitgestelde zorg door de COVID-19 pandemie*. Geraadpleegd 1 oktober 2024 via [www.zonmw.nl/nl/de-impact-van-uitgestelde-zorg-door-de-covid-19-pandemie](http://www.zonmw.nl/nl/de-impact-van-uitgestelde-zorg-door-de-covid-19-pandemie).

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)