

Europese solidariteit in tijden van een pandemie

Onderzoek naar de bereidheid tot solidariteit onder Europese burgers laat zien dat de tegenstelling tussen de ‘vrekke Noord-Europeanen’ en ‘spilzuchtige Zuid-Europeanen’ niet zo groot is als vaak wordt gesuggereerd. Zeker bij een pandemie zoals we die nu beleven is de wil om over en weer bij te springen groot.

**LORENZO CICCHI, PHILIPP GENSCHEL, ANTON HEMERIJCK
& MOHAMED NASR**

Lorenzo Cicchi is onderzoeksmedewerker bij het Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) en coördinator van het European Governance and Politics Programme (EGPP); Philipp Genschel is Joint Professor Europees openbaar beleid aan de European University Institute (EUI) en RSCAS; Anton Hemerijck is hoogleraar politieke wetenschappen en sociologie aan de EUI; Mohamed Nasr is promovendus aan de EUI en assistent-docent aan de Universiteit van Caïro

Er is veel vraag naar Europese solidariteit nu de Covid-19-pandemie een zware asymmetrische schok veroorzaakt in de economieën en samenlevingen van de Europese Unie.¹ Maar is er ook voldoende aanbod van Europese solidariteit? De huidige roep om solidariteit roept wrange herinneringen op aan de staatschuldencrisis van 2010-2015 in de eurozone en de migratiecrisis van 2015-2016. Toen kwam van solidariteit weinig terecht.

Bijna van de ene op de andere dag lagen ook nu weer de Europese instituties onder vuur – van het Schengenakkoord over open grenzen tot de interne markt. Het vrije verkeer werd opgeschort, eerst in Oostenrijk, daarna in nog eens 21 lidstaten. De verspreiding van de pandemie richtte grote schade aan, eerst in Italië en Spanje en vervolgens ook in de andere lidstaten. Economische verschillen die de afgelopen jaren achter de sluier van een voor-

zichtig herstel verborgen gingen, werden op eens weer blootgelegd. Dat sommige landen de economische neergang beter dan andere weten te bestrijden met discretionair begrotingsbeleid versterkt slechts de zoektocht naar solidariteit in de Europese Unie.

Ondanks die moeizame weg om tot Europese solidariteit te komen, zijn er ook lichtpuntjes. Waar de Europese leiders tijdens de eurocrisis nog talmend reageerden en zich tot het hoogst noodzakelijke beperkten om de EU bij elkaar te houden en de euro te redden, was de respons op de coronacrisis sneller en beter gecoördineerd. In maart greep de Europese Centrale Bank vlot in om de renteversillen in de eurozone in te dammen. In april bereikten de lidstaten overeenstemming over noodhulp in de vorm van € 540 mrd aan leningen; in juli gevolgd door een historisch Europees herstellfonds ter waarde van € 750

mrd, waarvan meer dan de helft (€ 390 mrd) aan subsidies.

Volgens sommigen was dat een doorbraak naar meer Europese solidariteit, hoewel de moeizame onderhandelingen ook laten zien hoezeer deze kwestie regeringsleiders verdeelt in hun drang de kiezer tevreden te houden. Maar hoe kritisch is die kiezer eigenlijk? Wanneer is hij solidair met andere lidstaten en wanneer niet, en waarom?

Voor dertien EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk hebben wij onderzocht wat de publieke steun is voor solidariteit in de Europese Unie. Onze analyse is gebaseerd op de derde enquête van EUIdeas en YouGov naar solidariteit in Europa.² Het onderzoek vond plaats in april 2020 op het hoogtepunt van de eerste golf van de corona-uitbraak in Europa. Net als bij de eerdere enquêtes (in 2018 en 2019) is er gekeken naar het draagvlak voor Europese solidariteit per onderwerp (waarvoor solidair?), per instrument (hoe?) en per lidstaat (solidariteit door wie en voor wie?). Daarnaast zijn er vragen opgenomen over 'het soort samenleving' en 'het soort Europa' waar burgers in willen leven.

Solidariteit als verzekering

Georganiseerde solidariteit binnen een gemeenschap fungeert als een verzekeringsmechanisme tegen 'pech'. De afzonderlijke leden van de gemeenschap kunnen als zij solidair zijn met elkaar, op individueel niveau meer risico aanvaarden, waardoor de groep als geheel ambitieuzere doelstellingen kan nastreven. Bij tegenspoed kan de samenhang in de gemeenschap effectiever worden gewaarborgd. Dit biedt leden van de gemeenschap een groot voordeel – een voordeel dat echter pas op langere termijn tot uiting komt.

Zodra duidelijk is wie het 'slachtoffer' is, treden er risico's op de korte termijn op. Dan wordt namelijk duidelijk dat solidariteit *kostbaar* is. Sommige groepsleden moeten een deel van hun eigen fysieke, financiële, menselijke of organisatorische middelen overdra-

gen aan andere leden van de gemeenschap ten bate van het welzijn of ter verlichting van het lijden van de getroffen groepen. Solidariteit houdt in dat middelen worden gedeeld in objectieve, materiële zin. Op korte termijn kan dat gezien worden als verlies in plaats van als een verzekeringspremie die op lange termijn winst oplevert.

Europeanen zijn eerder bereid buurlanden te helpen dan verder afgelegen lidstaten

Als bekend is wie hulp nodig heeft, wordt ook duidelijk dat solidariteit *ongelijk* is. Er vindt overdracht plaats van degenen die het beter hebben naar degenen die het minder goed hebben. De som van die overdrachten blijft (op korte termijn) gelijk: een stroom van goede naar slechte risico's, van nettobetalers naar netto-ontvangers, zonder dat de gevers daar onmiddellijk een vergoeding voor krijgen. Met als mogelijk gevolg een perceptie van ongelijke behandeling en oneerlijkheid.

Solidariteit brengt ook het gevaar mee van een *moreel risico* ('moral hazard'). Als je deel uitmaakt van een solidaire gemeenschap hoeft je je niet meer in te dekken tegen grote risico's, wat kan leiden tot onzorgvuldig of zelfs frauduleus gedrag, of openlijk misbruik. En dat wekt weer onnodige slechte risico's op – risico's die met adequate zelfbescherming vermeden hadden kunnen worden – en dit vergroot de kosten van solidariteit verder. Zelfs wanneer slachtoffers de nodige zorgvuldigheid in acht nemen, kan alleen al het vermoeden van onzorgvuldigheid wantrouwen opwekken en effectieve solidariteit in de weg staan.

Voor elk van deze problemen rond solidariteit bestaan oplossingen, maar die zijn niet

eenduidig. Om de kosten van solidariteit te verlagen moeten vele schouders het risico dragen. Daartoe heb je een relatief grote verzekeringspool nodig. Ook moet de pool heterogeen genoeg zijn om te voorkomen dat steeds dezelfde leden voor de kosten opdraaien; solidair zijn – geven en nemen – vindt dan meer beurtelings plaats.

Daar staat tegenover dat de pool om het (vermoeden van) moreel risico te verminderen juist weer relatief klein en homogeen moet zijn. Mensen zullen eerder anderen vertrouwen die op hen zelf lijken. De Europese Unie telt vele samenlevingen met een grote verscheidenheid. Daarmee is solidariteit in Europa in potentie zeer lonend voor iedereen, maar tegelijkertijd bijzonder kwetsbaar.

Europese solidariteit is echt

In het onderzoek gaven de ondervraagden op een schaal van 0 tot 10 aan hoe nationale middelen volgens hen aangewend moeten worden: alleen aan hun eigen land en het welzijn van de eigen bevolking of ook aan andere EU-landen en andere mensen? De resultaten laten twee redelijke coherent regionale clusters zien: een zuidoostelijke groep van landen die arm is aan middelen en meer bereid zijn voor anderen te betalen, tegenover een noordwestelijke groep die rijk is aan middelen en minder bereid is anderen bij te staan.

Terwijl de noordwestelijke groep landen op steunbereidheid onder het Europese gemiddelde scoort, zitten de zeven zuidoostelijke landen in onze steekproef boven het gemiddelde. Dat sluit aan bij de diepgewortelde scheiding in de Europese Raad tussen enerzijds de noordelijke crediteuren- en anderzijds de zuidelijke debiteurenlanden, de 'vrekke vier' versus de 'vrienden van cohesie'. Wel is het Europese gemiddelde vrij hoog. Het algemene draagvlak voor solidariteit varieert van matig (gemiddeld 5 voor Denemarken) tot relatief hoog (gemiddeld 7 voor Roemenië). Het totaalbeeld is dan ook tamelijk positief.

Solidariteit vooral nationaal

Vervolgens vroegen we de respondenten of zij hun belastinggeld liever besteed zouden zien aan het helpen van landgenoten of (ook) aan andere Europese ingezetenen. Dan komt er een ander beeld naar voren. In geen enkele lidstaat is een meerderheid er voorstander van nationale belastinginkomsten te besteden aan inwoners van andere EU-lidstaten. Kennelijk zijn mensen desgevraagd meer bereid om algemene overheidsmiddelen te delen met andere Europese landen dan hun eigen belastinggeld. In fiscaal opzicht is er een duidelijke voorkeur voor solidariteit met landgenoten; andere Europeanen komen op de tweede plaats.

Opmerkelijk is dat de vijf grootste voorstanders van het toekennen van belastinggeld aan andere landen – Denemarken, Spanje, Griekenland, Duitsland en Litouwen – in zowel het zuidoosten als het noordwesten te vinden zijn. Minst onbaatzuchtig zijn Frankrijk, Hongarije, Roemenië, Finland en Italië – eveneens een gemêleerde groep. Deze uitkomst staat op gespannen voet met het narratief van de noordelijke spaarzaamheid versus de zuidelijke spilzucht. Blijkbaar zijn dit minder hechte groepen dan vaak wordt aangenomen. We komen hier later op terug.

Solidariteit neemt af met geografische afstand

Ook is onderzocht welke landen de ondervraagden vooral bereid zijn te helpen: voelen Europeanen zich meer solidair met degenen die het meeste hulp nodig hebben of met naburige landen? Om dit te achterhalen lieten we respondenten voor een lijst van 33 landen – uit zowel Europa als daarbuiten – hun bereidheid aangeven om financiële bijstand te verlenen in geval van een grote crisis. Ondervraagden blijken een duidelijke voorkeur te hebben voor *nabijheid*: Europeanen zijn eerder bereid buurlanden te helpen dan verder afgelegen lidstaten.

Neem de drie Scandinavische landen: Zweedse respondenten zijn het meest bereid Finland (als eerste) en Denemarken (als tweede) te helpen. De Denen op hun beurt steunen Zweden (als tweede) en Finland (als derde), terwijl Finnen na buurland Estland vooral Zweden (als tweede) en Denemarken (als derde) willen helpen. In Zuid-Europa zien we een vergelijkbare voorkeur voor nabijheid: Italiaanse, Spaanse en Griekse respondenten neigen ernaar elkaar te helpen boven steun te verlenen aan verder weg gelegen lidstaten zoals Zweden of Denemarken.

Sommige EU-lidstaten geven nog liever geld aan Colombia of Vietnam dan aan de Britten

Verder zien we een negatief Brexit-effect: de bereidheid om het Verenigd Koninkrijk financieel te steunen is bij alle EU-lidstaten in onze steekproef zeer laag. Zo staat het land voor Spaanse en Griekse respondenten helemaal onderaan, zelfs onder niet-Europese landen als Tunesië, Colombia en Vietnam. Voor Italiaanse en Duitse respondenten is het Verenigd Koninkrijk de één-na-laatste optie, voor Frankrijk de twee-na-laatste, voor Finland de drie-na-laatste en voor Roemenië de vier-na-laatste. Ook omgekeerd zijn Britten eerder bereid het niet-Europese Canada en het verre Malta en Cyprus te helpen dan het naburige Frankrijk of Ierland.

Europese solidariteit vooral sterk bij schokken van buitenaf

Welke kwesties roepen het sterkst een gevoel van Europese solidariteit op? We vroegen respondenten of hun eigen land andere EU-landen al dan niet zou moeten helpen bij acht verschillende soorten crises: een natuurramp,

pandemie, militaire aanval, klimaatverandering, technologische achterstand, toestroom van vluchtelingen, hoge werkloosheid en hoge schulden.

Europeanen blijken meer bereid te zijn anderen te helpen bij ‘externe’ schokken (schokken waarvan de oorzaken buiten de macht van de regering zouden liggen) dan bij ‘interne’ economische problemen (schokken die doorgaans geassocieerd worden met verkeerde beleidskeuzes en overheidsfouten). Natuurrampen en pandemieën kunnen op de meeste steun rekenen, een nationale schulden crisis en hoge werkloosheid op de minste.

Ook tussen landen verschilt de steunbereidheid veel minder bij de eerste twee soorten crises dan bij de laatste twee. Met andere woorden: er bestaat grensoverschrijdende overeenstemming dat een ramp of pandemie solidariteit vereist. Deze bevindingen wijzen op een breed draagvlak voor Europese solidariteit op allerlei belangrijke thema’s, waaronder de Covid-19-pandemie, klimaatverandering en (in mindere mate) technologische veranderingen. Dat is goed nieuws. Het slechte nieuws is het geringe draagvlak en de grote mate van spreiding in de steun voor schuldverlichting en werkloosheidsbestrijding – twee kwesties die centraal zullen staan bij het herstel na Covid-19.

Kortom, uit het onderzoek tot dusver blijkt dat Europese solidariteit wel bestaat, maar alleen ‘in tweede instantie’ nadat aan de nationale solidariteit is voldaan. Het gemeenschapsgevoel tussen verschillende bevolkingen van de lidstaten neemt af met de geografische afstand en varieert ook sterk per thema.

Het dilemma van ‘moral hazard’

Vaak wordt als vanzelfsprekend aangenomen dat het belangrijkste obstakel voor effectieve Europese solidariteit de diepe kloof is tussen twee groepen: de rijke lidstaten in het noordwesten waaronder Denemarken, Zweden, Finland, Oostenrijk, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, en de relatief arme

groep in het zuidoosten, met onder meer Italië, Spanje, Griekenland, Litouwen, Polen, Roemenië en Hongarije. De confrontatie tussen de noordelijke alliantie van de ‘vrekke vier’ en de zuidelijke en oostelijke lidstaten tijdens de buitengewone Europese Raad over een herstellepakket in juli 2020 sluit aan bij deze visie. De spaarzame regeringen waren zelfs bereid de top te laten mislukken teneinde het subsidiegedeelte van het herstellfonds te beperken, beleidsvoorwaarden op te leggen aan de ontvangende landen en korting te bedingen op hun eigen bijdrage aan de EU-begroting. Ze leken alles te doen om de mate en reikwijdte van de Europese solidariteit in te perken.

Ook burgers uit zuinige landen hechten sterk aan de Europese Unie

Een van de rechtvaardigingen voor hun terughoudendheid was de aloude verwijzing naar het gevaar van *moral hazard*: financieel solidair zijn met EU-landen met begrotingsproblemen ontmoedigt zelfhulp en hervormingen en bevordert afhankelijkheid en meelifgedrag. In 2017 verwoordde toenmalig minister van Financiën en Eurogroep-voorzitter Jeroen Dijsselbloem die vrees met de beruchte waarschuwing: ‘Ik kan niet al mijn geld uitgeven aan drank en vrouwen en vervolgens om uw hulp vragen.’³

Vanuit dit gezichtspunt is de verwachting dat wie denkt ervan te profiteren vóór collectieve verdeling tussen de Europese lidstaten zal zijn, en wie verwacht te verliezen zich er instinctief tegen zal verzetten. De uitkomsten van ons onderzoek zijn grotendeels in overeenstemming met deze visie, maar wel met de nodige nuancerings- en variatie. Het noordwesten is inderdaad minder solidair (qua aantal crises waarvoor zij een positieve netto-steun

wil bieden) dan het zuidoosten. Maar bij nadere beschouwing komen er niet twee maar drie groepen tevoorschijn. Ten eerste de voorstanders van volledige solidariteit, bestaande uit Griekenland, Italië, Polen, Roemenië en Spanje. Dan een groep fervente tegenstanders: Finland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. En tot slot een tussengroep met Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Hongarije en Litouwen. Die tussengroep is qua geografische samenstelling diverser dan de andere twee groepen en bevat ook de grootste lidstaten (Duitsland en Frankrijk).

Solidariteit en ervaren winst of verlies

Ons onderzoek vergelijkt hoe respondenten hun eigen land zien — als netto-ontvanger of nettobetaler van een hypothetisch Europees noodfonds. We vergelijken hun steun voor Europese solidariteit in twee verschillende scenario's: een schuldencrisis en een pandemie. De resultaten komen volledig overeen met de moreel-risico-theorie: respondenten ondersteunen grensoverschrijdende schuldverlichting binnen de EU als zij denken dat hun eigen land daar mogelijk baat bij heeft en vice versa. Slechts twee landen passen niet in het patroon: Litouwse en Hongaarse respondenten zijn tegen steun aan lidstaten met hoge schulden, ook al zien zij hun eigen land als netto-ontvanger van solidariteit.

Het tweede crisisscenario, een natuurramp, laat een gunstiger beeld zien. Weliswaar neemt solidariteit met door een pandemie getroffen lidstaten toe naarmate het eigen vermeende (netto)voordeel groter is, maar deze lijn is veel minder steil en het algemene draagvlak ligt veel hoger. Alle lidstaten laten een positieve steun zien, ongeacht of het land als ontvanger of als betaler wordt gezien.

Het contrast tussen de twee scenario's versterkt het argument dat solidariteitsbetuiging varieert naargelang het soort crisis: als de — reële of veronderstelde — oorzaken van een crisis intern zijn, wat doorgaans het geval is bij schuldencrisis, wordt solidariteit ge-

steund door degenen die dit als een voordeel ervaren en afgewezen door wie het als nadeel ervaart. Zijn de vermeende oorzaken van de crisis echter exogeen, zoals meestal bij pandemieën, dan is bijna iedereen voor solidariteit, ongeacht hun nettovoordeel of -nadeel.

Europese solidariteit hangt dus mede af van het onderwerp. Dat draagvlak en ervaren nettowinst positief gecorreleerd zijn, komt overeen met de moreel-risico-visie: wie meer uit solidariteit haalt, steunt deze meer. Tegelijkertijd kun je solidariteit ook positiever interpreteren als iets wederkerigs: wie verwacht er meer uit te halen, is bereid meer terug te geven.

Bereidheid om uit de Europese Unie te stappen

De politieke gevolgen van het moreel-risico-dilemma zijn voor een groot deel afhankelijk van de vraag of de zelfbenoemde verliezers (vermeende nettobetalers) het Britse voorbeeld zullen volgen en liever uit de Europese Unie vertrekken dan meer bij te dragen aan saamhorigheid binnen de Unie. Dat komt niet naar voren uit het onderzoek. Ook ondervraagden uit 'zuinige' landen blijken sterk te hechten aan de Europese Unie. Op de vraag hoe zij zouden stemmen in een hypothetisch referendum over wel of niet in de EU blijven, blijkt in alle dertien deelnemende landen een meerderheid van de ondervraagden vóór blijven te zijn. Eén opmerkelijke uitzondering is Italië, waar 'vertrekken' met een kleine marge wint van 'blijven'. Mogelijk spreekt uit de steun voor de Europese Unie vanuit zuinige landen de 'wijsheid van de massa', aangezien deze kleine open economieën duidelijk het meeste profiteren van de marktintegratie.

De Italiaanse reactie weerspiegelt de pure wanhoop in het voorjaar van 2020 en dit plaatje ziet er nog somberder uit als je kijkt naar het voorgenomen stemgedrag per partij: de centrumlinkse Partito Democratico is de enige grote partij in Italië die 'Europa' consequent steunt. Alle andere partijen zijn voor vertrek

uit de Europese Unie. Om deze cruciale lidstaat binnenboord te houden is wellicht meer solidariteit nodig. Hiervoor zijn ook economische motieven, voor de zuinige landen is Italië een belangrijke exportbestemming.

Samenvattend zien we dat het verdelingsvraagstuk een rem zet op de solidariteit in de Europese Unie. Hoezeer dit lidstaten parten speelt is afhankelijk van het soort crisis en wordt in het algemeen bovendien getemperd door een lage bereidheid om de EU te verlaten.

Drijfveren voor solidariteit

Wat motiveert Europese burgers om middelen te delen met mensen uit andere lidstaten? Ondervraagden konden hierbij kiezen uit drie antwoorden:

- ▶ Wij helpen andere Europeanen omdat dit juist is (moreel motief).
- ▶ Wij helpen andere Europeanen omdat wij in de toekomst misschien zelf hulp nodig hebben (wederkerigheid).
- ▶ Wij helpen andere Europeanen omdat wij een gemeenschappelijke identiteit met hen delen.

De antwoorden op deze vragen wijzen op een brede voorkeur voor wederkerige solidariteit: gemiddeld 40% van de ondervraagden noemt wederkerigheid als motief, 24% denkt dat het moreel juist is en slechts 13% gelooft in een gedeelde identiteit. Wederkerigheid biedt dus een meer solide basis voor solidariteit in een grote heterogene (Europese) gemeenschap als de onze dan morele plicht of identiteit.

Opvallend is dat de twee landen waar identiteit de eerste of tweede optie is, Frankrijk en Duitsland zijn. Verder is het verzet tegen solidariteit ('we moeten andere Europeanen niet helpen') laag, variërend van 5% in Griekenland tot 15% in Frankrijk, Zweden en Nederland; de rest zit daartussen. Alleen het Verenigd Koninkrijk wijkt sterk af van het algemene patroon. De Britten geloven meer in moraliteit dan in wederkerigheid als motor van Europe-

se solidariteit en hun gevoel van een gedeelde identiteit staat op een Europees dieptepunt.

Voorkeur voor permanente Europese oplossingen

We legden ook de vraag voor welke vorm een eventuele steun aan andere lidstaten moet krijgen: bilateraal, dus van de ene nationale overheid naar de andere, of centraal via gezamenlijke Europese instellingen. Het onderzoek laat zien dat Europeanen een algemene voorkeur hebben voor Europese oplossingen, en dat verschilt nauwelijks per type crisis.

Tussen landen zijn de verschillen groter, maar wederom niet volgens een simpele scheiding tussen noordwest en zuidoost. Zo is

EU-burgers willen solidair zijn op het gebied van Covid-19, klimaatverandering en technologie

de steun voor Europese coördinatie laag in het zuinige Denemarken, wat misschien te verwachten is, maar ook in het katholieke Italië. Omgekeerd is het draagvlak voor gezamenlijke oplossingen zeer groot in zowel Duitsland als Spanje.

Uit ons onderzoek blijkt ook dat Europese burgers een voorkeur hebben voor een permanent systeem van wederzijdse steun boven ad-hoc-oplossingen per geval. Wederom zijn de verschillen groter tussen crises dan tussen landen. Weliswaar zijn zuidoostelijke landen over het algemeen meer dan noordwestelijke landen voor een permanent systeem, maar alleen het Verenigd Koninkrijk en Zweden zien meer heil in hulp op ad hoc-basis. Wel blijkt de steun voor ad hoc-oplossingen aanzienlijk hoger in kleine zuinige landen zoals Dene-

marken, Finland, Nederland en Zweden dan in andere EU-lidstaten.

Kortom: is de drempel van Europese solidariteit (al dan niet onder voorwaarden) eenmaal genomen, dan is er meer vertrouwen in het gezamenlijk organiseren, aansturen en coördineren daarvan dan een vorm van uni- of bilaterale steun op ad-hoc-basis.

Voorkeur voor een beschermend en een mondiaal Europa

Voor de enquête van 2020 vroegen wij respondenten in wat voor Europa zij willen wonen:

- ▶ een marktunie met het primaat van economische integratie, marktwerking en begrotingsdiscipline;
- ▶ een mondiale unie met Europa als voortrekker op het gebied van klimaat, mensenrechten en wereldvrede;
- ▶ een beschermende unie die de manier van leven en het welzijn in Europa verdedigt tegen interne en externe bedreigingen.

De meeste respondenten gaven de voorkeur aan beschermend Europa (37%) met een mondiaal Europa als goede tweede (33%), terwijl een markt-Europa – de bestaande realiteit – ver achterblijft (15%). De roep om een Europa dat beschermt klinkt vooral vanuit zuidoostelijke hoek (zij het niet uit Italië). De noordwestelijke landen daarentegen staan (met uitzondering van Finland en Nederland) in dubio wat betreft hun voorkeur tussen een beschermend en een mondiaal Europa. Alleen het Verenigd Koninkrijk pleit voor een Europa als wereldspeler. Voor een markt-Europa is over het geheel genomen weinig animo – opmerkelijk genoeg nog het meest in zuidoostelijke landen als Italië, Polen en Roemenië.

Politieke lessen

Niet de kiezer maar Europese overheden en instituties beslissen over de toekomst van Europa. Tegelijkertijd moeten met name over-

heden er steeds voor zorgen dat de kiezers hun Europese beleid en activiteiten voldoende steunen. Regeringsleiders voelen de druk van de bevolking en dat beïnvloedt weer de Europese besluitvorming, bijvoorbeeld tijdens de marathonvergadering van de Europese Raad afgelopen juli. Dat is ook de aanleiding voor deze reeks enquêtes van EUI en YouGov naar de publieke opinie over Europese solidariteit. Onze bevindingen bieden beleidsmakers vijf belangrijke lessen.

Les 1: Europese solidariteit bestaat, maar blijft een schaars goed

De totale steun voor Europese solidariteit is positief, van matig tot relatief hoog. De reikwijdte ervan wordt echter beperkt door het verdelingsvraagstuk tussen zelfbenoemde netotbetalers en netto-ontvangers. Toch zien we geen duidelijke kloof tussen rijke tegenstanders in het noorden en arme 'samaritanen' in het zuiden en oosten. Jazeker, het noordwesten is over het algemeen sceptischer over Europese solidariteit dan het zuidoosten, maar binnen deze groepen zijn de verschillen groot. En de grootste lidstaten, Duitsland en Frankrijk, nemen doorgaans een middenpositie in.

Les 2: Europese solidariteit is tweede keus, verschilt per thema en is wederkerig

Het is niet verwonderlijk dat solidariteit in de eerste plaats nationaal is en dan pas Europees. Mensen zijn minder solidair naarmate de geografische afstand toeneemt, de vertrouwdheid kleiner is en stereotypen frappanter worden. In het algemeen ziet de Europese burger solidariteit als een probleemgerelateerd, wederkerig voordeel in plaats van als een algemene morele of op identiteit gebaseerde verplichting.

Onze bevindingen wijzen op een fors draagvlak voor Europese solidariteit als het gaat om kwesties die duidelijk van buitenaf komen, zoals de Covid-19-pandemie, klimaatverandering en technologische veranderingen. Als de oorzaken eerder gezien worden als intern – staatsschulden zijn een in het oog

springend voorbeeld – zien we een lagere en meer verspreide steun. Ook zien Europeanen het meest in een beschermend en mondiaal Europa, wat in lijn is met de nadruk op wederzijdse hulp om externe schokken op te vangen.

Les 3: Europese solidariteit kan het beste op permanente basis worden beheerd door Europese instellingen

Verrassend genoeg hebben kiezers, wanneer hun nationale regering besluit deel te nemen aan Europese steunfondsen, een sterke voorkeur voor permanente aansturing op EU-niveau boven eenzijdige steun op ad hoc-basis tussen lidstaten. Dit kan betekenen dat een alomvattende herstelstrategie voor Covid-19 geleid door de Europese Commissie kan bogen op een breed maatschappelijk draagvlak in heel Europa.

Les 4: De weerstand tegen Europese solidariteit is het sterkst in kleine lidstaten die niet snel uit de EU zullen stappen

Kiezers in Nederland en Zweden, maar ook in Denemarken en Finland, zijn beducht voor Europese solidariteit. Tegelijkertijd zijn zij, blijkens een hypothetisch referendum, niet geneigd de EU te verlaten. Die gehechtheid aan de Europese Unie is logisch voor kleine open economieën die drijven op internationale handel en financiën.

Er was veel media-aandacht voor de succesvolle onderhandeling van de 'vrekkelijke' regeringen om het oorspronkelijke Frans-Duitse voorstel voor een op subsidies gebaseerd Europees herstellfonds terug te schroeven met € 110 mrd. Niettemin zijn ze er uiteindelijk mee akkoord gegaan € 390 mrd meer aan subsidies te verstrekken dan ze aanvankelijk hadden aangekondigd.

Er is voor kleine, op handel drijvende economieën nu eenmaal weinig toekomst op een continent waar grote landen als Italië en Spanje naar een faillissement worden gedreven en waar populistische regeringen overnemen. Een krachtig herstel van het zuiden

is ook in het belang van het noorden. Gezien hun afhankelijkheid van de EU kan het dan ook lonend zijn om meer gespierde taal te gebruiken tegenover de zuinige landen – ook aangaande andere solidariteitskwesties zoals het ontwijken van vennootschapsbelasting in de interne markt.

Europese burgers willen liever een permanent systeem van wederzijdse steun dan ad-hoc-oplossingen

Les 5: Europese solidariteit behoeft uitleg
Het steunpakket dat uit de onderhandelingen van de Europese Raad van 17 tot 21 juli 2020 rolde combineert verschillende instrumenten (subsidies en leningen), onderwerpen (economie en gezondheid) en tijdschema's (leningen, subsidies, hervormingen en kortingen) om aan de eisen en wensen van de verschillende lidstaten tegemoet te komen. De algehele logica van het akkoord zal niet altijd evident zijn voor alle nationale kiezers. Er is altijd wel een aanleiding voor inwoners in het noorden om zich uitgebuit te voelen en die in het zuiden om zich tekort gedaan te voelen.

Voor een stabiel – of in elk geval steviger – maatschappelijk draagvlak is het belangrijk om in het noorden de verzekerings- en wederkerigheidsaspecten van solidariteit te benadrukken. Leg uit waarom solidariteit het nationale belang kan dienen, ook voor landen

die de kosten ervan op korte termijn voor hun rekening nemen. En leg aan de zuidelijke staten uit dat de hervormingsvoorwaarden en de door Brussel opgelegde begrotingsdiscipline gerechtvaardigd kunnen zijn in ruil voor stevige financiële steun.

De vrees voor 'moral hazard' is vaak ongegrond. Zo heeft Italië, anders dan veel mensen in Noord-Europa denken, al meer dan tien jaar een primair overschot op de begroting. Als gezegd: het wantrouwen ('drank en vrouwen') neemt toe met de geografische afstand. Dat is niet leuk misschien, maar wel een politieke realiteit.

Op weg naar een Europese verzekeringsunie

Het hemd is nader dan de rok. Solidariteit is in de eerste plaats nationaal, daarna volgt de hulpbereidheid aan de burens. De droom van een verenigd Europa moet nog steeds wijken voor het verlichte eigenbelang van nabijheid en wederkerigheid. Desalniettemin levert ons onderzoek een belangrijk lichtpunt op voor Europese solidariteit in de toekomst. Bij externe schokken is steun voor Europese solidariteit ruim voorhanden.

De meeste burgers willen niet wonen in een Europa waar de vrije markt alles voor het zeggen heeft. Ze hechten meer aan een beschermend en internationaal Europa. Met het omvangrijke Covid-19 herstellepakket lijkt de Europese Unie een stap voorwaarts te hebben genomen naar een Europese verzekeringsunie, op basis van wederkerigheid weliswaar, gekoppeld aan een dieper besef dat we ons in dezelfde storm bevinden, maar niet in dezelfde boot.

Noten

- 1 Een eerdere versie van dit artikel werd medio juli gepubliceerd als Policy Brief, voordat de EU-leiders na vier dagen intensieve onderhandeling op 21 juli een akkoord bereikten over de EU-begroting en een economisch herstellfonds op lange termijn. Wij danken Stephan Shakespeare en Jonathan van Parys voor hun feedback op de paper en hun steun voor de EUI-YouGov-enquête naar solidariteit in de EU, en Waltraud Schelkle voor zijn opmerkingen.
- 2 De totale steekproefomvang was 21.779 volwassen respondenten (2.151 uit het VK, 2.014 uit Denemarken, 1.005 uit Finland, 2.033 uit Frankrijk, 2.004 uit Zweden, 1.007 uit Griekenland, 1.032 uit Hongarije, 2.021 uit Italië, 1.013 uit Litouwen, 1.136 uit Nederland, 1.012 uit Polen, 1.017 uit Roemenië, 2.281 uit Spanje). Het onderzoek / veldwerk werd online uitgevoerd tussen 17 en 29 april 2020. Alle cijfers zijn gebaseerd op gegevens uit de YouGov-enquête. De dataset kan worden gedownload in Open Access vanuit de EUI-onderzoeksrepository via <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/67584>.
- 3 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (20 maart 2017); Beunderman, M. (2017, 22 maart). Zuid-Europeanen vallen over 'drank en vrouwen'-uitspraak Dijsselbloem. *NRC Handelsblad*.