



Ethiek en economie in beleid

Auteur(s):

Koesveld, E.B.K., van
Prij, J.

De auteurs zijn werkzaam bij respectievelijk UNDP in Vietnam en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4288, pagina D4, 23 december 2000

Rubriek:

Dossier: Economie en ethiek

Trefwoord(en):

inleiding

Ethiek en economisch beleid zijn nauw met elkaar verbonden. Terwijl beleid er op is gericht 'goed' te doen, vormt ethiek een reflectie op wat dat 'goed' zou kunnen inhouden. Dit artikel bespreekt drie ethische aspecten van beleidsvorming: de bepaling van doeleinden, de rol van de markt om deze doeleinden te bereiken en ten slotte het belang van ethische analyse in de beleidsvoorbereiding.

Morele waarden en normen bepalen - impliciet dan wel expliciet - de doeleinden van het overheidsbeleid. Praktisch overall in de wereld is beleid in meest algemene zin gericht op 'ontwikkeling' of 'vooruitgang'. Gedurende de afgelopen decennia hebben regeringen en hun adviseurs deze doeleinden verschillend ingevuld, maar recentelijk lijkt zich een zekere convergentie in opvattingen af te tekenen. Dit internationale perspectief vormt een interessant startpunt voor de discussie over ethiek en economie in het beleid.

Net na de Tweede Wereldoorlog werd ontwikkeling praktisch gelijkgesteld aan economische groei. De wereldwijde stagflatie in de jaren zeventig had tot gevolg dat meer gesproken werd van economische ontwikkeling *plus* sociale ontwikkeling. Hoewel nog steeds van secundaire betekenis, kwam er meer aandacht voor kwesties van inkomensongelijkheid en armoede en voor sociale sectoren als onderwijs en gezondheidszorg. De relatie tussen economische en sociale ontwikkeling bleek vaak nog zwak. Om deze reden vonden voorstanders van de 'basisbehoeften'-benadering, met name de Internationale Arbeidsorganisatie, dat de overheid prioriteit moest toekennen aan het rechtstreeks bevorderen van sociale ontwikkeling door forse overheidsinvesteringen in sociale sectoren. Door de wereldwijde crisis in de jaren tachtig kreeg deze benadering niet veel kans. Met de structurele aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank werd ontwikkeling weer verengd tot financiële stabiliteit en economische groei.

Voortbordurend op het pleidooi van UNICEF voor 'aanpassing met een menselijk gezicht', betoogde onder meer het United Nations Development Programme (UNDP) dat problemen van vlees en bloed zoals werkloosheid en armoede weer een centrale rol zouden moeten krijgen in het beleid in plaats van louter economische variabelen als begrotingstekorten, rentevoeten en wisselkoersen. Dit 'human development'-perspectief was gebaseerd op het werk van de latere Nobelprijswinnaar Amartya Sen en kreeg in de loop van de jaren negentig steeds meer bijval ¹. Met de geleidelijke verschuiving van de vraag 'hoe?' naar de vraag 'waartoe?', werd de ethische dimensie van de discussie meer expliciet. Meest zichtbaar heeft dit ertoe geleid dat de Wereldbank en het IMF armoedebestrijding nu in hun missie hebben opgenomen en dat hun leningen gekoppeld worden aan nationale armoedestrategieën. De convergentie ten aanzien van de uiteindelijke doeleinden neemt echter niet weg dat vanuit ethisch perspectief nog vaak verschillend tegen de plaats van de mens in het economisch beleid wordt aangekeken ².

De mens als middel of doel?

Een eerste benadering spreekt van 'human capital' en soms meer specifiek van 'human resources'. Dit is een typisch neoklassieke benadering, die investeren in mensen, in de vorm van gezondheidszorg en onderwijs als 'goed' beschouwt omdat het bijdraagt aan het algemene doel van economische groei. Het economisch 'wonder' van de Aziatische tijgers in de periode 1965-1990 was in feite op deze benadering gestoeld ³. In ethisch opzicht komt dit overeen met een utilistisch uitgangspunt, waarbij beleid wordt beoordeeld op de mate waarin het bijdraagt aan een bepaald doel, meestal het hoogst mogelijke nut voor de samenleving als som van alle individuen. Het positieve van deze benadering is dat het *kan* leiden tot meer aandacht voor wat goed is voor de mens. Daar staat tegenover dat de benadering instrumenteel met mensen kan omspringen door deze, gechargeerd gezegd, onderdeel te maken van een kosten-baten analyse.

De tweede benadering gaat een stap verder en stelt dat niet welvaart, maar de expansie van menselijke 'capabiliteiten' het uiteindelijke doel van het beleid behoort te zijn. Zoals Aristoteles aan het begin van zijn *Ethica Nicomachaea* schrijft: 'welvaart is duidelijk niet datgene wat we zoeken; het is eerder nuttig en bedoeld voor iets anders.' Deze 'human development'-benadering stelt dat ontwikkeling uiteindelijk moet leiden tot het verruimen van de vrijheid van mensen om die keuzen te maken die de kwaliteit van hun leven vergroten. Terwijl het economisch denken vaak gedomineerd wordt door het concept van negatieve vrijheid, dat is vrijheid van dwang, is deze benadering gebaseerd op de idee van positieve vrijheid ⁴. Het gaat om het creëren van de juiste voorwaarden die mensen in staat stellen waarlijke keuzevrijheid te verwerven: goede scholing en gezondheid, voorziening in basisbehoeften, gelijke kansen, enzovoorts. Vermeldenswaardig is dat landen als Vietnam, India en Bhutan de zogeheten human developmentindex als expliciete doelstelling van

beleid hebben gemaakt. Ethisch gezien is deze benadering eveneens utilistisch van aard, al wordt het (uiteindelijk) doel veel breder ingevuld dan in de 'human capital' benadering. Dit perspectief heeft ook kantiaanse trekjes door te stellen dat de mens nooit alleen als middel, maar altijd ook als doel in zichzelf moet worden beschouwd.

In de derde benadering staan de mensenrechten centraal, zoals deze vervat zijn in de Universele Verklaring van de Rechten van Mensen en een reeks internationale conventies en verdragen. In tegenstelling tot de eerste twee benaderingen brengt deze invalshoek een expliciet moreel verband aan tussen bepaalde nastrevenswaardige doelen, zoals verwoord in de fundamentele rechten van de mens, en de plichten van anderen om deze via individuele of collectieve handelingen te realiseren. Te stellen dat iemand een onvervreemdbaar recht heeft op gratis basisonderwijs, impliceert immers meer dan te stellen dat gratis basisonderwijs een 'goede' zaak is of dat iedereen daartoe toegang 'behoort' te hebben. Ethisch gezien sluit dit nauw aan bij een zogenoemde deontologische benadering, waarbij maatregelen worden beoordeeld naar de mate waarin ze overeenstemmen met bepaalde plichten, in dit geval gedictieerd door bepaalde mensenrechten. Economen hebben in de regel moeite met de rechten-benadering. Dit is onder meer omdat deze rechten strikt genomen ondeelbaar zijn en niet tegen elkaar kunnen worden afgeruild - een half recht op werk is immers nonsens - hetgeen impliceert dat ze eigenlijk niet kunnen worden ondergebracht in een economische kosten-baten analyse. Precies om deze reden spreken politici liever van belangen. In tegenstelling tot morele conflicten zijn belangenconflicten immers oplosbaar door het vinden van een compromis.

In het internationale denken is er dus toenemende aandacht voor de mens in het ontwikkelingsproces, waarbij voorts een zekere verschuiving lijkt plaats te vinden van een human capital benadering naar die van human development respectievelijk mensenrechten. Tegelijkertijd en in samenhang hiermee is er meer aandacht gekomen voor het proces waarin de uiteindelijke doeleinden van het beleid worden bepaald. Democratie, inclusief inspraak en directe participatie, en een goed en transparant bestuur, worden steeds meer als een integraal onderdeel van ontwikkeling beschouwd. Of zoals de Wereldbank vorig jaar in haar jaarlijkse rapport schreef: "Processes are just as important as policies"⁵.

Het Nederlandse Regeerakkoord ethisch gewogen

Wat vinden we van deze ethische gezichtspunten terug in het regeerakkoord van paars II? Men zou in een dergelijk strategisch document helder en duidelijk een aantal op morele uitgangspunten gebaseerde doeleinden verwachten, maar dit blijkt slechts in beperkte mate het geval te zijn. Hoewel natuurlijk kan worden betoogd dat de beleidsrichtingen en talloze concrete maatregelen impliciet op allerlei morele overwegingen zijn gebaseerd, spreekt uit het document geen eenduidige morele visie. Om een voorbeeld te noemen, het regeerakkoord beschouwt het vinden van een verantwoord evenwicht tussen economische dynamiek en sociale rechtvaardigheid als de voornaamste opgave. Maar op de libertijnse Hayek na, die niet wilde spreken over 'sociale rechtvaardigheid' omdat dit de eerste stap op het hellende vlak naar socialistische slavernij zou zijn, wordt dit begrip in elke ethische theorie anders ingevuld.

Daartegenover is het positief dat de economie, dat wil zeggen werkgelegenheid en welvaart, wordt geplaatst in een bredere context van de 'maatschappelijke waarden die voor de toekomst van Nederland belangrijk zijn'. Deze waarden worden elders in het voorwoord gespecificeerd als vrijheid, tolerantie, gelijkwaardigheid, solidariteit, duurzaamheid en verantwoordelijkheidszin. Hoewel deze begrippen ook voor velerlei uitleg vatbaar zijn, gaat dit regeerakkoord een beduidende stap verder dan dat van 1994. Daarin stonden 'het creëren van veel werk en het herijken van de verzorgingsstaat' immers te boek als 'de centrale doelstellingen', al ogen deze eerder als middelen tot een ander, niet nader gedefinieerd doel.

In de specifieke hoofdstukken over het de sociaal-economische beleid lijkt het Regeerakkoord vooral een gevolgen-gerichte benadering te kiezen. Zowel de human capital benadering als de human development benadering zijn herkenbaar. De paragrafen over internationale samenwerking bevatten enkele expliciete verwijzingen naar de naleving van de mensenrechten (de rechten-benadering). Toch is niet altijd duidelijk hoe de maatregelen moeten bijdragen aan de realisatie van de doeleinden die in het voorwoord zijn opgenomen.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de ethische analyse een zinvolle bijdrage kan leveren aan het beleid door terminologische duidelijkheid te vragen (en te scheppen!) wanneer het gaat om de keuze van uiteindelijke doelen. Dit zou bovendien kunnen bijdragen aan verheldering van het debat met maatschappelijke organisaties en kerken. Veel van hun kritiek is terug te voeren op het idee als zou groei te veel een doel in zichzelf geworden zijn, waarbij mensen er niet toe doen⁶. De wens te komen tot een verbreding van de doeleinden van economische politiek zoals die zich in internationaal en nationaal opzicht lijkt af te tekenen, is dan ook een 'goede' zaak, maar vraagt om een nadere explicitering en uitwerking.

Ethiek en de allocatie van schaarse middelen

In de vorige sectie werd ethische bezinning verbonden met de doeleinden van economische politiek. Voor de realisering van de doeleinden is men aangewezen op verschillende instrumenten van economische politiek. Het is nu juist de economische wetenschap die het gedrag van mensen bestudeert onder condities van schaarste en de wijze waarop onder deze condities het beste alternatief aanwendbare middelen kunnen worden gealloceerd aan diverse doeleinden⁷.

De allocatie van middelen kan daarbij plaatsvinden via het sociale domein van de markt, maar ook via het publieke domein van de overheid of het privé domein van het huishouden. Binnen deze domeinen spelen respectievelijk de waarden vrijheid, rechtvaardigheid en zorgzaamheid een onmiskenbare rol⁸. Voor klassiek economen is deze waarden-geladenheid van de economische wetenschap een vanzelfsprekendheid.

Voor Adam Smith bijvoorbeeld was het een uitgemaakte zaak dat het economisch gedrag van actoren zich niet in een moreel vacuüm afspeelt maar pas zin krijgt binnen de context van een stelsel van normen en waarden. Zo kan de vrije markt volgens hem pas werkelijk functioneren wanneer elementaire rechten niet geschonden worden en de vrijheid wordt nagestreefd door verantwoordelijke individuen.

Wanneer we de verschillende economische domeinen met elkaar vergelijken, constateren we dat in toenemende mate de markt wordt gezien als een geschikt instrument om sociale doeleinden te realiseren. Hierbij spelen verschillende factoren een rol die samenhangen met het einde van de koude oorlog en de betekenisverandering die het socialisme heeft ondergaan. Als illustratie wijzen we op de derde weg die een aantal Europese landen is ingeslagen, waarbij marktwerking en overheidregulering niet langer tegenover elkaar staan maar elkaar

wederzijds vóóronderstellen. Of, nog sterker: communistische landen als China en Vietnam beschouwen de markt in toenemende mate als middel om hun socialistische doeleinden te bereiken.

In ethisch opzicht betekent deze constatering echter niet dat de markt als beleidsinstrument waarde-neutraal zou zijn. Binnen het domein van de markt speelt bevordering van (negatieve en positieve) vrijheid een belangrijke rol. In de economische markttheorie is deze ethische waarde op veel manieren herkenbaar: vrije keuze door het individu, vrijhandel op de markten, maar ook vrijheid als onderdeel van de doelstellingen van de actoren in de economie. Vrijheid dient in zichzelf gerespecteerd te worden en mag pas door overheidsingrijpen verstoord worden indien er een algemeen belang mee gemoeid is.

De rol van de staat is in ethisch opzicht evenmin neutraal. Zij dient te waken over de rechtvaardigheid van de transacties in het economisch proces. Dit kan bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat sommige markten niet mogen bestaan. Waar essentiële rechten in het geding zijn mag niet geruild worden (zie de eerdere bespreking in dit artikel van de rechten-benadering). Zo kunnen bepaalde transactievormen bijvoorbeeld geblokkeerd worden omdat men niet wil dat ze via de markt verlopen⁹. Zo is slavenhandel of kinderarbeid in westerse landen verboden of wordt commerciële transactie van nieren bestreden vanuit de idee dat dat moreel onwenselijk is.

Ook kan de staat zorgen voor een gelijk speelveld in de meest brede zin van het woord. Ze kan zorgen voor gelijke kansen door te investeren in achter-standsposities en door te investeren in gelijke kansen over generaties - dat wil zeggen in duurzaamheid. Zij kan als zodanig bijdragen aan de realisering van het positieve vrijheidsbegrip en de materiële mogelijkheden om daadwerkelijk vorm aan het eigen leven te geven.

Daarnaast heeft de overheid een rol waar het gaat om het corrigeren van uitkomsten van het economisch proces door herverdeling. Ook andere typische overheidstaken hebben evenwel morele dimensies. Neem bijvoorbeeld devaluaties van de munt die een impact op inkomensverdeling en milieu hebben.

Naast het domein van de markt en het domein van de staat is er nog een derde economisch domein: dat van de zorg. Binnen dit domein wordt de waarde van verantwoordelijkheid ontwikkeld. Verantwoordelijkheid behoort bij een ethisch perspectief dat zich onderscheidt van het liberale perspectief van de markt en het rechtvaardigheidsperspectief van de overheid, maar dat tegelijkertijd als voorwaarde dient voor die twee waarden. Zo kunnen de markt en het overheidssysteem niet functioneren zonder de in het domein van de zorg ontwikkelde waarde van het vertrouwen. Van Staveren laat zien hoe de verschillende waardedomeinen met elkaar interacteren en van elkaar afhankelijk zijn en het economisch gedrag van individuen sturen¹⁰. Waarden zijn in haar visie endogene grootheden die we als resultaat van economisch interactie kunnen beschouwen en waarbij een beroep wordt gedaan op specifieke morele vaardigheden van economische actoren. Binnen deze visie zijn waarden geen subjectieve nutsvoorkeuren die tegen elkaar af te ruilen zijn en ten alle tijde het meest efficiënt via de markt tot stand kunnen worden gebracht. De markt vertegenwoordigt niet meer dan een van de drie economische domeinen en is soms wel en soms niet geëigend om bepaalde waarden te realiseren en doeleinden te bereiken. Zo levert een systeem van bloeddonaties op basis van giften betere resultaten dan een commercieel systeem. Binnen de neoklassieke gedragsveronderstellingen kan zo'n systeem moeilijk verklaard worden¹¹.

Waarden vloeien van het ene economische domein over naar het andere en kunnen het functioneren van de economie als geheel versterken of verzwakken. Een gezonde vrije marktontwikkeling leidt tot zelfvertrouwen en ontwikkelingen waar andere domeinen weer van profiteren. In tegenstelling tot hetgeen in de instrumentele neoklassieke visie aangenomen wordt, zijn de waarden die binnen de drie domeinen ontwikkeld worden zeer beperkt onderling uitwisselbaar. Vertrouwen is belangrijk voor het functioneren van de markt en de overheid maar kan niet doelmatig worden afgedwongen. Hetzelfde geldt voor de binnen het marktdomein ontwikkelde waarde van zelfrespect.

In dit verband is het opmerkelijk dat het regeerakkoord de overheid in staat acht de betrokkenheid van burgers te kunnen 'stimuleren', onder meer door het 'investeren in gemeenschap' en het 'aanspreken van burgers op hun verantwoordelijkheid'.

In het voorgaande hebben we de waardengebondenheid van economische politiek laten zien, zowel waar het de keuze van de doeleinden alsook waar het de allocatie van schaarse middelen ter realisering van die doelen betreft. We hebben gezien dat de markt als coördinatiemechanisme niet waardenneutraal is (en ook niet waarden-loos of immoreel) en ook dat de keuze van het economisch coördinatiemechanisme kan inwerken op bestaande normen en waardenpatronen. Dit biedt een inkadering van de discussie over de economisering van de samenleving¹². Een te grote mate van marktwerking kan leiden tot uitbuiting en een grote mate van onzekerheid. Ook kan een cultuur van 'het grote graaien' ontstaan en zou de moderne mens onder invloed van (een te veel aan) op kort rendement gerichte marktkrachten steeds meer aan karakterloosheid leiden¹³. Een te kleine mate van marktwerking daarentegen, betekent dat het particulier initiatief wordt geknecht en de mogelijkheden tot ontwikkeling worden geremd.

Slot

De discussie omtrent de uiteindelijke doeleinden van beleid en de rol van de markt om deze doeleinden te bereiken is volop in beweging. De ethiek kan een nuttige bijdrage leveren aan het beleid door duidelijkheid te scheppen over onderliggende waarden en doeleinden en door de ethische aspecten van de beoogde beleidsinstrumenten te expliciteren. Een debat over normen en waarden en economisch handelen achten wij niet alleen nodig, maar ook kansrijk nu het ontdaan is van scherpe ideologische twisten. In dat licht biedt de ontideologisering, als resultaat van de internationale ontwikkelingen, de secularisatie en de ontzuiling in ons eigen land, mogelijkheden tot uitwisseling van inzichten tussen vertegenwoordigers van diverse wetenschapsdisciplines die voorheen nog te zeer door een hokjesgeest van elkaar gescheiden waren. Vooralsnog is er van zo'n uitwisseling nog onvoldoende sprake. In dit perspectief vragen we ons af, of het in navolging van de talrijke medisch-ethische commissies, niet tijd wordt voor een economisch-ethisch advies- of overlegorgaan.

- 2 De vraag naar de plaats van de mens is een belangrijke, maar natuurlijk niet de enige vraag in ethiek.
- 3 Wereldbank, *The East Asian miracle*, 1993.
- 4 Isaiah Berlin, *Four essays on liberty*, 1969.
- 5 De Wereldbank stelt in haar *World Development Report 1999/2000* bijvoorbeeld dat "Processes are just as important as policies."
- 6 Jurriaan Kamp, *Omdat mensen er toe doen*, 2000.
- 7 L. Robbins, *Essays on the nature and significance of economic science*, 1932.
- 8 I. van Staveren, *Caring for economics*, 2000.
- 9 Michael Walzer, Spheres of Justice, in: Arthur and Shaw, *Justice and economic distribution*, blz. 272-303.
- 10 Irene van Staveren, *Caring for economics. An aristotelian perspective*, 2000.
- 11 E.B.K. van Koesveld, [Grenzen aan het economisch domein](#), *ESB*, 10 maart 2000, blz. 192-195.
- 12 A.L. Bovenberg en Th.C.M.J. van de Klundert, [Christelijke traditie en neoklassieke economie in gesprek](#), *ESB*, 19 november 1999, blz. 848-852.
- 13 Zie bijvoorbeeld Hub Crjns e.a. (red), *Komen rijken in de hemel?: over de verleiding van het geld*, 2000 en R. Sennett, *The Corrosion of character*, 1998.