

# DE 'SLUIER VAN DE VAAGHEID'

## Een model voor het ontwerpen van instituties<sup>1</sup>

Diane Gibson en Robert E. Goodin<sup>2</sup>

SUMMARY – *The Veil of Vagueness: A Model of Institutional Design* – In this article we propose, as a practical means of implementing Rawls's veil of ignorance, a 'veil of vagueness'. Negotiations in a political context often do (and all more often can be made to) proceed in ways that leave either, or both, the ends or the means vague, to be determined at some later date. Agreements of that sort are little more than 'agreements to agree', with the content of the agreement left to be specified later; but having made the first agreement constrains what you can seek in subsequent negotiations. In this way, basic agreements (Rawlsian 'agreement on basic structures') might be secured in the absence of detailed knowledge about personal or group particulars, just as Rawlsian justice would require.

KEY WORDS: agreement, incrementalism, information, negotiations, vagueness

### Inleiding

In deze bijdrage proberen we een praktische oplossing te bieden voor het fundamentele probleem waarvoor John Rawls zijn bekende 'sluier van de onwetendheid' (*veil of ignorance*) heeft ontworpen. (Rawls, 1971) Hoe kunnen we de specifieke uitgangspunten en belangen van verschillende partijen neutraliseren bij het ontwerpen en ontwikkelen van sociale instituties indien we tevens moeten rekening houden met de complexe werkelijkheid van het hedendaagse politieke leven? Het is de bedoeling in dit artikel na te gaan op welke manier we elementen van een Rawlsiaanse 'sluier van de onwetendheid' kunnen introduceren in het ontwerp en de ontwikkeling van politieke processen en politieke instituties.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dit artikel is eerder verschenen als 'The Veil of Vagueness: A Model of Institutional Design', in Morton EGEBERG & Per LÆGREID (eds.), *Organizing Political Institutions: Essays in Honour of Johan P. Olsen*, Scandinavian University Press, Oslo, 1999.

<sup>2</sup> Diane Gibson is hoofd van de Aged Care Unit van de *Australian Institute of Health & Welfare*. Zij is auteur van *Aged Care: Old Policies, New Problems* (Cambridge University Press, 1996) en Associate Editor van *The Australian Journal on Ageing*. Robert E. Goodin is Professor in Social & Political Theory en Professor in Philosophy aan de *Research School of Social Sciences, Australian National University*. Hij is de Founding Editor van *The Journal of Political Philosophy*, en heeft recent twee boeken over de welvaartsstaat gepubliceerd: *The Real Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge University Press, 1999) en *Social Welfare and Individual Responsibility* (Cambridge University Press, 1998). Een boek over reflectieve democratie is in voorbereiding.

<sup>3</sup> In het neo-institutionalisme heeft het begrip 'institutionele ontwikkeling' een veelvoud aan betekenissen verkregen. Voor een illustratie, zie Goodin (1996b). In dit artikel beschouwen we institutionele ontwikkeling als een *doelgerichte interventie gericht op het oprichten van nieuwe of het* ■■

De kern van Rawls' 'sluier van de onwetendheid' bestaat er uit dat individuele actoren worden afgeschermd van cruciale persoonlijke informatie met betrekking tot hun specifieke plaats in de samenleving, de conceptie van het goede leven waaraan ze houden en de specifieke omstandigheden van de samenleving waarvan ze deel uitmaken. Een dergelijke sluier kan ongetwijfeld behulpzaam zijn bij het redeneren over de basisprincipes van een rechtvaardige samenleving. En hoewel er ongetwijfeld voorbeelden te vinden zijn waarin een dergelijke constructie in realistische politieke situaties aan bod is gekomen, lijkt een 'sluier van de onwetendheid' door de band genomen niet zo eenvoudig toe te passen binnen de dagdagelijkse politiek. We vinden het bijvoorbeeld niet terug in vergaderingen tussen de verschillende Europese lidstaten of in onderhandelingen over het GATT-akkoord. En we kunnen ons ook moeilijk voorstellen dat een 'sluier van de onwetendheid' bruikbaar is bij het bereiken van nationale overeenkomsten op bestuursgebieden waar zowel federale als gewestelijke (deel)regeringen bevoegd zijn.<sup>4</sup>

Dit houdt op zich geen kritiek in van de 'sluier van de onwetendheid' aangezien Rawls haar heeft ontworpen met een zeer specifiek doel voor ogen, namelijk om te komen tot "a useful device for revealing what the dictates of impartial morality would require of us." De Rawlsiaanse sluier kan een belangrijke praktische rol spelen op voorwaarde dat actoren op voorhand sterk gemotiveerd zijn om zich moreel te gedragen: met andere woorden, wanneer zij er zich toe verbinden "to do the right thing, whatever that might be." (Goodin, 1992: 45) Maar indien dit niet het geval blijkt is haar bruikbaarheid uiterst beperkt. Bovendien heeft de Rawlsiaanse constructie weinig invloed op een aantal prangende politieke vraagstukken zoals de wenselijkheid dat publiek-geïnspireerde politieke actoren zich tijdens een proces van politieke besluitvorming onder realistische condities afschermen van persoonlijke standpunten en specifieke informatie. Men kan moeilijk verwachten dat publieke vertegenwoordigers zich tijdens het ontwerpen en ontwikkelen van politieke of sociale instituties verstoppen achter een 'sluier van de onwetendheid' wanneer zij tegelijkertijd verondersteld worden zich juist sterk bewust te zijn van de specifieke belangen die ze vertegenwoordigen.

Kortom, het probleem met de Rawlsiaanse constructie is dat het een aantal politieke voorwaarden veronderstelt die in de praktijk gewoonweg niet vervuld zijn. Tegenstellingen tussen verschillende partijen zijn alomtegenwoordig. Niet iedereen is steeds even rationeel, laat staan gelijk geplaatst. En tenslotte kan niet iedere actor overtuigd worden door dezelfde argumenten (een belangrijk aspect in het model van Rawls). (Rawls, 1971: 139). In de hedendaagse politieke werkelijkheid moeten de gevolgen van besluitvorming in de eerste plaats aanvaardbaar zijn voor de respectievelijke achterban van de verschillende politieke actoren. In deze bijdrage stellen we voor dat politieke besluitvorming behoort plaats te vinden achter een 'sluier van de vaagheid' (*veil of vagueness*). In tegenstelling tot de Rawlsiaanse variant, verhuult deze sluier niet wie we zijn of wat we willen maar eerder wat er precies wordt afgesproken in een

*bijsturen van bestaande institutionele structuren en processen.* (Olsen, 1997) Kortom, dit artikel bestudeert het menselijke handelen binnen een institutionele context. (March & Olsen, 1984; 1989; 1996; Mayntz & Scharpf, 1975: hfdst. 2; Offe, 1996)

<sup>4</sup> In zijn analyse van het Duitse Federalisme en de besluitvorming binnen de EU heeft Fritz Scharpf (1988) dit betitelt als de 'val van de gezamenlijke besluitvorming' (*joint decision trap*). Voor een meer gedetailleerde analyse en enkele gevalstudies, zie Scharpf, Reissert & Schnabel (1978); voor een bespreking van mogelijke oplossingen, zie (Peters, 1997) en Héritier (1999).

bepaalde overeenkomst.<sup>5</sup> In de volgende sectie wordt eerst een eenvoudig basismodel voorgesteld waarin we proberen aan te tonen hoe een 'sluier van de vaagheid' functioneert. In sectie 2 introduceren en bespreken we twee varianten op het basismodel. De overblijvende secties bestuderen een aantal analytische vraagstukken omtrent de werking van de sluier.

## 1. De 'sluier van de vaagheid': een basismodel

Laat ons beginnen met een aantal parameters van de probleemstelling op een rijtje te zetten:

1. De *taak* van de 'sluier van de vaagheid' bestaat uit het ontwerpen en ontwikkelen van instituties, opgevat als doelbewuste actie gericht op het oprichten van nieuwe en het bijsturen van reeds bestaande institutionele structuren en processen.
2. Het ontwerpen van instituties vindt plaats binnen een realistische politieke context en moet derhalve rekening houden met een aantal belangrijke *beperkingen*: politieke actoren worden gekarakteriseerd door specifieke belangen, gevoeligheden en toegang tot bepaalde hulpmiddelen en verkrijgen bovendien hun legitimiteit in de besluitvorming als vertegenwoordigers van een specifieke basis of doelgroep.
3. Het ontwerpen van instituties grijpt doorgaans plaats in een *context* waarin éénduidige scheidsrechters of gezagsfiguren ontbreken. Dit is met name het geval in de internationale arena of in het geval van losjesgeordende federale structuren zoals de Europese Gemeenschap in haar beginjaren of de Irokezenbond (*Iroquois League*) een aantal eeuwen terug. (Bull, 1977; Snow, 1994; Young, 1997) Een gelijkaardige politieke achtergrond treffen we ook aan in meer robuuste federale politieke systemen telkens wanneer een federaal belang valt onder de constitutionele bevoegdheid van deelstaten of formele autoriteit wordt gedeeld door het federale en het gewestelijke bestuur. (Scharpf, 1988; Héritier, 1999) Recente voorbeelden zijn de Europese Unie, de Duitse Bondsrepubliek of de Commonwealth of Australia.
4. Het *probleem* bestaat er nu in uit te vissen op welke manier we politieke processen gebaseerd op gezamenlijke besluitvorming of tegengestelde eisen met elkaar in overeenstemming kunnen brengen zonder daarbij arbitraire uitkomsten op te dringen – waarbij het gebrek aan een akkoord gewoonlijk leidt tot politieke stasis – of gebruik te maken van interne of externe vormen van *force majeure*.

Deze parameters bepalen een constellatie van omstandigheden waarbinnen het model van de 'sluier van de vaagheid' opereert. Het basismodel veronderstelt echter een belangrijke bijkomende assumptie. We gaan er namelijk in dit artikel van uit dat politieke actoren voor het grootste deel handelen in functie van het publieke belang.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Elke politieke overeenkomst of juridische bepaling wordt onvermijdelijk door een zekere mate van vaagheid of ongedetermineerdheid omgeven. Dit laat steeds ruimte voor een zekere vrijheid bij het interpreteren en toepassen van dergelijke maatregelen (Pound, 1919; Dworkin, 1977: hfdst. 2-3). In dit artikel willen we enkel deze vrijheid doelbewust vergroten.

<sup>6</sup> Recent onderzoek suggereert dat deze assumptie niet zo gewaagd is als men wel zou denken. Publieke actoren internaliseren doorgaans publiek-georiënteerde visies omtrent hun rol, zelfs al kunnen hun definities van het publieke belang grondig verschillen. (Maass, 1983; Reich, 1988) Een belangrijke bron van gedeelde waarden en gemeenschappelijke doelstellingen binnen federale

Het basismodel verschilt dus sterk van Charles Lindbloms bekende *partisan mutual adjustment*, waarbij actoren enkel gemotiveerd worden door strict partijdige belangen. (Lindblom, 1965) Elementen van partijdigheid blijven uiteraard steeds meespelen omdat actoren gemotiveerd door het algemeen of publiek belang onvermijdelijk in hun handelen worden beperkt door de specifieke belangen van hun respectievelijke basis.<sup>7</sup> Door het publieke belang gemotiveerde actoren komen naar de onderhandelingstafel met een sterk verschillende achtergrond van hulpbronnen en kwetsbaarheden. Een van de mogelijkheden zou zijn om een reeks bilaterale uitwisselingen van het type “ik geef jou wat jij wilt op voorwaarde dat jij me geeft wat ik wil” in de wacht te slepen. Een tweede mogelijkheid is om te proberen een consensus te bereiken omtrent een beperkt aantal aspecten of onderdelen van het probleem in kwestie.<sup>8</sup>

De eerste optie leidt snel tot een politieke koehandel. Politieke koehandel vormt het waarmerk van de politiek in hedendaagse pluralistische democratieën<sup>9</sup> en staat tevens centraal in politieke analyses zoals men die terugvindt in het *Harvard Negotiation Project*, diverse *win-win*-managementstrategieën of in de popularistische psychologie van het bekende boek over politieke en economische onderhandelingen *Getting to Yes*. (Raiffa, 1982; Fisher & Ury, 1981) ‘Koehandelmodellen’ vormen gewoonlijk een eerder incoherent allegaartje waarin de belangen van de betrokkenen centraal staan – of althans de belangen van diegenen die er in geslaagd zijn bilaterale of multilaterale coalities te verzekeren. Men vindt dergelijke inzichten voornamelijk terug in de moderne *catch-all*-partij die een soort grootste gemene delervisie op het algemene belang voorstaan. (Kirchheimer, 1969a; Lindblom, 1965: 224-225; Goodin, 1996a; Peters, 1997)

In het alternatieve model, dat aan de basis ligt van de ‘sluier van de vaagheid’, concentreren politieke actoren zich voornamelijk op de belangen die gedeeld worden met alle leden die deel uitmaken van een samenleving. (Goodin, 1996a: 339) Politieke actoren zien zichzelf niet noodzakelijk als leden van éénzelfde groep in strikte zin en zelfs wanneer dit het geval is blijft er nog ruimte voor onenigheid met betrekking tot welke handelingen het best het algemeen belang dienen.<sup>10</sup> De partijen die elkaar ontmoeten op het politieke forum proberen het ‘hoogste gemeenschappelijke belang’ te

bestuursgemeenschappen is “*professional solidarity among political and bureaucratic specialists working within the same policy area at the federal and state levels. Frequent personal contacts, similar professional perspectives and, above all, the common interest in defending the resource needs of one’s own area against the claims of competing political priorities in the budgetary process combine to provide a common normative frame of reference for the participants in specialized federal-state decision processes.*” (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1978: 103)

<sup>7</sup> “*In joint policy-making systems, in which central policy depends upon the consent of decentral units, the calculus of collective rationality cannot replace the calculus of individual rationality – it can, at best, supplement it.*” (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1978: 99)

<sup>8</sup> Deze tegengestelde opties kan men respectievelijk betitelen als het innemen van een ‘onderhandelende’ versus een ‘probleem-oplossende’ positie (Scharpf, 1988: 258 e.v.; March & Simon, 1958; Olsen, 1972). De tegenstelling wordt ook wel gekarakteriseerd door gebruik te maken van criteria als ‘uitwisseling’ versus ‘geschiktheid’ (March & Olsen, 1995: hfdst. 2).

<sup>9</sup> Deze visie verschilt in een belangrijk opzicht van meer robuuste partijdige modellen doordat ze tenminste de pretentie heeft te veronderstellen dat alle actoren oprecht het publieke belang in plaats van hun eigenbelang nastreven. (Lindblom, 1965: 220-224)

<sup>10</sup> “*Battles over the proper definition of the common goal, or over appropriate strategies, might indeed be more bitter and divisive than the search for mutually agreeable compromises at the ‘bargaining’ table.*” (Scharpf, 1988: 260)

identificeren. (Goodin, 1996a) Maar een dergelijk model kan enkel in de praktijk worden toegepast indien men er voor kan zorgen dat de specifieke belangen van de verschillende partijen effectief geneutraliseerd worden. Dit vereist "*institutional arrangements separating the pursuit of common goals from the distribution of costs and benefits.*" (Scharpf, 1988: 260) Een 'sluier van de vaagheid' stelt zich tot doel specifieke belangen te neutraliseren door een belangrijke mate van algemeenheid en zelfs ambiguïteit in de politieke besluitvorming te incorporeren.

Dergelijke onderhandelingen functioneren door gebruik te maken van zeer ruime akkoorden waarin geïndividualiseerde berekeningen van specifieke belangen worden geweerd. Op het meest algemene niveau probeert men overeenstemming te bereiken omtrent de nood van een algemeen akkoord: bijvoorbeeld de nood voor een wereldwijd akkoord omtrent de uitstoot van ozongassen of een akkoord over een algemeen kader waarbinnen internationale handelsverdragen kunnen besproken worden. In het geval waar zelfs de behoefte aan een akkoord over de regulatie van ozonuitstoot te specifiek is kan men een overeenstemming verder veralgemenen door te stellen dat we een akkoord behoeven over bepaalde aspecten van het milieu.<sup>11</sup> De kernidee achter de 'sluier van de vaagheid' is dat na het bereiken van overeenstemming op een algemeen niveau het vervolgens eenvoudiger wordt om meer gedetailleerde akkoorden te bereiken.

In tegenstelling tot de Rawlsiaanse 'sluier van de onwetendheid' laat dit model de actoren niet in onwetendheid met betrekking tot wie ze zijn of wat ze wensen te bereiken in het politieke proces. De 'sluier van de vaagheid' functioneert door er voor te zorgen dat actoren niet steeds vooraf kunnen inschatten wat de exacte gevolgen zijn van een bepaald akkoord en bijgevolg welke partij er bij wint of verliest. Dit is uiteraard niet de enige manier waarop door het publieke belang gemotiveerde politieke actoren tot een overeenstemming komen: alternatieve instrumenten werden bij gelegenheid voorgesteld en zelfs toegepast.<sup>12</sup> Sommige van die strategieën lijken sterk op de 'sluier van de vaagheid'; andere vormen een goede aanvulling op ons model. Het is

<sup>11</sup> Ter illustratie: de originele *US Social Security Act*, voorgesteld door president Roosevelt in 1935, stelde dat staten bij de uitbetalingen van bijstand zich moesten leiden door het principe van "*a reasonable subsistence compatible with dignity and health.*" Deze formulering werd bekritiseerd vanuit verschillende hoeken. Enerzijds waren senatoren uit het Zuiden niet gediend met een wet die hen voorschreef hoe de arme zwarte bevolking in hun staten te behandelen; anderzijds waren de vertegenwoordigers van arme staten (niet noodzakelijk dezelfde staten) niet van plan zich te laten binden door een wet die hen verplichtte fondsen vrij te maken vanuit hun eigen beperkte middelen om uit te voeren wat federale bureacraten voorschreven als 'redelijk'. Om een overeenkomst te bereiken werd de gewraakte clausule herschreven in meer algemene termen: de nieuwe versie vereiste enkel dat staten bijstand moesten verlenen "*as far as practicable under the circumstances of such State.*" (Melnick, 1994: 68-69)

<sup>12</sup> Drie strategieën verdienen vermelding. (1) Men kan proberen een overeenstemming te bereiken met betrekking tot kleine technische aspecten, met in het achterhoofd de verwachting dat "*in time, the accumulated result of those agreements may create possibilities for wider settlements.*" (Myrdal, 1955: 21) (2) Een andere mogelijkheid is een strategie van 'minimale harmonisering'. Een voorbeeld is een frequente praktijk binnen de EU: EU-wetgeving "*establishes a 'floor' while permitting member states with strong environmental preferences, special problems or innovative solutions to go further.*" (Rehbinder & Stewart, 1985: 333) (3) Een derde mogelijkheid omvat het mechanisme van *sounding out*. (Olsen, 1972) Een mooi voorbeeld is het gebruik binnen de Irokezenbond waarbij oudere sachsams op het einde de visie van alle andere sprekers synthetiseren. (Snow, 1984; Young, 1997) Een gelijkaardige procedure vinden we geregeld terug in de *politics of accommodation* van verschillende kleinere Europese democratieën. (Lijphart, 1968; Katzenstein, 1984)

dan ook belangrijk om de 'sluier van de vaagheid' te beschouwen als een specifiek hulpmiddel dat men kan gebruiken naast een hele reeks andere.

## 2. Twee varianten op het basismodel

Het eerder beschreven basismodel valt in de praktijk uiteen in twee verschillende mechanismen. Hoewel beide varianten een grote overeenkomst vertonen zijn er zowel praktische als analytische redenen om beide afzonderlijk te bespreken. Johan Olsen heeft politieke rituelen ooit beschreven als instrumenten met het expliciete doel "*to socialize participants into accepting both procedures and their products.*" (Olsen, 1970: 88) Dit onderscheid tussen procedure en uitkomst is ook van toepassing op de 'sluier van de vaagheid'. In sommige gevallen bestaat de voornaamste doelstelling uit het versluieren van de *inhoud* van een politieke overeenkomst zodat een bepaalde uitkomst aanvaardbaar wordt voor alle betrokkenen. In andere gevallen bestaat haar voornaamste taak eerder uit het versluieren van het *proces* waarbinnen toekomstige overeenkomsten worden bereikt, zodat de procedure zelf voor alle betrokkenen aanvaardbaar blijft. Laat ons deze twee varianten respectievelijk 'vaagheid van doelstellingen' en 'vaagheid van middelen' noemen. Hoewel beide strategieën op belangrijke punten verschillen staan beiden niettemin duidelijk een 'strategie van de vaagheid' voorop. In de eerste strategie worden de specifieke aspecten van een overeenkomst verhuld: zelfs nadat de overeenkomst is gesloten blijft veelal onduidelijk hoe voordelig de overeenkomst uitvalt voor een partij. In de tweede strategie is het de exacte procedure voor verdere onderhandelingen die door de sluier wordt verhuld. Het bereiken van een algemeen akkoord over de procedure betekent dat het opnieuw onduidelijk blijft hoe de details van komende onderhandelingen de uitkomst beïnvloeden.

### 2.1 'Vaagheid van doelstellingen'

Het lijkt ons best de verschillende strategieën aan de hand van enkele voorbeelden te verduidelijken. Een voorbeeld uit de Australische ziekenzorg leent zich uitstekend om de strategie van de 'vaagheid van doelstellingen' te illustreren. In Australië heeft de gewestelijke regering de primaire verantwoordelijkheid voor de verstrekking van ziekenzorg, terwijl de federale regering een centrale rol speelt in de financiering. Een dergelijk tweeledig stelsel leidt tot problemen wanneer men overeenkomsten moet sluiten met betrekking tot federale financieringsmaatregelen of het nationaal consistent maken van praktijken binnen de ziekenzorg. Een eenvoudig voorbeeld is het verzamelen van consistente nationale informatie die vervolgens wordt gebruikt om de richting van de Australische ziekenzorg te bepalen op het gebied van de intergewestelijke billijkheid, de adequaatheid van de verstrekking, *best practices* binnen de ziekenzorg, enz.<sup>13</sup> Australië heeft een sterk uitgebouwd data-verzamelingssysteem dat echter van gewest tot gewest sterk verschilt – deels om redenen van toeval en het onafhankelijk ontwikkelen van dataverzameling, deels ook vanwege historische rivaliteit. Sommige

<sup>13</sup> Cf. Ryan, Holmes en Gibson (1998).

gewesten hebben historisch een sterk belang ontwikkeld om af te wijken van patronen die andere gewesten volgen.

Binnen een dergelijke context bestaat de eerste stap naar het nationaal consistent maken van data-reeksen er uit om de goedkeuring en steun te verzekeren van top-ambtenaren en de verantwoordelijke ministers omtrent de behoefte aan een meer geïntegreerd systeem. In dit specifieke geval zorgde de verwijzing naar het gemeenschappelijk belang en de nood aan publieke verantwoordelijkheid er ondanks het lang uitgesponnen politiek proces voor dat deze propositie moeilijk kon worden aangevochten. Eenmaal een overeenkomst op het niveau van ministers en diensthoofden bereikt volgden een reeks onderhandelingen en overeenkomsten tussen het middenkader binnen de respectievelijke diensten met betrekking tot welke gebieden eerst moesten worden geëxploreerd en welke strategieën daarbij aan bod moesten komen. Daarop volgden dan weer discussies over het gebruik van geëigende data-modellen, tot men uiteindelijk overeenstemming bereikte over de specifieke volgorde waarin data wordt verzameld of het gebruik van specifieke modellen. Uiteindelijk werd dus een overeenkomst bereikt over zeer specifieke aspecten waar men eerder enkel een akkoord kon bereiken over de wenselijkheid om betere informatie op nationaal niveau te verzamelen.

## 2.2 'Vaagheid van middelen'

Een voorbeeld van het tweede type van vaagheid is de internationale onderhandelingen zoals deze plaatsgrepen onder het oude GATT-regime.<sup>14</sup> Om te beginnen moeten we ons goed realiseren dat het GATT-regime van oudsher binnen het internationale recht een onbeduidend juridische status had. Het oorspronkelijke Bretton Woods plan had tot doel een formele internationale handelsorganisatie op te stellen, maar dit opzet werd afgeketst door het US Congress waardoor het tussenoerlogse mechanisme van de *Reciprocal Agreement on Trade and Tariffs* opieuw in werking trad. GATT was van oudsher meer een politiek proces dan een institutie: de 'organisatie' bezat geen formeel secretariaat – hoewel het een zeer actieve Directeur-Generaal had in de persoon van Sir Eric Wyndham White – en geen enkele formele basis in een internationaal verdrag (enkel een *Protocol of Provisional Application*). GATT was officieel niet meer dan een politiek mechanisme om multilaterale overeenkomsten tussen geïnteresseerde partijen te faciliteren. Desondanks kwamen de conventies en gevestigde routines die een politiek regime kenmerken snel tot stand.

De GATT-onderhandelingen begonnen traditioneel met informele vergaderingen tussen groepjes van staten met gelijkaardige belangen. Deze vergaderingen brachten specifieke ontwerp teksten voort die vervolgens aan een aantal betrokken partijen werden voorgesteld die daarop tegenvoorstellen formuleerden. Ambtenaren consolideerden de verschillende informele voorstellen en tegenvoorstellen in voorlopige akkoorden. Een vergadering werd belegd met een handvol kernstaten om op basis van

<sup>14</sup> Winham (1992: hfdst. 3), Trebilcock en Howse (1995: hfdst. 1-2) en Braithwaite en Drahos (1999: hfdst. 5). Het GATT-regime is intussen natuurlijk verdrongen door de Wereldhandelsorganisatie (WHO).

deze voorlopige tekst een definitieve overeenkomst op te stellen. Op dit moment werd de consultatieronde doorgaans verbreed zodat meerdere partijen – gewoonlijk tien ontwikkelde staten en tien vertegenwoordigers van ontwikkelingsgebieden – tot de discussie konden bijdragen. Verschillende versies van de overeenkomst werden uitgewisseld tussen de verschillende groepen – waarbij de Secretaris als makelaar optrad – tot men een voor alle partijen aanvaardbaar compromis bereikte.

Veronderstel nu dat een aantal staten proberen een overeenkomst te bereiken over het liberaliseren van de internationale handel in financiële diensten. Men probeert een voorlopig akkoord te bereiken met inbegrip van clausules die door hun vage en algemene formulering toekomstige onderhandelingsronden mogelijk maken. Binnen een dergelijk raamwerk worden staten vervolgens uitgenodigd om meer specifieke voorstellen te formuleren over hoe zij een liberalisering van de relevante markt willen doorvoeren: bijvoorbeeld hoeveel banklicenties zij willen aanreiken aan buitenlandse banken. In een volgende fase onderhandelen de verschillende staten zowel bilateraal als multilateraal onderhandelen met elkaar over de deficiënties in de verschillende voorstellen. Wat is belangrijk is dat de structuur van dit hele proces – met name welke staten deelnemen en op welke manier het probleem kan worden verholpen – slechts duidelijk werd in een eerder vergevorderde fase.

De GATT-procedure lijkt in meerdere opzichten eerder op een ‘proto-onderhandeling’ dan een strikte onderhandelronde. Een voornaam kenmerk van een proto-onderhandeling is nu juist dat *“it is frequently unclear who will come, what their roles will be, how the table will be structured, and what will be on and off the agenda.”* (Stein, 1989: 246) Tegen een dergelijke onduidelijke achtergrond tasten de partijen voortdurend elkaars intenties en de beschikbare speelruimte om informatie uit te wisselen en de agenda te verfijnen (Stein, 1989: 264-268). Door een verbintenis aan te gaan om onderhandelingen te exploreren in plaats van onmiddellijk te onderhandelen behouden de verschillende partijen zich uiteraard het recht voor zich uit het proces terug te trekken. Met andere woorden: proto-onderhandelingen kunnen net als echte onderhandelingen steeds afspringen. (Stein, 1989: 246) Maar het is interessant te wijzen op de manier waarop de ‘sluier van de vaagheid’ wordt gebruikt om op voorhand de structuur en het proces van de opeenvolgende onderhandelingsronden te verhullen. Geen enkele van de betrokken partijen kan op voorhand met zekerheid weten wat de preciese uitkomst te bieden heeft.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> De verschillende betrokkenen in de GATT-onderhandelingen – de US, Europa, enz. – waren zich er uiteraard volledig van bewust dat ze een vetorecht bezitten, hetgeen hen in staat stelt al te nadelige voorstellen te blokkeren. In het model van de sluier bezitten de betrokken partijen echter een vetorecht dat grondig verschilt van de situatie waarin de deelnemers aan de GATT-onderhandelingen zich bevonden. Door het mechanisme van de sluier weten de spelers immers niet precies welke *trade-offs* ze moeten aanvaarden om een bepaalde uitkomst te verkrijgen. Zelfs wanneer de uitkomst zich in de *win-set* van elke deelnemer bevindt, hebben de deelnemers steeds een voorkeur voor een bepaalde uitkomst. Maar door zich tegelijkertijd te binden aan onderhandelingen met vage procedures en onzekere uitkomsten kan geen enkele veto-speler op voorhand de juiste uitkomst bepalen.



### 3. Hoe functioneert de 'sluier van de vaagheid'?

Laat ons nu eens dieper ingaan op de manier waarop de 'sluier van de vaagheid' functioneert. Uitgaande van een actor-gericht institutioneel perspectief proberen we een antwoord leveren op twee belangrijke vragen, waarbij elke vraag de belangen van een verschillende actor centraal stelt. In de eerste plaats proberen we te verklaren hoe partijen die deel uitmaken van de onderhandelingen binnen het voorgestelde raamwerk opereren. Vervolgens proberen we te duiden hoe dergelijke onderhandelingen tevens externe partijen, die zelf geen deel uitmaken van het proces, aan een bepaalde overeenkomst binden.

Wanneer we eerst kijken naar de belangen van de partijen die aan het onderhandelingsproces deelnemen kunnen we onmiddellijk noteren dat de 'sluier van de vaagheid' in haar twee varianten een 'uitgestelde verbintenis' (*deferred commitment*) inhoudt: een doelbewuste strategie om een engagement over te hevelen naar een toekomstig moment.<sup>16</sup> In de eerste variant wordt de specifieke uitkomst van een onderhandeling bepaald door een toekomstige onderhandelingsronde. In de tweede variant worden de specifieke termen van het onderhandelingsproces zelf later bepaald. In beide gevallen garandeert de 'sluier van de vaagheid' dat het uiteindelijke resultaat van een onderhandeling niet onmiddellijk volgt. En het volgt hieruit dat de betrokken partijen niet onmiddellijk hun handelingen moet aanpassen conform de termen van de overeenkomst.

Timing is vanzelfsprekend cruciaal in elke vorm van onderhandelingen. Een positief resultaat kan doorgaans enkel bereikt worden indien een betrokken partij zich ernstig opstelt op hetzelfde moment dat alle andere betrokken partijen zich gelijkaardig opstellen. (Goodin, 1988) Binnen deze parameters kunnen partijen een strategisch nadeel hebben indien zij een bepaalde overeenkomst meer verlangen dan andere partijen, waarbij deze laatsten zich kunnen veroorloven een *waiting game* te spleen. (Raiffa, 1982: hfdst. 6) Een verwijzing naar de toekomst faciliteert een overeenkomst eenvoudigweg omdat het de aanspraken van elke betrokkene reduceert. De politieke toekomst is steeds onzeker: men weet bijvoorbeeld nooit op voorhand wie er op een bepaald moment in een regering zetelt. Dit betekent dat beloftes omtrent toekomstige actie die politieke actoren op een bepaald moment maken steeds goedkoop zijn in vergelijking tot beloftes met onmiddellijke consequenties.

Partijen die weigeren de kosten van een bepaald akkoord te betalen kunnen soms toch verleid worden om de overeenkomst te aanvaarden omdat de implementatie onvermijdelijk enkele jaren zal aanslepen. Intussen hopen ze – veelal niet onterecht – dat een of andere gebeurtenis in de tussentijd het uitvoeren van de overeenkomst in gedrang brengt. De onderhandelaars in het voorbeeld van de Australische dataverzameling stemmen in met een voorstel waaruit zij geen voordeel putten omdat ze prefereren dat externe gebeurtenissen het schema overbodig maken in plaats van dat zij worden verantwoordelijk gehouden voor het mislukken van het onderhandelingsproces. In het voorbeeld van de GATT-onderhandelingen verklaart een gelijkaardig scenario het feit dat betrokkenen met een akkoord instemmen dat op het eerste zicht niet erg voordelig

<sup>16</sup> Een dergelijke vaagheid omvat in vele gevallen ook impliciete beloften ten aanzien van de partijen die ze vertegenwoordigen waarbij echter veelal wordt open gelaten wanneer de beloften worden ingelost. In plaats van zich vast te bijten in deze aspecten van een 'beloftepolitiek' (*promissory politics*) focussen we in deze paper vooral op het uitgestelde-verbintenis aspect. (Goodin, 1980: hfdst. 5)

is. Zelfs in de uiteindelijke onderhandelingsronden accepteren betrokkenen een voorstel dat zij eigenlijk niet wensen omdat de implementatie zelf wordt uitgesteld. Een dergelijk uitstel introduceert een vorm van vaagheid met betrekking tot de voorwaarden waaronder een akkoord wordt geïmplementeerd – bijvoorbeeld in verband met de keuze van de *timing* zelf en het bepalen van *deadlines* voor implementatie.

Het argument dat politieke beloften over de toekomst onbetrouwbaar zijn is uiteraard een tweesnijdend zwaard. Dergelijke beloften zijn even goedkoop te ‘krijgen’ als te ‘geven’ en men kan zich terecht afvragen of we dergelijke beloften zelfs in rekening hoeven te brengen. In dit opzicht is het belangrijk op te merken dat multilaterale onderhandelingen met een groot aantal significante partners grondig verschillen van bilaterale of unilaterale beloften. In de praktijk stellen we dikwijls vast dat eenmaal dergelijke akkoorden gesloten zijn, deze doorgaans een eigen leven gaan leiden. In de eerste plaats doordat zij gekoppeld worden aan een bureaucratie met verantwoordelijkheid voor en een onafhankelijk belang in het implementeren van dergelijke akkoorden. Andere actoren gaan ook meer en meer hun handelingen afstemmen op de veronderstelling dat een bepaalde overeenkomst effectief zal worden geïmplementeerd – een veronderstelling die wordt gewettigd door het bestaan van het akkoord zelf. De kosten die het afblazen van een akkoord met zich meebrengt scheppen uitzonderlijk sterke morele en juridische verplichtingen om zich daadwerkelijk aan het akkoord te houden. Deze observatie verklaart tevens waarom zelfs externe partijen door een ‘sluier van de vaagheid’ worden gevangen. Onderhandelaars proberen steeds een principiële overeenkomst met hun bureaucratische superieuren of politieke broodheren te verzekeren. In vele gevallen gebeurt dit door hen op geregelde intervallen op de hoogte te houden van de vorderingen en hen zodoende de kans te geven zich af te zetten tegen het verloop van het proces. Door de band genomen zullen de betrokkenen die werden geconsulteerd doorheen de procedure niet de finale uitkomst tegenwerken aangezien zij doorheen het proces geen tegenwerpingen hebben gemaakt en anderen in hun naam hebben laten onderhandelen. Consultaties tussen de verschillende niveaus van een betrokken partij hebben aldus het effect van een *lock-in*: het principiële akkoord gaan met een overeenkomst waarvan de details nog moeten uitgewerkt worden of een procedure waarvan de uitkomst onzeker is. Net als bij de betrokken partijen helpt de ‘sluier van de vaagheid’ ook het bereiken van een overeenkomst met deze externe agenten. Anders gesteld, het maakt het moeilijker voor een betrokken partij om zich dwars op te stellen: het is inderdaad moeilijk zich negatief op te stellen tegenover een voorstel waarvan de details nog moeten uitgewerkt worden. Door hen vroeg bij de consultatie te betrekken worden de mogelijkheden van bureaucraten, politieke broodheren en andere actoren om een akkoord in de grond te boren drastisch ingeperkt.

Een centraal aspect van de ‘sluier van de vaagheid’ is dus om belangrijke elementen van een overeenkomst naar de toekomst te verschuiven, waardoor de specifieke uitkomsten onzeker worden en worden afgewogen tegen de voordelen van een huidige overeenkomst. Dit is de manier waarop de ‘sluier van de vaagheid’ er in slaagt haar magisch werk te doen.

#### 4. Wat verhult de 'sluier van de vaagheid'?

Een andere manier om het functioneren van de sluier te analyseren is door te kijken welke aspecten van de werkelijkheid zij eigenlijk verhult. In lijn met de Rawlsiaanse analogie kunnen we ons afvragen over welke informatie de actoren achter de sluier kunnen beschikken. Eén van de belangrijkste soorten informatie die de 'sluier van de vaagheid' verhult is het algemene kosten/baten-profiel van een bepaald voorstel. Door zich op de algemene termen van een overeenkomst te concentreren concentreert men zich eerder op de baten – waarom het goed is om een akkoord over een bepaald probleem te hebben. Aangezien de details zelf nog moeten worden uitgewerkt verhult een dergelijke focus de specifieke kosten die de implementatie van het plan onveranderlijk met zich meebrengt.

Dit is niet noodzakelijk een probleem. Het is perfect mogelijk dat de baten van een project de kosten rechtvaardigen. Het punt is gewoonweg dat actoren achter een 'sluier van de vaagheid' met geen mogelijkheid een dergelijke rekensom kunnen doorvoeren aangezien de sluier de details van de implementatie, die essentieel zijn om een degelijke kostenberekening door te voeren, verhult. In sommige gevallen hebben andere partijen een dergelijke kostenberekening doorgevoerd. Met andere woorden, de 'sluier van de vaagheid' wordt soms doelbewust 'strategisch' aangewend door betrokkenen die wel over dergelijke informatie beschikken. En het kan zelfs zijn dat een dergelijk manipulatief gebruik van de sluier voor het merendeel van de gevallen opgaat. Terwijl dit laatste scenario mogelijk geruststelling opwekt met betrekking tot de efficiënte berekening van kosten en baten rijzen er uiteraard belangrijke bezwaren in verband met democratische aansprakelijkheid.

Men kan het verhullende karakter van de 'sluier van de vaagheid' nog op een tweede manier bekijken. De sluier verhult misschien niet de *totale* kosten van een project maar eerder de *overgangskosten*. De gedachtengang verloopt als volgt: terwijl het onderhandelen in algemene termen nog steeds toelaat over kosten en baten van het hele voorstel te praten, maakt het verhullen van de details betreffende implementatie het moeilijk de onmiddellijke marginale kosten van de transitie het debat te laten domineren. Recente gebeurtenissen hebben afdoende aangetoond dat transities kostelijk zijn. (Offe, 1996) Het is een taak van politiek en economisch alsook van moreel en juridisch belang er voor te zorgen dat deze kosten billijk verdeeld worden doorheen de transitieperiode. (Hochman, 1974) Maar transities zijn natuurlijk per definitie tijdelijk. Transitiekosten zijn over het algemeen klein te noemen in vergelijking met de lange-termijnbaten van een permanent programma. Indien dit het geval is zou het uiteraard verkeerd zijn reflecties over transitiekosten het besluitvormingsproces te laten domineren. In de mate waarin de 'sluier van de vaagheid' er in slaagt een nadruk op transitiekosten tegen te gaan functioneert het als een welkom instrument tegen het korte-termijndenken (*short-termism*).

Een analyse van de 'sluier van de vaagheid' in termen van het verhullen van transitiekosten past mooi binnen de eerdere discussie over het functioneren van dit mechanisme. Beide varianten opereren vanuit de veronderstelling dat politieke actoren de toekomst als betrekkelijk onzeker beschouwen en gebruiken derhalve een relatief hoge tijdsverdisconteringsvoet om toekomstige kosten en baten in te schatten. En dit maakt het gemakkelijker voor hen om toe te stemmen met een voorstel waarin specifieke kosten en baten naar de toekomst worden verschoven. Dezelfde tendens tot 'politieke

myopie' verklaart waarom het politiek zo interessant is om korte-termijn transitiekosten te verhullen met behulp van een mechanisme als de 'sluier van de vaagheid'.

## 5. Wat faciliteert de 'sluier van de vaagheid'?

In de voorgaande sectie hebben we geanalyseerd hoe de 'sluier van de vaagheid' werkt. Hier willen we nader analyseren welke aspecten het precies faciliteert.

### 5.1 *Handelen in de afwezigheid van gedetailleerde informatie*

In de eerste plaats laat de sluier natuurlijk toe dat partijen een overeenkomst bereiken in de afwezigheid van volledige en gedetailleerde informatie. Het is algemeen bekend dat politieke besluitvorming steeds onder condities van partiële onwetendheid wordt doorgevoerd: volledige informatie is nooit voorhanden en de tijd en aandacht beschikbaar om informatie te verwerken is beperkt. Zelfs wanneer politieke actoren rationeel handelen kunnen ze ten hoogste een vorm van 'gelimiteerde rationaliteit' (*bounded rationality*) bereiken. (Simon, 1947; 1955) Politieke besluitvorming laat zich meestal leiden door dringende problemen, waardoor belangrijke maar minder dringende problemen wel eens over het hoofd worden gezien.

De 'sluier van de vaagheid' maakt van de nood een deugd doordat ze overeenkomsten faciliteert onder condities waarin specifieke informatie niet beschikbaar is. Overeenkomsten op basis van gebrekkige informatie kunnen een aantal nuttige politieke en sociale kenmerken vertonen: ze zijn bijvoorbeeld in staat gemeenschappelijke belangen te belichamen. Het probleem is dat feiten over de politieke werkelijkheid ook een belangrijke functie hebben binnen de besluitvorming. Het is weliswaar handig dat een overeenkomst achter de 'sluier van de vaagheid' tot stand is gekomen door de betrokkenen af te schermen van bepaalde informatie, maar het is tegelijkertijd problematisch hen af te schermen van andere vormen van relevante informatie – bijvoorbeeld informatie over de effectiviteit van alternatieve implementeringsstrategieën. De 'sluier van de vaagheid' is een uiterst optimistische strategie omdat ze er op vertrouwt dat alles wel in orde komt: ze veronderstelt een groot vertrouwen in de mogelijkheid om algemene overeenkomsten om te vormen tot uitvoerbare handelingsplannen.<sup>17</sup>

### 5.2 *Verhinderen dat het 'dringende' het 'belangrijke' verdringt*

De 'sluier van de vaagheid' omvat een verbintenis om een overeenkomst te bereiken waarvan de inhoudelijke details later worden gespecificeerd. Het betreft hier een vorm van proto-verbintenis of *pre-commitment* in afwachting van meer concrete afspraken. De voordelen van een dergelijke *pre-commitment* zijn welbekend. Een gekend voorbeeld is de situatie waarin men zich voordelen kan toeëigenen door een bepaalde

<sup>17</sup> Dit geldt enkel voor de niet-manipulatieve variant. Een manipulatieve variant impliceert dat sommige betrokkenen over volledige informatie beschikken omtrent de richting van een bepaald voorstel maar deze informatie voor zich houden.

handeling uit te voeren op voorwaarde dat niet iedereen een gelijkaardige handeling uitvoert – zoals wordt geïllustreerd binnen de speltheorie door het *Chicken Game*. Door zich vroeg tot een bepaalde handeling te bekennen verzekert men zich van een plaats tussen de favorieten.

Gelijkaardige zaken kunnen uiteraard ook plaatsvinden in een strategie van de vaagheid. Een andere vorm van proto-verbintenis behoeft echter speciale aandacht binnen deze context. Denken we met name aan het probleem van de 'gebrekkige wil' (*weakness of wil*) of de "*intimate contest for self-command*." (Schelling, 1984: hfdst. 3; Elster, 1979: hfdst. 2) Stel je hebt een preferentie om te stoppen met roken, maar je weet heel goed dat je zal willen roken wanneer je enkele drankjes hebt genuttigd tijdens een feestje. Een manier om je tegen deze verleiding te beschermen is al je vrienden te vertellen dat je bent gestopt met roken. Hierdoor wordt het schaamtevol om in hun aanwezigheid te roken. Binnen een intra-persoonlijke context zorgt het mechanisme van *pre-commitment* ervoor dat lange-termijnpreferenties het overwicht halen op tijdelijke voorkeuren.

Hetzelfde gebeurt in de inter-persoonlijke situatie: een *pre-commitment* in de vorm van "*agreements to agree*" bevordert onze lange-termijnbelangen ondanks hoge druk vanwege korte-termijnvoordelen. Het fenomeen dat dringende belangen gemakkelijk meer belangrijke doeleinden verdringen is bekend in het persoonlijke leven, maar neemt ook in de politiek een grote plaats in. Door zich te verbinden om een overeenkomst te bereiken waarbij de details doelbewust niet worden ingevuld maken we het onze politieke vertegenwoordigers mogelijk een weg van progressieve verfijning inslaan. Het argument is uiteindelijk dat dit proces onze lange-termijnbelangen behartigt door de druk van dringende kwesties tegen te gaan.

### 5.3 Verzekeren van overeenkomst over de 'big picture'

Door in de beginfase van de procedure details te onderdrukken faciliteert de 'sluier van de vaagheid' besluitvorming met het oog op de *big picture*. Het laat beleidsverantwoordelijken toe meer algemene sociale problemen in rekening te brengen en zodoende inzicht te krijgen in hoe oplossingen op elkaar inwerken zonder daarbij prematuur door details te worden overrompeld. Een dergelijke ruime sociale planning dient het algemeen belang.<sup>18</sup>

Daarbij komt nog dat een focus op de *big picture* meestal toelaat overeenstemming te behalen waar het concentreren op de details nooit tot een dergelijk resultaat zou leiden. Zoals het gekend spreekwoord stelt: in vele gevallen is "*the devil in the details*." (Deakin, 1996) Deze 'duivel' kan echter tot rust worden gebracht indien men op voorhand voldoende gemeenschappelijke overeenstemming bereikt omtrent de algemene richting waarin het beleid zich moet begeven (of soms zelfs maar een *agreement to agree*). Het vroegtijdig concentreren op gedetailleerde plannen voor implementatie betekent meestal dat het hele proces in elkaar stuikt.<sup>19</sup> Het uiteenvallen van een

<sup>18</sup> Cf. Walker (1984) en Goodin (1982: hfdst 2).

<sup>19</sup> In hun analyse van het besluitvormingsproces binnen het Duitse federalisme besluiten Scharpf, Reissert en Schnabel dat "*the probability of disagreement will rise with the number and the heterogeneity of separate but related decision alternatives that must be simultaneously resolved*" □

onderhandelingsproces heeft niet altijd te maken met het feit dat details te moeilijk te bevatten zijn: soms is het gewoon dat deelnemers verschillende implementeringsschemas voorstaan. Door dit soort disputen naar een later tijdstip te verplaatsen verzekert de 'sluier van de vaagheid' toewijding om een overeenkomst te bereiken en vermindert de kans dat argumenten over alternatieve toepassingen deze intenties ondermijnen.<sup>20</sup>

Het is nu eenmaal gemakkelijker om overeenstemming te bereiken over algemene doelstellingen dan specifieke middelen. De 'sluier van de vaagheid' maakt hiervan gebruik door instemming over algemene doelstellingen te verzekeren vooraleer over te gaan tot de meer gedetailleerde en onvermijdelijk meer controversiële aspecten van de overeenkomst.

#### 5.4 *Progressief incrementalisme*

De functionaliteit van de 'sluier van de vaagheid' berust in belangrijke mate op een proces van *progressieve incrementele overeenstemming*. Door eerst een kleine stap te nemen in de richting van een akkoord vallen de volgende stappen steeds gemakkelijker te nemen; wat men niet kan bereiken in een grote stap kan soms tot stand komen in een proces van opeenvolgende kleine stappen. Door de sluier progressief en geleidelijk op te lichten concentreren de betrokken partijen zich steeds op de volgende fase in het onderhandelingsproces zonder daarbij ooit een volledig beeld te krijgen van het uiteindelijke doel.

Incrementalisme heeft zowel voor- als nadelen. Het grote voordeel is dat het toelaat beslissingen te nemen onder condities van onwetendheid of althans imperfecte informatie. Het grote nadeel is dat het *smooth response functions* veronderstelt waarin *time lags* geen rol spelen – veronderstellingen die in vele gevallen niet opgaan (Goodin, 1982: hfdst. 2). Een bijkomend probleem is dat stapsgewijze incrementele procedures in vele gevallen enkel 'lokale optima' bereiken: een beter 'globaal optimum' is misschien enkel binnen bereik door andere, meer radicale zoekmethoden te gebruiken (Elster, 1979: hfdst. 2). Het is belangrijk te vermelden dat het soort incrementalisme waar de 'sluier van de vaagheid' van gebruik maakt in belangrijke mate verschilt van het incrementalisme zoals het binnen het gangbare beleid wordt gebruikt. In het model van de sluier beginnen we met een algemene overeenstemming over doeleinden of procedures. Dit betekent dat we ongeveer weten welke richting we inslaan. Hetgeen we ontdekken door de sluier gedeeltelijk op te lichten zijn de precieze mechanismen die we kunnen gebruiken om dit doeleinde te bereiken. Dit mechanisme is uiteraard niet feilloos, maar de kritiek als zou de sluier er voor zorgen dat we op een punt belanden dat geen enkele van de betrokken partijen zou verkiezen gaat niet op voor deze specifieke vorm van incrementalisme.

*within one decision process. More complex problem solutions depending upon the precise interaction among a number of interdependent decision elements are thus at a disadvantage in the political process compared to less sophisticated, 'straightforward' strategies.*" (Scharpf, Reissert and Schnabel, 1978: 98)

<sup>20</sup> In speltheoretisch opzicht behoort dit tot de groep van 'ongelijke coördinatiespelen' geanalyseerd in Hardin (1983).

## 5.5 De 'kwaadaardigen' neutraliseren

Een laatste punt is tenslotte dat de 'sluier van de vaagheid' het beleid in functie van het algemeen belang faciliteert, zelfs wanneer betrokkenen in het geheel niet door het algemeen belang worden gedreven. Het eerder besproken basismodel veronderstelt dat alle betrokkenen gemotiveerd worden door het algemeen belang. De betrokken partijen kunnen weliswaar verschillende opinies onderhouden over wat dit algemeen belang inhoudt, hoe het algemeen belang moet bevorderd worden en welke beperkingen een rol spelen. En zoals eerder gezegd kan de 'sluier van de vaagheid' een belangrijke rol spelen in deze context. Maar laat ons eens even kort de mogelijkheid exploreren dat de sluier het beleid in functie van het algemeen belang faciliteert in gevallen waarin niet iedereen een dergelijke motivatie bezit.

Veronderstel dat een groep van welmenende, door het algemeen belang gedreven activisten een weldoordacht beleidsvoorstel voorstaan, met inbegrip van een in detail uitgewerkt implementeringsplan. De beste manier om een overeenstemming over dit plan te verzekeren is door het niet volledig te onthullen in het begin van het onderhandelingsproces. Een betere strategie is om eerst overeenstemming te bereiken over de algemene principes van een bepaald beleidsaspect en de volgende 'laag' pas te onthullen wanneer een dergelijke overeenkomst is gesloten.<sup>21</sup> Het punt van deze strategie is niet enkel om mogelijke voorstanders niet op voorhand af te schrikken, maar tevens om een zekere morele terreinwinst te boeken: waar opponenten zich doorgaans niet kunnen permitteren om moreel aanvaardbare principes tegen te werken, kunnen ze daarentegen wel een bepaald voorstel weigeren op basis van een dispuut over de details.

## 6. Wat vereist het functioneren van de 'sluier van de vaagheid'?

Laat ons tenslotte eens kort bespreken welke condities moeten vervuld zijn om de 'sluier van de vaagheid' zoals hierboven beschreven te laten functioneren. Sommige van die condities zijn reeds ingebouwd in de context waarin de sluier functioneert – een context waarin geen enkele actor of subgroep van actoren de autoriteit heeft om een bepaalde uitkomst op te leggen (of actoren kunnen deze autoriteit weliswaar bezitten maar besluiten deze niet aan te wenden).<sup>22</sup> Uitkomsten moeten integendeel *in samenspraak* worden overeengekomen door alle partijen aan een onderhandelingsstafel. Dit geeft elke deelnemer als het ware een veto-recht en zorgt er voor dat onderhandelingen verlopen in de lijn van een unanimitetsregel (Scharpf, 1988: 272). En wanneer

<sup>21</sup> Een succesvol gebruik van dit proces vinden we in de progressieve uitbreiding van de EEG via de EG tot de huidige EU. Een mooi voorbeeld hoe het vroegtijdig vrijmaken van gedetailleerde informatie leidt tot mislukking vinden we in Bill Clintons poging tot hervorming van de gezondheidszorg in de US. (Marmor, Mashaw en Oberlander, 1996)

<sup>22</sup> Men stelt vast dat zelfs binnen hiërarchische structuren een dergelijk éénzijdig gebruik van autoriteit niet primeert. Dit is deels omdat er voordelen verbonden zijn aan participatief management; deels omdat zelfs hiërarchische autoriteiten geen volledige controle hebben over de meervoudige processen die gelijktijdige plaatsgrijpen binnen de organisatorische *garbage can*. (Scharpf, 1988: 272; Mayntz en Scharpf, 1975: 100-105; Olsen, 1972; March en Olsen, 1976)

iedereen inderdaad het recht heeft op elke moment de onderhandelingstafel te verlaten betekent dit dat een overeenkomst onvermijdelijk in de *win-set* van elke betrokkene ligt.<sup>23</sup>

De omstandigheden waarin de 'sluier van de vaagheid' opereert betekenen dat iedereen zich moet positief uitspreken over een overeenkomst. Dit heeft twee belangrijke implicaties. Ten eerste heeft dit mechanisme nood aan *repeat players* om een dergelijke uitkomst te verzekeren. Ten tweede nemen de deelnemers deel aan onderhandelingen die op regelmatige tijdstippen en over een langdurige periode worden gevoerd. De reden waarom dit proces *repeat players* vereist heeft voornamelijk te maken met de mogelijkheden die iteratieve processen bieden om diegenen te belonen die hun woord gehouden hebben en diegenen te penaliseren die het hebben gebroken (Axelrod, 1984). Een andere reden heeft te maken met het opbouwen van vertrouwensrelaties (*trust-building*) binnen de groepsdynamiek. Politieke commentatoren over het milieubeleid binnen de Europese Gemeenschap stellen bijvoorbeeld "*it is rare in [European] Community environmental policy for negotiations to fail (...) An important factor seems to be the dynamics of long-lasting negotiations: i.e., the 'entanglement' of the negotiations which ultimately exerts such pressure on the representatives of dissenters (especially where there is only one dissenting state) that a compromise can be reached. [O]n the whole, no member state is willing to assume the responsibility for causing the failure of negotiations that have lasted for years and in which mutual trust in the willingness of all negotiators to contribute to an agreement has been built up.*" (Rehbinder en Stewart, 1985: 265).

Naast deze bekende fenomenen is er een ander aspect van de 'sluier van de vaagheid' dat de noodzaak van *repeat players* verduidelijkt. De gebruikte strategie is er een van het zichzelf klemrijden (*self-entrapment*). De idee is dat de betrokken partijen zich verbonden voelen om ook de uitbreidingen van de opeenvolgende onderhandelingsronden te aanvaarden eenmaal ze zich akkoord verklaard hebben met de algemene termen. Het is evident dat dit proces enkel werkt indien participanten zich in een latere fase gebonden voelen door de eerdere overeenkomst. En de gemakkelijkste manier om dit tot stand te brengen is wanneer het bijna letterlijk 'hun' overeenkomsten betreft: met andere woorden, wanneer dezelfde deelnemers elkaar regelmatig aan de onderhandelingstafel ontmoeten. (Peters, 1997) Gunnar Myrdal's verhaal over de werking van de *Economic Commission for Europe* in haar begindagen vormt een mooie illustratie van dit argument. "*If an organization acquires a certain stability and settles down to a tradition of work, one implication is usually that on the whole the same state officials come together at regular intervals. If in addition it becomes repeatedly utilized for reaching inter-governmental agreements in a given field, it may acquire a certain institutional weight and a momentum. Certain substitutes for real political sanctions can then gradually be built up. They are all informal and frail. They assume a commonly shared appreciation of the general usefulness of earlier results reached, the similarly shared pride of, and solidarity towards, the 'club' of participants at the meetings, and a considerable influence of the civil servants on the home governments*

<sup>23</sup> Er zijn uiteraard kosten verbonden aan het verlaten van onderhandelingen eens deze begonnen zijn. Dit betekent dat door het in rekening brengen van deze kosten een bepaald voorstel binnen een partij haar *ex post win-set* ligt zelfs wanneer het strikt gesproken geen deel uitmaakte van haar *ex ante win-set*.



*in the particular kind of questions dealt with in the organizations. ....Not upholding an agreement is something like a breach of etiquette in a club.”* (Myrdal, 1955: 8, 20)

Het regelmatig beleggen van vergaderingen tussen de verschillende partijen is uiteraard niet de enige manier waarop het proces kan functioneren. Regelmatige meetings zijn uiteraard van grote waarde voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie en een bepaalde groepsdynamiek, maar strikt genomen is enkel vereist dat dezelfde (institutionele) actoren herhaaldelijk deelnemen en dat de vertegenwoordigers van deze institutionele actoren een verplichting voelen overeenkomsten tussen voorgangers te honoreren als vertegenwoordigers van een institutie.

De strategie van de vaagheid vereist verder dat deze *repeat players* elkaar ontmoeten in de loop van onderhandelingen die *regelmatig worden beled over een lange termijn*. Dit is gedeeltelijk een vereiste van de onderhandelingspsychologie: politieke onderhandelaars moeten de kans krijgen om te wennen aan de voorwaarden waarmee zij hebben ingestemd en de overeenkomst zelf te laten bezinken. Een pas behaalde overeenkomst kan even snel ongedaan worden gemaakt. Men moet genoeg tijd laten passeren om te komen tot een punt waarop toekomstige onderhandelingen kunnen voortbouwen zonder dat eerdere aspecten opnieuw op de tafel terecht komen.

Wanneer een overeenkomst verschillende deelprocessen omvat moeten we steeds genoeg tijd inbouwen zodat eerdere verbintenissen geïmplementeerd kunnen worden, anders dreigt het gevaar dat het grote voordeel van het verdisconteren van vage toekomstige kosten teniet wordt gedaan.

## 7. Besluit

Het politieke leven herbergt vele vormen van ambiguïteit en vaagheid. En politieke actoren reageren op verschillende manieren op deze vaagheid, hetgeen een variatie aan consequenties met zich mee brengt. In sommige gevallen willen we duidelijkheid vermijden. (Sunstein, 1996) In een wetgevende en juridische context bijvoorbeeld resulteren open wetgevende initiatieven soms in een beter resultaat dan precies geformuleerde voorstellen. (Goodin, 1992: hfdst. 4; Braithwaite, 1998) In sommige gevallen zullen politici met opzet hun eigen positie met betrekking tot een bepaald voorstel vertroebelen vanuit de hoop hierdoor een bredere aanhang bij het kiezerspubliek te verwerven. (Shepsle, 1972; Page, 1972) In andere gevallen zenden ze gemengde signalen uit, in vele gevallen omdat hun eigen motieven, intenties of verlangens vaag en ambigu zijn. (Goodin, 1989) In nog andere gevallen is het de externe omgeving die een natuurlijke vorm van ongedetermineerdheid met zich meebrengt. Om al deze redenen opereren besluitvormers doorgaans onder condities van ambiguïteit en onzekerheid, hetgeen meer dan eens leidt tot het type ‘*garbage can*’ organisatorische pathologieën die door March en Olsen in kaart zijn gebracht. (March en Olsen, 1976; Olsen, 1972) In deze bijdrage hebben we geprobeerd nog een ander type van vaagheid aan te tonen, alsook een manier om hierop te reageren. Het hier geschetste beeld van vaagheid is een mooier beeld dan hetgene waarmee politieke analisten doorgaans worden geconfronteerd – een ‘sluier’ in plaats van een ‘*garbage can*’, een manier om problemen op te lossen in plaats van ze onder tafel te vegen, en een instrument om het gemeenschappelijk goed te promoten in plaats van het te perverteren. Wij zijn van mening dat het fenomeen dat we hier hebben beschreven voldoende voorkomt om een vooraanstaande

plaats in te nemen in onze modellen van het politieke leven, waarbij de huidige bijdrage hoopt deze eerdere modellen aan te vullen en niet te vervangen. Politiek gesproken is 'vaagheid' een bijzonder ambivalent fenomeen: maar wie had het ooit anders kunnen denken?

## Literatuur

- AXELROD R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York
- BENEDICK R. (1991), *Ozone Diplomacy*, Harvard University Press, Cambridge
- BRAITHWAITE J. & DRAHOS P. (1999), *Global Business Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge
- BRAITHWAITE V. (1998), 'Designing the process of workplace change through the Affirmative Action Act' in GATENS M. (ed.), *Designing Women: Welfare, Work and Citizenship in Australia*, Cambridge University Press, Cambridge
- BULL H. (1977), *The Anarchical Society*, Macmillan, London
- DEAKIN N. (1996), 'The devil's in the detail: some reflections on contracting for social care by voluntary organizations', *Social Policy & Administration*, 30, 20-38
- DWORKIN R. (1977), *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London
- EDWARDS M. (1998), 'Australian social policy development processes', *Canberra Bulletin of Public Administration*, # 90, 115-120
- ELSTER J. (1979), *Ulysses and the Sirens*, Cambridge University Press, Cambridge
- FELDMAN D.L. (1995), 'Iterated functionalism and climate management organizations: from International Panel on Climate Change to Intergovernmental Negotiating Committee' in BARTLETT R.V., KURIAN P.A. & MALIK M. (eds.), *International Organizations and Environmental Policy*, Greenwood Press, Westport
- FISHER R. & URY W. (1981), *Getting to Yes*, Houghton Mifflin, Boston
- GOFFMAN E. (1969), *Where the Action Is*, Allen Lane/Penguin, London
- GOODIN R.E. (1980), *Manipulatory Politics*, Yale University Press, New Haven
- GOODIN R.E. (1982), *Political Theory & Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago
- GOODIN R.E. (1988), 'Mood matching and arms control', *International Studies Quarterly*, 32, 473-481

- GOODIN R.E. (1989), 'Do motives matter?', *Canadian Journal of Philosophy*, 19, 405-420
- GOODIN R.E. (1992), *Motivating Political Morality*, Blackwell, Oxford
- GOODIN R.E. (1996a), 'Institutionalizing the public interest', *American Political Science Review*, 90, 331-343
- GOODIN R.E. (ed.) (1996b), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge
- GOODIN R.E. & Dryzek J. (1986), 'Risk-sharing and social justice: the motivational foundations of the post-war welfare state', *British Journal of Political Science*, 16, 1-34
- HAAS P. (1992), 'Banning chlorofluorocarbons: epistemic community attempts to protect the stratospheric ozone', *International Organization*, 46, 187-224
- HARDIN R. (1983), 'Unilateral versus mutual disarmament', *Philosophy & Public Affairs*, 12, 236-254
- HÉRITIER A. (1999), *Politics by Subterfuge*, Cambridge University Press, Cambridge
- HOCHMAN H.M. (1974), 'Rule change and transitional equity' in HOCHMAN H. M. & PETERSON G.E. (eds.), *Redistribution Through Public Choice*, Columbia University Press, New York, 320-341
- JACHTENFUCHS M. (1990), 'The European Community and the protection of the ozone layer', *Journal of Common Market Studies*, 28, 261-277
- KAHN-FREUND O. (1981), 'Labour Law & Politics in the Weimar Republic', Lewis R. & Clark J. (eds.), Blackwell, Oxford
- KATZENSTEIN P. (1984), *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y
- KIRCHHEIMER O. (1930/1983), 'The limits of expropriation', *Economy & Society*, 12, 69-108
- KIRCHHEIMER O. (1930/1969), 'Weimar – and then what?', in BURIN F.S. & SHELL K.L. (eds.), *Politics, Law and Social Change: Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Columbia University Press, New York (1969/1941)
- KIRCHHEIMER O. (1930/1969), 'Changes in the structure of political compromise', in BURIN F.S. & SHELL K.L. (eds.), *Politics, Law and Social Change: Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Columbia University Press, New York (1969/1941)

- LIJPHART A. (1968), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley
- LINDBLOM, C. E. (1965), *The Intelligence of Democracy*, Free Press, New York
- LITFIN K. (1994), *Ozone Discourses: Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, Columbia University Press, New York
- LYNN J. & JAY A. (eds.) (1984), *The Complete Yes Minister: The Diaries of a Cabinet Minister, by the Right Hon. James Hacker MP*, BBC Publications, London
- MAASS A. (1983), *Congress and the Common Good*, Basic Books, New York
- MAYNTZ R. & SCHARPF F.W. (1975), *Policy-making in the German Federal Bureaucracy*, Elsevier, Amsterdam
- MARCH J.G. & OLSEN J.P. (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen
- MARCH J.G. & OLSEN J.P. (1984), 'The new institutionalism: organizational factors in political life', *American Political Science Review*, 78, 734-749
- MARCH J.G. & OLSEN J.P. (1989), *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York
- MARCH J.G. & OLSEN J.P. (1995), *Democratic Governance*, Free Press, New York
- MARCH J.G. & SIMON H. (1958), *Organizations*, Wiley, New York
- MARMOR Th., MASHAW J. & OBERLANDER J. (1996), 'National Health Reform: Where Do We Go From Here?', in RICH R.F. & WHITE W.D. (eds.), *Health Policy, Federalism and the American States*, Urban Institute Press, Washington, D.C.
- MELNICK R.S. (1994), *Between the Lines: Interpreting Welfare Rights*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- MONTREAL PROTOCOL (1987), 'Protocol on substances that deplete the ozone layer', *International Legal Materials*, 26, 1550-1561
- MYRDAL G. (1955), 'Realities and illusions in regard to inter-governmental organizations', de 24e L. T. Hobhouse Memorial Trust Lecture, gehouden aan de Bedford College te London op 25 February 1954, Oxford University Press, London
- NEUMANN F. (1931/1987), 'On the preconditions and legal concept of an economic constitution', in TRIBE K. (ed.), *Social Democracy & the Rule of Law: Otto Kirchheimer and Franz Neumann*, Allen & Unwin, London

- NEUMANN F. (1931/1987), 'Rechtstaat, the division of powers and socialism', in TRIBE K. (ed.), *Social Democracy & the Rule of Law: Otto Kirchheimer and Franz Neumann*, Allen & Unwin, London
- NEUMANN F. (1969/1986), *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society*, ed. Matthias Ruete, Leamington Spa, Berg
- OFFE C. (1996), 'Designing institutions in Eastern Europe' in GOODIN R.E. (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge
- OLSEN J.P. (1970), 'Local budgeting, decision-making or a ritual act?', *Scandinavian Political Studies*, 5, 85-118
- OLSEN J.P. (1972), 'Voting, 'sounding out' and the governance modern organisations', *Acta Sociologica*, 15, 267-284
- OLSEN J.P. (1972), 'Public policy-making and theories of organizational choice', *Scandinavian Political Studies*, 7, 45-62
- OLSEN J.P. (1997), 'Institutional design in a democratic context', *The Journal of Political Philosophy*, 5, 203-229
- PAGE B.I. (1976), 'The theory of political ambiguity', *American Political Science Review*, 70, 742-752
- PETERS B.G. (1997), 'Escaping the joint decision trap: repetition and sectoral politics in the European Union', *West European Politics*, 20, 22-36
- POUND R. (1919), 'The administrative application of legal standards', Report of the 42nd Meeting of the American Bar Association, Boston, Sept 3-5, 1919. Herdrukt in LEGISLATIVE REFERENCE SERVICE, LIBRARY OF CONGRESS (1970), *Separation of Powers and the Independent Agencies: Cases and Selected Readings* (Doc 91-49, Senate, 91<sup>st</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session), Government Printing Office, Washington, D. C.
- RAIFFA H. (1982), *The Art and Science of Negotiation*, Harvard University Press, Cambridge
- RAWLS J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge
- REHBINDER E. & STEWART R. (1985), *Environmental Protection Policy*, Walter de Gruyter, Berlin
- REICH R.B. (ed.) (1988), *The Power of Public Ideas*, Ballinger, Cambridge
- RYAN T., HOLMES B. en GIBSON D. (1998), *Developing a Minimum Data Set for the HACC Program*, Australian Institute of Health and Welfare, Canberra

- SCHARPF F.W. (1988), 'The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration', *Public Administration*, 66, 239-278
- SCHARPF F.W., REISSERT B. & SCHNABEL F. (1978), 'Policy effectiveness and conflict avoidance in intergovernmental policy formation' in HANF K. & SCHARPF F.W. (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage, London
- SCHELLING T.C. (1984), *Choice & Consequence*, Harvard University Press, Cambridge
- SCHMITT C. (1928), *Verfassungslehre*, Dunker & Nachdruck, Berlin
- SHEPSON K.A. (1972), 'The strategy of ambiguity: uncertainty and electoral competition', *American Political Science Review*, 66, 555-568
- SIMON H.A. (1947), *Administrative behavior*, Free Press, New York
- SIMON H.A. (1955), 'A behavioral theory of rational choice', *Quarterly Journal of Economics*, 69, 99-118
- SNOW D.R. (1994), *The Iroquois*, Blackwell, Oxford
- STEIN J.G. (1989), 'Getting to the table: the triggers, stages, functions and consequences of prenegotiation', in STEIN J.G. (ed.), *Getting to the Table: The Processes of International Prenegotiation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.
- SUNSTEIN C.R. (1996), 'Leaving things undecided', *Harvard Law Review*, 110, 4-101
- TREBILCOCK M.J. & HOWSE R. (1995), *The Regulation of International Trade*, Routledge, London
- VIENNA CONVENTION FOR THE PROTECTION OF THE OZONE LAYER (1985), 'Convention for the protection of the ozone layer', *International Legal Materials*, 26, 1529-1540
- WALKER A. (1984), *Social Planning: A Strategy for Socialist Welfare*, Blackwell, Oxford
- WINHAM G.R. (1992), *The Evolution of International Trade Agreements*, University of Toronto Press, Toronto
- YOUNG I.M. (1997), 'Hybrid democracy: Iroquois federalism and the postcolonial project', Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.