

De reconstructie van programmatheorieën

Beschikbare methoden en een toepassing op het
anti-corruptieprogramma van de Wereldbank

*C. Klein Haarhuis en F.L. Leeuw**

In dit artikel worden methoden besproken die gericht zijn op de reconstructie van theorieën die aan programma's en beleidsvormen ten grondslag liggen. Er worden twee benaderingen behandeld. De eerste benadering is empirisch-analytisch van aard en is gericht op vraaggesprekken, documenten en argumentatieve analyse. De tweede benadering draait om strategische beoordeling, groepsdynamiek en dialoog. Daarna volgt een toepassing van de eerste benadering op een anti-corruptieprogramma van de Wereldbank.

Waarom is het zinvol om methoden gericht op herformulering en evaluatie van programmatheorieën te bestuderen?

Onderzoekers en evaluatoren houden zich al meer dan vijftig jaar bezig met de sociale en gedragsmatige assumpties die ten grondslag liggen aan beleidsmatige instrumenten, programma's en strategieën. In de jaren dertig van de twintigste eeuw publiceerde socioloog Karl Mannheim (Mannheim, 1935/1967) *Man and society in an age of reconstruction*, waarin hij zich sterk maakte voor een heldere verwoording van de assumpties die ten grondslag lagen aan wat men in die tijd 'sociale planning' noemde. In de jaren vijftig bedacht de Nederlandse socioloog Jacques van Doorn de term 'beleidstheorie'. Rogers, Hacsí e.a. (2000a, 2000b, p. 5) beschrijven een geschiedenis van programmatheorieën op het gebied van evaluatie van 'ruim dertig jaar'. Soms worden de onderliggende assumpties beleidstheorieën genoemd, maar de termen programmatheorie en programmatica zijn hiervoor gangbaarder. Tussen de termen programmatheorie en

* De auteurs zijn respectievelijk als junioronderzoeker en directeur werkzaam bij het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie.

programmologica bestaat een belangrijk verschil. Bij programmologica worden vaak de inputs en onderdelen van een programma, alsmede resultaten op de korte en de lange termijn gespecificeerd. De onderliggende mechanismen die het programma 'maken', worden echter zelden beschreven. Rogers, Hacsí e.a. (2000a, 2000b, p. 5) beschouwen een programmatheorie daarentegen als een expliciete theorie of model van *de wijze waarop* een programma de bedoelde of geobserveerde resultaten veroorzaakt.

Dit artikel gaat ten eerste in op *methoden* voor de herformulering of beoordeling van de onderliggende en vaak impliciete theorie van programma's en beleidsvormen. Ten tweede wordt een gevalstudie gerapporteerd over anti-corruptiebeleid van de Wereldbank. In dit artikel worden twee methoden beschreven voor de herformulering en beoordeling van de theorieën die aan strategieën, beleidsvormen en programma's ten grondslag liggen, terwijl deze theorieën door de belanghebbenden of opstellers van die programma's niet helder gespecificeerd zijn: een beleidswetenschappelijke benadering en een strategische benadering.

Reconstructie van een programmatheorie: de beleidswetenschappelijke methode

Achtergrond

Hoogerwerf (1987), Vedung (1998), Rossi e.a. (1999) en Leeuw (Leeuw, 1991; Leeuw en Van Gils, 1999) hebben de elementen beschreven van een methodologie die – wanneer deze geïntegreerd wordt – gebaseerd is op de onderstaande stappen. Aangezien de auteurs hoofdzakelijk werkzaam zijn op het gebied van openbare beleidsanalyse en evaluatie, heb ik deze benadering 'beleidswetenschappelijk' genoemd.

Methoden

De beoordeling van een programmatheorie aan de hand van de beleidswetenschappelijke benadering geschiedt in zes stappen.

- Bepaal welke gedragsmechanismen verantwoordelijk geacht worden voor de oplossing van het probleem. Hiervoor dient in formele en informele documenten en verslagen van vraaggesprekken te worden gezocht naar uitlatingen waaruit blijkt: waarom dit noodza-

kelijk geacht wordt voor de oplossing van het sociale, organisatorische of beleidsmatige probleem; en welke doelstellingen het bestudeerde beleid of programma kent. Deze verklaringen verwijzen naar mechanismen die beschouwd kunnen worden als de 'drijvende kracht' achter de beleidsvormen of programma's en ervoor zorgen dat deze effectief zijn. Er bestaan talloze voorbeelden, waaronder determinanten van innovatiediffusieprocessen, speltheoretische mechanismen zoals tit-for-tat, processen die sociaal kapitaal, cognitieve dissonantie en verschillende soorten leergedrag (zoals 'vicarious learning') voortbrengen, en nog veel meer.

- Uitspraken in de navolgende vorm zijn bij uitstek relevant voor het opsporen van deze mechanismen: 'Het is duidelijk dat x ... zal werken'; 'Naar onze mening kun je dit probleem het beste aanpakken door...'; 'De enige wijze waarop dit probleem opgelost kan worden is...'; 'Mijn x jaar lange ervaring duidt erop dat ...'.
- Stel een overzicht van deze uitlatingen op en leg een verband tussen de mechanismen en de doelstellingen van het bestudeerde programma of beleid.
- Herformuleer deze uitlatingen tot voorwaardelijke 'als-dan'-stellingen of gelijksoortige stellingen ('des te meer x , des te minder y ').
- Poog rechtvaardigingen te vinden voor ontbrekende verbanden binnen of tussen verschillende stellingen middels argumentatieanalyse. Argumentatieanalyse is een standaardaanpak binnen de logica en de filosofie en vindt haar oorsprong in Toulmin's (1958) *The uses of argument*. Dit instrument biedt een model voor de analyse van argumentatieketens en helpt bij het herformuleren en 'invullen' van argumentaties. Het concept van de rechtvaardiging staat centraal. Volgens Toulmin (1958) en Mason en Mitroff (1981) wordt een rechtvaardiging gevormd door het 'omdat'-gedeelte van een argumentatie. Het zegt dat B volgt uit A op basis van een (algemeen) geaccepteerd principe. Bijvoorbeeld 'de prestatie van deze organisatie zal volgend jaar niet toenemen' volgt uit 'de prestatie van deze organisatie is gedurende de afgelopen vijf jaar niet toegenomen', op basis van het principe 'de prestaties in het verleden zijn de beste voorspellers van de toekomstige prestaties'. Het 'omdat'-gedeelte van een zodanige argumentatie wordt vaak niet expliciet gemaakt. Deze rechtvaardigingen dienen dan ook te worden geconcludeerd door degene die de analyse uitvoert.
- Herformuleer deze rechtvaardigingen in de zin van 'als-dan'-stellingen (of gelijksoortige stellingen) en maak een overzicht van de

(hoofdzakelijk causale) verbanden.

- Evalueer de validiteit van de stellingen door te kijken naar: de logische samenhang van de reeks stellingen; de empirische inhoud ervan, dat wil zeggen de mate waarin de theorie en in het bijzonder de veronderstelde uitwerking van de gedragsmechanismen overeenkomt met de stand van zaken van deze mechanismen binnen de sociale/gedrags-/economische wetenschappen; en, de mate waarin de theorie zich richt op variabelen die 'gemanipuleerd' of 'aangestuurd' kunnen worden door beleidsprogramma's.

Reconstructie van een programmatheorie: de strategische methode

Achtergrond

Deze benadering, die ook wel 'assumptieanalyse' genoemd wordt, staat in verschillende onderzoeken beschreven (Jackson, 1989), maar werd als eerste uiteengezet in het werk *Challenging strategic planning assumptions* van Mason en Mitroff (1981). Dialogen vormen een wezenlijk element van deze benadering, evenals de categorisering van verschillende soorten assumpties naar waarheidsgehalte en relevantie.

Methoden

In deze benadering staan activiteiten in vier fasen centraal: groepsvorming; blootlegging van de assumpties; dialectisch debat; en synthese.

Fase 1: Groepsvorming

In deze fase worden beleidsmakers zodanig in groepen verdeeld dat er een optimale convergentie van standpunten ontstaat binnen de groepen alsmede een optimale divergentie van standpunten tussen de groepen. Uiteraard gebeurt dit op basis van een eerste inventarisatie van (kern)assumpties.

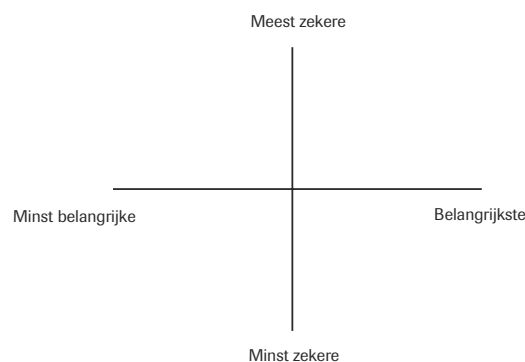
Fase 2: Blootlegging van de assumpties

In deze fase moeten de meest wezenlijke assumpties van de verschillende afzonderlijke groepen, die aan de beleidsvormen en programma's van hun voorkeur ten grondslag liggen, worden blootgelegd. In dit proces zijn twee technieken van bijzonder belang. De eerste techniek is de 'stakeholder'-analyse, die erop gericht is om binnen iedere groep de

belangrijkste personen of groepen te identificeren die verantwoordelijk zijn voor het slagen dan wel mislukken van de strategie van hun voorkeur. Hiervoor moeten vragen gesteld worden als: Wie wordt door de strategie beïnvloed? Wie heeft belang bij de strategie? Wie kan invloed uitoefenen op het al dan niet in gebruik nemen, uitvoeren of implementeren van de strategie? En wie bekommert zich erom? Iedere groep moet vervolgens bepalen welke assumpties de geïdentificeerde belanghebbenden hebben op basis waarvan zij verwachten dat de strategie van hun voorkeur zal slagen.

De tweede techniek is de 'beoordeling van een assumptie'. De eerste stap is het blootleggen en noteren van de assumpties en oorzaken van het probleem dat door beleid moet worden opgelost. Mason en Mitroff (1981, p. 10) geven aan dat men hiervoor dient te zoeken naar uitlatingen over de symptomen van het probleem. Deze zoektocht vindt plaats middels bestudering van interne memo's, memoranda, artikelen, lezingen en, in een enkel geval, Tweede Kamerstukken. Iedere groep dient zichzelf voor iedere genoteerde assumptie twee vragen te stellen: Hoe belangrijk is deze assumptie wanneer men kijkt naar de invloed die deze uitoefent op het slagen dan wel mislukken van de strategie? En, hoe zeker weten we dat deze assumptie correct is? Op dit punt vindt de evaluatie van de assumpties plaats, normaliter middels het gebruik van onderzoekverslagen en gelijksoortige documenten. De resultaten worden in een schema geplaatst zoals weergegeven in figuur 1. Vervolgens zal iedere groep in staat zijn een aantal hoofdassumpties te identificeren. Deze horen meestal in het kwadrant 'Belangrijkste/Minst Zekere' van het schema uit figuur 1.

Figuur 1 Evaluatieschema voor assumpties



Fase 3: Dialectisch debat

De groepen worden weer samengevoegd waarna iedere groep de strategie van haar voorkeur aan de anderen zal bepleiten aan de hand van de hoofdassumpties van de strategie. In deze fase mag aan de andere groepen alleen informatie verstrekt worden. Dit wordt gevolgd door een open, dialectisch debat dat gericht is op de vraag welke verschillende assumpties de groepen hebben, welke assumpties anders beoordeeld worden en welke van de assumpties de groepen van elkaar het meest verontrustend achten. Iedere groep dient zich goed te verdiepen in de voorkeurstrategieën en de hoofdassumpties van de andere groepen.

Fase 4: Synthese

Vervolgens wordt een poging tot synthese ondernomen. Er wordt over de assumpties 'onderhandeld' en de hoofdassumpties worden aangepast. De assumpties waarover overeenstemming is bereikt, worden genoteerd; deze kunnen de basis vormen voor consensus voor een nieuwe strategie die de oude strategieën overbrugt en zelfs een stap verder gaat. Mocht het niet mogelijk zijn tot een synthese te komen, dan dienen de geschilpunten te worden genoteerd. Ook moet dan ter sprake komen welk onderzoek zou moeten plaatsvinden om deze geschillen op te lossen.

In welke gevallen moet herformulering van een programmatheorie en evaluatie plaatsvinden?

Op de vraag onder welke omstandigheden het de moeite loont om een programmatheorie te herformuleren, zijn drie antwoorden mogelijk. Hoe groter de verwachting over de impact van een programma, des te verstandiger het is om aandacht te besteden aan de programmatheorie. Hoe groter de risico's die aan het programma verbonden zijn, des te groter het belang van een zodanige actie. Risico's impliceren onzekerheden met betrekking tot de impact en (onbedoelde) neveneffecten van programma's. En ten derde, hoe meer (overheids- of particulier) geld er bij een programma betrokken is, des te verstandiger het is om een reconstructie en evaluatie van de onderliggende theorie uit te voeren.

De theorie achter het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank

Aan de hand van het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank volgt nu een toepassing van de eerst besproken, empirisch-analytische benadering ter reconstructie van programma- en beleidstheorieën, ook wel de beleidswetenschappelijke methode genoemd. De theorie achter dit programma wordt allereerst ontrafeld en vervolgens geëvalueerd aan de hand van sociaal-wetenschappelijke inzichten.

Het anti-corruptieprogramma

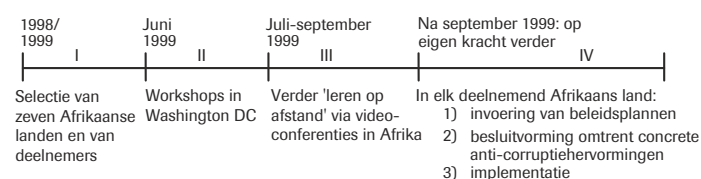
Corruptie, gedefinieerd als het gebruiken van overheidsmacht voor persoonlijk gewin (Johnston, 1996, p. 321) wordt beschouwd als een serieuze bedreiging voor economische groei en als een rem op het ontwikkelingsproces van ontwikkelingslanden (zie bijvoorbeeld Mauro, 1997; Keefer and Knack, 1995). Corruptie wordt gerelateerd aan verschillende factoren, die kunnen variëren van een kleine pak-kans of een overdaad aan regelgeving, tot een voor corruptie bevattelijke cultuur.

Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn in ontwikkelingslanden uiteenlopende initiatieven ontplooid in de strijd tegen corruptie, zowel door donorinstanties (bijvoorbeeld OESO en IMF) als door nationale leiders (Van Hulten, 2002). Veel van deze initiatieven hebben een centralistische of top-down-benadering gemeen, zoals hervormingen van het overheidsapparaat, de herziening van anti-corruptiewetgeving, of de installering van een anti-corruptiebureau.

Een groeiend aantal donorinstanties is na 1995 begonnen met het combineren van deze top-down-benadering met het stimuleren van maatschappelijke participatie in de strijd tegen corruptie, de zogenaamde *bottom-up*-benadering. Een programma dat veel navolging heeft gehad is het anti-corruptieprogramma van het World Bank Institute (WBI), het trainingsinstituut van de Wereldbank. In 1999 namen voor het eerst zeven Afrikaanse landen gelijktijdig deel aan dit programma: Benin, Ethiopië, Ghana, Kenya, Malawi, Tanzania en Uganda. Deze landen kennen een relatief hoge mate van corruptie (Transparency International, 2000). Deze blijkt vooral voor te komen in die delen van overheden waar ambtenaren intensief omgaan met burgers en bedrijven, zoals politie, douane, en openbare aanbestedingen. Het hoofddoel van het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank

is '[...] deelnemers uit ontwikkelingslanden voorzien van de instrumenten om een participatief en geïntegreerd nationaal actieplan op te zetten van institutionele hervormingen ter bestrijding van corruptie' (WBI, 1999). Hiermee wordt bedoeld op een nationaal anti-corruptie-beleidsplan dat brede steun ondervindt vanuit de maatschappij, en dat zowel politiek-bestuurlijke als maatschappelijke hervormingen omvat. Na het volgen van workshops over zowel top-down- als bottom-up-beleidsopties dienen de deelnemers in hun eigen land verder te lobbyen voor nadere agenda- en besluitvorming, ondersteund door nog enkele videoconferenties met de Wereldbank. Figuur 2 vat de insteek van het anti-corruptieprogramma over de verschillende fasen samen.

Figuur 2 Het Wereldbankprogramma in fasen



De programmatheorie: bottom-up

Het bottom-up-deel van de programmatheorie uit zich vooral in de aanpak van het programma zelf: het stimuleren van anti-corruptie-beleid via deelnemers in workshops. De overkoepelende bottom-up-beleidsveronderstelling is dat het maatschappelijke middenveld en het publieke bewustzijn een cruciale rol spelen in de strijd tegen corruptie. Maatschappelijke groepen moeten dus kunnen deelnemen aan het nationale debat.

In het Wereldbankprogramma worden anti-corruptiehervormingen in de deelnemende landen gestimuleerd via 'change agents'. Dit zijn groepen mensen die hun land vertegenwoordigen in speciaal ontworpen anti-corruptiewerkshops te Washington DC. De groepen deelnemers zijn divers samengesteld, onder meer uit vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties en de media, juristen, topambtenaren en hoofden van anti-corruptiebureaus. De workshops worden ten eerste geacht het inzicht en bewustzijn van de deelnemers omtrent corruptie te vergroten (Leeuw en van Gils, 1999). Daarnaast

bestaat de opvatting dat alleen met kennis van de oorzaken en gevolgen van corruptie concrete en uitvoerbare institutionele hervormingen kunnen worden opgezet (WBI, 1999). Om deze reden wordt het gebruik van 'diagnostische corruptie-surveys' in de workshops aangemoedigd.

De workshops zijn gebaseerd op de veronderstelling van 'ownership': de gedachte dat ontwikkelingsbeleid het meest effectief is als nationale beleidsmakers het maken en uitvoeren, en niet de internationale gemeenschap. Deelnemers uit het land in kwestie krijgen daarom een 'gereedchapskist' van beproefde beleidsopties. Zij stellen daaruit zelf het meest toepasselijke anti-corruptiebeleid samen (WBI, 1999). Deze gereedchapskist bevat zowel bottom-up-beleidsopties zoals de verdere versterking van het maatschappelijke middenveld en de media, als top-down-beleidsopties (zie tabel 1).

Verondersteld wordt dat de workshops bijdragen aan de ontwikkeling van netwerken tussen politici, ambtenaren en het maatschappelijke middenveld in de deelnemende landen. De workshops zijn daarmee een instrument voor het creëren van vertrouwen en sociaal kapitaal. De veronderstelling is voorts dat de deze workshop-effecten 'uitwaaiëren' naar de rest van de maatschappij, waardoor ook het algemene bewustzijn van het belang van corruptiebestrijding toeneemt (Leeuw en Van Gils, 1999). Actieve media en democratische vrijheden zijn daarbij van belang.

Ten slotte wordt een breed nationaal debat over de prioriteiten en volgorde van anti-corruptiehervormingen cruciaal geacht (Kaufmann, 1998, p. 147). Het raamwerk voor deze hervormingen wordt gevormd door zogenoemde 'pilaren van integriteit': de instituties regering, parlement, het maatschappelijke middenveld, de media, de rechterlijke macht en het anti-corruptiebureau (Pope, 1996). Al deze instituties dienen bij het anti-corruptiebeleid te worden betrokken; zonodig als object van hervormingen. In het hervormingsdebat wordt het bestaan van 'politieke wil' tot hervormingen onder bestuurlijke leiders van groot belang geacht (Kpundeh, 1997).

Tabel 1 'Gereedschapskist' van hervormingen in het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank (1999)

Prioriteitsgebieden	Beleidsopties
BOTTOM-UP: diagnostiek en coalitievorming	
Terrein 1. Politieke wil	Methoden van coalitievorming Het stimuleren van politieke wil Wat te doen wanneer de politieke wil ontbreekt
Terrein 2. Corruptiediagnostiek en het gebruik ervan	Instrumenten voor diagnostiek en het creëren van bewustzijn Het creëren van bewustzijn
Terrein 3. Het betrekken van belangengroepen bij de besluitvorming	Maatschappelijk middenveld Bedrijfsleven Parlement Media
Terrein 4. Anti-corruptiebureaus	Specificering van de rol van het bureau Wie runt het bureau (bijvoorbeeld regering, of onafhankelijk)
TOP DOWN: politiek-bestuurlijke hervormingen	
Terrein 5. Wettelijk kader	Adequaat raamwerk van anti-corruptie wet- en regelgeving Onafhankelijke wettelijke en rechterlijke instanties Openbare klachtenprocedures
Terrein 6. Financieel management	Budgettaire controle Toegankelijk en eerlijk openbaar aankoopbeleid Transparantie en berekenbaarheid in openbaar aankoopbeleid
Terrein 7. Bureaucratische hervormingen	Privatisering Decentralisatie Aanstellingen en promoties op basis van verdienste Prestatiebeloning Gedragcodes Klantgerichtheid
Terrein 8. Douanehervormingen	Computerisering Wegnemen van tarieven Transparantie en monitoring

Bron: World Bank Institute (1999, p. 7-10)

De programmatheorie: top-down

Top-down-hervormingen dienen te volgen op bottom-up-processen, dat wil zeggen nadat brede steun voor anti-corruptiebeleid is vergaard. Hierdoor wordt de kans op de uitvoering ervan groter geschat. In het top-down-deel van de programmatheorie wordt het analytische begrip van corruptie benadrukt: corruptie is uiteindelijk een symptoom van zwakke instituties en zwak beleid. Bestuurlijke, wettelijke of rechterlijke hervormingen dienen daarop een antwoord te zijn (Kaufmann, 1998, p. 146). In de workshops komen daarom verschillende top-down-beleidsopties aan bod, zoals verscherpte controles op het overheidsbudget of privatisering en decentralisatie. Deze ontleent de Wereldbank aan bestaande politiek-economische inzichten en ervaringskennis (Transparency International, 2000). De top-down-beleidsopties maken deel uit van de eerder genoemde gereedschapskist, die is ingedeeld in zogenaamde prioriteitsgebieden van anti-corruptiebeleid.

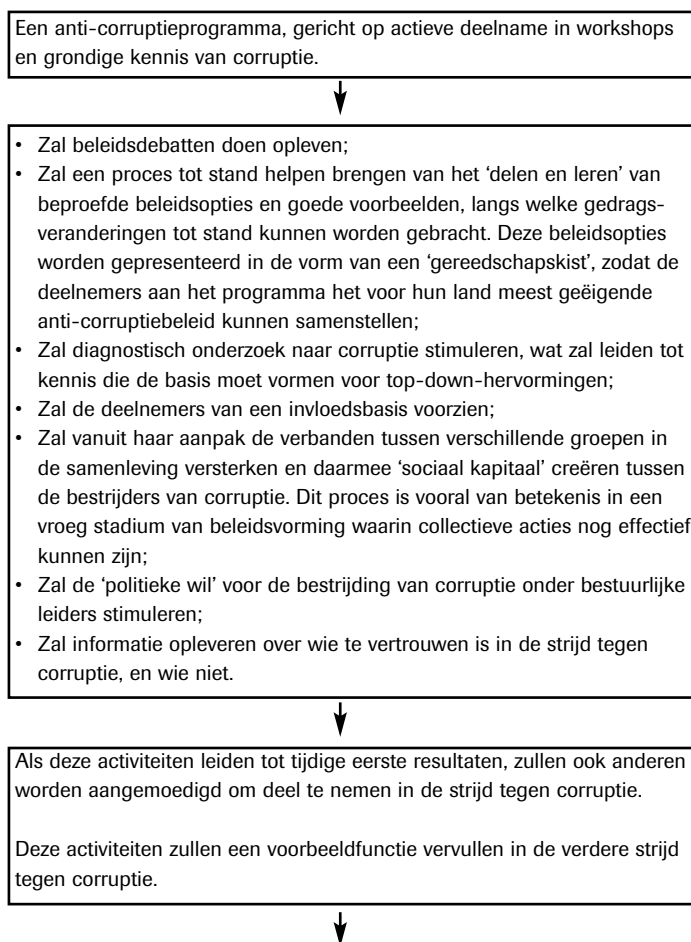
Corruptie wordt binnen de Wereldbank veelal als een 'principaal-agent'-probleem beschouwd (zie Rose-Ackerman, 1978; Bowles, 2000). Corruptie ontstaat daar waar de baten van de agent de kosten van het afwijken van zijn principaal overstijgen. Politici zijn de agenten van het publiek (principaal) en ambtenaren zijn op hun beurt de agenten van politici. Om corruptie effectief te bestrijden, wil de Wereldbank de mogelijkheden van agenten (ambtenaren, politici) om af te wijken minimaliseren (WBI, 1998; Klein Haarhuis, 2004).¹ Ten eerste moeten de beschikbare bronnen onder controle van ambtenaren en politici worden teruggedrongen door economische deregulering op het nationale niveau, zoals markt- en handelsliberalisering. Ten tweede dienen de monopoliepositie en de informatievoorsprong van ambtenaren in de publieke dienst verkleind te worden. Dit kan via de toedeling van dezelfde taken aan verschillende ambtenaren of bureaus (competitie), of via het intensiever monitoren van de publieke dienst. Ten derde dient corruptie onaantrekkelijk te worden gemaakt via een goed functionerend sanctiesysteem (Becker en Stigler, 1974). Aanbevolen maatregelen zijn onder meer: strakkere regels, en een niet van de regering afhankelijke rechterlijke macht. Ten vierde dienen maatregelen op het politieke niveau om politici beter te kunnen afrekenen op hun daden. Bij verhoogde politieke competitie kan een corrupte politicus name-

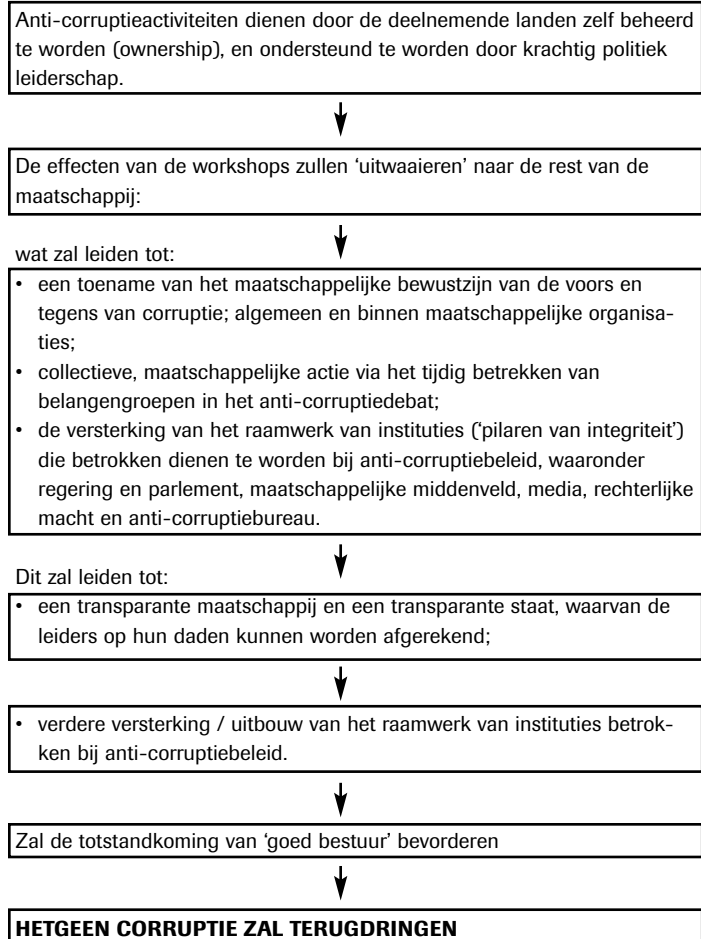
¹ Hier wordt verwezen naar de nog te publiceren dissertatie van C. Klein Haarhuis (2004).

lijk worden verslagen door een tegenkandidaat met een schone lei. Via de uitbreiding van politieke rechten van burgers en organisaties kan het aanbod van tegenkandidaten alsook een democratisch verkiezingsproces worden bevorderd (Freedom House, 2000). Deze politieke hervormingen bevinden zich op het snijvlak van bottom-up en top-down.

De complete theorie of logica achter het Wereldbankprogramma is nog eens samengevat in figuur 3. Deze figuur weerspiegelt het stelsel van opvattingen van de bedenkers van het programma, aan welke de hierboven genoemde bottom-up- en top-down-assumpties zijn ontleend.

Figuur 3 De theorie achter het Wereldbankprogramma





De programmatheorie beoordeeld op haar wetenschappelijke validiteit

Bottom-up

Een deel van de bottom-up-beleidsveronderstellingen van het oorspronkelijke programma wordt ondersteund door bestaande wetenschappelijke inzichten. Vooral de assumpties dat workshops sociale contacten en vertrouwen tussen de workshopdeelnemers genereren

en leerprocessen stimuleren, zijn wetenschappelijk valide bevonden. Voor een uitgebreidere bespreking wordt verwezen naar eerdere evaluaties van Leeuw en Van Gils (1999) en Klein Haarhuis en Leeuw (2002).

De validiteit van de overkoepelende assumptie dat het maatschappelijke middenveld cruciaal is voor corruptiebestrijding, is sterk afhankelijk van de *context* waarin deze wordt toegepast. Zo stelde Khan (1997) vast dat in de minst ontwikkelde landen maatschappelijke organisaties vaak diep geworteld zijn in 'structuren van herverdeling' (lees: corruptie). Versterking van het maatschappelijke middenveld is daarom lang niet altijd effectief, laat staan op de korte termijn. Voorts blijft het onduidelijk *hoe* via workshops voor een kleine groep deelnemers een breed maatschappelijk bewustzijn wordt gegenereerd, laat staan in landen waar de communicatiestructuur (kranten, radio/tv) gebrekkig is.

Ten slotte is de overgang van het bewustzijn van corruptie naar daadwerkelijke actie onduidelijk. Zo betekent de verspreiding van bevindingen van corruptieonderzoek nog geen maatschappijbrede collectieve actie. Sociale wetenschappers wezen eerder op de discrepantie tussen attitudes en cognities enerzijds, en gedrag anderzijds (Oxfam, 1995, p. 12; Rogers, 1992, p. 136). Maatschappijbrede actie is extra problematisch in ontwikkelingslanden waar burgerlijke en politieke vrijheden in de praktijk beperkt zijn, ook al liggen ze wettelijk vast (Klein Haarhuis en Leeuw, 2002). Het is uiterst onzeker of deelnemers aan de strijd tegen corruptie hier rechtsbescherming kunnen verwachten.

Top-down

De steun vanuit academische hoek voor top-down-benaderingen blijkt sterk afhankelijk te zijn van de *context* waarin ze worden geïmplementeerd. Zo sorteren financiële controles op de overheidsuitgaven geen effect als de geconstateerde corruptie in de praktijk toch niet kan worden vervolgd, of als alle lagen van de bureaucratie 'geïnfecteerd' zijn (OED, 2000).

Een democratisch systeem, waarin politici via eerlijke verkiezingen kunnen worden afgerekend op hun gedrag, wordt veelal als een rem op corruptie beschouwd (Rose-Ackerman, 1978, 1999; Schleifer en Vishny, 1993). In de praktijk blijkt dit echter alleen op te gaan voor democratieën die langer dan vier achtereenvolgende decennia hebben bestaan. Treisman (2000, p. 433) en Brunetti en Weder (1998)

stellen daarnaast vast dat een vrije en actieve pers 'slecht nieuws' betekent voor corruptie.

Bij economische deregulering is er sprake van een drempel­effect: alleen een radicale afschaffing van importbeperkingen kan leiden tot minder corruptie (Treisman, 2000, p. 435). Decentralisatie wordt vaak geassocieerd met minder corruptie vanwege de grotere mogelijke controle op ambtenaren dankzij nabijheid en kleinschaligheid (Huther and Shah, 1998). Echter, decentralisatie is niet altijd effectief, omdat beperkingen op het decentrale niveau de kansen op misbruik op het centrale niveau kunnen vergroten, wat kan resulteren in een grotere vraag naar steekpenningen (Treisman, 2000). Voorts lijkt een onafhankelijke rechterlijke macht corruptie te drukken; niettemin wordt de causaliteit van deze relatie betwist (Graf Lambsdorff, 1999).

Van een klein deel van het top-down anti-corruptiebeleid zijn de praktijk­effecten tot dusverre niet bekend. Een voorbeeld is de vaak bepleite verheldering en stroomlijning van anti-corruptiewetgeving. Ten slotte wijkt de empirische steun voor top-down-benaderingen soms in grote mate af van de theoretische verwachtingen. Zo kan het instellen van toezichthoudende organen onbedoelde effecten hebben. Corruptie kan bijvoorbeeld verschuiven naar de toezichthouder, die tegen betaling wel een oogje wil dichtknippen (Bowles, 2000).

Conclusies

Teneinde de herformulering van onderliggende programmatheorieën transparant te maken, dient aandacht te worden besteed aan methoden van reconstructie en beoordeling. In dit artikel zijn twee methoden beschreven. De eerste methode (de beleidswetenschappelijke benadering) houdt in hoge mate verband met de meest gehanteerde evaluatiemethodologie en kan worden beschouwd als een nadere uitwerking van de wijze waarop Rossi e.a. (1999) programmatheorieën verwoorden en beoordelen. Deze methode is gericht op vraaggesprekken, documenten en argumentatieve analyse. De tweede methode (de strategische benadering) draait om strategische beoordeling, groepsdynamiek en dialoog.

De eerste, beleidswetenschappelijke benadering is vervolgens toegepast op het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank. De toetsing van de theorie achter dit programma aan de hand van bestaande theoretische en empirische literatuur blijkt veel voordelen te hebben.

De methode levert informatie op over de sterktes en zwaktes van de programmatheorie, zonder dat daarvoor een empirisch onderzoek nodig is. Hierdoor kan een organisatie zoals de Wereldbank snel 'leren', en tijdig aanpassingen doen. Daarnaast kan met de methode de focus van empirisch vervolgonderzoek worden aangescherpt. Een mogelijk nadeel van de methode is de arbeidsintensiviteit van de reconstructie en de toetsing.

Contextspecifieke bestuurscondities en de mate van of type corruptie in een land bepalen in grote mate of het anti-corruptiebeleid van landen die deelnemen aan het Wereldbankprogramma effectief zal zijn. De Wereldbank werkt momenteel aan een instrument om de relevantie van anti-corruptiebeleid tot contextspecifieke condities te beoordelen (OED, 2000). Aan de hand hiervan zou de Wereldbank deelnemende ontwikkelingslanden meer kunnen bijstaan in het selecteren van toepasselijke beleidsopties uit de voornoemde 'gereedchapskist'. Daarnaast is gevonden dat 'uitwaaiër-effecten' van de workshops problematisch kunnen zijn, en dat maatschappelijke bewustwording nog niet automatisch 'collectieve actie' tegen corruptie inhoudt. Deze eerste toetsing van de programmatheorie geeft nog geen uitsluitend over de vraag, in hoeverre het Wereldbankprogramma daadwerkelijk is geïmplementeerd in de zeven in 1999 deelnemende Afrikaanse landen. Door middel van empirisch onderzoek is nagegaan, in hoeverre de in het programma geopperde beleidsopties zijn opgenomen in nationale beleidsplannen. Hierbij is gefocust op de gevoerde maatschappelijke debatten en collectieve besluitvorming. Daarbij is beoordeeld in hoeverre de hierboven voorspelde problemen van 'uitwaaiëring' en de overgang van bewustzijn naar 'collectieve actie' aanwezig bleken. Bovendien is nagegaan in hoeverre de besluitvorming is beïnvloed door de politiek-bestuurlijke *context* van de deelnemende landen, zoals de mate van politieke en burgerlijke vrijheden, en de afhankelijkheid van buitenlandse hulp. Voor de bevindingen van dit empirische onderzoek wordt verwezen naar de nog te publiceren dissertatie van C. Klein Haarhuis (2004).

Literatuur

- Becker, G., G. Stigler**
Law enforcement, Malfeasance and compensation of enforcers
 Journal of legal studies, nr. 3, 1974, p. 1-19
- Bowles, R.**
Corruption
 In: B. Bouckaert en G. de Geert (red.), *Encyclopedia of law and economics*,
 Cheltenham, the economics of crime and litigation, 5e jrg., 2000
- Brunetti, A., B. Weder**
A free press is bad news for corruption
 Basel, Universität Basel, Discussion Paper nr. 9809, 1998
- Eden, C., J.C. Spender (red.)**
Managerial and organizational cognition; theory, methods, and research
 London, Sage, 1998
- Freedom House**
Freedom in the World Index 1999-2000
<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/countryratings/>
- Graf Lambsdorff, J.**
Corruption in empirical research; a review
 Berlin, Transparency, Transparency International Working Paper, 1999
www.gwdg.de/~uwwv/Research_area/Lambsdorff
- Hoogerwerf, A.**
Beleid berust op veronderstellingen; de beleidstheorie
 Acta politica, 19e jrg., 1978, p. 493-531
- Hulten, M. van**
Corruptie; onbekend, onbemand, alomtegenwoordig
 Amsterdam, Boom, 2002
- Huther, J., A. Shah**
A simple measure of good governance and its application to the debate on the appropriate level of fiscal decentralisation
 Washington DC, World Bank, Policy Research Working Paper 1894- March, 1998
- Jackson, M.C.**
Assumptional analysis
 Systems Practice, 14e jrg., 1989, p. 11-28
- Johnston, M.**
The search for definitions; the vitality of politics and the issue of corruption
 International social science journal, 149e jrg, 1996, p. 321-336
- Kaufmann, D.**
Anti-corruption strategies, starting afresh?
 In: R. Stapenhurst, S.J. Kpundeh (red.), *Curbing corruption; toward a model of building national integrity*
 Washington DC, EDI Development Studies, 1998

- Keefer, P., S. Knack**
Institutions and economic performance; cross-country tests using alternative institutional measures
Economics and politics, nr. 7, 1995, p. 207-227
- Khan, M.Q.**
The role of civil society and patron-client networks in the analysis of corruption
In: UNDP, *Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries*
New York, UNDP, 1997
- Klein Haarhuis, C.M.**
The implementation of the World Bank anti-corruption program in seven African countries
(werktitel)
2004 (verwacht, diss.)
- Klein Haarhuis, C.M., F.L. Leeuw**
Corruptiebestrijding: een evaluatie van bottom-up en top-down benaderingen
Bestuurskunde, 4e jrg., nr. 11, 2002, p. 177-186
- Kpundeh, S.**
Political will in fighting corruption
In: *Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries*
New York, UNDP, 1997, p. 91-110
- Krueger, A.O.**
The political economic of the rent-seeking society
The American economic review, 64e jrg., nr. 3, 1974, p. 291-303
- Leeuw, F.L.**
Policy theories, knowledge utilization, and evaluation
Knowledge and policy, nr. 4, 1991, p. 73-92
- Leeuw, F.L., G.H.C. van Gils**
Evaluating anti-corruption initiatives; underlying logic and mid-term impact of a World Bank Program
Evaluation, nr. 5, 1999, p. 194-219
- Mannheim, K.**
Man and society in an age of reconstruction; studies in modern social structure
New York, 1935/1967
- Mason, I., I. Mitroff**
Challenging strategic planning assumptions
New York, 1981
- Mauro P.**
The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure; a cross-country analysis
IMF, Washington, DC, 1994
- Operations Evaluation Department (OED)**
Framework note: anti-corruption policies and programs; a framework for evaluation
Washington DC, World Bank, unpublished document, 2000
- Oxfam, Eade, D., S. Williams**
Oxfam handbook of development and relief (Vol. 1)
Oxfam publication UK and Ireland, 1995
- Pawson, R.**
Does Megan's Law work? A theory-driven systematic review
Londen, Queen Mary University

- of London, ESCR UK Centre for Evidence Based Policy and Practice Working Paper 8, 1996
- Pawson, R., N. Tilley**
Realistic evaluation
London, 1997
- Pope J. (red.)**
National integrity systems; the TI source book
Berlin, Transparency International, 1996
- Rogers, A.**
Adults learning for development
Paper, Cassell Educational Limited and Education for Development, 1992
- Rogers, P.J., T.A. Hacsí e.a. (red.)**
Program theory evaluation: practice, promise and problems; new directions in evaluation
San Francisco CA, 87e jrg., 2000a, p. 5-17
- Rogers, P.J., T.A. Hacsí e.a. (red.)**
Program theory in evaluation: Challenges and opportunities; new directions in evaluation
San Francisco CA, Jossey-Bass, 87e jrg., 2000b
- Rose-Ackerman, S.**
Corruption; a study in political economy
New York, 1978
- Rose-Ackerman, S.**
Corruption and government; causes, consequences and reform
Cambridge, 1999
- Rossi, P., H. Freeman e.a.**
Evaluation; a systematic approach
Thousand Oaks CA, 1999
- Schleifer A., R. Vishny**
Corruption
Quarterly journal of economics 108, issue 3, nr. 434, 1993, p. 599-617
- Suthers, D.D., E.E. Toth e.a.**
An integrated approach to implementing collaborative inquiry in the classroom
In: R. Hall, N. Miyake e.a. (red.), *Proceedings of CSCL97; the Second International Conference on Computer Support for Collaborative Learning*
Toronto, 1997, p. 272-279
- Tilley, N.**
Evaluation and evidence-(mis)led policy
Evaluation journal of Australasia, nr. 11, 1999, p. 48-64
- Toulmin, S.**
The uses of argument
Cambridge, 1958
- Transparency International**
Corruption Perceptions Index, 2000
<http://www.transparency.de/cpi.index.html>
- Treisman, D.**
The causes of corruption; a cross-national study
Journal of public economics, 76e jrg., 2000, p. 399-457

Van der Heijden, K., C. Eden

The theory and praxis of reflective learning in strategy making

In: C. Eden, J.-C. Spender (red.), *Managerial and organizational-cognition; theory, methods and research*, London, 1998,

p. 58-76

Vedung, E.

Public policy and program evaluation

New Brunswick & London, 1998

Weick, K.E., M.G. Bougon

Organizations as cognitive maps; charting ways to succes and failure

In: H.P. Sims e.a. (red.), *The thinking organization; dynamics of organizational and social cognition*, San Francisco CA, 1986

World Bank

Anti-corruption core program
Washington DC, 1999