

Van de Walle, Steven & Kampen, Jarl K. (2003). **Ambtenaren zijn lui! Een poging tot verklaring van stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten.** In: *Burger, Bestuur en Beleid: tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, jg. 1, nr. 0, 2003, pp. 23-38.

AMBTENAREN ZIJN LUI!

EEN POGING TOT VERKLARING VAN STEREOTYPE BEELDEN OVER AMBTENAREN EN OVERHEIDSDIENSTEN

Steven Van de Walle & Jarl K. Kampen

Onderzoekers, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven

ABSTRACT

Burgers hebben vaak een vrij negatief beeld over ambtenaren en overheidsdiensten in het algemeen, terwijl deze burger vaak tegelijkertijd vrij positief is over bepaalde specifieke overheidsdiensten. Stereotype theorie kan dit verschil deels verklaren. De context waarin een burger naar zijn of haar mening wordt gevraagd, bepaalt of deze mening een weerspiegeling van de objectieve kwaliteit van een overheidsdienst dan wel van een stereotypisch beeld over de werking van overheidsdiensten zal zijn. Er worden tevens een aantal strategieën aangereikt om het beeld van ambtenaren en overheidsdiensten te verbeteren.

“Ne dites pas à ma mère que je suis fonctionnaire, elle croit que je travaille !”

Bovenstaande uitspraak is de titel van een boek van de Belg François Riche¹. Ze geeft, samen met de veelheid aan grappen die over ambtenaren en overheidsdiensten worden gemaakt, aan dat er blijkbaar een veralgemeende negatieve houding tegenover de overheid bestaat, die zich ondanks alle inspanningen die de laatste jaren werden geleverd om de kwaliteit van de overheidsdienstverlening te verhogen, bestendig weet.

In een opiniestuk in ‘De Morgen’ haalt SP-politicus Patrick Janssens het volgende voorval aan:

“Een oude Antwerpenaar sprak me aan over het plein waarnaar we samen stonden te kijken. Het plein was volledig vernieuwd en had er wellicht nooit beter uitgezien. Ook de sociale woningen aan de rand werden eindelijk grondig gerenoveerd. Toegegeven, de buurt had er lang op moeten wachten, maar de hele woonomgeving van de man werd in een nieuw kleedje gestoken. Het resultaat mocht er zijn. Toch was het betoog van de oude man één grote jammerklacht die hij uiteindelijk zelf kordaat samenvatte als volgt: ‘voor ons doen ze nooit niks’”²

Dit voorbeeld toont dat verwezenlijkingen van de overheid niet altijd een rol spelen bij de beoordeling van de overheid, of ook nog dat verwezenlijkingen van de overheid niet de enige factor zijn in deze beoordeling. Negatieve ervaringen met de overheid en overheidsdiensten gaan een eigen leven leiden en worden versterkt, en worden zo geleidelijk aan het referentiekader waarbinnen men zijn/haar mening over de overheid gaat vormen: percepties van de overheid worden op die manier gestuurd door theorieën en overtuigingen in plaats van door feiten³.

Een negatieve houding tegenover de overheid kan dan niet verklaard worden door naar persoonlijke negatieve attitudes van burgers tegenover de overheid te kijken, omdat het uitdrukken van deze negatieve attitude een vooroordeel, mode, of cultureel element is. Citrin zag reeds een ‘Zeitgeist’ die anti-politieke retoriek stimuleerde⁴. Wantrouwen wordt zo de basisattitude tegenover de overheid en er bestaat een zekere sociale druk om zich aan deze basisattitude te conformeren. Het algemene beeld van de overheidsdiensten is negatief, en dus wordt er door mensen in je omgeving ook verwacht dat je je hieraan conformeert. Sztompka gebruikt de term ‘cultuur van wantrouwen’:

“When a culture of trust- or culture of distrust- appears, the people are constrained to exhibit trust or distrust in all their dealings, independent of individual convictions, and departures from such a cultural demand meet with a variety of sanctions”⁵.

Deze cultuur van wantrouwen zorgt ervoor dat burgers negatief staan tegenover overheidsdiensten, niet omwille van de manier waarop deze diensten werken, maar enkel en alleen omdat het overheidsdiensten zijn. Er wordt uitgegaan van het feit dat er blijkbaar een soort van “culture of distrust”⁶, een “ritualistic negativism” heerst⁷. Goodsell stelt ten aanzien van de houding van de

¹ Riche, F. (1992). *Ne Dites Pas a Ma Mere Que Je Suis Fonctionnaire, Elle Croit Que Je Travaille*. Bruxelles: Editions Labor.

² Janssens, Patrick. 12 Sep 2000. "Voor Ons Doen Ze Nooit Niks." *De Morgen*, p. 29.

³ Augoustinos, M. & Walker, I. (1996). *Social Cognition: an Integrated Introduction*. London: Sage.

⁴ Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, 68, (3): 973-88.

⁵ Sztompka, P. (1996). Trust and emerging democracy: Lessons from Poland. *International Sociology*, 11, (1): 37-62.

⁶ Ibid.

⁷ Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, 68, (3), 973-88.

Amerikanen t.o.v. hun administratie, dat “Americans have worked themselves into a state of believing – at a generalised level of conceptualization- that their government does not perform”⁸, en hij spreekt in dezelfde context eveneens over een *cultural image of bureaucracy*. Fox beschrijft het als volgt:

“Damn-gummint [damn government] is a conflated aggregation, the illogical and shifting mingling of perceptions, symbols, examples, and nonsequitur inferences. Consider that every customer has had a bad experience with some private enterprise. But ‘damn-bidness’ [business] is not a conflated aggregation in high circulation”⁹.

Ott en Shafritz stellen in hun studie naar *organizational incompetence* –hier breiden we dit uit tot slechte prestaties van de overheidsdiensten- dat we een duidelijk onderscheid kunnen, en moeten, maken tussen incompetentie als een sociaal construct en incompetentie als een ‘objectieve realiteit’¹⁰. De opinie die burgers hebben over ambtenaren, overheidsdiensten en ‘de overheid’ is daarom een samengaan van een evaluatieve component (hoe evalueer ik mijn ervaringen) en van een sociaal construct (mijn reeds bestaande opvattingen beïnvloeden mijn evaluatie). Een dergelijke benadering heeft belangrijke repercussies voor de modernisering van overheidsdiensten. Deze modernisering gaat uit van de veronderstelling dat beter werkende overheidsdiensten tot een positiever beeld van deze administraties zullen leiden. Het verband kan echter ook worden omgekeerd: *het is de bestaande beeldvorming over ambtenaren en overheidsdiensten die de evaluatie van de werking van de overheidsdiensten beïnvloedt*¹¹.

Onze basisstelling is dat een deel van de beeldvorming over ambtenaren en overheidsdiensten aan de hand van de theorievorming rond stereotypen kan worden verklaard. We gaan dan ook dieper in op deze theorieën. Vervolgens illustreren we hoe deze stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten concreet tot uiting komen. We bespreken achtereenvolgens stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten. Ook de vaak gemaakte tegenstelling tussen de werking van de private en de publieke sector komt aan bod.

In een volgende deel identificeren we vier redenen waarom dergelijke stereotype beelden zich ondanks alle kwaliteitsverbeteringen in de openbare sector bestendig weten. De belangrijkste verklaring gingen we zoeken bij de communicatiewetenschap en de sociologie, en benadert het stereotype beeld als een sociale norm, waardoor mensen er als het ware toe worden aangezet zich te conformeren aan de heersende beeldvorming. Ook de manier waarop de media, politici, en ambtenaren zelf over de werking van de administratie en over ambtenaren praten komt aan bod.

Op basis van onze observaties en verklaringen zullen we trachten twee remedies naar voor te schuiven om de invloed van stereotype beelden op de evaluatie van overheidsdiensten en ambtenaren terug te dringen, en zodoende een ‘waarheidsgetrouwe’ evaluatie van de werking van

⁸ Goodsell, C. T. (1985). *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*. 2nd ed. Chatham: Chatham House Publishers Inc., p. 144 & 131

⁹ Fox, C. J. (1996). Reinventing government as postmodern symbolic politics. *Public Administration Review*, 56, (3): 256-62.

¹⁰ Ott, J. S. & Shafritz, J. M. (1994). Toward a definition of organizational incompetence: a neglected variable in organization theory. *Public Administration Review*, 54, (4): 370-377.

¹¹ Van de Walle, S. (2003, forthcoming). Context-specific images of the archetypical bureaucrat: persistence and diffusion of the bureaucracy stereotype. *Public Voices*; Van de Walle, S. & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: the problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26, (8-9): 891-913.

overheidsdiensten te bevorderen. Tenslotte geven we aan hoe de beeldvorming over ambtenaren en overheidsdiensten verder onderzocht kan worden.

1. DE STEREOTYPE THEORIE

Eén van de grondleggers van de theorievorming rond stereotypering is Gordon Allport. Hoewel het meeste onderzoek rond stereotypes zich richt op etnische minderheden, is het algemene kader hier toch ook bruikbaar. Een stereotype heeft twee kenmerken: er dient een gunstige of ongunstige attitude aanwezig te zijn, en deze dient te zijn verbonden aan een opvatting die wordt veralgemeend¹². Veralgemeening houdt in dat mensen steeds verwijzen naar groepen of structuren als zgn. out-groups, en niet naar specifieke personen of instellingen. Wanneer men dan wordt geconfronteerd met een feit dat ingaat tegen het heersende stereotype, dan is het niet nodig het stereotype bij te stellen, maar volstaat het deze afwijking toe te schrijven aan die specifieke persoon of instelling¹³.

Allport, de grondlegger van het onderzoek naar stereotypen, stelt dat twee zaken duidelijk moeten onderscheiden worden: een stereotype is een negatief, overgegeneraliseerd oordeel; de vraag of een bepaald stereotype dan wordt afgekeurd in een bepaalde cultuur staat daar geheel los van¹⁴. Een normatieve benadering van het begrip stereotype zou stellen dat stereotypen opvattingen zijn die worden afgekeurd op basis van de heersende normen. Een stereotype is dan een afwijking van de heersende norm.

Toch blijft het onderscheid tussen stereotypen en sociale normen erg onduidelijk. Een stereotype kan heel wijd verspreid zijn. In die zin kan zelf gezegd worden dat het stereotype de sociale norm *is*. Hoewel stereotypen een zekere functionele betekenis hebben voor diegenen die ze hebben, is het gebruik ervan ook een gevolg van conformering met heersende normen¹⁵. Vooral het recentere onderzoek naar stereotypen verlaat de eerder cognitieve verklaringen van stereotypering¹⁶: *“Stereotypes do not simply exist in individuals’ heads. They are socially and discursively constructed in the course of everyday communication, and, once objectified, assume an independent and sometimes prescriptive reality. It is naive to argue that stereotypes are simply a by-product of the cognitive need to simplify reality.”*¹⁷

Het is op deze laatste dimensie dat we zullen ingaan. We zullen de stereotypen ‘de overheid werkt slecht’, ‘ambtenaren zijn lui’ enz. hier benaderen als een sociale norm, en zullen ingaan op de manieren waarop deze sociale norm tot uitdrukking komt (en waarom we deze ‘norm’ dan als een stereotype moeten zien), en vooral hoe deze zich verspreidt en bestendigd weet.

¹² Allport, G. W. (1958). *The Nature of Prejudice*. New York: Doubleday.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid

¹⁶ Hinton, P. R. (2000). *Stereotypes: Cognition and Culture*. Hove: Psychology Press.

¹⁷ Augoustinos, M. & Walker, I. (1996). *Social Cognition: an Integrated Introduction*. London: Sage., p. 122

2. OVERHEID EN STEREOTYPE: OBSERVATIES

2.1 Wanneer ambtenaren bureaucraten worden

Wanneer de term ‘bureaucraat’ wordt gebruikt om ambtenaren aan te duiden, dan duidt deze niet op de ‘bureaucratie’ als een efficiënt systeem voor het organiseren van het overheidsapparaat¹⁸. Zelfs ‘ambtenaar’ draagt die negatieve klank in zich. Ambtenaren zijn lui, of heten dan toch tenminste risicovermijdend te zijn¹⁹. Fortuyn plaatst in zijn “Een toekomst zonder ambtenaren” de ambtenaar tegenover de gemotiveerde werknemer²⁰. Wanneer de ‘ambtenaar’ dan toch initiatief blijkt te nemen, dan kan het niet anders, zoals de ‘public choice’ benadering dit stelt, dan dat dit is ingegeven vanuit eigenbelang of vanuit de wens budgetten en prestige van de eigen administratie veilig te stellen of te verhogen²¹. Vlaamse minister-president Patrick Dewael beschrijft het als volgt:

Veel burgers staan vandaag uitermate negatief of onverschillig tegenover de overheid. Het is bon ton om ambtenaren te vergelijken met profiteurs en luiwammesen. Veel gebruikers en klanten van overheidsdiensten geven ongenueanceerde kritiek op alles wat de overheid organiseert en ondersteunt. Flikken zijn achterlijk, postbodes traag, loketbedienden knorrig, leerkrachten ongemotiveerd en controleurs op de tram en trein bullebakken²²

Dit is een thema dat niet alleen het dagelijkse woordgebruik heeft doordrongen. Ook de talloze grappen over ambtenaren en de wijdverspreidheid van het thema in de literatuur tonen de algemeenheid van dit beeld aan. Beck Jørgensen analyseerde romans waarin de relatie tussen burger en overheid centraal staat (b.v. ‘Het slot’ van Kafka)²³. Zijn analyse toonde aan dat wanneer deze romans -of de personages erin- het hebben over de vervreemding tussen overheid en administratie, zij nooit verwijzen naar concrete activiteiten, maar naar (vermeende en gepercipieerde) doelstellingen, gevolgen en contexten van deze administratie.

2.2 ‘Dat meiske kan er toch ook niets aan doen, ’t is in Brussel dat ze dwarsliggen’

Als het object van evaluatie specifieker wordt, dan wordt de tevredenheid hoger²⁴. Dit houdt in dat ‘ambtenaar’ een ongunstige beoordeling zal meekrijgen, terwijl de eigen postbode of de loketbediende op het gemeentehuis positiever zal worden beoordeeld. Een mooie illustratie hiervan vinden we bij de vertrouwensmetingen in de verkiezingsonderzoeken van het ISPO en deze in de jaarlijkse survey van de Administratie Planning en Statistiek. Hoewel de context (verkiezingsonderzoek vs. algemene survey) en de vraagvolgorde (samenstelling van de lijst instellingen) verschillend is, menen we de data toch te mogen vergelijken, aangezien bij de instellingen die in beide soorten surveys worden bevraagd de tendensen vergelijkbaar zijn. Een verschil tussen beide surveys bestaat echter in de wijze waarop overheidsadministraties worden

¹⁸ Weber, M. (1922). *Wirtschaft Und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.

¹⁹ Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*(17): 560-568.

²⁰ Fortuyn, W. S. P. (1991). *Een Toekomst Zonder Ambtenaren*. 's-Gravenhage: Centrum voor arbeidsverhoudingen en overheidsperoneel. p. 27.

²¹ Dunleavy, P. (1992). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

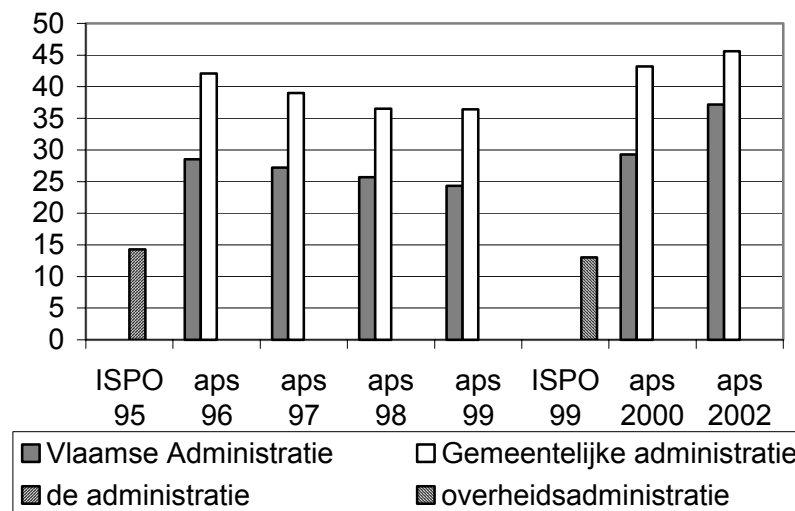
²² Dewael, P. (2001). *Wederzijds Respect: De Gevaren Van Het Blok*. Antwerpen: Hautekiet, p. 110

²³ Beck Jørgensen, T. (1994). The Giaconda Smile of Authorities: An Essay of Fictional Pictures of Public Administration and Citizens. In: *Good Novels, Better Management. Reading Organizational Realities*, eds. Barbara Czarniawska-Jourges and Pierre Guillet de Monthoux. Chur: Harwood academic publishers. pp. 267-303.

²⁴ Dinsdale, G. & Marson, B. D. (1999). *Citizen/client surveys: Dispelling myths and redrawing maps*. Canadian Centre for Management Development.

bevraagd: de APS survey stelt een vraag naar het vertrouwen in de *gemeentelijke administratie* en de *Vlaamse administratie* (in 97, 98, 99, 2000 en 2002); de ISPO survey vraagt naar het vertrouwen in de *administratie* (95) en in de *overheidsadministratie* (99). Wanneer we categorieën 1 en 2 (zeer veel + veel) samennemen geeft dit het volgende resultaat:

Figuur 1: Vertrouwen in administraties



Administratie en *overheidsadministratie* krijgen aanzienlijk minder vertrouwen dan de *Vlaamse* en *gemeentelijke administraties*. De hoogte van het vertrouwen is sterk verschillend naargelang de abstractie van het begrip. Hoewel we rekening moeten houden met de verschillende context van de bevraging, lijken deze resultaten opnieuw onze stelling te bevestigen, namelijk dat een concrete, specifieke bevraging betere resultaten genereert dan een algemene bevraging.

In onze survey ‘Werken aan de Overheid’²⁵ vonden we een vrij negatieve beoordeling van de ambtenaar, maar een veel positievere van specifieke overheidsgerelateerde beroepen²⁶. Goodsell merkte een soortgelijk proces reeds eerder op in zijn boek ‘The Case for Bureaucracy’²⁷: Burgers hebben een negatieve houding t.a.v. de overheid als geheel, maar eens ‘overheid’ meer concreet wordt in surveys, dan verdwijnt deze negatieve houding. De vraag dient hier dus te zijn waarom een algemene bevraging een negatief beeld genereert (één dat aansluit bij de indruk die men zou kunnen krijgen wanneer men luistert naar gesprekken op café, de trein, ...) terwijl specifieke bevragingen meestal een positiever beeld opleveren²⁸.

²⁵ ‘Werken aan de Overheid’ is een reeks van drie surveys, waarvan 1 face-to-face en 2 per post, afgenomen in 2002 en 2003 bij meer dan 5000 Vlamingen. Ze worden afgenomen door het Instituut voor de Overheid in opdracht van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

²⁶ Van de Walle S., Kampen J.K., Bouckaert G, Maddens B. (2003). Een staalkaart van het vertrouwen: het beeld van de ambtenaar bij de Vlaming en tevredenheid met overheidsdienstverlening. Vierde rapport ‘Burgergericht Besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid’. Instituut voor de Overheid.

²⁷ Goodsell, C. T. (1994). *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*. 3rd ed. Chatham: Chatham House Publishers Inc.

²⁸ Zie bij voorbeeld ook: Villoria, M. (2000). Bureaucracy on the silver screen: images of the public sector in the Spanish movies. *Public Voices*, 4, (2): 51-61.

Recent onderzoek naar de beeldvorming van leerkrachten toonde dat het beeld dat leeft bij de bevolking, wanneer er specifiek wordt naar gevraagd in een survey die specifiek over leerkrachten en onderwijs gaat, heel wat positiever is dan wat algemeen werd aangenomen²⁹. Bovendien blijkt uit de literatuur dat hoewel (Nederlandse) respondenten zelf een positief beeld hebben van de leerkracht, zij er ook van overtuigd zijn dat de maatschappij hun positief beeld niet deelt³⁰. Hibbing en Theiss-Morse noemen zoiets de Fenno paradox³¹: burgers staan positief t.a.v. specifieke parlementsleden (nl. het parlements lid waarvoor ze zelf hebben gekozen), maar staan negatief t.a.v. het parlement als geheel, terwijl dit toch ook zou kunnen gezien worden als de optelling van individuele parlementsleden³². De evaluatie van de overheid in zijn geheel is verschillend van de optelling van de beoordelingen van de afzonderlijke agentschappen die de overheid uitmaken³³. Deze vaststelling is zowat overal te maken: ouders beoordelen de school van hun kinderen als goed, terwijl ze sceptisch staan t.o.v. het onderwijssysteem³⁴.

Heeft dit te maken met het sterker doorwegen van sociale normen en stereotypes? Een stereotype krijgt geen kans om zich te laten gelden in heel concrete situaties, aangezien in deze situaties duidelijke raakpunten worden aangeboden om zich een oordeel te kunnen vormen. Hoe hoger het niveau waarop men gaat meten, hoe meer het gebruikte beoordelingscriterium aan zal sluiten bij het stereotiep beeld van de overheid. Hoe lager het niveau, hoe meer er gebruik zal worden gemaakt van specifieke criteria. In een algemene bevraging is het kader de sociale norm omdat er geen andere aanknopingspunten zijn om zich een mening te gaan vormen. In een specifieke bevraging zijn de kwaliteitsaspecten van de bevraagde dienst op zich veel belangrijker.

Conform de theorie rond stereotypen hoeven de positieve beoordelingen niet in tegenspraak te zijn met het algemene negatieve stereotype beeld van de overheid: immers, de positieve ervaring met de betreffende overheidsdienst wordt door de respondent gezien als een uitzondering: deze dienst werkt goed, maar dit moet een uitzondering zijn. Ambtenaren zijn incompetent. De ambtenaar echter die me vorige week heeft geholpen was een goeie, maar dat komt omdat ik toevallig geluk gehad heb. En wanneer de juffrouw op het gemeentehuis me dan toch eens niet verder kan helpen, dan is dit haar schuld niet. Nee, dan komt dit in de eerste plaats omdat *Brussel* onmogelijke eisen stelt of de benodigde documenten te laat heeft overgemaakt. Het gevolg is dat slechte ervaringen de evaluatie van overheidsdiensten op een negatieve manier beïnvloeden, terwijl positieve ervaringen geen positief effect op de beoordeling bewerkstelligen³⁵.

²⁹ Rots, I. & Theunissen, G. (2001). *De professionaliteit en de maatschappelijke waardering van leerkrachten basis- en secundair onderwijs. Een onderzoek naar opvattingen van leerkrachten, andere onderwijsbetrokkenen en de publieke opinie*. O.B.P.W.O.-project 00.03, Tussentijds verslag : Universiteit Gent, Universiteit Antwerpen, Vrije Universiteit Brussel, Katholieke Universiteit Leuven.

³⁰ Vrieze, G., van Kessel, N. & Mensink, J. (2000). *Onderwijsmeter 2000*. Nijmegen: ITS.

³¹ Naar Richard F. Fenno, die dit fenomeen voor het eerst beschreef: Fenno, R. F. (1975). If As Ralph Nader Says, Congress Is 'The Broken Branch', How Come We Love Our Congressmen So Much? In: *Congress in Change: Evolution and Reform*, ed. Norman J. Ornstein. New York: Praeger

³² Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (1995). *Congress As Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

³³ Princeton Survey Research Associates & Pew Charitable Trust (2000). *Customers judge the performance of federal government agencies: report on the findings*.

³⁴ Loveless, T. (1997). The structure of public confidence in education. *American Journal of Education*, 105, (2): 127-59.

³⁵ Hill, L. B. (1992). Taking Bureaucracy Seriously. In: *The State of Public Bureaucracy*, ed. Larry B. Hill. Armonk, New York: M. E. Sharpe. pp. 15-57.

2.3 Public bad, private good

Er bestaat niet alleen een stereotype beeldvorming over de werking van de overheidsdiensten en ambtenaren *an sich*. Ook het tegenover elkaar stellen van de werking van de publieke en private sector lijkt het bestaan van een stereotype beeldvorming aan te tonen. Deakin en Wright wijten dit deels aan het politieke discours dat de slogan ‘public bad, private good’ als een ‘Orwelliaanse toverformule’ lijkt te gebruiken³⁶. De private sector wordt gezien als superieur aan de publieke, en door privatisering zullen alle problemen worden opgelost. Terwijl dit beeld heel dominant was tot nog toe, lijkt hier recent toch een kentering te zijn opgetreden. Dit niet alleen in de bestuurskunde met de opkomst van het *New Public Service*-denken, maar ook in de publieke opinie, onder andere als gevolg van de andersglobalistische beweging, zij het dat de opinie hier naar het andere uiterste neigt (private bad, public good).

Katz, Gutek et al. wijdden een grootschalig onderzoek aan het verschil in beoordeling van private en publieke diensten. Wanneer de respondent de mogelijkheid werd gegeven publieke en private diensten in het algemeen te vergelijken, dan werden private diensten inderdaad beter beoordeeld. Wanneer de bevraging echter heel specifiek werd, namelijk wanneer een vergelijking diende gemaakt tussen de laatst gebruikte private dienst en de laatst gebruikte publieke dienst, dan bleek dit verschil tussen publiek en privaat echter te verdwijnen³⁷. Opnieuw spelen hier de wetten van het stereotype: in rechtstreekse vergelijkingen laat het stereotype haar invloed gelden, terwijl concrete vragen die invloed doen verdwijnen. Andere onderzoeken bevestigen wat Katz et al. hebben vastgesteld: er blijken heel weinig verschillen te bestaan in de beoordeling van private en overheidsdiensten³⁸.

Van Slyke & Roch deden onderzoek in Georgia (US) naar de tevredenheid van gebruikers met sociale en gezondheidsdiensten³⁹. Een aantal van deze diensten worden door de overheid zelf aangeboden, anderen worden uitbesteed aan non-profit organisaties. Nu bleek dat de tevredenheid van de gebruikers hoger ligt wanneer de respondenten meenden dat de dienst werd aangeboden door een non-profit organisatie, ook indien dit in werkelijkheid niet het geval was. Tevredenheid blijkt dus samen te hangen met de *veronderstelde* status van de organisatie, niet met de *werkelijke* status. Méér nog, respondenten die ontevreden zijn met de dienstverlening van de sociale dienst waren van mening dat ze met een overheidsdienst en niet met een non-profit organisatie te maken hadden, ook al was dit in werkelijkheid niet zo.

2.4 De basis van evaluaties

We kunnen de beeldvorming over administraties en over ambtenaren niet volledig terugvoeren op hun prestaties, noch volledig op stereotype beelden. De vraag is nu wanneer, waarom en in welke mate het beeld is terug te voeren op waarheidsgetrouwe evaluaties van de reële situatie of op de werking van het stereotype. Wanneer burgers naar hun mening wordt gevraagd over de werking van de overheid, dan kunnen ze putten uit twee mogelijke niveaus van antwoorden: het algemene,

³⁶ Deakin, N. & Wright, A. (1990). Introduction. In: *Consuming Public Services*, eds. Nicholas Deakin and Anthony Wright. London: Routledge. pp. 1-16.

³⁷ Katz, D., Gutek, B. A., Kahn, R. L. & Barton, E. (1977). *Bureaucratic Encounters: a Pilot Study in the Evaluation of Government Services*. Ann Arbor: Institute for social research.

³⁸ Citizen-Centred Service network (1999). *Citizen-centred service: Responding to the needs of Canadians*. Canadian Centre for Management Development.

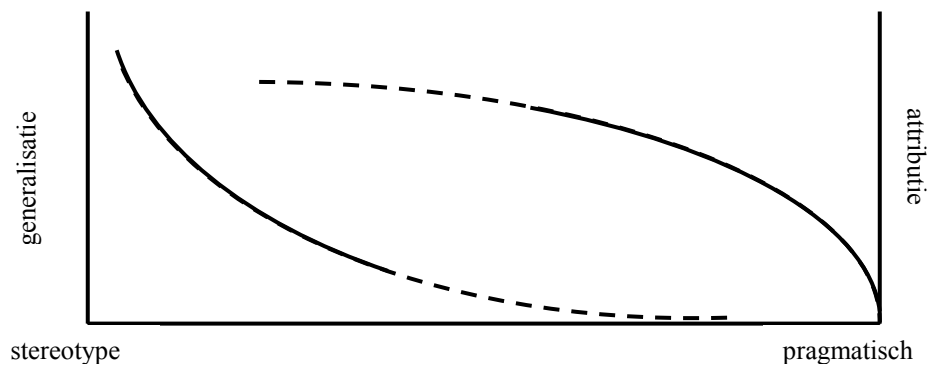
³⁹ Van Slyke, David M. and Christine H. Roch. 2002. "Does Contracting With Non-Profit Organizations Increase Citizen Satisfaction and Trust in Government?" Paper presented at ASPA's 63rd national conference, Public Service, Public Trust, march 23-26 2002, Phoenix, AZ .

ideologische of stereotype niveau en het meer specifieke, pragmatische niveau⁴⁰. Welk van de twee niveaus gekozen wordt, hangt af van de context waarin de vraag wordt gesteld. Tijdens een spontane discussie op café of in de trein zal sneller naar het stereotype worden verwezen, terwijl het in een gebruikersbevraging voor de hand ligt te refereren aan een concrete ervaring met de bevroegde dienst. Mensen gebruiken in het vormen van hun opinie die feiten en ideeën die op dat moment het dichtst in de buurt liggen⁴¹. In veel gevallen is dit het stereotype beeld van ‘overheid’ of ‘ambtenaar’, maar in andere gevallen zijn concrete aangrijpingspunten aanwezig waaraan de attitude kan verankerd worden.

Nu is het ook zo dat het referentiekader in het geval van de stereotype antwoordstrategie niet noodzakelijk beperkt wordt tot stereotypen over overheidsdiensten of ambtenaren, maar dat dit kan worden uitgebreid naar ‘de overheid’, ‘politiek’, ‘Brussel’ edm.

Onderstaande figuur toont dat praten over administraties, onder andere onder de vorm van antwoorden op surveyvragen, eerder kan gebaseerd zijn op stereotype gronden, of eerder op pragmatische gronden. Bij een *pragmatisch antwoord* kunnen attributieproblemen voorkomen: de burger gaat private diensten gaan zien als overheidsdiensten, vermengt de verschillende niveaus, verwijst naar de verkeerde dienst of naar diensten die niet bestaan, enz.⁴². Naarmate attributie moeilijker wordt, verhoogt de kans naar een stereotype vorm van antwoorden te verglijden. *Stereotypen* van zijn kant hangt samen met generalisatie: er wordt niet langer gedifferentieerd tussen overheidsdiensten of overheden onderling. In de plaats wordt een amorf of zelfs mythisch begrip ‘overheid’ of ‘ambtenaar’, of misschien meer nog ‘Brussel’ of ‘de staat’, gebruikt.

Figuur 2: Attributieproblemen en generalisatie in de beeldvorming over administraties



Het bestaan van deze twee antwoordstrategieën toont dat ‘foutieve’ opvattingen over de werking van overheidsdiensten niet alleen het gevolg zijn van het ontbreken van informatie of foute

⁴⁰ Katz, D., Gutek, B. A., Kahn, R. L. & Barton, E. (1977). *Bureaucratic Encounters: a Pilot Study in the Evaluation of Government Services*. Ann Arbor: Institute for social research. ; Rainey, H. C. (1996). Public Opinion Toward the Civil Service. In: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, eds. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perr, and Theo A. J. Toonen. Bloomington: Indiana University Press. pp. 180-203.

⁴¹ Zaller, J. (1996). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁴² Hoogland DeHoog, R., Lowery, D. & Lyons, W. E. (1990). Citizen satisfaction with local government: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations. *Journal of Politics*, 52, (3): 807-37.

informatie (cf. het attributieprobleem), maar meer nog van de relatie tussen stukken informatie en de context waarbinnen de informatie wordt aangereikt en/of gebruikt. De belangrijkste vraag is nu waar de grens ligt tussen pragmatische en stereotype antwoorden, en vooral, hoe en door wie die bepaald wordt. Hoe sterk moet 'de grond van waarheid' zijn wil iets worden aanvaard als 'echt', en hoe oud mag een verhaal over een bepaalde ervaring met een overheidsdienst zijn om nog te gelden als een realistische benadering van de actuele situatie? Wat bepaalt wie zich wanneer en waarom en omwille van welke gebeurtenissen waar bevindt op de schaal pragmatisch-stereotype?

3. BESTENDIGENDE EN VERSTERKENDE FACTOREN VAN DE NEGATIEVE BEELDVORMING OVER AMBTENAREN

De aandacht voor het verbeteren van de werking van overheidsdiensten met de bedoeling het beeld dat burgers hebben van deze diensten en van ambtenaren te verbeteren richt zich vooral op directe persoonlijke ervaringen van burgers met de overheid: indien er voor gezorgd wordt dat elk contact met een administratie op een kwaliteitsvolle manier gebeurt dan zal de burger zijn of haar beeld moeten bijstellen. In tweede instantie wordt ook verondersteld dat deze strategie zal bijdragen tot een positieverbeeldvorming doordat burgers met elkaar praten over hun ervaring: de beeldvorming wordt positiever omdat ik van vrienden, collega's, burens en familie verhalen hoor over –deze keer positieve- ervaringen. Wat hierbij over het hoofd wordt gezien is dat deze stereotypen ook door middel van andere kanalen worden verspreid en in stand gehouden. We bespreken achtereenvolgens interpersoonlijke beïnvloeding, bureaucratic bashing, de media en ambtenaren zelf als reden voor het instandhouden van bestaande stereotypen.

3.1 Diffusie en interpersoonlijke beïnvloeding

3.1.1 Het stereotype beeld als sociale norm

We zullen het hier niet hebben over de manier waarop het veronderstelde stereotype is ontstaan. We zullen het wel hebben over de manieren waarop een dergelijk stereotype wordt bestendigd. Hiervoor zullen we ons baseren op sociologische en communicatiewetenschappelijke diffusietheorieën⁴³. Hoewel deze diffusietheorieën hun basis vinden in onderzoek naar de diffusie van innovaties, lijken ze ons ook bruikbaar voor onderzoek naar de bestendiging van overtuigingen. Elke bijkomende, nieuwe (of herhaling van oude) informatie over de werking van de overheid en de overheidsdiensten kunnen we beschouwen als een specifieke 'innovatie' waarvan we de diffusie willen nagaan. Belangrijk in deze benadering is dat communicatie niet alleen wordt teruggevoerd op de (massa)media, en desgevallend de overheidscommunicatie, maar dat het belang van opinieleiders en groepsnormen wordt onderkend. Ook interpersoonlijke gesprekken krijgen opnieuw een belangrijke rol toebedeeld⁴⁴. In tegenstelling tot de klassieke benaderingen t.a.v. overheidscommunicatie benadrukken deze theorieën het belang van communicatienetwerken en van een multi-actor benadering.

In zijn onderzoek naar politieke attitudes vond Weatherford dat politieke attitudes worden beïnvloed door de sociale context waarin de bezitters van deze attitudes zich bewegen. Met andere woorden: de kern van sociale beïnvloeding wordt hier verschoven van de klassieke socio-

⁴³ Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press New York.

⁴⁴ Lazarsfeld, P., Berelson, B. & Gaudet, H. (1965). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.

demografische variabelen naar netwerken. Dit houdt in dat de attitudes binnen een sociaal netwerk, een grote mate van harmonisatie gaan vertonen⁴⁵. Brudney en England, in onderzoek toegespitst op de evaluatie van openbare dienstverlening komen tot een zelfde conclusie: *“Similarly, given the demographic homogeneity of most urban neighbourhoods, an individual’s assessment of city services may result from his or her adoption of the norms and expectations of a trusted reference group, rather than from an independent judgment of the quality of services per se.”*⁴⁶

Hoewel de ontvanger van een boodschap zelf een selectieve rol speelt bij de ontvangst van boodschappen⁴⁷, wordt deze ontvangst of perceptie in grote mate beïnvloed door sociale normen. Bovendien is het zo dat *“diffusion processes, for instance, are both specialized and highly subject to self-selection of interaction partners”*⁴⁸. Communicatie vanuit de overheid zal dus niet noodzakelijk de gewenste effecten teweegbrengen omdat de bron niet zomaar vertrouwd of aanvaard wordt. Informatie komende van ‘peers’ weegt sterker door, ook al omdat deze door de ontvanger zelf worden geselecteerd.

De *spiral of silence* hypothese stelt dat de perceptie van de samenstelling van de publieke opinie een invloed heeft op het uitspreken van de eigen opinie, als gevolg van een terughoudendheid om geïsoleerd te komen staan met een afwijkende mening⁴⁹. De eigen mening, of toch zeker de manier waarop deze wordt uitgesproken, wordt dus beïnvloed door wat men denkt dat de algemene mening is. Uiteraard gaat het hier om een perceptie van deze algemene mening en van de mening van de gespreksgenoten. Indien mensen denken dat hun omgeving een negatieve houding heeft t.a.v. de overheid, zullen ze zelf ook een negatieve houding innemen. De negatieve beeldvorming over de overheid kan dus benaderd worden als een sociale norm.

Van Langenhove en Harré plaatsen het discursieve aspect van (het gebruik en de instandhouding van) stereotypes meer op de voorgrond. Stereotypes zijn volgens hen een retorisch instrument om zichzelf te positioneren in de maatschappij. Onderzoek moet volgens hen dus niet alleen oog hebben voor de inhoud van stereotypes en de cognitieve processen die deze teweegbrengen, maar ook voor de wijze waarop stereotype beelden aanwezig zijn in de maatschappij (verspreiding, verdeling)⁵⁰. Ze geven volgend voorbeeld met betrekking tot het gebruik van stereotype beelden over ‘verwarde filosofen’:

“Probably, in many cases the reason [voor het gebruiken van het stereotype beeld van een filosoof] can be very simple: people know that a certain public image is often used and that it makes rather a good impression when one simply conforms to the ‘general’ idea. So without too much reflection they will call upon that image. In terms of positioning this means first and above all that the speaker is positioning him/herself towards the other speaker as somebody who acts in conformity with the ‘general ideas’ that live in what(s)he believes to be their common moral order. If the

⁴⁵ Weatherford, M. S. (1982). Interpersonal networks and political behavior. *American Journal of Political Science*, 26, (1): 117-43.

⁴⁶ Brudney, J. L. & England, R. E. (1982). Urban policy making and subjective service evaluations: are they compatible? *Public Administration Review*, 42, (2): 128.

⁴⁷ Fauconnier, G. (1995). *Mens En Media*. Leuven: Garant.

⁴⁸ Weatherford, M. S. (1982). Interpersonal networks and political behavior. *American Journal of Political Science*, 26, (1): 122.

⁴⁹ Glynn, C. J., Hayes, A. F. & Shanahan, J. (1997). Perceived support for one's opinion and willingness to speak out: A meta-analysis of survey studies on the "spiral of silence". *Public Opinion Quarterly*, 61, 452-63.; Noelle-Neuman, E. (1974). The spiral of silence: A theory of public opinion. *Journal of Communication*, 24, 43-51.

⁵⁰ Van Langenhove, L. & Harré, R. (1994). Cultural stereotypes and positioning theory. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 24, (4): 368.

addressee sees him(her)self as part of a moral order in which the cartoon – stereotypes of philosophers are not much appreciated, (s)he will possibly object and say something like ‘wait a minute, that’s unfair, not all philosophers are etc.’. Whether or not the other speaker will object depends to some extent on his/her beliefs about philosophers but equally so on how (s)he wants the conversation to proceed. If these persons are in the middle of a business transaction, person B will probably not take up this point in order not to upset the other party.”⁵¹

Deze perceptie van de publieke opinie (of van hoe je eigen uitspraak zal overkomen) kan door een groot aantal factoren worden beïnvloed. In deze paragraaf zullen we alleen de mond-aan-mond (anti-)reclame en urban legends bespreken. In de volgende paragrafen komt de invloed van media en van verschillende opinieleiders (politici en ambtenaren) aan bod.

Gezien de veronderstelling dat de beeldvorming over overheidsdiensten in grote mate is gebaseerd op een stereotype, kunnen we veronderstellen dat het vertellen van ‘straffe verhalen’ ook bijdraagt aan de sociale status van de verteller. Geleidelijk aan raken dergelijke verhalen losgeweekt van hun oorsprong, zodat ze vaak zijn gebaseerd op ‘oude’ feiten, en losgeraakt van hun oorspronkelijke verteller of inhoud. Wanneer gevraagd naar zijn mening over de heersende opinie over de slechte werking van de overheid, zegt federaal ombudsman Herman Wuyts dat die altijd is ‘*gebaseerd op enkele zeer concrete gevallen. Die gevallen, die dan ook echt kafkaïaans zijn, worden eindeloos uitvergroet en herhaald. Het is bekend dat de mens zeer gevoelig is voor sterke verhalen. Maar het zijn en blijven uitzonderingen.*’⁵²

In veel gevallen kunnen we dus spreken over administratieve mythes en urban legends of stadslegenden. Deze kunnen, omdat ze voor waar worden aangenomen een belangrijke invloed hebben op de opinie. Samen met een stereotiep beeld dat niet op voldoende wijze wordt gecounterd kunnen deze urban legends deel gaan uitmaken van de politieke of nationale cultuur (cf. vergelijk dit met opmerkingen als zouden Belgen zich nooit op een positieve manier uitlaten over hun eigen land).

3.1.2 Sociale opvattingen over de werking van de administratie

Het meten van stereotype beelden is vrij moeilijk aangezien we het hier vooral hebben gehad over vermeende stereotype beelden, en aangezien we te maken hebben met een ‘objectieve realiteit’ die moeilijk te meten valt. Een aantal vragen in de ‘Werken aan de Overheid’ survey (2002, afgenomen door het Instituut voor de Overheid) handelden over de perceptie van de sociale context waarbinnen uitspraken over de werking van de overheid worden gedaan. De antwoorden staan in onderstaande tabel.

Tabel 1: Algemene opinie werking van de overheid

%	<i>helemaal</i>		<i>niet</i>		<i>helemaal</i>
	<i>oneens</i>	<i>oneens</i>	<i>(on)eens</i>	<i>eens</i>	<i>eens</i>
Iedereen heeft wel een mening over politiek en ambtenaren, maar in feite weten de mensen er niet genoeg over om zich zo'n mening te	0,8	10,3	14,8	59,9	11,4

⁵¹ Van Langenhove, L. & Harré, R. (1994). Cultural stereotypes and positioning theory. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 24, (4): 367.

⁵² Herman Wuyts in: Knack. (17 mei 2000). De sexy staat, p. 26

vormen					
De manier waarop je mensen op café, in de trein, bij de bakker enz. over de overheid hoort praten sluit dicht aan bij de werkelijkheid	2,5	33,0	30,2	26,8	2,9
Zeggen dat de overheid goed werk levert is erom vragen uitgelachen te worden	1,8	41,3	25,9	23,7	3,9
De overheersende mening in de maatschappij is toch wel dat de overheid slecht werkt	1,0	23,9	25,3	41,6	5,4

Jongeren zijn het massaal oneens met de stelling ‘zeggen dat de overheid goed werkt levert is erom vragen uitgelachen te worden’. Bij de ouderen zijn de meningen eerder verdeeld over eens en oneens.

Er zijn bijna geen respondenten die het *oneens* zijn met de stelling dat de overheersende mening negatief is, en tegelijkertijd zelf een lage tevredenheid hebben. Anderzijds gebeurt het wel vaak dat men zelf tevreden is over de dienstverlening, en tegelijkertijd vindt dat de overheersende mening negatief is. Anders gezegd: *als men zelf ontevreden is, dan is men van mening dat de anderen dit ook zijn. Als men daarentegen zelf tevreden is over de werking van de overheidsdiensten, dan kan men toch uiteenlopende percepties hebben over de inhoud van de overheersende mening in de maatschappij.* “De anderen, ja, die zijn erg negatief, maar ikzelf ben best wel tevreden”.

Wat opvallend is, is dat de antwoorden op de uitspraak “de manier waarop je mensen op café, in de trein, bij de bakker enz. over de overheid hoort praten sluit dicht aan bij de werkelijkheid” sterk samengaan met de houding t.a.v. migranten (profiteren van sociale zekerheid, gevaar voor tewerkstelling Belgen,...)⁵³. Dit zou erop kunnen wijzen dat beide opinies door een gelijkaardig proces tot stand komen, met name door conformiteit met de veronderstelde dominante opvatting in de maatschappij. *Dit verdient verder onderzoek.*

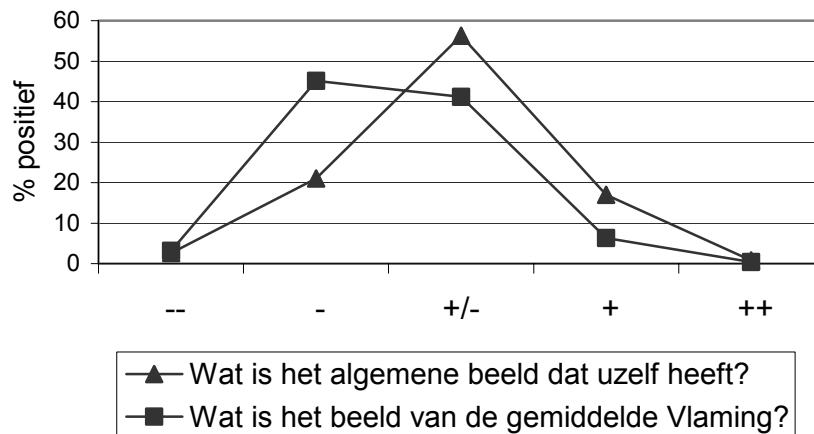
Er bestaat een wisselwerking tussen de eigen opinie en de perceptie van de algemene opinie in de maatschappij. In de ‘Werken aan de Overheide survey werden daarom volgende twee vragen gesteld:

- Wat is het algemene beeld dat uzelf over ambtenaren en overheidsadministraties heeft?
- Wat is volgens u het beeld dat de gemiddelde Vlaming over ambtenaren en overheidsadministraties heeft?
-

Tussen het beeld dat men zelf heeft en het beeld dat men toeschrijft aan de gemiddelde Vlaming bestaat een stevige correlatie ($\tau = .483$), maar het beeld dat wordt toegeschreven aan de gemiddelde Vlaming is aanzienlijk negatiever (gemiddeld 2.54 t.o. 2.92). 48.2% van de respondenten geeft dezelfde score op beide vragen, 39.5% schrijft de gemiddelde Vlaming een negatiever beeld toe. 7.4% schrijft de gemiddelde Vlaming een positiever beeld toe dan zichzelf.

⁵³ Correlaties: o.a. $\tau = .237$ voor ‘gastarbeiders komen hier profiteren van de sociale zekerheid’; $\tau = .190$ ‘gastarbeiders zijn een gevaar voor de tewerkstelling van de Belgen’

Figuur 3: Gepercipieerd beeld overheidsadministraties bij gemiddelde Vlaming.



Wanneer we deze 3 profielen vergelijken met de vertrouwens- en tevredenheidsscores, dan zien we enerzijds een groep die een positief beeld heeft van de overheid, maar die het beeld van de gemiddelde Vlaming erg negatief inschat, en anderzijds een groep met lage tevredenheid en vertrouwen, maar die van mening is dat de gemiddelde Vlaming heel wat positiever denkt. Dit doet vermoeden dat we dan ook te maken zullen hebben met twee totaal verschillende verklaringspatronen voor het wantrouwen en de ontevredenheid met overheidsdienstverlening. Bij de eerste groep leeft blijkbaar een opvatting dat het algemene beeld over de overheid in de maatschappij erg negatief is, maar persoonlijk heeft men weinig te klagen. Bij de tweede groep lijkt het alsof we kunnen spreken van een vorm van relatieve deprivatie, of lijkt het alsof persoonlijke ervaringen met de overheid het negatieve beeld determineren. Deze groep ziet zichzelf duidelijk als slechter af, als een uitzondering. Dit wordt ook gereflecteerd in een lagere gemiddelde tevredenheid voor *alle* bevroegde diensten.

3.2 Bureaucratic bashing

Bureaucratic bashing is een term die wordt gereserveerd voor negatieve uitlatingen van politici over ambtenaren en de administratie. De term wordt normatief gebruikt en impliceert twee zaken:

- de uitlatingen zijn (gedeeltelijk) onjuist en selectief
- de uitlatingen zijn geïnspireerd door een zeker eigenbelang van politici die andere motieven hebben dan alleen wantoestanden in de administratie aan te kaarten.

‘Bureaucratic bashing’ is niet alleen een bron van negatieve beeldvorming over de administratie, maar eveneens een product: *“Kennelijk heeft het gangbare oordeel over het overheidsoptreden meer met het imago van de overheid te maken dan met de vaststelling van feiten. Het is dat imago dat vervolgens uitgangspunt is voor het handelen van politieke actoren.”*⁵⁴

‘Bureaucratic bashing’ is een vrij populair thema in het onderzoek naar beeldvorming over ambtenaren⁵⁵. Volgens Haque is het fenomeen vrij recent⁵⁶. Hij stelt dat er in het verleden vrij

⁵⁴ Ringeling, A. (1993). *Het Imago Van De Overheid: De Beoordeling Van Prestaties Van De Publieke Sector*. 's-Gravenhage: VUGA. p. 225

⁵⁵ Lee, M. & Paddock, S. C. (2001). Strange but true tales from Hollywood: the bureaucrat as movie hero. *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, 6, (4): 166-94.

⁵⁶ Haque, M. S. (1998). Legitimation crisis: a challenge for public service in the next century. *International Review of Administrative Sciences*, 64, (1): 13-26.

weinig openlijke beschuldigingen aan het adres van de administratie werden geuit door politici, maar dat tot de strategie werd overgegaan wanneer duidelijk werd dat de bevolking steeds ontevredener werd over het politieke systeem. Politici zouden bureaucratic bashing zijn gaan gebruiken om er politieke winst uit te halen omdat ze weten dat dit gevoel aanwezig is bij de burger, waardoor de publieke perceptie werd versterkt.

Thad E. Hall analyseerde de speeches in twee legislaturen van het Amerikaanse Congress op de manier waarop naar individuen in de overheid en de administratie werd verwezen⁵⁷. Hij onderscheidde vier verschillende termen: *bureaucrat*, *public servant*, *civil servant* en *government worker*. De term *bureaucrat* kwam meest voor en wordt hoofdzakelijk in een negatieve context gebruikt. Het negatieve gebruik van de term lijkt zelfs toe te nemen, wat wordt verklaard door het feit dat in de tweede legislatuur de meerderheid *Republican* was. *Democrats* blijken de term *bureaucrat* vooral te gebruiken als antwoord op aanvallen van de *Republicans*. De andere termen kwamen eerder voor in een positieve context. Wanneer de term 'public servant' werd gebruikt, dan leek die eerder te verwijzen naar overheidsfunctionarissen die op pensioen gingen of waren overleden en naar de parlementsleden zelf, en het gebruik was dan ook positief. Hij onderzocht ook waar de personen waarnaar werd verwezen dan werkten en vond dat de parlementsleden bijna nooit naar een specifieke organisatie verwezen wanneer ze het hadden over individuen in de administratie. Dat doet hem besluiten dat "*bureaucrats*" are everywhere yet nowhere, iets wat opnieuw conform de principes van stereotypering is. In meer dan de helft van de gevallen werd niet alleen op een negatieve manier verwezen naar bureaucraten, maar werd deze groep ook expliciet gecontrasteerd met andere groepen: b.v. leraars en ouders zelf weten beter hoe te onderwijzen dan een *bureaucrat* in Washington.

Er bestaat maar weinig onderzoek naar de omvang van het fenomeen in België. Vast lijkt te staan dat het heel wat beperkter is dan in bv. de VS, waar ook het merendeel van de literatuur vandaan komt. Termen als 'big government' en uitspraken als 'getting government off people's back' lijken niet zomaar in te passen in onze politieke cultuur. Het Amerikaanse onderzoek maakt meestal gewag van twee soorten ambtenaren: een ongevaarlijk type, met name de luie en incompetente ambtenaar –denk maar aan *De Collega's*-, en een gevaarlijk type –bv. Sir Humphrey- dat uit is op een vergroten van de eigen macht en hiervoor gebruik maakt van slinkse methoden en hiervoor terug kan vallen op een 'old boys network'⁵⁸. Dit gevaarlijke type lijkt op het eerste zicht heel wat minder sterk aanwezig te zijn in het Belgische discours.

We dienen hier echter ook een belangrijk *positief* aspect van *bureaucratic bashing* te vermelden: het creëren van steun bij de bevolking of bij andere politici voor het doorvoeren van hervormingen, wanneer de administratie zelf onbeweeglijk is. In zekere zin sluit deze discussie aan bij deze over de rol van vertrouwen in de overheid: wantrouwen kan een constructieve functie vervullen omdat het een wil tot verandering weg van de status-quo lijkt te suggereren⁵⁹. Inderdaad, discussies over een groeiende kloof tussen burger en overheid, afgezien van het feit of deze kloof er nu is of niet en of ze nu groter of kleiner wordt, functioneren als een stimulans voor het nemen van initiatieven en voor het onder de aandacht brengen van bepaalde problemen. Bureaucratic bashing is in deze gevallen een nuttig instrument voor het creëren van coalities. Het is net op die manier dat het 'reinventing government' initiatief in de Verenigde Staten werd gepromoot: "*the ends (less costly administration of government) is worth the admittedly questionable means (misleading stories and*

⁵⁷ Hall, T. E. (2002). Live bureaucrats and dead public servants: how people in government are discussed on the floor of the House. *Public Administration Review*, 62, (2): 242-51.

⁵⁸ Garrett, R. S., James A. Thurber, and A. L. Fritschler. 2003. "Playing Piano in a Whorehouse: Bureaucrat-Bashing and Its Affect on Career Civil Servants." paper presented at the 2003 ASPA conference, Washington, D.C.

⁵⁹ Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science*, 6, (2): 129-43.

statistics)''⁶⁰. Meer nog. Dezelfde auteur stelt dat het basisrapport *'From red tape to results: creating a government that works better and costs less'*⁶¹ net werd geschreven met de bedoeling om aan de vraag van journalisten naar *horror stories* tegemoet te komen.

3.3 Beeldvorming in de media

Er bestaat weinig of geen onderzoek in Vlaanderen over de vraag hoe de overheid, en de overheidsdiensten en ambtenaren meer in het bijzonder, worden voorgesteld in de media. Alleen m.b.t. specifieke groepen bestaat onderzoek, o.a. door Van den Bulck over de beeldvorming van de politie in films en TV-series⁶².

Een ambtenaar die deelnam aan één van de studiedagen georganiseerd door onze onderzoeksgroep beweerde dat het beeld dat burgers hebben van ambtenaren nog steeds wordt beïnvloed door herinneringen aan de Tv-serie "De Collega's". Lee en Paddock stellen echter dat "*Popular culture reflects [cursivering svdw] the hostility to government and bureaucracy that is deeply embedded in American history, society and culture*": media creëren het beeld dus niet, maar geven gewoon het beeld weer dat leeft in de maatschappij⁶³.

De Amerikaanse "Council for Excellence in Government", een non-profit organisatie die ernaar streeft het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten en participatie te bevorderen door de werking en rol van de overheid beter bekend te maken, liet twee onderzoeken uitvoeren naar de manier waarop verschillende beroepsgroepen, en ambtenaren in het bijzonder, worden voorgesteld in Tv-series⁶⁴. Hiertoe werden sinds 1955 bijna 1400 afleveringen van bekende TV-series geanalyseerd, waarin ettelijke duizenden personages voorkwamen. Ongeveer een kwart van deze personages oefende een beroep uit dat kon gerelateerd worden aan de overheid. De resultaten waren geenszins verrassend, maar nog steeds schokkend:

- De manier waarop overheidsfunctionarissen en –diensten worden afgebeeld is sinds 1955 steeds negatiever geworden
- Overheidsfunctionarissen in Tv-series begaan dubbel zoveel misdaden dan andere beroepsgroepen.
- Wanneer overheidsfunctionarissen of –diensten positief worden afgebeeld, dan is dit meestal in de vorm van klokkenluiders (whistleblowers) of van personen die opstaan en vechten tegen 'het systeem'. Positieve zaken worden gerelateerd aan specifieke personen, negatieve aan het systeem – een proces dat we eerder in het hoofdstuk over stereotypes reeds duiden.
- Leraars en ordehandhavers worden iets vaker dan andere functionarissen positief afgebeeld, maar worden in deze gevallen niet voorgesteld als *overheidsfunctionarissen*.
- Bovendien blijkt uit onderzoek aangehaald in deze studies dat het algemene publiek van mening is dat de TV een getrouw beeld van de overheid geeft.

⁶⁰ Moe, R. C. (1994). The "reinventing government" exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences. *Public Administration Review*, 54, (2): 111-22.

⁶¹ Gore, A., Vice President of the United States (1994). *Creating a Government that Works Better & Costs Less. Status Report of the National Performance Review*. www.npr.gov/library/papers/bkgrd/nprtoc.html & www.npr.gov/library/status pp. 100.

⁶² Van den Bulck, J. (2000). Sideshow Bobby: images of the police in Flemish Film and television. *Public Voices*, 4, (2): 43-50.

⁶³ Lee, M. & Paddock, S. C. (2001). Strange but true tales from Hollywood: the bureaucrat as movie hero. *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, 6, (4): 166.

⁶⁴ Lichter, S. R., Linda S. Lichter, Dan Amundson, and Center for Media and Public Affairs. 1999. "Images of Government in TV Entertainment."; Council for Excellence in Government (2001). "Changing Images of Government in TV Entertainment.".

Het tweede deel van dit onderzoek, dat betrekking had op de periode 1999-2001 kon echter besluiten dat overheidsfunctionarissen geleidelijk aan in een positiever daglicht werden gesteld in Tv-series. Ambtenaren waren zelfs één van de onderzochte beroepsgroepen die het sterkst vooruit waren gegaan. Dit effect wordt in de studie grotendeels toegeschreven aan de populaire Tv-serie *The West Wing*.

Lee en Paddock deden onderzoek naar de manier waarop ‘bureaucraten’ in een positieve manier voorkomen in films⁶⁵. Bureaucraten die op een positieve manier worden voorgesteld zijn eerder zij die eerstelijnsdienstverleners zijn, en niet zozeer klassieke ‘ambtenaren’. Bovendien zijn de helden meestal mannen, en dragen ze uniformen. Lee en Paddock bevestigen echter het stereotype door hun onderzoek toe te spitsen op ‘helden’. Inderdaad, in zowat al hun voorbeelden gaat het om individuen, en niet om structuren of organisaties. Het bestaande beeld van de ambtenaar wordt niet alleen bevestigd door hun vaststelling dat slechts een heel beperkt aantal films een bureaucraat in een positieve rol tonen, maar ook door de éézijdige focus op helden⁶⁶. Dat er wordt gesproken over helden wanneer ambtenaren op een positieve manier in de aandacht komen sluit opnieuw aan bij de vaststelling dat we te maken hebben met een stereotype. De *expectancy violation theory* stelt namelijk dat personen die onze verwachting schaden (bv. hardwerkende ambtenaar) op een extremere manier worden beoordeeld dan personen met gelijkaardige eigenschappen (een gewone hardwerkende persoon)⁶⁷.

We beschikken niet over onderzoek dat betrekking heeft op de situatie in Vlaanderen. Indien er al onderzoek wordt gedaan, dan heeft dit meestal betrekking op de nieuwsberichten, zoals bij voorbeeld het aandeel buitenlands nieuws⁶⁸, in de veronderstelling dat deze een sterke invloed hebben. Nieuwsberichten worden inderdaad vaker voor waarheid genomen, maar de contactfrequentie met Tv-series is vermoedelijk hoger. Desalniettemin zijn intuïtief een aantal gelijkaardige fenomenen vast te stellen zoals de eerder aangehaalde (negatieve) invloed van series als *De Collega's* en *Yes Minister*. We kunnen echter ook mogelijk positieve aspecten onderscheiden, zoals de toename in populariteit van politie en leger onder invloed van series als *Flikken* of *Windkracht 10*. Het is echter wel zo dat positieve benaderingen in de media toch ook vaak betrekking hebben op individuen (bv. Karel Van Noppen, Paul Van Buitenen, ...). Een goed voorbeeld vinden we bij het gerecht, dat erg laag scoort op de meeste vertrouwensschalen, maar dat tegelijkertijd ook kan bogen op coryfeeën als onderzoeksrechter Connerotte en de Dendermondse politierechter D'Hondt.

3.4 Ambtenaren over ambtenaren

Kritische geluiden komen niet alleen van diegenen buiten het systeem. Ook ambtenaren zelf dragen geregeld bij tot het continueren van de bestaande beeldvorming (terecht of onterecht). Uit onderzoek naar de wervingskracht van de Federale Overheid bleek dat de bevroegde ambtenaren het (negatieve) beeld dat bij de bevolking leeft wat overdreven, maar toch terecht vinden. Het ontstaan

⁶⁵ Lee, M. & Paddock, S. C. (2001). Strange but true tales from Hollywood: the bureaucrat as movie hero. *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, 6, (4): 166-94.

⁶⁶ Zie ook: Gabrielian, V. (2000). The rise and fall of the Soviet screen bureaucrat. *Public Voices*, 4, (2): 71-83.

⁶⁷ Hinton, P. R. (2000). *Stereotypes: Cognition and Culture*. Hove: Psychology Press. p. 96

⁶⁸ Biltreyst, D., Peeren, Y. & Van Gompel, R. (1999). Internationaal En Buitenlands Nieuw: Een Venster Op De Wereld. In: *Mediagids*, Boek en Pers. pp. 5: 21-36.

van dit beeld schrijven ze vooral toe aan de oudere generatie ambtenaren⁶⁹. Ook het beeld dat ze zelf hebben van ambtenaren bleek weinig te verschillen van dat van de bevolking in het algemeen. Blijkbaar treedt een zekere vermoeidheid op wanneer geconfronteerd met negatieve commentaren, en verschillende deelnemers aan het onderzoek stelden niet langer enige moeite te doen om de verkeerde beelden te weerleggen.

Eén van de opmerkingen tijdens een studiedag georganiseerd door onze onderzoeksgroep kregen we van een ambtenaar als commentaar op één van presentaties dat het negatief beeld dat de overheid heeft helemaal niet verwonderlijk is, gezien de manier waarop ambtenaren zelf over hun administratie praten. “Als alle 37000 Vlaamse ambtenaren vanaf morgen alleen nog in positieve zin over hun werk zouden praten, dan zou je nogal eens een verschil zien! Het is niet verwonderlijk dat de mensen een negatief beeld hebben, ambtenaren doen er zelf ook alles aan om het te bevestigen”. Inderdaad, net zoals het volgens Dewael *bon ton* zou zijn voor burgers om zich negatief uit te laten over ambtenaren, zo zou het kunnen dat een dergelijk negativisme ook onder ambtenaren zelf *bon ton* is. Empirische aanduidingen hierover hebben we echter niet, en opnieuw blijkt het soms moeilijk een grens te trekken tussen wat legitieme kritiek is en wat eerder ‘ritualistisch negativisme’ (klagen omdat het zo hoort) werd genoemd.

Op deze manier dragen ook de ambtenaren zelf bij aan een bestendiging van de negatieve beeldvorming. Dit geldt echter niet alleen voor ambtenaren. Ook politici vertonen gelijkaardig gedrag: zo blijkt –alweer uit Amerikaans onderzoek– dat het de politici zelf zijn die het meest kritisch staan tegenover de werking van het parlement⁷⁰.

4. SOCIAL ENGINEERING: VERANDEREN OF ONTWIJKEN VAN HET STEREOTYPE?

Overheden zijn begaan met het negatieve imago dat hun administraties hebben. Wat we hier willen doen is een aantal mogelijkheden onderzoeken om de opinie over de administratie te veranderen, i.c. positiever te maken. Dit laatste is een heikel punt. Het stelt dat burgers vertrouwen zouden moeten hebben in hun overheid, en dat ze een positieve instelling zouden moeten hebben ten aanzien van ambtenaren. Dit is slechts één mogelijke benadering. In de Angelsaksische klassiek-liberale benadering wordt net het omgekeerde verkondigd: vertrouwen in de overheid is gevaarlijk daar dit de deur wijd open zet voor misbruiken. Wantrouwen ten aanzien van de overheid is een gezonde levenshouding⁷¹. De recente aandacht echter voor sociaal kapitaal, verzuring en dergelijke meer wijkt sterk af van deze benadering: ze stelt dat vertrouwen tussen burgers, een waardenconsensus in de maatschappij en een positieve ingesteldheid ten aanzien van de overheid met elkaar verweven zijn. Vertrouwen in de overheid is dan ook het na te streven doel.

Op normatieve gronden is er dan ook geen reden om de bestaande stereotype beelden te veranderen. Daarom dienen deze ‘beleidsconclusies’ alleen te worden geïnterpreteerd als aanbevelingen *gegeven het doel*, nl. dat men komaf wil maken met de negatieve stereotypen over ambtenaren.

⁶⁹ Hondeghem, A., Parys, M., Steen, T. & Vandenaabeele, W. (2002). *De Wervingskracht Van De Federale Overheid Als Werkgever Ten Aanzien Van Hoog Gekwalificeerd Personeel: De Arbeidsmarktpositionering En Het Imago in Kaart Gebracht*. Gent: Academia Press.

⁷⁰ Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (1995). *Congress As Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press

⁷¹ Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science*, 6, (2): 129-43.

Indien de doelstellingen zouden wijzigen, dan dienen uiteraard ook de beleidsaanbevelingen worden aangepast.

Een vaak gehoorde suggestie bij pers en consultants voor het verbeteren van het beeld van de administratie is dat de overheid meer en beter dient te communiceren. De klassieke overheidscommunicatie is echter slechts één van de kanalen waarlangs opinies over openbare diensten worden verspreid. Bovenstaande paragrafen hebben reeds duidelijk gemaakt dat initiatieven om de werking van de administratie te verbeteren en communicatie over deze verbeteringen niet noodzakelijk tot een verandering van het beeld of stereotype van die administratie bij de burgers leiden. Kwaliteitsverbeteringen kunnen tot betere beoordelingen leiden in b.v. klantentevredenheidsmetingen, omdat deze metingen in staat zijn de context waarbinnen een opinie wordt geuit onder controle te houden. De specificiteit van deze context zorgt ervoor dat het eigenlijke functioneren van de bevroegde administratie zal dienen als primair referentiekader voor het vormen van een opinie. Wanneer echter een algemene opinie over de administratie wordt gevraagd, dan is deze specifieke context vaak niet aanwezig waardoor het stereotype beeld de rol van primair referentiekader zal beginnen aannemen.

Op basis van onze analyse van de redenen voor het voortbestaan van stereotype beelden over de administratie kunnen we twee mogelijke manieren identificeren om met dit negatieve stereotype om te gaan. De ene richt zich op het ‘specificeren van opinies’, en is in feite een manier om het stereotype te *omzeilen* door het overbodig te maken. De andere bestaat uit een frontale aanval op het stereotype beeld zelf door zich te richten op de diffusiedynamiek ervan.

4.1 Strategie 1: omzeilen

De eerste benadering is gebaseerd op de vaststelling dat hoe specifieker het object van evaluatie wordt, hoe positiever het beeld vaak wordt, m.a.w. hoe kleiner de invloed van het stereotype beeld. ‘Bureaucraten’ hebben een slecht imago, terwijl leraars, verplegers, brandweerman, enz. erg worden gewaardeerd. Centrale administraties, ministeries, enz. worden door het brede publiek niet hoog aangeschreven, maar datzelfde publiek is meestal vrij positief over de lokale administratie, specifieke overheidsdiensten enz. We kunnen daarom veronderstellen dat wanneer men zijn identiteit verandert van ‘Ambtenaar in het Ministerie van Openbare Werken’ naar ‘ingenieur die luchthavens ontwerpt’, of van ‘ambtenaar van het Ministerie van Volksgezondheid’ naar ‘ziekenhuismanager’ of zelfs ‘dokter’ (zelfs indien deze dokter in realiteit alleen administratieve taken vervult), dat de publieke waardering zal toenemen. Zo wordt een ‘flic’ een ‘medewerker van de gerechtelijke politie’. Dan bestaat er niet langer een ‘overheid’ of ‘staat’ die ‘iets’ doet, maar alleen een optelling van specifieke ‘diensten voor...’⁷².

Op het “Netwerkcafé voor het Lijnmanagement van de Vlaamse Overheid” rond het thema “Het Beeld van de Overheid in de Media” (18/04/2002), was een dergelijke ‘omzeiling’ de meest frequente aangeduide strategie om het beeld van de overheid in de media te verbeteren: de deelnemers aan het debat, hoofdzakelijk journalisten, stelden dat er niet zoiets bestaat als een beeld van de Vlaamse Overheid, maar dat er wel verschillende entiteiten zijn met een eigen (vaak positief) beeld en identiteit (De Lijn, OVAM, ...).

Een dergelijke benadering verandert het stereotype beeld niet, ze onttrekt alleen een aantal beroepen en instellingen aan de categorieën ‘bureaucraat’ of ‘overheid’. Deze benadering moet dan ook

⁷² zie ook: Dubnick, Melvin J. and Jonathan B. Justice. 2002. "But Can You Trust Them to Be Ethical?" Paper presented to the 63rd annual conference of the American Society for Public Administration, Phoenix, AZ, March 23.

gezien worden als een defensieve reactie. Hoewel een dergelijke ‘oplossing’ toereikend kan zijn in de meeste gevallen blijven er toch steeds een aantal beroepen en instellingen over die er niet voor in aanmerking komen. Meer nog, het ‘leegmaken’ van de categorieën ‘bureaucraat’ of ‘overheid’ kan ertoe leiden dat deze categorieën alleen nog ‘bureaucraten’ en ‘overheden’ bevatten die actief zijn op het vlak van coördinatie en algemene beleidsvoorbereiding, of die instaan voor eerder ceremoniële functies van de staat, waardoor het stereotype net versterkt zal worden, net omdat deze taken weinig tastbaar en concreet zijn. Het belangrijkste argument echter tegen een dergelijke ‘omzeiling’ van het stereotype is het verlies van een gemeenschappelijke identiteit als ‘overheid’ of van een ambtelijke ‘korpsgeest’. Inderdaad, het creëren van meervoudige door elkaar heen snijdende identiteiten impliceert dat de daarvoor bestaande dominante identiteit wordt ondergraven en dient te verdwijnen of op zijn minst verzwakt. Van Langenhove en Harré stellen dat “... *stereotype change will not occur through encountering actual members of the category. Rather, change will occur with the formation of new social representations that then get used in discourse, or through changes in the positions taken within discourse*”⁷³.

4.2 Strategie 2: veranderen: communicatie naar alle stakeholders

We hebben tot dusver trachten aan te tonen dat een bepaald beeld wordt instandgehouden door een veelheid aan factoren en actoren (ambtenaren, politici, interpersoonlijke communicatie, media). Verandering van dit beeld kan dan ook alleen door op al deze factoren tegelijk in te gaan werken, om zodoende een bepaalde kritische massa te bereiken die het hoofd kan bieden aan de selectieve perceptie van de burger. Het is hierbij belangrijk de communicatie niet te beperken tot de klassieke kanalen, want de verspreiding en instandhouding van het beeld van de overheid gebeurt ook niet enkel via deze kanalen. De oplossing is dus niet zoals vaak wordt beweerd gewoonweg meer of betere informatie, maar vooral andere communicatie via een veelheid van kanalen. Deze communicatie dient zelfs niet noodzakelijk over beleid of dienstverlening te handelen. Bedoeling is de zichzelf versterkende sociale norm te gaan doorbreken. Op die manier worden beperkingen of tegenwerkingen om zich op een contrastereotype manier uit te drukken verwijderd, omdat er een nieuw dominant beeld in de maak is. Deze benadering vereist een actieve rol van de overheid, aangezien zij zal moeten proberen het publieke debat te domineren: ambtenarenpersonages in Tv-series moeten een positief beeld uitdragen, ambtenaren moeten zich ervan weerhouden de negatieve aspecten van hun job te bespreken, politici moeten nalaten zich op een laatdunkende manier uit te laten over ambtenaren enz. Ook massale communicatie over moderniserings- en verbeteringsinitiatieven kan hiertoe bijdragen. Helaas is de invloed van ‘de overheid’ op veel van deze zaken vrij beperkt, terwijl net een dominantie van het discours nodig is. Verspreide initiatieven zullen niet de gewenste resultaten genereren, omdat deze, conform de theorie over stereotypen, zullen worden afgedaan als uitzonderingen op de algemene norm.

Een dergelijke vorm van ‘social engineering’ is tijdsrovend, en resultaten zullen niet noodzakelijk snel zichtbaar worden, laat staan dat ze zomaar te meten zullen zijn. Bovendien zullen dergelijke initiatieven op veel weerstand stuiten omwille van democratische redenen. Het verschil met ‘propaganda’ is niet noodzakelijk heel duidelijk, en de communicatie-initiatieven kunnen daarom een atmosfeer doen ontstaan waarin kritische opmerkingen niet worden geapprecieerd.

Deze communicatie mag zich uiteraard niet beperken tot een aantal speldenprikjes. Voor het doorbreken van het zichzelf instandhoudend beeld is actie op alle fronten tegelijk nodig. Verspreide

⁷³ Van Langenhove, L. & Harré, R. (1994). Cultural stereotypes and positioning theory. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 24, (4): 359-72.

marginale initiatieven zullen niet helpen. Alle stakeholders dienen betrokken te worden. De bedoeling is niet alleen een beeld te creëren dat dichter aansluit bij de werkelijkheid. De heersende stereotype beeldvorming dient ook geëxpliciteerd te worden.

4.2.1 Media

De overheid heeft uiteraard vrij weinig invloed op de media, maar binnen een sfeer van samenwerking kan toch getracht worden tot een aantal afspraken te komen. Dearing en Rogers geven in hun boek rond agenda-setting het voorbeeld van de strijd tegen dronken chauffeurs (designated driver campaign), waar de initiatiefnemers erin slaagden Hollywood ervan te overtuigen het concept van 'Bob' te introduceren in een aantal Tv-series. Ook in de campagnes tegen roken zijn dergelijke voorbeelden te vinden⁷⁴. Denken we maar aan CD&V politicus Stefaan De Clercq die erop staat nooit rokend gefotografeerd te worden door de pers. Een consequente afbeelding van ambtenaren die niet lui, niet corrupt en niet dom zijn in Tv-series kan al een eerste stap zijn. Het is wellicht overbodig mee te delen dat het prestige van beroepen als politiemans en brandweerman sterk is gestegen in de VS sinds 9/11. Blijkbaar werkt dit effect zelfs door op andere overheidsfunctionarissen, aangezien ook het beeld dat mensen hebben van 'presidential appointees' lijkt te zijn verbeterd⁷⁵.

4.2.2 Politici

Politici zijn en blijven één van de meest zichtbare elementen van de overheid. Bovendien is 'bureaucratic bashing' een vrij gemakkelijke manier om populair te worden. Dergelijke uitspraken dienen dan ook best tegengegaan te worden door een verregaande sensibilisering. Hiervoor is een nauwer contact tussen ambtenaar en politicus nodig (en niet alleen de parlementsleden, maar ook zij die nog niet verkozen zijn). Uitspraken over de administratie die manifest fout of éézijdig zijn dienen in het openbaar te worden weerlegd en niet enkel 'in der minne' worden geregeld.

4.2.3 Ambtenaren

Zoals we hebben aangehaald zijn ook ambtenaren zelf soms een bron van instandhouding van de beeldvorming. Helaas zijn veel van voorbeelden die zij geven gebaseerd op reële ervaringen. Nochtans kunnen zij de rol van 'trust entrepreneur' op zich nemen⁷⁶ door zich terughoudend op te stellen en door verhalen van andere burgers te nuanceren.

4.3 Data verzamelen en actie

De informatie over de beeldvorming over overheidsdiensten en ambtenaren komt vooral uit surveys en uit persoonlijke observaties. Deze informatiebronnen geven echter maar een beperkt en soms vertekend beeld van de werkelijkheid. De context waarin een survey wordt afgenomen (cf. de vaststelling dat evaluaties van de overheid positiever zijn wanneer naar specifieke zaken wordt gevraagd), en de opbouw van de survey (gaat de bevraging alleen over de administratie, of ook over politiek, of worden private sector en overheid vergeleken?) beïnvloeden de bekomen resultaten. Persoonlijke observatie daarentegen kan maar een beperkt staal van de opinie vatten, mede omdat het stereotype beeld het uitspreken van afwijkende meningen verhindert.

Deze bronnen dienen dan ook aangevuld te worden via andere kanalen. Een diepgaande analyse van de wijze waarop de overheid in de media verschijnt of in romans figureert maakt daar ook deel van

⁷⁴ Dearing, J. W. & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-Setting*. London: Sage.

⁷⁵ Light, Paul. C. and Judith M. Labiner. 2001. "A Vote of Renewed Confidence: How Americans View Presidential Appointees and Government in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks." *The Presidential Appointee Initiative*. 12.

⁷⁶ Cf. Levi, M. (1996). *A State of Trust*. Florence: European University Institute/Robert Schumann Centre.

uit. Een dergelijke analyse gebeurt reeds deels op andere vlakken (bv. racisme, of man-vrouw relaties⁷⁷).

Idealiter beperkt men zich niet tot het verzamelen van data. Aan onderzoek dient ook actie te worden gekoppeld. We denken hierbij niet alleen aan een communicatiestrategie, maar ook aan een bewustmaking van ambtenaren en politici.

5. HOE KAN DIT VERDER ONDERZOCHT WORDEN?

Naast de actieoriëntatie en het verbreden van de dataverzameling om een betrouwbare indicator van de beeldvorming over de overheid te bekomen, dient ook verder onderzoek verricht te worden naar de processen die het ontstaan, het instandhouden, de verspreiding en het verdwijnen van deze beelden sturen.

5.1 Herkomst en ontstaan

5.1.1 Administratieve legenden

Dataverzameling richt zich vooral op kwantitatieve gegevens. Verhalen die circuleren over ambtenaren, overheidsdiensten, ministeries, enz. zij echter moeilijk kwantitatief te onderzoeken. Deze ‘administratieve legenden’ bevatten vaak heel wat informatie over de manier waarop over de overheid wordt gedacht. Meestal hebben deze ook ergens een oorsprong. Sommige zijn waarschijnlijk gebaseerd op echt gebeurde feiten, andere zijn overgenomen uit het buitenland of gelijken in niets meer op het oorspronkelijke verhaal. Hoe kunnen we de oorsprong van deze legenden duiden? Ontstaan deze, net zoals geruchten in tijden van grote onzekerheid⁷⁸, en is het dus zo dat bepaalde periodes grote hoeveelheden aan administratieve legenden hebben opgeleverd. Hoe concreet zijn deze verhalen, en waarop hebben ze betrekking? Een dergelijk onderzoek genereert niet alleen een schat aan historische informatie, maar kan ook pijnpunten in de overheidscommunicatie blootleggen (cf. het feit dat sommige verhalen blijven circuleren). Bovendien kan een inhoudsanalyse cognitieve verbanden in kaart brengen tussen bepaalde concepten, waardoor de vorming van het beeld dat burgers hebben over de overheid kan worden verklaard.

5.1.2 Media

Toen we het hadden over de rol van de media haalden we reeds aan dat hierover vrij weinig materiaal beschikbaar is. Er is onderzoek naar het aandeel nieuws uit Wallonië of uit het buitenland op onze Tv, naar de vorming van nationale identiteit door bemiddeling van de media enz. Verder worden bepaalde programma’s (b.v. reclame) gevolgd met de bedoeling te ageren tegen bepaalde stereotypes (bv. zoals Zorra doet voor man-vrouw stereotypes). Aangezien Tv-series een belangrijke rol spelen in de beeldvorming is het belangrijk zicht te krijgen op de manier waarop de overheid en ambtenaren hier worden voorgesteld. Hetzelfde geldt voor kranten en tijdschriften: hoe komen administraties in de pers. Spelen persoonlijke getuigenissen over een bepaald probleem een belangrijke rol, en zo ja, hoe sterk is het effect van een dergelijk artikel? Of brengen de media eerder een sterk genuanceerd beeld?

⁷⁷ cf. www.zorra.be

⁷⁸ Allport, G. W. & Postman, L. (1965). *The Psychology of Rumor*. New York: Russell & Russell.

5.1.3 Politiek discours

Werkte de administratie slecht en zijn politici zich daardoor zorgen beginnen maken, of is de werking van de administratie pas een punt op de agenda geworden doordat politici erover begonnen praten? Met andere woorden, hangt een toename/afname van ‘bureaucratic bashing’ (hier al dan niet terecht) samen met een verslechtering/verbetering van de werking van de administratie? Hiervoor is een diepgaande analyse nodig van partijprogramma’s en speeches en interviews van politici. Hoe komt de administratie naar voor in deze documenten, welke aspecten worden wanneer benadrukt, en bestaan er verschillen tussen partijen?

In de hierboven besproken onderzoeksvelden staat de vraag naar de bronnen van de beeldvorming centraal. Zijn er duidelijke opinieleiders te onderscheiden, en zo ja, wie zijn deze, of ontstaat de opinie eerder op een diffuse manier?

5.2 Instandhouding en verspreiding

Sociale druk bevordert de instandhouding van bepaalde opinies. Tegelijkertijd blijkt er een verband te bestaan tussen sociaal kapitaal en vertrouwen in de overheid. Hoe kunnen we de verspreiding van bepaalde opvattingen nu precies verklaren? Dragen bepaalde omgevingen opinies sterker over of niet? Wordt een negatieve ervaring met een administratie sterker verspreid via collega’s of via familie? Een uitgebreide netwerkanalyse van de verspreiding van een aantal opvattingen, gekoppeld aan het in kaart brengen van de veranderingen in deze opvattingen, kan reeds een eerste reeks aanduidingen geven over de manier van verspreiding en instandhouding van negatieve beelden van de overheid. Bovendien maakt een dergelijke netwerkanalyse duidelijk op welke punten een communicatiestrategie moet ingrijpen. Van belang hier is het in kaart brengen van de opvattingen van de omgeving van een bepaalde persoon. Hoe kunnen personen op een dusdanige manier politiek gesocialiseerd worden dat ze zonder eigen ervaringen toch een negatieve houding ten aanzien van de overheid gaan aannemen? Welke factoren spelen hier een rol?

BESLUIT

Het beeld dat burgers hebben over ambtenaren en overheidsdiensten is niet altijd een weerspiegeling van de realiteit. We hebben getracht dit verschil te verklaren op basis van de theorievorming rond stereotypen, en stelden vast dat veralgemening van het begrip overheid alsook de context waarin burgers zich uitspreken over de overheid het gebruik van stereotype beelden sterk beïnvloedt. Het was niet onze bedoeling het ontstaan van deze stereotypen te verklaren, maar wel om aan te duiden hoe deze beeldvorming zichzelf bestendig weet en verspreid. Op basis van communicatiewetenschappelijke diffusietheorieën en sociologische concepten brachten we de verschillende kanalen in kaart waarlangs de ambtelijke stereotypen zich verspreiden. Deze analyse liet tenslotte toe een aantal strategieën aan te reiken om het negatieve beeld van ambtenaren en overheidsdiensten bij de bevolking om te buigen.