

Ambtenarij en politie in the picture: De marketing van twee overheidshervormingen

Dave Gelders is als aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen verbonden aan het Departement Communicatiewetenschap van de Katholieke Universiteit Leuven. Hij doet onderzoek naar externe overheidscommunicatie over beleid.

Enkele recente publicaties:

Gelders, D., 'Public information provision about policy intentions: The Dutch and Belgian experience'. *Government Information Quarterly* (2003 forthcoming).

Gelders, D. en L. Gelders, 'Grenzen aan de externe communicatie van een vov: De Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening'. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* (2003) 8: 4-10.

Gelders, D., 'Drugbeleid in België: Communicatieonderzoek over niet-aanvaard beleid'. *Paper Voorjaarscongres Vereniging voor Overheidscommunicatie* (Universiteit Twente, Enschede 2003).

Adres Dave Gelders: Katholieke Universiteit Leuven, Departement Communicatiewetenschap, Van Evenstraat 2A, B 3000 Leuven, tel: (32) 1 632 36 14, e-mail: steven.vandewalle@soc.kuleuven.ac.be

Samenvatting

Dit artikel gaat over overheidscommunicatie tijdens twee grootschalige Belgische hervormingen: de hervorming van de volledige federale openbare dienst ('Copernicus') en de hervorming van de politiediensten. We maken gebruik van Lees-Marshments model van politieke-marketingprocessen om de communicatieprocessen te bestuderen en

Dave Gelders en Steven Van de Walle¹

Steven Van de Walle is wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid van de Katholieke Universiteit Leuven. Hij doet onderzoek naar de relatie tussen de kwaliteit van overheidsdienstverlening en het vertrouwen van de burger in de overheid.

Enkele recente publicaties:

Bouckaert, G. en S. Van de Walle, 'Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of "good governance": Difficulties in linking trust and satisfaction indicators'. *International Review of Administrative Sciences* (2003) 69 (3): 329-344.

Van de Walle, S. en G. Bouckaert. 'Public service performance and trust in government: The problem of causality'. *International Journal of Public Administration* (2003) 26 (8-9): 891-913.

Van de Walle, S., 'Context-specific images of the archetypical bureaucrat: Persistence and diffusion of the bureaucracy stereotype'. *Public Voices* (2003 forthcoming).

Bouckaert, G. en S. Van de Walle, 2003, 'Quality of public service delivery and trust in government'. In: A. Salminen (red), *Governing Networks: EGPA Yearbook* (Amsterdam 2003: IOS Press) 299-318.

Van de Walle, S. en J.K. Kampen, 'Zijn ontevreden klanten ontevreden: Over zin en onzin van gebruikersbevragingen bij de overheid'. *b en m* (2003) 29: 146-155.

Adres Steven Van der Walle: Katholieke Universiteit Leuven, Instituut voor de Overheid, Van Evenstraat 2A, B 3000 Leuven, tel.: (32) 1 632 30 53, e-mail: dave.gelders@soc.kuleuven.ac.be

stellen dat de communicatie over de hervormingen op twee totaal verschillende manieren verliep: een verkoop-georiënteerde marketingstrategie voor de Copernicushervorming, en een markt-georiënteerde benadering voor de politiehervorming. Een inhoudsanalyse van artikelen in een Vlaamse kwaliteitskrant en een populaire krant geeft weer hoe beide hervormingen in de media werden voorge-

steld en hoe de overheid haar greep op de communicatie verloor. Dit artikel toont aan dat het verkopen van overheidshervormingen bijzonder moeilijk is wanneer er geen gemeenschappelijk begrip is van het product dat moet worden verkocht of gecommuniceerd.

1 Inleiding

Burgers hebben vaak een negatief beeld van de overheid, en zeker van overheidsdiensten en ambtenaren (Goodsell 1985; Van de Walle en Bouckaert 2003). Populaire verklaringen voor dit negatieve imago verwijzen naar gebrekkige communicatie tussen overheid en burger en een slecht functionerend overheidsapparaat. Een meer diepgaande studie van dit fenomeen (Ringeling 1993) wijst echter uit dat het negatieve imago niet zozeer te maken heeft met de prestaties die de overheid levert, maar vooral met de manier waarop burgers de overheid beoordelen (focus op negatieve aspecten, onterechte vergelijking met de profitsector, hoge verwachtingen). Dit wordt vaak gekoppeld aan de rol en de impact van de media (Elchardus 2002; Meyer 2002). De meeste burgers hebben weinig contact met overheidsdiensten. Bijgevolg is mediaberichtgeving een belangrijke bron van informatie. De media wordt vaak verweten het negatieve stereotype beeld van de overheid te bevestigen en te onderhouden (Lichter, Lichter, Amundson en Center for Media and Public Affairs 1999; Council for Excellence in Government 2001).

Dit artikel bestudeert de manier waarop twee groot-scheepse overheidshervormingen in België door de federale regering werden verkocht en gecommuniceerd: de hervorming van de federale administratie (de zogenaamde 'Copernicushervorming') en de hervorming van de politiediensten. We kozen deze twee hervormingsprojecten omdat ze een centrale positie innamen in het politieke stelsel in de tweede helft van de jaren negentig, en de eerste jaren van deze eeuw. Andere overheidshervormingen worden niet bestudeerd omdat externe communicatie of marketing daar grotendeels ontbrak (zoals het 'Beter Bestuurlijk beleid'-project van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dat vooral een interne focus heeft).

We gebruiken Lees-Marshments model van politieke-marketingprocessen (2001) om de marke-

tingbenadering in beide hervormingen te begrijpen. Lees-Marshments model onderscheidt (a) *product-oriëntatie* (een product wordt ontworpen en vervolgens aangeboden), (b) *verkoop-oriëntatie* (nadat het product is ontworpen, wordt er door middel van market intelligence nagegaan wie het product steunt en wie niet om vervolgens het product te verkopen) en (c) *markt-oriëntatie* (de market intelligence gaat in dit geval aan het productontwerp vooraf).²

De marketing rond de Copernicushervorming wordt gekenmerkt door een verkoop-oriëntatie, terwijl de marketing rond de politiehervorming door een markt-oriëntatie wordt getypeerd. De verschillende marketingbenaderingen worden bepaald door verschillende houdingen van burgers ten aanzien van deze twee soorten administraties ('de federale overheid' en 'de politie'): burgers vinden dat de politie met te weinig personeel kampt terwijl ze de gehele openbare dienst overbodig achten. Na Lees-Marshments model toegepast te hebben, analyseren we de manier waarop twee Vlaamse kranten de hervormingen en de centrale thema's hiervan hebben belicht.

Beide hervormingen zullen in een aparte sectie worden beschreven. We beginnen telkens met de politieke context en de kernelementen van de hervorming en passen vervolgens Lees-Marshments model toe op deze hervorming. Vervolgens vergelijken we de marketingbenadering van beide hervormingen.

2 De Copernicushervorming

'Een duidelijke breuk met het verleden'

Na verrassende federale parlementsverkiezingen op 13 juni 1999 ging in België op 12 juli 1999 een nieuwe federale regering van start. Het werd een brede 'paars-groene' regeringscoalitie onder leiding van eerste minister Guy Verhofstadt. Voor de eerste keer in veertig jaar maakten de (Franstalige en Nederlandstalige) christen-democratische partij en geen deel uit van de regering, de groene partijen kregen een plaats in de regering, de liberale partijen konden na jarenlang oppositie voeren weer regeren en de socialisten bleven in de regering. Verhofstadt I introduceerde een andere stijl van regeren en communiceren. Verhofstadt zelf sprak vaak over een 'duidelijke breuk met het verleden' en benadrukte de 'snelle en efficiënte besluitvorming' van zijn regering in contrast met de 'traag-

heid en inefficiëntie' van de vorige regering (Deweerd 2000; Nuytemans 2002). Eén van de topprioriteiten van de nieuwe ploeg (naast de versnelling van de politiehervorming die onder de regering-Dehaene was ingezet; cf. infra) was de modernisering van de federale overheid; een radicaal nieuw project, kortweg de 'Copernicushervorming' genoemd, moest van België een 'modelstaat' maken. De naam 'Copernicus' werd gekozen om duidelijk te maken dat de administratie er voor de burger is en niet andersom, analoog aan de ontdekking van Nicolaus Copernicus dat de aarde om de zon draait en niet andersom.

De Copernicushervorming beoogt een verhoogde efficiëntie en snelheid van handelen, soepelheid en autonomie in het beheer en een verhoogd vertrouwen van de burger in de overheid. Hiervoor (a) reorganiseert de overheid de volledige structuur van de federale openbare dienst, (b) verandert de overheid de oorspronkelijke statische gestructureerde loopbaanplanning naar een modern HRM, (c) voert de overheid een nieuw begrotings- en beheersysteem in, en (d) verbetert de federale overheid de interne en externe communicatie-activiteiten.

Voor een uitgebreide beschrijving van deze hervorming verwijzen we naar Nomden (2002) en naar de website <http://www.copernicus.be>. Voor de opzet van dit artikel focussen we ons op de manier waarop de federale regering de Copernicushervorming heeft gemarket.

Verkoop-oriëntatie

We pogen aan te tonen dat de federale regering een 'verkoop-georiënteerde benadering' volgde, die bestaat uit de fasen: product design, market intelligence, communication, campaign, election en delivery (Lees-Marshment 2001). Een verkoop-georiënteerde instantie wil haar argumentatie aan het doelpubliek verkopen. Ze behoudt haar vooraf vastgelegd 'product design', maar erkent dat de gewenste doelgroep haar product mogelijkerwijze niet automatisch wenst. Ze wendt 'market intelligence'-instrumenten aan om de reactie van het doelpubliek op haar gedrag te begrijpen, en gebruikt de recentste communicatie- en advertentietechnieken om het doelpubliek te overtuigen dat ze het bij het rechte eind heeft. Een verkoop-georiënteerde instantie verandert haar gedrag niet om te voldoen aan wat het publiek verkiest, maar poogt

het publiek te doen willen wat ze aanbiedt. We tonen aan dat market intelligence een cruciaal element was in de marketing omtrent Copernicus, maar niet in de eerste fase van het marketingproces. De Copernicushervorming bevat een allesomvattend hervormingsplan en is ontwikkeld door experts. Het daaruit resulterend product moest worden verkocht aan ambtenaren en burgers.

Fase 1: Product design

De Copernicushervorming is een ingrijpende hervorming van de volledige Federale openbare dienst met circa 60.000 ambtenaren, en werd voornamelijk door experts geconcipeerd. Het ontworpen product is bijgevolg heterogeen, complex en gericht op meerdere doelgroepen. Het hervormingsproces moet dan ook professioneel worden gecommuniceerd om de steun van de interne en externe doelgroepen te verkrijgen en de implementatie te bevorderen.

Fase 2: Market intelligence

Omdat het belangrijk is te ontdekken welke actoren (bijvoorbeeld vakbonden, publiekssegmenten) de hervorming niet steunen, maar dit in de toekomst eventueel wel zouden kunnen, wendde de federale regering 'market intelligence'-technieken aan, zowel ten aanzien van interne als ten aanzien van externe doelgroepen.

Intern werd in het najaar 2000 een vragenlijst verstuurd naar 9.949 ambtenaren, van wie 3.947 antwoorden (respons: 39,7 procent). In deze vragenlijst werd de mening gepeild van de ambtenaren over de Copernicushervorming en de manier waarop deze intern werd gecommuniceerd. Dit leidde tot onder meer de volgende conclusies: (a) doordat ambtenaren jarenlang van burgers en politici negatieve commentaren krijgen ('bureaucratic bashing'), zijn ze geneigd een bunkerhouding aan te nemen en interpreteren ze de geplande hervormingen veeleer als kritiek dan als opbouwende veranderingen; nochtans hebben ze een positief zelfbeeld; ze zijn ervan overtuigd dat niet zij als persoon falen, maar dat de schuld vooral bij het systeem ligt; (b) de interne informatieverstrekking (in het bijzonder over de Copernicushervorming) was gebrekkig; er zijn nauwelijks officiële, neutrale informatiebronnen over Copernicus: ambtenaren

kregen, één uitzondering niet te nagesproken, enkel informatie via de vakbonden en de pers. Op basis van deze conclusies werd een communicatieplan uitgewerkt (cf. Artemis-project; <http://www.copernicus.be>).

Extern werd in het voorjaar 2000 een grootscheepse postenquête (een zogenaamd ‘referendum’) georganiseerd over de Copernicushervorming onder alle Belgische burgers van 16 jaar en ouder. Door middel van een gestructureerde vragenlijst werd de burger gevraagd of de ministeriële kabinetten⁴ moeten worden afgeschaft, of ambtenaren op basis van competentiecriteria moeten worden verlondd, enzovoort. Een extra brochure beschreef de moderniseringsinitiatieven. Op basis van de surveyresultaten beargumenteerden de bevoegde ministers⁵ dat de voorgestelde moderniseringsplannen door een grote meerderheid van de bevolking werden gedragen. Er was veel kritiek op de survey, zowel voor wat betreft de responsgraad (slechts 9,2 procent stuurde de enquête terug), als wat betreft de methodologie (sturende vragen), de prijs (ff 1,98 miljoen) en de mogelijke overtreding van de privacy van de respondent. De oppositie beschouwde de survey als een pr-instrument en een populariteitstest van de zittende regering, betaald door de burger. Desalniettemin kan een dergelijk initiatief ook worden beschouwd als een interessant market intelligence-instrument om de noodzakelijke steun voor een geplande hervorming te verkrijgen.

Fase 3: Communication

Intern maakte de federale regering, na een lange tijd niet gecommuniceerd te hebben (cf. supra), gebruik van verschillende media: brochures (bijvoorbeeld ‘Nieuwe koers absoluut noodzakelijk’), roadshows, nieuwsbrieven (bijvoorbeeld ‘Vandaag Morgen’), maandelijkse tijdschriften en folders, een website, persconferenties, netwerken, enzovoort.

Extern benadrukten de bevoegde ministers in verschillende interviews de fundamentele karakteristieken van deze hervorming en focusten ze op de reeds gerealiseerde delen van de hervorming. Zoals vermeld kreeg de externe communicatie, zoals de enquête en de bijbehorende brochure (cf. supra), veel kritiek. Algemeen gesproken rees de vraag in welke mate imagoverbetering van de regering dan

wel bevordering van de implementatie van de hervorming het hoofddoel van de communicatie was (Gelders 2002).

Fase 4: Campaign

In de aanloop tot de parlementsverkiezingen van 18 mei 2003 gebruikte eerste minister Guy Verhofstadt de slogan ‘Ons land is terug’, daarmee beweerend dat België terug op de wereldkaart was gezet.

Fasen 5 en 6: Election en Delivery

De hele hervorming kan niet binnen één legislatuur worden gerealiseerd. Het is moeilijk in te schatten in welke mate het doel van Verhofstadt I, namelijk het leveren van kwaliteitsproducten en diensten en het terugwinnen van het publiek vertrouwen, is gerealiseerd. De bevoegde ministers geven toe dat bepaalde aspecten van de hervorming niet zo snel gingen als ze hadden gedacht en dat er over bepaalde onderwerpen geen medewerking was binnen de regering; verschillende ministers uitten publiekelijk hun ontevredenheid tegenover deze hervorming (bijvoorbeeld de verschillende visie tussen Nederlandstalige en Franstalige ministers inzake de afschaffing van ministeriële kabinetten) en ondernijnden daarmee de algemene communicatiestrategie en de verkoop van het ‘Copernicus-product’. Tijdens de nieuwe legislatuur, Verhofstadt II die in juli 2003 van start ging, is die kritiek alleen maar heviger geworden. De nieuwe Franstalige socialistische minister van Ambtenarenzaken, Marie Arena (Parti Socialiste), beschouwde de hele Copernicushervorming als een te dure en onnodige operatie en besloot deze onmiddellijk te beëindigen, tot groot verzet van de liberale coalitiepartners. Het is nog niet duidelijk of deze beslissing alleen de naam of ook de inhoud van de hervorming betreft.

In het volgende deel beschrijven we de communicatie rond het tweede belangrijke hervormingsproject bij de Belgische overheid: de politiehervorming. We gebruiken opnieuw Lees-Marshments model om de verschillende stadia te bespreken. Voor een uitgebreide beschrijving en de achtergrond van de politiehervorming, zie Deweerdt (2001, 2002) en Maesschalck (2002).

3 De politiehervorming

Een oorlog tussen drie politiemachten

Het vroegere Belgische politiestelsel bestond uit drie politiemachten: de ‘Gemeentepolitie’, de ‘Rijkswacht’ en de ‘Gerechtelijke politie’. De Gemeentepolitie stond onder het gezag van de individuele gemeenten (met als uiteindelijke gezagsdrager de burgemeester) en speelde een lokale rol. De federale Rijkswacht was aanvankelijk een tak van het leger en vervulde net zoals de Gemeentepolitie een ordehandlevingsfunctie (preventie en bescherming), naast gerechtelijke taken (onderzoek). De Gerechtelijke politie was enkel een onderzoekseenheid (en had dus geen ordehandlevingsfunctie), en stond onder de ultieme supervisie van de minister van Justitie. De Rijkswacht was de grootste politiemacht (circa 16.000 mensen) en bestond uit lokale brigades en centrale diensten (zoals de centrale onderzoekseenheden). Ze was dus actief op diverse terreinen, van verkeershandleving tot gerechtelijk onderzoek. De Gerechtelijke politie was een relatief kleine politiemacht (circa 1400 mensen). De Gerechtelijke politie klaagde vaak dat de Rijkswacht haar werkdoelgebied innam en dat ze niet geïnformeerd was over de activiteiten van de Rijkswacht (Couttenier 1997, 535).

Markt-oriëntatie

We trachten aan te tonen dat de communicatie rond de politiehervorming gekenmerkt wordt door een markt-oriëntatie. Bij een markt-oriëntatie wordt de ontwikkeling van een product (de hervorming) gestuurd door marktinformatie, zeg maar druk vanuit de markt. De achtereenvolgende fasen zijn: markt intelligence, product design, product adjustment, implementation, communication, campaign, election en delivery (Lees-Marshment 2001). De noodzaak tot hervorming van de politiediensten was reeds verschillende decennia aanwezig, maar weinig hervormingspogingen waren succesvol. Uiteindelijk zou een publieke uitbarsting (‘de markt’) de federale regering dwingen om een nieuw ‘product’ (de hervorming) te ontwerpen. De regering faalde eerder in het herkennen van subtiele signalen van ontevredenheid en werd op een bepaald ogenblik geconfronteerd met een publiek schandaal. ‘Market intelligence’, of beter, ‘market pressure’ speelde dus een grote rol in het versnellen van de politiehervorming. Het is opvallend dat

de federale regering niet zelf het initiatief nam om de wensen en behoeften van de markt te verkennen. Het was pas na het Dutroux-schandaal dat de politiehervorming vorm begon te krijgen. De federale regering werd geconfronteerd met vragen van de markt voordat een nieuw product was ontworpen. De publieke verontwaardiging en woede dwongen de beleidsmakers om een nieuw politieproduct te maken (‘de Geïntegreerde Politie’).

Fase 1: Market intelligence

Op 9 augustus 1996 werd een veertienjarig meisje ontvoerd in Bertrix. Op basis van enkele getuigenissen arresteerde de politie Marc Dutroux, zijn vrouw en een medewerker. Twee dagen later vond de politie het meisje – samen met een ander meisje dat ruim twee maanden daarvoor was verdwenen – levend terug in een kooi in het huis van Marc Dutroux. In de daaropvolgende weken werden de stoffelijke overschotten gevonden van vier andere meisjes die waren ontvoerd. Het werd steeds duidelijker dat de politie ernstig gefaald had in het eerdere onderzoek, wat voor een belangrijk deel werd toegeschreven aan de zogenaamde politieoorlog, waardoor de politiediensten niet of nauwelijks samenwerkten (Maesschalck 2002). Het Dutroux-schandaal shockeerde heel het land; bij het publiek heerste een fundamenteel wantrouwen ten aanzien van alles wat ‘het systeem’ vertegenwoordigde. De verontwaardiging en woede omtrent de onthullingen in de Dutroux-affaire bereikten hun hoogtepunt toen het Hof van Cassatie op 14 oktober 1996 met het befaamde ‘spaghettiarrest’ onderzoeksrechter Connerotte van de Dutroux-zaak haalde. Het protest culmineerde in een ‘Witte Mars’ op 20 oktober 1996 die circa 300.000 mensen op straat bracht.

Fase 2: Product design

De nooit geziene publieke verontwaardiging dwong de regering tot actie. De eerste taak voor toenmalig eerste minister Jean-Luc Dehaene was het omzetten van de Witte Mars ‘van een vorm van protest naar een extra aanmoediging voor zij die het probleem gingen aanpakken’. Het publiek moest duidelijk worden gemaakt dat de regering de boodschap begrepen had. De betogers van de Witte Mars voelden allemaal verontwaardiging omtrent de blunders in het Dutroux-onderzoek en een sterk ongenoegen met de manier waarop het land werd

bestuurd, maar hadden geen duidelijke lijst met beleidsvoorstellen op basis waarvan kon worden onderhandeld met de regering.

Geconfronteerd met deze relatief vage eisen poogde de eerste minister de brede beleidskwestie ('vertrouwenscrisis in de instellingen') te reduceren tot de politiehervorming en door te verwijzen naar de Parlementaire Onderzoekscommissie Dutroux, die enkele dagen voordien was geïnstalleerd onder voorzitterschap van Marc Verwilghen (VLD – Vlaamse Liberalen en Democraten). De hoorzittingen van deze commissie kregen ruime media-aandacht; ze brachten niet echt nieuwe problemen naar boven, maar de problemen kregen nu wel een meer officieel en bewezen etiket. Binnen de commissie groeide Verwilghen uit tot de 'entrepreneur' van het politiethema, hierin sterk ondersteund door de media. Volgend op de aanbevelingen van deze commissie, kondigde de federale regering aan dat ze de drie politiemachten zou herleiden tot één geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus: de 'federale politie' en de 'lokale politie'. Op het federale niveau, zouden de voormalige centrale diensten van de Rijkswacht en de voormalige Gerechtelijke politie worden samengebracht. Deze zouden instaan voor onderzoeken, ordehandhaving en verkeerscontroles. Op het lokaal niveau, zouden de voormalige lokale brigades van de Rijkswacht en de voormalige Gemeentelijke politie worden samengebracht. Deze zouden instaan voor de dagelijkse basale politionele activiteiten.

Fase 3: Product adjustment

De interne doelgroepen waren onvoldoende betrokken in dit hervormingsproces. De nieuwe politionele structuur kwam er onder enorme publieke druk, maar was niet gebaseerd op bepaalde wensen of behoeften van interne doelgroepen. Vele interne discussies volgden over het nieuwe maar nog niet afgewerkte 'politieproduct'. Verschillende verenigingen zoals de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, politievakbonden en de Parlementaire Onderzoekscommissie Dutroux uitten verzet en stelden alternatieven voor. Tijdens de debatten werd een grote rol gespeeld door de parlementsleden die tegelijk ook burgemeester waren en die in die laatste hoedanigheid verantwoordelijk waren voor de gemeentelijke politie. Zij hadden belangen in de politiehervorming omdat de integratie van gemeen-

telijke politiediensten in 'interpolitiezones' de macht van de burgemeesters over de politie zou verminderen. In het bijzonder was de kloof tussen de Nederlandstalige en Franstalige burgemeesters-parlementsleden groot. De Franstaligen wilden dat de burgemeesters in deze nieuwe zones grotere zeggingskracht zouden krijgen.

De hervormingsplannen zijn pas echt in een stroomversnelling geraakt toen Marc Dutroux op 23 april 1998 als publieke vijand nummer 1 wist te ontsnappen uit de gevangenis. Opnieuw was er de dwingende externe druk om de politiehervorming te versnellen. Hoewel Dutroux binnen enkele uren werd opgepakt, voelde de politieke wereld dat er snel en beslist actie moest worden ondernomen om het vertrouwen in de instellingen te herstellen. Op 11 mei 1998 werd het Octopusoverleg (tussen vier partijen van de meerderheid en vier van de oppositie) onder leiding van toenmalig eerste minister Dehaene gestart. De druk (niet in het minst vanwege de media) was hoog om actie te ondernemen. In het Octopus-akkoord, dat op 24 mei 1998 werd voorgesteld, werd besloten om over te gaan tot de integratie van de politiemachten op twee niveaus, op federaal en lokaal niveau (cf. supra).

Het werd snel duidelijk dat de hervormingsoperatie niet beëindigd zou zijn voor de parlementsverkiezingen van 1999. Om de druk ten aanzien van de federale regering en ten aanzien van de partijen van het Octopusakkoord te verhogen, organiseerden de politievakbonden diverse protestacties tussen februari en mei 1999. De verkiezingen van juni 1999 belemmerden het hervormingsproces tot eind 2000. Begin juli 2000 kwam de minister voor Binnenlandse Zaken tot een finaal akkoord waarin specifieke maatregelen werden vastgelegd. Op de klachten van de burgemeesters, namelijk dat de politiehervorming bijzondere extra kosten voor de gemeenten met zich zou meebrengen, antwoordde de minister uiteindelijk met een apart budget om hen te helpen de nieuwe structuur te implementeren.

Fase 4: Implementatie

In navolging van het Octopusakkoord ging de federale politie op 1 januari 2001 van start, gevolgd door het opzetten van de lokale politie. Tijdens de implementatiefase waren er nog steeds discussies over onder meer de wettelijke positie van het politieper-

soeneel, zijn disciplinaire code en de sociale zekerheid. Loonsverhogingen werden toegekend, wat de hervorming nog veel duurder maakte.

Fase 5: Communicatie

Communicatie omtrent de politiehervorming was reeds gestart tijdens de eerste fasen van het beleidsproces toen het plan nog niet was vastgelegd. Vele communicatiekanalen werden gebruikt naast het officiële kanaal van Binnenlandse Zaken. De communicatie omtrent de politiehervorming was zeker niet perfect, en dit om de volgende redenen. Ten eerste vernam het politiepersoneel veel beslissingen pas voor het eerst via de media in plaats van via hun eigen chefs; het principe dat goede externe communicatie eerst goede interne communicatie vereist, werd dus overtreden. Ten tweede communiceerde de minister van Binnenlandse Zaken rechtstreeks met het brede publiek zonder voorafgaand overleg met zijn diensten. Dit is een typisch fenomeen in de Belgische politiek wat leidt tot overhaaste, onvolledige, inconsistente, en politiek gekleurde communicatie-initiatieven (Gelders 2003). Ten derde wierpen negatieve uitspraken van hooggeplaatste politiemensen een negatief licht op de hervorming. Ten vierde trachtte de geïntegreerde politie haar nieuwe karakteristieken zichtbaar te maken door nieuwe uniformen, een nieuwe huisstijl (embleem, kleuren, enzovoort) en door de aanwezigheid op publieke evenementen, zoals op het défilé tijdens de Nationale feestdag en op evenementen georganiseerd rond de populaire Vlaamse tv-serie *Flikken*. Maar het beeld van de politie werd beklad door het feit dat de uniformen nog niet beschikbaar waren op de Nationale feestdag van 21 juli 2002, en belangrijker, door de vele protestacties van het politiepersoneel waarin betoogd werd tegen de hervormingsplannen van de regering. Diverse media berichtten over rijkswachters die de ring rond Brussel bezetten, over dronken en vechtende officieren van de Gerechtelijke politie, enzovoort. Burgers verwachtten dergelijk gedrag niet van de politie.

Fasen 6, 7 en 8: Campaign, Election en Delivery

De Dutroux-affaire verdween geleidelijk aan van de publieke agenda, wat meteen ook inhield dat de externe druk tot hervormingen wegebede. Media- en politieke aandacht zouden zich steeds meer richten

op negatieve neveneffecten en de imperfecte implementatie van de politiehervorming. De politiehervorming was niet langer een issue in de aanloop tot de federale parlementsverkiezingen van mei 2003.

4 De Copernicushervorming versus de politiehervorming

De Copernicushervorming en de politiehervorming zijn twee relatief recente fundamentele overheidshervormingen. Gemeenschappelijke karakteristieken van deze hervormingen zijn: (a) de producten zijn heterogeen; (b) er zijn diverse en verscheiden doelgroepen en boodschappen; (c) de overheidsplannen en beslissingen hebben betrekking op vele mensen met grote gevolgen; (d) initieel was er in beide hervormingen weinig aandacht voor communicatie naar interne doelgroepen; (e) er is veel politisering; (f) de media, vakbonden en het publiek houden kritisch toezicht; (g) er is tussen de beleidsmakers onderling discussie over het product dat tijdens de ontwerpfasen en de implementatiefase nog veranderd wordt.

De toepassing van Lees-Marshments model toont een verschillende marketingbenadering in beide hervormingen. De Copernicushervorming wordt gekenmerkt door een verkoop-oriëntatie: de hervorming is ontworpen door experts en moet vervolgens verkocht worden aan de ambtenaar en de burger. De politiehervorming daarentegen wordt gekenmerkt door een markt-oriëntatie in, echter, een atypische vorm, in die zin dat de markt intelligentie niet voortkomt uit anticiperend gedrag van de regering maar uit een publiek schandaal. In de politiehervorming werd weinig aandacht besteed aan interne markt intelligentie wat het hevige verzet tegen de implementatie en tegen de politiekgestuurde aanpassingen aan de oorspronkelijke hervorming verklaart. Het grootste verschil tussen de twee hervormingen is dat de Copernicushervorming niet geïnspireerd of versneld werd door een externe crisis, wat bij de politiehervorming wel het geval was. Overtuigd van het belang van een fundamentele hervorming van de federale openbare dienst had de toenmalige minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen, Luc Van den Bossche, een duidelijk plan. Om het product (de Copernicushervorming) te verkopen, dienden interne en externe doelgroepen er alleen van te worden overtuigd

dat deze veranderingen noodzakelijk waren. Bij de politiehervorming was het het publiek zelf dat na een schandaal verandering van het systeem noodzakelijk achtte. In dit geval diende de externe doelgroep niet meer te worden overtuigd; de markt zelf vroeg veiligheid voor kinderen en efficiënte politiediensten. In tegenstelling tot de Copernicushervorming werden de interne doelgroepen (politieagenten, rijkswachter, burgemeesters als hoofd van de gemeentelijke politie) niet systematisch in het hervormingsproces betrokken. Er was een duidelijke belangentegenstelling, competitie en veel externe communicatie zonder voorafgaande goede interne communicatie.

5 Inhoudsanalyse van twee Vlaamse kranten

De Copernicushervorming en de politiehervorming zijn grootschalige projecten. Zij namen een prominente rol in in het politieke debat in de tweede helft van de jaren negentig. Men kan bijgevolg verwachten dat ook de aandacht vanwege de pers navenant zal zijn geweest. De Copernicushervorming diende te worden verkocht aan de bevolking en de ambtenaren, terwijl de politiehervorming tegemoet diende te komen aan verwachtingen die werden geformuleerd naar aanleiding van een publiek schandaal. In beide gevallen was een uitgebreide communicatie en marketing dus noodzakelijk.

Om de mediaberichtgeving over beide hervormingen te vergelijken, selecteerden we twee Vlaamse kranten: de kwaliteitskrant *De Standaard* en de populaire krant *Het Laatste Nieuws*. We kozen artikelen in de periode 1999 tot en met 2002, omdat deze overeenkomt met (het grootste deel) van de eerste legislatuur van de regering Verhofstadt I. Voor de selectie van specifieke exemplaren van kranten, gebruikten we de methode van de geconstrueerde week (week 1: exemplaar van maandag, week 2: exemplaar van dinsdag, enzovoort).⁶ Binnen de geselecteerde exemplaren, analyseerden we alle artikelen over de Copernicushervorming en de politiehervorming. Het analyse-instrument werd in verschillende trainingssessies getest. Het instrument werd verfijnd totdat de codeurbetrouwbaarheid⁷ minstens 80 procent bedroeg. Het codeerwerk werd uitgevoerd door elf universiteitsstudenten als onderdeel van een seminarie rond communicatiewetenschappelijke onderzoeksmethoden. Elk artikel werd door twee codeurs gecodeerd. Hoewel meerdere coderingen een subjectieve inter-

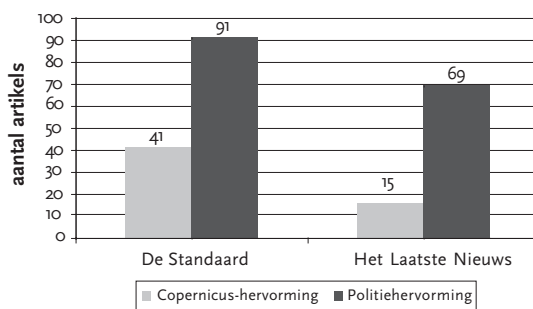
pretatie behoeven, bleek de codeurbetrouwbaarheid heel hoog (92 procent). Artikelen waarvan de codeurbetrouwbaarheid lager was dan 80 procent werden uit de steekproef gehaald, tenminste als de codeurs het niet eens werden over de precieze codering ervan; het betrof hier slechts enkele artikelen. De uiteindelijke dataset is gebaseerd op een toevallige selectie van één van de twee coderingen per artikel.

Onze inhoudsanalyse was gefocust op drie elementen:

- (1) de *hoeveelheid* berichtgeving over beide hervormingen;
- (2) de *framing van de titel en van de tekst van het artikel*: de algemene houding van de schrijver van het artikel in de titels alsook in het artikel (objectieve, subjectief positieve of subjectief negatieve framing);
- (3) de *centrale topics en de struikelblokken van de hervormingen*: op basis van een analyse van een beperkt aantal artikelen, werden negen topics geselecteerd; acht daarvan waren gemeenschappelijk voor beide hervormingen⁸ en één was specifiek voor elke hervorming (veiligheid voor politie versus het statuut van ambtenaren voor Copernicus).

Hoeveelheid berichtgeving

Onze steekproef bestond uit 216 artikelen, waarvan 132 in *De Standaard* en 84 in *Het Laatste Nieuws* [Figuur 1].



Figuur 1. Aantal artikelen over de hervormingen per krant.

74,1 procent van de 216 artikelen handelde over de politiehervorming. We vonden meer artikelen in de kwaliteitskrant *De Standaard*, die ook meer publiceerde over de Copernicushervorming dan *Het*

Laatste Nieuws. In *Het Laatste Nieuws* handelde 17,9 procent van de artikelen over de Copernicushervorming. Dit verschilt significant met de 31,1 procent van de artikelen over deze hervorming in *De Standaard* ($t = 4.660, df = 1, p = .031$). Deze tendens werd bevestigd door een consultatie van het *Mediargus-archief* van krantenartikels (<http://www.mediargus.be/vowb>): in de periode 1999 tot en met 2002 vonden we 24 artikelen over de Copernicushervorming in *Het Laatste Nieuws*, en 166 in *De Standaard*.

De artikelen zijn ook langer in *De Standaard* dan in *Het Laatste Nieuws*. Dit is verrassend gegeven het feit dat *Het Laatste Nieuws* vaak paginagrote artikelen publiceert over bepaalde actualiteitsonderwerpen. Dezelfde verrassende vaststelling geldt voor de illustraties bij de artikelen: de gemiddelde grootte van de illustraties is bijna 50 procent groter in *De Standaard*. Het relatief kleine aantal artikelen betreffende de hervormingen en de relatief kleine afmetingen van de artikelen en de illustraties in *Het Laatste Nieuws* suggereren dat de hervormingen als een minder belangrijk onderwerp in deze populaire krant worden beschouwd. Van de 216 artikelen zijn er 32 editorialem of opinie-artikelen, waarvan drievierde in *De Standaard* verschenen zijn. Dit is nog een andere indicatie van het verschil in het voorkomen en het belang van het onderwerp in beide kranten. De Copernicushervorming lijkt geen issue te zijn (geweest) in de populaire krant.

Burgers komen frequenter aan bod in de artikelen omtrent de Copernicushervorming. Dit is geen verrassing omdat het principe van de Copernicushervorming luidt dat de administratie ('de aarde') zou moeten draaien rond de burger ('de zon') in plaats van de burger ('de zon') rond de administratie ('de aarde'). Wanneer politici voorkomen in artike-

len, is er een grote kans dat het artikel op de voorpagina wordt geplaatst. Dit is niet verwonderlijk omdat politici vaak nieuwe stellingen en ideeën over de hervormingen verkondigen via de pers.

Framing van de titel en de bodytekst van het artikel
 Kranten trekken de aandacht van de lezer door treffende titels boven de artikelen te plaatsen. De codeurs beoordeelden de inhoud van de titel en van het artikel, en codeerden deze als objectief/informatief, subjectief/negatief of subjectief/positief. 38 procent van de artikelen in *De Standaard* wordt gecategoriseerd als objectief/informatief, terwijl 45 procent als subjectief/negatief wordt beoordeeld. In *Het Laatste Nieuws* is het aandeel objectieve/informatieve artikelen 27 procent, terwijl 52 procent van de artikelen een negatieve ondertoon heeft. Deze verschillen tussen de twee kranten zijn niet significant ($\alpha = 0.05$).

Hoewel een percentageberekening [Tabel 1] geen verschil aangeeft op algemeen niveau, zien we wel een significant wat betreft de inhoud van de titel en de inhoud van het artikel in individuele titel-artikel-combinaties ($t = 92.493; df = 4; p = .000$). 74 procent van de artikelen met een subjectieve/negatieve titel resulteert in een subjectief/negatief artikel, terwijl in 52 procent van de artikelen objectief/informatieve titels uitmonden in zuivere objectief/informatieve artikelen. Combinaties van titels en artikels verschillen naargelang de krant. In de populaire krant *Het Laatste Nieuws*, resulteert een subjectief/negatieve titel vaak in een artikel met een negatief gekleurde inhoud. Deze vaststelling doet men ook voor *De Standaard*, maar in eenvierde van de gevallen in *De Standaard*, resulteert een negatief geframede titel in een objectief artikel. Negatief klinkende titels werden dus vaak

Tabel 1. Framing van de titel en de tekst van het artikel.

	De Standaard		Het Laatste Nieuws	
	houding in titel	houding in artikel	houding in titel	houding in artikel
objectief (informatief)	38%	38%	43%	27%
subjectief positief	13%	17%	9%	20%
subjectief negatief	49%	45%	48%	52%
	100%	100%	100%	100%

gebruikt, ook al kwam een dergelijke negatieve houding niet naar voren in het artikel zelf.

Topics

Discussies over de hervormingen gingen vaak over dezelfde onderwerpen. De krantenartikels werden gescand op negen mogelijke thema's waarnaar de actoren die aan bod kwamen in de artikelen konden verwijzen.

Tabel 2.
Thema's in de berichtgeving

	Copernicus-hervorming	Politie-hervorming
luiheid	2,0%	0,7%
verloning	17,9%	15,6%
efficiëntie	21,9%	23,3%
corruptie	1,3%	1,5%
infrastructuur	21,9%	17,8%
(personeels)evaluatie	10,6%	7,4%
flexibiliteit	9,9%	9,2%
kostprijs van de hervorming	4,6%	15,6%
veiligheid	n.v.t.	8,9%
statuut ambtenaren	9,9%	n.v.t.

De belangrijkste thema's die in beide hervormingen aan bod kwamen zijn de gebrekkige efficiëntie van de ambtenarij en de politiediensten, de vaak (gebrekkige) infrastructuur van overheidsdiensten, en de betaling van ambtenaren en politiemensen. De (gebrekkige) infrastructuur in de federale openbare dienst en de introductie van een evaluatiesysteem voor het personeel brengen met zich mee dat deze twee thema's vaker in verband met de Copernicushervorming werden vermeld. Het belangrijkste verschil heeft betrekking op de kostprijs van de hervormingen. Dit is duidelijk een thema in de politiehervorming, niet in de Copernicushervorming. In *De Standaard* vermelden de actoren efficiëntie en personeelsevaluatie vaker, terwijl actoren in *Het Laatste Nieuws* significant meer aandacht besteden aan de kostprijs van de politiehervorming.

Naast deze inventarisatie van thema's, werd de codeurs gevraagd om de algemene houding van de actoren ten aanzien van de hervorming in de arti-

kelen aan te duiden. De heersende houding tegenover de politiehervorming is negatief wat alle actoren betreft. Inzake de Copernicushervorming zijn burgers en politici eerder positief en ambtenaren en vakbonden negatief. Vakbonden zijn in beide hervormingen de meest negatieve actoren met meer dan 80 procent van de artikelen waarin een woordvoerder werd aangeduid met een negatieve houding. Vakbonden beschermen hun leden en vertonen bijgevolg bij dergelijke grootscheepse hervormingen een geneigdheid tot tegenstand. De houdingen tegenover Copernicus weerspiegelen een attitude die verwacht kan worden van de actoren: politici verdedigen doorgaans de hervorming, burgers steunen haar en vakbonden staan er vijandig tegenover. Wat de politiehervorming betreft, kan de algehele negatieve houding verklaard worden door de excessieve kosten die met deze hervorming gepaard gingen. De algehele houding van de actoren verschilt niet naargelang de krant.

6 Conclusie

De Belgische federale overheid was recent betrokken bij twee grootschalige hervormingsoperaties: de hervormingen van de federale administratie ('de Copernicushervorming') en de politiehervorming. We gingen dieper in op de communicatie en marketing die de overheid rond beide hervormingen organiseerde. Hiervoor werd Lees-Marshments typologie van politieke marketingprocessen gebruikt. De communicatie rond de Copernicushervorming werd gekenmerkt door een verkoopgerichte benadering: de hervormingen waren door experts voorbereid en dienden enkel te worden verkocht aan het publiek en de ambtenaren. Ondanks het initiële enthousiasme erover ontstond geleidelijk aan ook een zekere politieke onenigheid over de hervormingen. Verschillende actoren die centraal stonden in de communicatiestrategie gingen het product 'Copernicus' op een verschillende manier definiëren, wat alleen maar tot verwarring leidde, en de onenigheid zorgde er tevens voor dat massale communicatie vanuit de overheid niet langer wenselijk werd geacht. Communicatie-inspanningen konden niet worden volgehouden, omdat er geen overeenstemming was over het product waarover de marketing diende te worden gevoerd. Het product 'Copernicus' verdween dan ook geleidelijk aan van de 'markt'. Voor de regering was de

Copernicushervorming niet meer dan een product dat diende te worden verkocht. Het falen van het marketingoffensief werd echter spoedig aangetoond doordat te weinig aandacht werd gespendeerd aan interne communicatie (naar de ambtenaren) en aan het bereiken van overeenstemming tussen de communicatoren onderling (de regeringspartijen). De communicatie gebeurde in verspreide slagorde en op een te beperkte schaal. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het hervormingsproject spoedig totaal werd genegeerd door de populaire pers.

De introductie van de politiehervorming kwam er niet door de producent (de overheid), maar door de markt: schandalen dwongen de overheid rekening te houden met de wensen van de bevolking en een hervorming van de politiediensten na te streven. Het ontwerpen van een nieuwe politiestructuur begon pas nadat de 'vraag' naar hervormingen heel groot bleek te zijn. Afwezigheid van nieuwe schandalen ('druk van de markt') had tot gevolg dat de overheid niet zelf actief op zoek ging naar nieuwe wensen op de markt. Vandaar dat de overheid niet in staat was rekening te houden met de veranderde markt: geleidelijk aan zouden politiemensen, politievakbonden en burgemeesters het debat rond

de hervormingen gaan domineren. Een analyse van krantenartikels over de hervormingen bevestigt deze bevinding: de kritieken van deze nieuwe actoren in het debat domineerden geleidelijk aan de media. Burgers en hun wensen voor een beter werkende politie verdwenen uit het plaatje, maar de communicatie van de regering paste zich hier niet tijdig aan aan. De regering diende het communicatiemonopolie vrij te geven, dat het pas moeizaam had ontrukkt aan de betogers voor een betere politie.

Onze analyse van communicatie- en marketinginspanningen met betrekking tot twee grootschalige administratieve hervormingen toonde aan dat het promoten van dergelijke hervormingen moeilijk, zonet onmogelijk is wanneer de communicatoren (de overheid) onderling geen overeenstemming kunnen bereiken over de 'inhoud' van het te promoten product. Ze verliezen dan ook het communicatiemonopolie of worden gewoon genegeerd. Communicatie wordt nog moeilijker wanneer de bevolking helemaal niet geïnteresseerd is in de hervorming, zoals het geval was met de Copernicushervorming. In een dergelijk geval verdwijnt het thema van de agenda, en uit de pers.

Noten

1 De auteurs danken de reviewers voor hun constructieve opmerkingen en de studenten voor het codeerwerk.

2 De verkoop-georiënteerde benadering wordt onderscheiden van de product- en de marktgeoriënteerde benadering. Een 'product-georiënteerde' instantie beargumenteert waarvoor ze staat en waarin ze gelooft. Ze gaat ervan uit dat de doelgroep zal beseffen dat haar ideeën de juiste zijn en dat deze doelgroep dan ook met haar zal meegaan. Dit type instantie weigert haar ideeën of product te veranderen zelfs als ze steun of lidmaatschap verliest. Een 'markt-georiënteerde' instantie gebruikt, zoals de verkoop-georiënteerde instantie en in tegenstelling tot de product-georiënteerde instantie, 'market intelligence'. In tegenstelling tot de verkoop-georiënteerde instantie, gebruikt ze deze echter reeds in de eerste fase van het marketingproces. Market intelligence wordt dan aangewend om eisen bij de doelgroep te identificeren, vervolgens wordt het product ontwikkeld om aan die eisen te voldoen. Een markt-georiënteerde instantie poogt niet te veranderen wat doelgroepen denken, maar poogt aan te bieden wat de doelgroepen wensen en nodig hebben, zonder hen echter blindelings te volgen; een markt-georiënteerde instantie wil er zeker van zijn dat het product ook effectief kan worden geleverd.

3 Er zijn informele en formele market-intelligenceinstrumenten. Informeel: gesprekken met achterban, publiek, en dergelijke. Formeel: kwantitatief onderzoek door middel van verkiezingsresultaten, opiniepeilingen en dergelijke; kwalitatief onderzoek door middel van focusgroepgesprekken.

4 Typerend voor de Belgische situatie, en in tegenstelling tot het Zweedse-Nederlandse model, is dat de kabinetten groot zijn en dat ze bestaan uit tijdelijke, partijpolitiek aangestelde, persoonlijke medewerkers van een minister.

5 Het gaat om de eerste minister en de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen.

6 Dankzij de techniek van de geconstrueerde week, heeft elke datum evenveel kans om te worden geselecteerd in de steekproef en is elke dag van de week proportioneel vertegenwoordigd.

7 Codeurbetrouwbaarheid = aantal identieke coderingen / totaal aantal coderingen.

8 Deze waren: luiheid, verloning, efficiëntie, corruptie, infrastructuur, evaluatie, flexibiliteit en kostprijs van de hervorming.

Literatuur

- Council for Excellence in Government, 2001, *Changing Images of Government in TV Entertainment*, Washington DC: Council for Excellence in Government.
- Couttenier, I., 1997, 'Belgian politics in 1996'. *Res Publica: Tijdschrift voor Politologie*, 39: 532-545.
- Deweerd, M., 2000, 'Overzicht van het politieke gebeuren in 1999'. *Res Publica: Tijdschrift voor Politologie*, 42: 167-246.
- Deweerd, M., 2001, 'Overzicht van het politieke gebeuren in 2000'. *Res Publica: Tijdschrift voor Politologie*, 43: 215-315.
- Deweerd, M., 2002, 'Overzicht van het politieke gebeuren in 2001'. *Res Publica: Tijdschrift voor Politologie*, 44: 155-252.
- Elchardus, M., 2002, *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Gelders, D., 2002, 'The tension between party political and administrative executive communication: Communication guidelines about not yet accepted policy'. Paper presented at The European Consortium for Communications Research Doctoral Summer School, University of Westminster: London.
- Gelders, D., 2003 forthcoming, 'Public information provision about policy intentions: The Dutch and Belgian Experience'. *Government Information Quarterly*.
- Goodsell, Charles T., 1985, *The case for bureaucracy: A public administration polemic*, New Jersey: Chatham.
- Lees-Marshment, J., 2001, 'The marriage of politics and marketing'. *Political Studies*, 49: 692-713.
- Lichter, S.R., L.S. Lichter, D. Amundson en Center for Media and Public Affairs, 1999, *Images of Government in TV Entertainment*, Washington DC: Council for Excellence in Government.
- Maesschalck, J., 2002, 'Van de Bende van Nijvel tot Dutroux: Een beleidswetenschappelijke analyse van de politiehervorming in de jaren '80 en '90'. *Res Publica: Tijdschrift voor Politologie*, 44: 27-47.
- Meyer, T., 2002, *Media democracy: How the media colonize politics*, Cambridge: Polity Press.
- Nomden, K., 2002, 'Het Copernicusplan: De hervorming van de Belgische federale overheidsdienst nader bekeken'. *Bestuurswetenschappen*, 5: 396-414.
- Nuytemans, M., 2002, *Het vertrouwen in de regering: Verklaringen voor het verschil in vertrouwen tussen de regeringen Dehaene I en Verhofstadt I*, Eindverhandeling Politieke en Sociale Wetenschappen, Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Ringeling, A., 1993, *Het imago van de overheid: De beoordeling van prestaties van de publieke sector*, 's Gravenhage: VUGA.
- Van de Walle, S. en G. Bouckaert, 2003, 'Public service performance and trust in government: The problem of causality'. *International Journal of Public Administration*, 26: 891-913.