



Universiteit van Aruba



Rapport:

“Hier zit iets goed / fout“

**De kwaliteit van de overheid op Aruba in de ogen van
het bedrijfsleven**

7 mei, 2013

Hier zit iets goed / fout

De kwaliteit van de overheid op Aruba in de ogen van het bedrijfsleven

Michiel S. de Vries¹

Universiteit van Aruba

1. Inleiding

Hoe goed doet de overheid van Aruba het in de ogen van het Arubaanse bedrijfsleven? Dat is de vraag die hier wordt beantwoord. De relatie tussen overheid en bedrijfsleven is belangrijk en gecompliceerd. Het bedrijfsleven is veelal de motor achter economische groei en daarmee toenemende welvaart en werkgelegenheid. Daarom zijn private investeringen zo belangrijk. Het bedrijfsleven is altijd op zoek naar winst en naar investeringen die de productiviteit doen toenemen (Evans, 1995). Van belang voor investeringen is vertrouwen dat deze investeringen een "return on investment" opleveren. Ontbreekt dat vertrouwen dan zullen investeringen afwezig zijn en evenals de daarmee gepaard gaande economische groei. Een van de factoren die daarvoor bepalend is is het vertrouwen in de mate waarin de publieke sector de eigendomsrechten beschermt, goed georganiseerd is, en voorspelbaar is in haar besluiten die het bedrijfsleven raken (Petro, 2001, Te Velde, 2010). Als directeuren daarover positief gestemd zijn, zal de private sector meer geneigd zijn investeringen te doen die duurzaam en risicovol zijn (Voyer & Beamer, 2004). Bij een onvoorspelbare en slecht georganiseerde overheid zullen risicovolle investeringen worden vermeden en de neiging veel meer zijn om risicoloze investeringen te doen waarvan in ieder geval op korte termijn een winstgevend valt te verwachten. In het ergste geval zullen investeringen zelfs achterwege blijven. (Abdel Latif et al. 2009). Tenminste, dat is de theorie. Daarom wordt hier de vraag gesteld en beantwoord hoe positief het bedrijfsleven over de Arubaanse overheid is.

Aan de andere kant kan het bedrijfsleven ook zorgen voor grote problemen, zoals het slechts zoeken naar korte termijn investeringen om de winst op korte termijn te vergroten, terwijl meer duurzame investeringen meer gewenst zijn. Ook kan het bedrijfsleven de zogeheten externe kosten afwentelen op de samenleving, zoals milieuvervuiling, verkeerscongestie, en slechte arbeidsomstandigheden. Daartoe kan een overheid regels opstellen waardoor de externe kosten toch door het bedrijf worden betaald, via

¹ De auteur is veel dank verschuldigd aan Eric Mijts en Patrick Arens van de Universiteit van Aruba voor de dataverzameling en aan dr. B. Tholen van de Radboud Universiteit Nijmegen voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit stuk

belastingen, heffingen, een verbod op lozing van gevaarlijke stoffen et cetera, het ontzeggen van een vergunning et cetera.

In de praktijk is de relatie complex. Het bedrijfsleven bestaat uit veel en verschillende actoren en de overheid is ook niet een geheel. Bovendien kan de relatie verschillende vormen aannemen. Aan de ene kant kan een overheid in meer of mindere mate bedrijvigheid stimuleren en bedrijven faciliteren in hun investeringsplannen door zekerheden te verschaffen in termen van belastingen, concurrentiebepalingen, en bescherming van eigendomsrechten, en te zorgen voor een aantrekkelijke sociale en fysieke infrastructuur. Aan de andere kant kan een overheid het bedrijfsleven in meer of mindere mate controleren en reguleren, opdat de negatieve effecten worden gecompenseerd of geminimaliseerd en de positieve effecten worden gefaciliteerd en gemaximaliseerd.

Dit dilemma tussen faciliteren en stimuleren aan de ene kant en reguleren en controleren aan de andere kant is het centrale thema van dit onderzoek. Is er een positief te beoordelen balans zichtbaar, of is het bedrijfsleven juist ontevreden over de wijze waarop zij wordt behandeld door de Arubaanse overheid, omdat haar optreden te onvoorspelbaar, te bureaucratisch of te weinig integer is?

Om deze vragen te beantwoorden is in maart en april 2013 een onderzoek uitgezet naar de opvattingen van ondernemers gevestigd op Aruba. Over de uitkomsten daarvan wordt in het onderstaande verhaald.

Allereerst wordt op basis van eerder onderzoek naar microstaten aangegeven wat theoretisch mag worden verwacht ten aanzien van de relatie tussen bedrijfsleven en overheid in een microstaat (par. 2). Daarna wordt ingegaan op de methode van onderzoek. Wie waren de respondenten en wat waren de vragen die zijn gesteld (par. 3). In paragraaf 4 worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd. Het geheel wordt beëindigd met enkele van de meest opvallende conclusies (par. 5).

2. De context van Aruba: Wat mag op basis daarvan worden verwacht?

Aruba is een microstaat in het Caraïbisch gebied met circa 110.000 inwoners en met circa 3000 bij de kamer van koophandel geregistreerde bedrijven. Kenmerkend voor microstaten zoals Aruba met betrekking tot het functioneren van de overheid is dat er veelal een relatief klein aantal ambtenaren is. Dat betekent dat de kenmerken van een Weberiaanse bureaucratie niet volledig geldig kunnen zijn. Door het geringe aantal mensen is het bijvoorbeeld waarschijnlijk dat de taken van een functionaris niet worden gelimiteerd door de functieomschrijving, maar dat de invulling van zo'n functie veeleer wordt bepaald door de achtergrond, opleiding, opvattingen en voorkeuren van de functionaris. Om Murray (Murray, 2006: 95) over microstaten te citeren: "*[In such microstates] in many jobs the work done, and the whole character of the job, is fashioned by the individual job holder. Rather than the individual being moulded to a defined job, the job is moulded to suit the individual.*"

Hiernaast ontbreekt het vaak aan adequate training en opleiding voor functionarissen, is er vaak relatief weinig toezicht op individuele beslissingen, i.e. zijn er weinig checks en balances; zijn er vaak relatief weinig mogelijkheden om tegen een beslissing in beroep te gaan en is de politieke invloed op ambtelijke besluiten relatief groot (Kersell, 2006). Dit lijkt een adequate beleidsontwikkeling te belemmeren, omdat de overheidsfunctionarissen waarschijnlijk minder goed voldoen aan klassieke kenmerken zoals effectiviteit en efficiëntie, deskundigheid, kwaliteit en het handhaven van wet en regelgeving.

Microstaten kennen echter ook twee voordelen. Ten eerste zijn de afstanden klein. En ten tweede mag worden verondersteld dat er een hoog niveau aanwezig is van wat bekend staat als "ordinary knowledge". In microstaten kent men elkaar, dat wil zeggen bestaat er een grote hoeveelheid vanzelfsprekende informatie. Kleine afstanden betekenen dat het vrijwel onmogelijk is een beleid te maken zonder daarbij de doelgroep te betrekken. Verwacht wordt een grote mate van toegankelijkheid van het openbaar bestuur met betrekking tot het betrekken van mensen bij het ontwikkelen van beleid en het betrekken van het bedrijfsleven bij het ontwikkelen van beleid. Ook mag een hoge mate van transparantie en tijdigheid, begrijpelijkheid, juistheid en volledigheid van informatievoorziening worden verwacht.

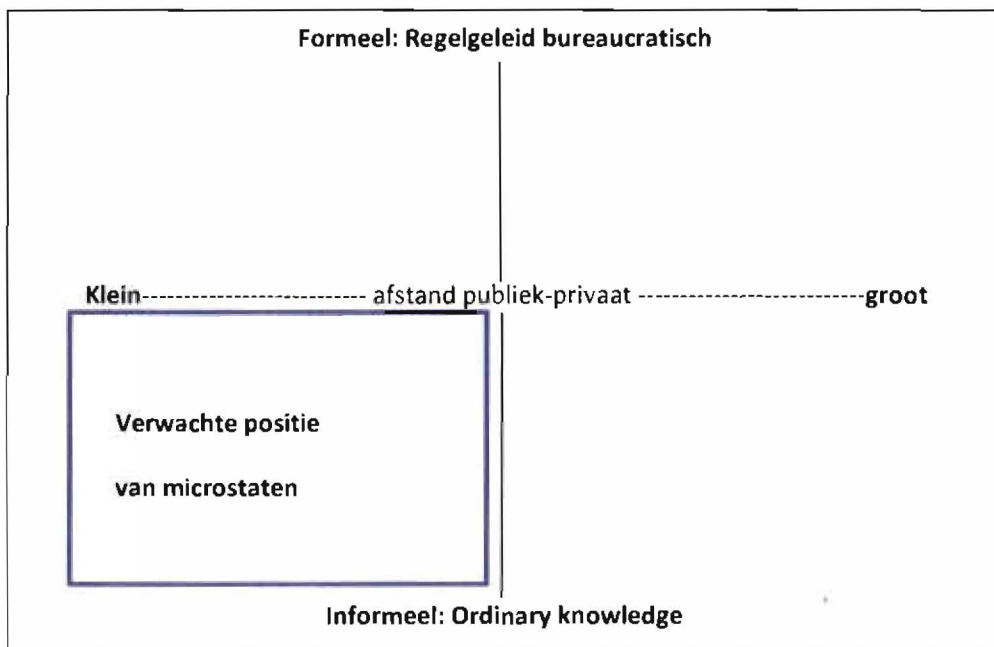
Een hoog niveau aan 'ordinary knowledge' wil zeggen dat er veel vanzelfsprekende kennis bestaat over burgers en bedrijven en over gebeurtenissen die zich voordoen (Lindblom & Cohen, 1979, pp. 12-14). Oftewel, mensen zijn nauw verbonden aan elkaar, doordat ze familie zijn of burens, met elkaar naar school zijn gegaan, gemeenschappelijke vrienden en kennissen hebben, en dat alles wat gebeurt in de micro-omgeving en elke belangrijke ontwikkeling aldaar onmiddellijk bekend is. Dat betekent dat veel kan worden gedaan op basis van impliciete kennis, informele relaties en zonder uitgebreide bureaucratische formaliteiten en dat aanzienlijk meer improvisatie en creativiteit mogelijk is dan in een grotere staat met een omvangrijker bureaucratie.

Kleine afstanden impliceren dat de kwaliteit van de informatievoorziening vanzelfsprekend adequaat is en de relaties informeel. Het surplus aan ordinary knowledge betekent dat mag worden verwacht dat de bureaucratie in microstaten minder kan zijn.

Ordinary knowledge, informele relaties, en een 'ons kent ons' mentaliteit hebben zonder meer hun voordelen in het voorkomen van een teveel aan bureaucratie, maar ze hebben ook een schaduwzijde, omdat er besluiten kunnen worden genomen die niet geheel volgens de regels zijn. Kleine afstanden hebben hun voordelen omdat vragers en aanbieders elkaar kennen, dat ondernemers en ambtenaren elkaar kennen, maar het gevaar hierin bestaat uit het vermengen van publieke en private belangen, het via smeergeld, of zelfs corruptie voor elkaar krijgen van zaken die tegen de wet en regelgeving ingaan door private actoren, en anderzijds het afdwingen van smeergeld of een persoonlijke tegemoetkoming om een publieke zaak snel voor elkaar te krijgen door publieke actoren. In grote landen is het vaak onmogelijk voor individuele ambtenaren om de behandeling van een verzoek of een vergunningsaanvraag te

versnellen. Zoals Bardhan vertelde over een ambtenaar in New Delhi die aan zijn vriend vertelde : “ *if you want me to move a file faster, I am not sure I can help you; but if you want me to stop a file I can do it immediately*” (Bardhan, 1996: 17). In microstaten lijkt de mogelijkheid tot het versnellen van een proces tot afhandeling van een verzoek juist waarschijnlijker, dat wil zeggen als daar de nodige compensatie tegenover staat.

Met andere woorden, in microstaten mag vanwege de kleine afstanden en de persoonlijke relaties worden verwacht dat er een neiging tot het aannemen van smeergelden en de aanwezigheid van corruptie kan bestaan. Dat hoeft niet altijd in financiële termen te zijn, maar kan ook vorm krijgen in het toezeggen van een stem tijdens verkiezingen, het iets voor de ander terughouden, het verkrijgen van privileges of toezeggingen. De social exchange theorie (Thibaut and Kelley, 1959; Homans 1961; Blau 1964; Nisbet 1970; Fararo 2001; Emerson 1969; Cook 1990; Molm and Peterson 1999) zit vol met hypothesen waarin wordt gesteld dat in kleine groepen evenwicht moet bestaan in de uitwisseling van diensten en goederen, omdat anders een afhankelijkheidsrelatie ontstaat.



Figuur 1. *Het verwachte functioneren van de overheid in microstaten*

We kunnen dus twee dimensies onderscheiden. De eerste gaat over besluitvorming op basis van ordinary knowledge dan wel besluitvorming op basis van bureaucratische regels. De tweede dimensie maakt een onderscheid tussen systemen waarin de afstand tussen burgers, bedrijven en hun overheid klein is en systemen waarin die afstand groot is. Dit is weergegeven in figuur 1. Op basis van de literatuur mag

worden verwacht dat een microstaat zich in het kwadrant bevindt waarin de afstand klein is en veel op basis van ordinary knowledge kan worden besloten. Dat is de hypothese die ten grondslag ligt aan het hier gepresenteerde onderzoek.

Laat duidelijk zijn dat deze hypothese geen normatieve stellingname inhoudt. Zowel bureaucratisch handelen als handelen op basis van ordinary knowledge kan op een normatief positieve en negatieve wijze worden gedaan, en ook voor de afstand tussen publiek en privaat geldt dat een geringe afstand zowel normatief positieve als negatieve consequenties kan hebben. Een geringe afstand tussen publiek en privaat is positief als een overheid bij het ontwikkelen van beleid de burgers en het bedrijfsleven betreft. Negatief wordt het als een individuele overheidsdienaar het publieke belang en het privébelang onvoldoende weet te onderscheiden. Een informele afhandeling van verzoeken is positief als door de ordinary knowledge als vanzelfsprekend de juiste beslissingen worden genomen door de overheid. Het is negatief als daardoor wetten en regels worden overtreden.

Of in Aruba de overheid zich inderdaad in het kwadrant bevindt zoals verwacht in figuur 1 en of dat op een positieve dan wel negatieve wijze het geval is in de ogen van het bedrijfsleven wordt in het navolgende uiteengezet. Alvorens de uitkomsten van het onderzoek te bespreken, zal eerst iets over de kenmerken van de respondenten worden verteld.

3. Het onderzoek

Zoals in de inleiding gesteld, werd in maart 2013 een aselekt gekozen deel van de Arubaanse bedrijven benaderd met een internet-enquête. Op basis van een bestand van de Kamer van Koophandel werden de directeurs benaderd om de vragenlijst in te vullen. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de aard van de respondenten en daarna op de inhoud van de vragenlijst.

3.1.1. De respondenten

Uiteindelijk hebben 97 directeurs van Arubaanse bedrijven deze vragenlijst daadwerkelijk ingevuld. Dit is maar een gering deel van het totale bedrijfsleven op Aruba. Een internet-enquête geeft vrijwel altijd een lage respons en dat is ook hier het geval. Relatief ten opzichte van andere internet-enquêtes kan de respons hoog of laag worden genoemd. Uiteindelijk is dit mede afhankelijk van de vraag of men tevreden of ontevreden is met de uitkomsten van dit onderzoek die hieronder worden gepresenteerd. In ieder geval vormt het bestand waarop de uitkomsten zijn gebaseerd een aselekt deel van het totale bedrijfsleven. Dat wil zeggen: er is niet geselecteerd op directeurs met een specifieke politieke voorkeur.

Om een idee te geven van de respondenten: Het selectiecriteria was dat ze ingeschreven zijn bij de Kamer van Koophandel. 24 % heeft de hoofdvestiging in Oranjestad en 76 elders. 34,1% van de bedrijven bestond al in de vorige eeuw, en 39,6% bestaat korter dan vijf jaar. Gemiddeld bestaan de bedrijven 13 jaar. Ze hebben gemiddeld 14-15 mensen in dienst, maar er zijn ook eenmanszaken bij, evenals bedrijven

met meer dan 200 werknemers. Het gaat zowel om dienstverlenende als productiebedrijven, er zijn respondenten uit zowel de groothandel als winkeliers; er zitten zowel advocatenkantoren als accountantskantoren in het bestand en er zijn directeuren uit de handel, de toeristische sector, makelaars en anderen. Er is met andere woorden sprake van een bestand dat een beeld geeft van de opvattingen van een breed deel van de bedrijven op Aruba. Helaas kan in dit stuk niet specifiek ingegaan worden op de respondenten. Sommigen geven namelijk aan dat als hun naam kan worden gekoppeld aan hun opvattingen, dit negatieve effecten zou kunnen hebben op het in de toekomst verkrijgen van subsidies dan wel andere medewerking van de overheid. Ook dat is een kenmerk van microstaten. Daarom moet het hier blijven bij deze globale beschrijving van de aard en achtergrond van de respondenten.

3.1.2. De vragenlijst

De vragenlijst bestond uit twee delen, namelijk een deel met algemene vragen over de opvattingen over de Arubaanse overheid en een deel met specifieke vragen over de laatste keer dat het bedrijf in contact was geweest met de Arubaanse overheid. De hele vragenlijst is als bijlage bij dit rapport gevoegd (Bijlage 1). Het eerste deel was een algemeen deel, waarin werd gevraagd naar het functioneren van de Arubaanse overheid in het algemeen: qua effectiviteit, efficiëntie, toegankelijkheid, deskundigheid, kwaliteit van het ambtelijk apparaat, en de bestuurlijke integriteit, met betrekking tot het zelf volgen van haar eigen wet en regelgeving, het handhaven van wet en regelgeving, het ontwikkelen van nieuw beleid, het betrekken van mensen bij het ontwikkelen van beleid, en het betrekken van het bedrijfsleven bij het ontwikkelen van beleid. Het betreft vragen over de kwaliteit van het openbaar bestuur "good governance" in Aruba. Hiernaast werd gevraagd naar de kwaliteit van de informatievoorziening vanuit de overheid naar het bedrijfsleven, met name voor wat betreft de tijdigheid, continuïteit, juistheid, volledigheid, begrijpelijkheid, consistentie, nuttigheid, het vertrouwelijk omgaan met vertrouwelijke stukken, en het transparant omgaan met openbare stukken.

Tenslotte werd gevraagd naar de relatie tussen de Arubaanse overheid en het Arubaanse bedrijfsleven. Daarbij ging het om de vraag of de overheid voldoende rekening houdt met de belangen van het bedrijfsleven, hoe het staat met de administratieve lasten, of de ambities van het bedrijfsleven voldoende worden ondersteund, en of het bedrijfsleven voldoende mogelijkheden heeft zich te ontplooiën. Ook werd gevraagd of de laatste vier jaar de overheid beter is gaan functioneren ten opzichte van het bedrijfsleven. Deze vragen geven aan hoe tevreden het bedrijfsleven is met het beleid van de Arubaanse overheid en of deze tevredenheid groter of kleiner is geworden gedurende de laatste vier jaar.

Het tweede deel van de enquête ging over specifieke cases. De directeuren van de bedrijven werd gevraagd naar de laatste laatste keer dat concreet overleg werd gevoerd met de Arubaanse overheid over

een voor het bedrijf belangrijke zaak. Dit geeft een concreet beeld van wat er in de dagelijkse praktijk gebeurt in de relatie tussen Arubaanse overheid en bedrijfsleven, in hoeverre zulke contacten in specifieke cases positief verlopen, dan wel gekenmerkt werden door overmatige bureaucratie, het langs elkaar heen werken van overheidsdiensten, corruptie, smeergelden, omvangrijke administratieve lasten en vriendjespolitiek.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen algemene en specifieke vragen, omdat algemene opvattingen en specifieke ervaringen nog weleens verschillende uitkomsten te zien geven. Zo bleek uit eerder onderzoek van de auteur in Nederland dat veel burgers het eens zijn met de stelling "bij de overheid wordt je van het kastje naar de muur gestuurd", terwijl gevraagd naar hun laatste concrete contact met een overheidsinstelling hier niets van bleek, omdat ze door de portier gelijk naar de juiste afdeling werden doorverwezen. Het imago van publieke instanties is nu eenmaal veel slechter dan mag worden verwacht op basis van concrete ervaringen (vgl. Ringeling, 1993). Bovendien geven de specifieke vragen een verdiepend inzicht in wat er in de dagelijkse praktijk in Aruba zoal gebeurt en hoe zulke processen volgens insiders (de ondervraagden) kunnen worden verklaard.

4. De uitkomsten

4.1. *Het algemene beeld van directeuren over de overheid op Aruba*

In deze paragraaf wordt geschetst hoe de directeuren in het algemeen oordelen over het functioneren van de Arubaanse overheid. Allereerst gaat het dan om het functioneren van de overheid in termen van effectiviteit, efficiëntie, toegankelijkheid, deskundigheid, kwaliteit van het ambtelijk apparaat, bestuurlijke integriteit, het zelf volgen van de wet en regelgeving, het handhaven van wet en regelgeving, het ontwikkelen van nieuw beleid, het betrekken van mensen bij het ontwikkelen van beleid, en het betrekken van het bedrijfsleven bij het ontwikkelen van beleid. De gemiddelde rapportcijfers op een schaal van 1-10 zijn gegeven in tabel 1-3.

Tabel 1. *Het oordeel over de overheid op Aruba in het algemeen*

1. Wilt u met een rapportcijfer tussen 1 (zeer slecht) en 10 (uitmuntend) aangeven hoe u het functioneren van de overheid op Aruba op de volgende punten beoordeelt:		
	Gemiddeld rapportcijfer	Percentage voldoende
In het algemeen	5,5	48,90%
M.b.t. het handhaven van wet en regelgeving	5,6	59,80%
M.b.t. het zelf volgen van de wet en regelgeving	5,8	53,80%

Tabel 2. *Het oordeel over de overheid op Aruba ten aanzien van het interne functioneren*

1. Wilt u met een rapportcijfer tussen 1 (zeer slecht) en 10 (uitmuntend) aangeven hoe u het functioneren van de overheid op Aruba op de volgende punten beoordeelt:		
	Gemiddeld rapportcijfer	Percentage voldoende
Qua deskundigheid	5,3	52,20%
Qua bestuurlijke integriteit	5,3	50,00%
Qua effectiviteit	5,1	43,90%
De kwaliteit van het ambtelijk apparaat	5,1	44,10%
Qua toegankelijkheid	5,0	40,90%
Qua efficiëntie	4,5	34,40%

Tabel 3. *Het oordeel over de overheid op Aruba ten aanzien van beleidsontwikkeling*

1. Wilt u met een rapportcijfer tussen 1 (zeer slecht) en 10 (uitmuntend) aangeven hoe u het functioneren van de overheid op Aruba op de volgende punten beoordeelt:		
	Gemiddeld rapportcijfer	Percentage voldoende
M.b.t. tot het ontwikkelen van nieuw beleid	5,2	51,60%
M.b.t. het betrekken van mensen bij het ontwikkelen van beleid	5,0	44,00%
M.b.t. het betrekken van het bedrijfsleven bij het ontwikkelen van beleid	4,7	36,60%

Te zien is dat het functioneren van de overheid in de ogen van directeuren van Arubaanse bedrijven gemiddeld maar magertjes is. In het algemeen wordt het functioneren van de overheid op Aruba met de kleinste voldoende die maar mogelijk is beoordeeld, namelijk een 5,5. Afgerond zou een student net een voldoende krijgen. Een klein zesje krijgt zij ook voor het handhaven van de wet en regelgeving en het zelf daaraan voldoen.

Maar als het gaat om het interne functioneren, dan zakken de gemiddelde oordelen naar een onvoldoende. Met name de efficiëntie van de overheid kan volgens de ondervraagden veel beter.

Datzelfde geldt voor het op adequate wijze ontwikkelen van beleid. Het gaat om de beleidsontwikkeling zelf, het betrekken van mensen bij het ontwikkelen van nieuw beleid met name om de mate waarin het bedrijfsleven wordt betrokken bij de beleidsontwikkeling. Dan daalt het gemiddelde onder de vijf en het percentage dat de overheid wel voldoende vindt functioneren op deze twee aspecten daalt tot 36,6% van de ondervraagden. Dat betekent dat haast twee derde van de ondervraagden stelt dat het door de overheid betrekken van het bedrijfsleven bij het ontwikkelen van beleid onvoldoende is.

Hoe zit het met de relatie tussen overheid en bedrijfsleven? Vinden de directeuren dat die relatie goed is en dat de overheid voldoende rekening houdt met de belangen van het bedrijfsleven? Ondersteunt de overheid de ambities van het bedrijfsleven? De antwoorden staan in tabel 4.

Tabel 4. *De tevredenheid over de relatie overheid-bedrijfsleven*

	Percentage eens tot zeer eens
De laatste vier jaar is de overheid beter gaan functioneren ten opzichte van het bedrijfsleven	52,7%
Het bedrijfsleven heeft voldoende mogelijkheden zich te ontplooiën	47,2%
De relatie tussen overheid en bedrijfsleven is goed	34,1%
De overheid houdt voldoende rekening met de belangen van het bedrijfsleven	27,8%
De administratieve lasten voor een bedrijf op Aruba zijn gering	24,7%
De overheid ondersteunt de ambities van het bedrijfsleven voldoende	24,4%

Volgens een kleine meerderheid is er vooruitgang in het functioneren van de overheid vis-a-vis het bedrijfsleven, maar het is nog lang niet voldoende. Iets meer dan de helft van de directeurs vindt dat het bedrijfsleven zich onvoldoende kan ontplooiën. Een derde van de ondervraagden kwalificeert de relatie overheid-bedrijfsleven als goed. Minder dan 30% vindt dat de overheid voldoende rekening houdt met de belangen van het bedrijfsleven en driekwart van de ondervraagden vindt de administratieve lasten hoog en de ondersteuning van de eigen ambities door de overheid onvoldoende. Daar valt met alle goede wil geen tevredenheid in te lezen.

In de inleiding werd verondersteld dat het met de informatie-uitwisseling in een micro-staat wel goed zou gaan. Voor bedrijven gaat het dan met name om de informatie die zij van de overheid krijgen.

Tabel 5. *Oordeel over de informatievoorziening door de overheid*

Wilt u met een rapportcijfer tussen 1 (zeer slecht) en 10 (uitmuntend) aangeven hoe u de informatievoorziening vanuit de overheid op Aruba op de volgende punten beoordeelt:		
	Rapportcijfer	Percentage voldoendes
Vertrouwelijkheid van vertrouwelijke stukken	5,5	57,6
Volledigheid	5,4	52,2
Begrijpelijkheid	5,3	52,7
Nuttigheid voor u	5,3	50,5
Openheid ten opzichte van openbare stukken	5,1	48,9
Juistheid	5,1	45,1
Consistentie	5,1	42,2
Continuïteit	4,9	34,4
Tijdigheid	4,6	31,1

De oordelen over de informatievoorziening zijn echter lang niet zo positief als verwacht. De antwoorden volgen eerder een vergelijkbaar beeld als hiervoor met betrekking tot het algemene functioneren. Nog het meest tevreden zijn de ondervraagden met de door de overheid betrachtte vertrouwelijkheid als er sprake is van vertrouwelijke stukken. Het is hiermee beter gesteld dan met de openheid over openbare stukken. Ook dit is niet wat mag worden verwacht in een microstaat en zoals eerder betoogd.

Ook is de overheid op Aruba wel in staat begrijpelijke, volledige en nuttige informatie te geven, maar veel minder tevreden is een meerderheid van de directeuren uit het bedrijfsleven over de juistheid, de consistentie, de continuïteit en vooral de tijdigheid van de informatievoorziening. Dat kan een stuk beter. Al met al is het oordeel van het bedrijfsleven over het functioneren van de overheid, haar relatie met de overheid en de informatievoorziening door de overheid niet echt om over naar huis te schrijven. Een zesjescultuur is het zelfs nog niet, want op geen enkele vraag haalt het gemiddelde oordeel van de ondervraagden deze voldoende, hoewel de zes op enkele aspecten wel wordt benaderd.

Een vraag is of het oordeel gelijk uitvalt voor verschillende typen bedrijven, of dat daar verschil tussen bestaat. Daartoe hebben we de samenhang bepaald tussen de oordelen over de verschillende aspecten van het functioneren van de overheid en achtergrond kenmerken van de bedrijven. De uitkomsten van die analyse staan in tabel 6. Wat uit deze tabel blijkt is dat het de kleinere bedrijven zijn die nog niet zo lang bestaan, die positiever staan ten opzichte van het functioneren van de Arubaanse overheid en de mate waarin de Arubaanse overheid zich houdt aan de wet en regelgeving en deze handhaaft. De grotere bedrijven die reeds langer bestaan zijn juist negatiever over het functioneren van de overheid en de mate waarin de Arubaanse overheid zich houdt aan de wet en regelgeving en deze handhaaft. Ten aanzien van het oordeel over de informatievoorziening en de relatie tussen overheid en bedrijfsleven zijn de verschillen tussen de onderscheiden typen bedrijven echter minimaal.

Tabel 6. *Samenhang tussen achtergrond bedrijven en oordelen van directeuren*

	Achtergrond		
	Aantal mensen in dienst	Jaar dat bedrijf startte	Uitkomst laatste ervaring
Oordeel over de overheid			
Kwaliteit van de overheid	-,24	,29	,39
Relatie tussen overheid en bedrijfsleven	-,03	,08	,39*
Intern functioneren van de overheid	-,13	,10	,16
Kwaliteit van beleidsontwikkeling	-,24	,21	,30

Gegeven zijn Pearson PM correlaties.

Boven .30 of onder -.30 zijn de correlaties significant op 95%

*De correlatie tussen de uitkomst van de laatste ervaring met de overheid en het oordeel over de relatie tussen bedrijf en overheid is 0,39. Dat wil zeggen dat als de laatste ervaring met de overheid positief was, de kans groot is dat ook het algemene oordeel over de relatie met de overheid positiever is.

Deze uitkomst maakt de geschetste situatie er niet beter op. Als het de eenmansbedrijfjes die nog maar net bestaan zouden zijn geweest die vooral ontevreden zijn over het functioneren van de Arubaanse overheid, zou dat wellicht aan de betreffende personen hebben kunnen liggen. Het zijn echter vooral de directeuren

van de grotere bedrijven die al langer bestaan die het functioneren van de overheid als onvoldoende beoordelen. Dat kan niet zomaar worden weggewoven.

Maar toch, het zou kunnen dat dit slechts een negatief imago is van de overheid. Om te onderzoeken of dat daadwerkelijk het geval is, wordt in de volgende paragraaf gekeken naar concrete cases in de relatie tussen overheid en bedrijfsleven en wat daarin gebeurt. Dat dit relevant kan zijn blijkt uit kolom 3 van tabel 6.

Daaruit blijkt namelijk dat de uitkomst van de laatste ervaring met de overheid (was die positief of negatief) vooral bepalend is voor het oordeel over de kwaliteit van de informatie vanuit de overheid, de relatie met de overheid en het oordeel over het door de overheid volgen van de eigen regels.

4.2. Casuïstiek. Ervaringen in de praktijk

In deze paragraaf gaat het om concrete zaken waarin de directeuren en Arubaanse overheid met elkaar in contact hebben gestaan. Gevraagd werd naar de laatste keer concreet overleg werd gevoerd met de Arubaanse overheid over een voor het bedrijf belangrijke zaak. De concrete zaken waar het hier om gaat betreft het verkrijgen van vergunningen (22 cases), het regelen van financiële zaken zoals belastingen (15 cases), het proberen te krijgen van een advies (10 cases), het bespreken van administratieve zaken (11 cases) en een aantal niet nader te benoemen zaken. In vrijwel al deze zaken kwam het contact met de overheid tot stand op initiatief van de bedrijven zelf of hun bedrijfsorganisatie. Slechts in zes gevallen werd het contact door de overheid geïnitieerd. Ook geldt dat al deze zaken voorkwamen in 2012 en 2013. Ze zijn dus van recente datum en sommige zijn zelfs nog niet afgesloten. Het zijn vooral contacten met ambtenaren (87,5%) en in veel geringere mate met politici (23,6%)². Gemiddeld waren er in totaal tien contacten (gemiddelde is 9,9) maar dit kan oplopen tot in een extreem geval 100 contacten. Meestal duren de zaken echter niet zo lang. In twee derde van de onderzochte cases kon met 5 of minder gesprekken tussen de directeur en de overheid worden volstaan. Opvallend is dat op de vraag hoe het optreden van de overheid moet worden beoordeeld, slechts een enkele ondervraagde “goed” zegt (6.8%). Wel zegt 23 % het overheidsoptreden zonder meer “slecht” te vinden en een meerderheid vindt het optreden van de overheid onder de maat (56,8%). Het overgrote deel van de oordelen is meer gematigd. Opnieuw vinden we in de concrete cases dat het functioneren van het overheidsoptreden niet met gejuich wordt ontvangen.

1. Hoe beoordeelt u het optreden van de overheid in deze zaak

- 23.0% slecht
- 33.8% onvoldoende
- 36.5% voldoende
- 6.8% goed

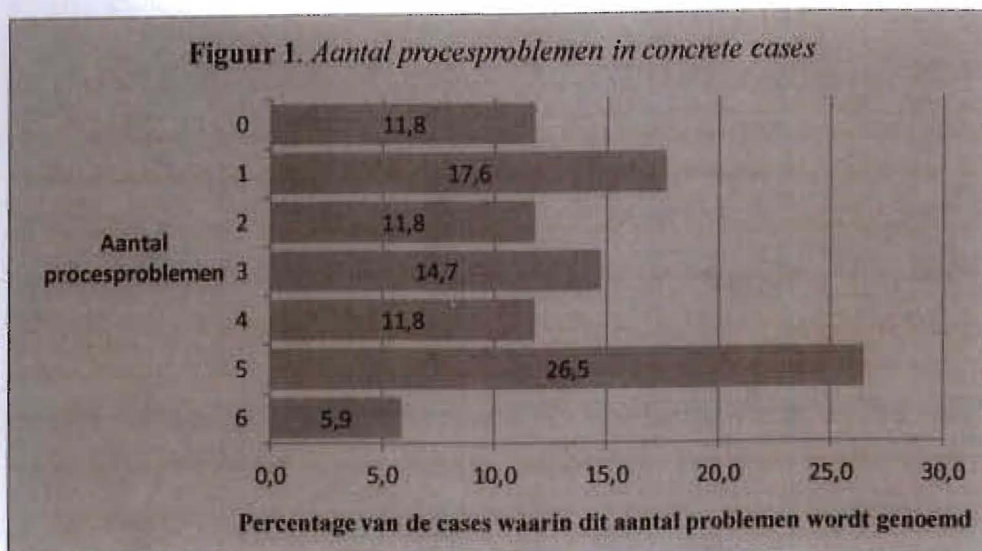
² In 11,1% van alle cases was met zowel politici als ambtenaren contact

Dat zou kunnen samenhangen met de uitkomst van de zaak. In exact de helft van de gevallen viel die positief uit voor de ondervraagde en in de andere helft negatief. Dat kan uiteraard de mening over het optreden van de overheid beïnvloeden. Er blijkt inderdaad een zeer sterke relatie tussen beide te bestaan ($R^2 = .62$). Dat betekent dat als de uitkomst van het overleg negatief uitvalt voor het betreffende bedrijf dat bedrijf ook negatiever oordeelt over het optreden van de overheid in de betreffende zaak. Daarom maken we in het onderstaande onderscheid tussen die cases waarin bedrijven de zaak op een voor hun positieve wijze konden afsluiten en cases waarin de uitkomst voor het betreffende bedrijf negatief was.

4.2.1. Processen met een voor het bedrijf positieve uitkomst

Hoe krijgen bedrijven op Aruba een positieve uitkomst voor hun bedrijf – een vergunning, een financiële regeling, een advies, een oplossing voor een administratief probleem – in hun contact met de overheid? Wat blijkt uit de onderzochte cases is dat in 30% de zaak onderhands kon worden geregeld. Dat kan duiden op het gebruik van ordinary knowledge in plaats van bureaucratische regels. Toch blijkt dat niet het geval. 41,2% van de ondervraagden stelt dat het bedrijf zich door een in hoge mate of continu overmatige bureaucratie moest werken. De bureaucratie lijkt dominant over het gebruik van ordinary knowledge. Ten aanzien van de afstand tussen overheid en bedrijfsleven stelt meer dan een vijfde van de ondervraagden (21,9%) dat gedurende het overleg er sprake was van corruptie en in 18,8% van smeergelden. 48,5% van deze bedrijven die uiteindelijk hun zin kregen had in enige of meerdere mate last had van hoge administratieve lasten en eveneens haast de helft (48,5%) signaleerde in meer of mindere mate vriendjespolitiek.

Dit alles lijkt er op te wijzen dat een bedrijf op Aruba alleen een positieve uitkomst kan krijgen van de Arubaanse overheid als zij hetzij meegaat met een minder integere werkwijze, hetzij zich door een overmatige bureaucratie heen werkt. Toch is dat niet altijd het geval. Wat uit dit onderzoek blijkt is dat toch nog in 11,8%, van alle onderzochte cases met een positieve uitkomst voor het bedrijf – zeg één op de acht tot negen gevallen – het proces geheel zonder overmatige bureaucratie, zonder langs elkaar heen werkende overheidsdiensten, zonder corruptie, zonder smeergelden, zonder omvangrijke administratieve lasten, zonder vriendjespolitiek en zonder het onderhands iets regelen, tot stand kon komen. In de meerderheid van 76,5% van de onderzochte cases, driekwart van de gevallen – kwamen zelfs twee of meer van deze problemen voor in het proces, en in haast een derde van de gevallen (32,4%) moesten vrijwel alle bovengenoemde procesproblemen door het bedrijf worden overwonnen. (Zie figuur 1).



Tabel 7. Typen van procesproblemen

Overmatige bureaucratie
Omvangrijke administratieve lasten
Langs elkaar heen werken
Corruptie
Smeergelden
Vriendjespolitiek

Wel varieert het aantal procesproblemen dat zich voordoet met het onderwerp waarvoor men de overheid nodig heeft. Vooral in het geval van vergunningen, financiële zaken en administratieve zaken doen zich bureaucratische problemen voor, terwijl corruptie en smeergelden zich juist voordoen bij verzoeken om advies en in zaken die de ondervraagden vanuit privacyoverwegingen niet durven te benoemen.

4.2.2. Processen met een voor het bedrijf negatieve uitkomst

Die bedrijven die niet met een voor hun positieve uitkomst werden geconfronteerd, benoemen het overleg als problematischer. Slechts twee ondervraagden stellen dat het proces vrij was van bureaucratische en integriteitsproblemen. 93,9% benoemt overmatige bureaucratie als het probleem in het proces, 87,1% heeft het over het langs elkaar heen werken van ambtelijke diensten, 48,3% heeft het over hoge administratieve lasten en 59,4% over vriendjespolitiek. Van deze ondervraagden heeft 33,3% het over corruptie en 25% over noodzakelijke smeergelden. 58,8% van hen benoemt zelfs drie of meer van de genoemde problemen in het proces.

Maar zoals gezegd, de uitkomst van het proces kan hun meer negatieve houding over het functioneren van de overheid hebben versterkt.

4.2.3. Verklaringen vanuit het bedrijfsleven

Het bovenstaande beeld stemt niet vrolijk en is ook niet echt in overeenstemming met de verwachting van een microstaat dat sprake zou zijn van een geringe bureaucratie en meer besluiten op basis van ordinary knowledge. Wel klopt de verwachting dat de afstand tussen privaat en publiek klein is, maar dat alleen in de normatief verwerpelijke betekenis dat ambtenaren het publieke en private belang onvoldoende scheiden. In de normatief positieve betekenis is de afstand juist groot. Tenminste, dat blijkt uit de verklaringen die de directeuren zelf gaven voor de problemen tijdens hun overleg met de overheid. Het bedrijfsleven is duidelijk niet erg te spreken over de overheid. Zij hebben het over ambtenaren die duidelijk maken dat zij de macht hebben om negatieve beslissingen te nemen, over een gebrekkige communicatie, slechte administratie, onvoldoende personeel voor goede dienstverlening, onwetendheid, red tape, arrogantie, vertraging, gebrekkige motivatie, ongeïnteresseerdheid, buitensluiting van nieuwkomers, achterhaalde wetgeving, het niet kunnen luisteren et cetera. Slechts een enkeling zegt dat hij of zij vriendelijk is geholpen, geen problemen heeft ondervonden, en dat de tegenpartij aardig en begripvol was. Opvallend is dat het overgrote deel van de respondenten de positieve en negatieve kanten van de processen benoemt als individueel bepaald, en dat de meerderheid stelt dat die individuele ambtenaren een grote afstand creëren tussen overheid en bedrijfsleven.

Gegeven de structurele geaardheid van de genoemde problemen is het natuurlijk maar de vraag of de analyse van de directeuren de juiste is. Als iets zo regelmatig voor lijkt te komen en zo wijdverspreid is, lijkt het meer geëigend om de oorzaken van de problemen in de institutionele structuur van de Arubaanse overheid te zoeken dan in individuele ambtenaren. Wel blijkt dat de afstand tussen overheid en bedrijfsleven door dit gedrag juist als groot wordt ervaren, in plaats van wat mocht worden verwacht van een microstaat.

Waar dat precies in zit is uiteraard een vraag voor vervolgonderzoek.

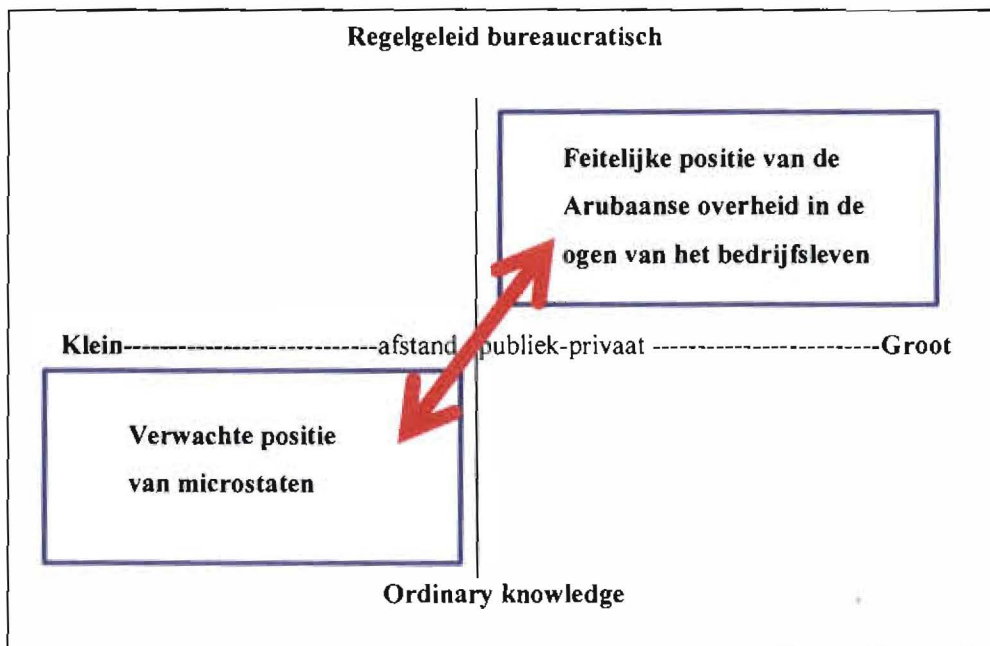
5. Conclusies

In dit stuk is onderzocht hoe goed de overheid van Aruba het doet in de ogen van het Arubaanse bedrijfsleven? Daartoe is in het voorjaar van 2013 een enquête uitgezet onder directeuren van het bedrijfsleven op Aruba. Daarop is door 97 directeuren gereageerd. Het beeld dat zij schetsen is verre van positief. Het algemene functioneren van de overheid, haar relatie met het bedrijfsleven en de informatievoorziening door de overheid wordt steeds als net niet voldoende beoordeeld. Zelfs voor die aspecten waarvoor theoretisch is beargumenteerd dat een microstaat sterk zou moeten zijn –transparantie, informatievoorziening, weinig bureaucratie en vooral besluiten op basis van ordinary knowledge – geldt dat daarvan op Aruba in de ogen van directeuren van het bedrijfsleven geen sprake is. Er lijkt in hun

perspectief juist in sterke mate sprake te zijn van een overmatige bureaucratie in plaats van het nemen van besluiten op basis van ordinary knowledge.

De afstand tussen publiek en privaat lijkt vanuit het perspectief van de overheid inderdaad klein, maar dan toch vooral in haar normatief negatieve betekenis, dat wil zeggen vriendjespolitiek, smeergeld en corruptie. Vanuit het perspectief van de directeuren van het bedrijfsleven wordt de afstand in haar positieve betekenis tussen hen en de overheid juist als betrekkelijk groot gezien, door het door hen gesignaleerde machtsdenken, de arrogantie van de overheid en het ontbreken van adequate communicatie. Zulke zaken benoemen zij het vaakst als de oorzaak voor het stroeve verloop van overlegprocessen met de Arubaanse overheid.

Even afgezien van de normatief kwalijke zaken, lijkt het functioneren van de Arubaanse overheid vanuit het perspectief van de directeuren uit het bedrijfsleven zich dus precies in het tegenovergestelde kwadrant te bevinden als theoretisch mocht worden verwacht. Om figuur 1 nogmaals aan te halen, waar werd verwacht dat de overheid in microstaten zich in het derde kwadrant zou bevinden, lijkt de Arubaanse overheid zich feitelijk in het tegenovergestelde tweede kwadrant te bevinden volgens het bedrijfsleven.



Dat oordeel ligt niet alleen aan het feit dat de overheid soms een voor het bedrijf negatieve beslissing moet nemen. Zowel in processen waarin de uitkomst voor het betreffende bedrijf positief was, als in processen wanneer de uitkomst van het proces negatief was, komen te vaak onverkwikkelijke zaken voor, zoals een overmatige bureaucratie, het langs elkaar heen werken, omvangrijke administratieve lasten, vriendjespolitiek, smeergeld en zelfs corruptie op de ene dimensie en machtsdenken, arrogantie en

ongeïnteresseerdheid op de andere dimensie. Slechts een zeer kleine minderheid van alle processen waarin bedrijfsleven en overheid elkaar tegenkomen is daar vrij van. De titel van dit stuk was "Hier zit iets goed / fout". Op basis van de uitkomsten dit onderzoek kunnen we concluderen dat de slash kan worden verwijderd. Dat duidt er op dat qua functioneren van de overheid veel verbetering mogelijk is, maar vooral dat meer onderzoek naar het daadwerkelijk functioneren van overheidsdiensten op Aruba noodzakelijk is.

6. Referenties

- Abdel-Latif, A. & H. Schmitz. (2009), *State-Business Relations and Investment in Egypt*. IDS Research Reports, 2009: 1-105.
- Bardhan, P. (1996). *The Nature of Institutional Impediments to Economic Development*. Center for International and Development Economics Research. UC Berkeley.
- Blau, P. (1964). *Exchange and Power in Social Life*. New York: John Wiley & Sons.
- Cook, K. (1990). Linking Actors and Structures: An Exchange Network Perspective. In: C. Calhoun, M. Meyer & R. Scott (eds.) *Structures of Power and Constraint*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Emerson, R. (1969). Operant Psychology and Exchange Theory. In: R. Burgess & D. Bushell (eds.) *Behavioral Sociology*. New York: Columbia University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*, Princeton University, Princeton.
- Fararo, T. (2001). *Social Action Systems*. Westport: Praeger.
- Herweijer, M & A. Hoogerwerf (2008). *Overheidsbeleid*. Kluwer, Deventer.
- Homans, G. (1961). *Social Behavior*. New York: Harcourt, Brace & World.
- John E. Kersell, J.E. (1987). Government administration in a small microstate: Developing the Cayman Islands. *Public Administration and Development* Vol. 7, no. 1: 95-107.
- Lindblom, Ch. and D. Cohen. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
- Molm, L. & G. Peterson. (1999). Power in Negotiated and Reciprocal Exchange. *American Sociological Review* 64, 876-891.
- Murray, D.J. (1981). Microstates: public administration for the small and beautiful. *Public Administration and Development*, Vol. 1, no. 4., 245-256.
- Nisbet, R. (1970). *The Social Bond*. New York: Alfred A. Knopf.
- Petro, N.N. (2001). Creating Social Capital in Russia: The Novgorod Model. *World Development*. Vol. 29, no 2, 229-244.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid*. 's-Gravenhage, VUGA.
- Te Velde, D.W. (ed). (2010). *Effective state-business relations, industrial policy and economic growth*. ODI Publications, 111 Westminster Bridge Road, London.
- Thibault, J.W. & Kelley, H.H. (1952). *The Social Psychology of Groups*. New York: John Wiley & Sons.
- Voyer, P.A & P.W. Beamer (2004). The Effect of Corruption on Japanese Foreign Direct Investment, *Journal of Business Ethics*, Vol. 50, no. 3, 211-224.

7. Bijlage 1. De enquête vragen

Enkele achtergrondgegevens

2. Wat voor soort bedrijf heeft u? _____
3. Wat is de plaats van uw hoofdvestiging? _____
4. Sinds welk jaar bestaat dit bedrijf? _____
5. Hoeveel mensen heeft u in dienst? _____

6. Wilt u met een rapportcijfer tussen 1 (zeer slecht) en 10 (uitmuntend) aangeven hoe u het functioneren van de overheid op Aruba op de volgende punten beoordeelt:

	Rapportcijfer
1. In het algemeen	
2. Qua effectiviteit	
3. Qua efficiëntie	
4. Qua toegankelijkheid	
5. Qua deskundigheid	
6. De kwaliteit van het ambtelijk apparaat	
7. Qua bestuurlijke integriteit	
8. M.b.t. het zelf volgen van de wet en regelgeving	
9. M.b.t. het handhaven van wet en regelgeving	
10. M.b.t. tot het ontwikkelen van nieuw beleid	
11. M.b.t. het betrekken van mensen bij het ontwikkelen van beleid	
12. M.b.t. het betrekken van het bedrijfsleven bij het ontwikkelen van beleid	

7. Wilt u met een rapportcijfer tussen 1 (zeer slecht) en 10 (uitmuntend) aangeven hoe u de informatievoorziening vanuit de overheid op Aruba op de volgende punten beoordeelt:

	Rapportcijfer
1. Tijdigheid	
2. Continuïteit	
3. Juistheid	
4. Volledigheid	
5. Begrijpelijkheid	
6. Consistentie	
7. Vertrouwelijkheid van vertrouwelijke stukken	
8. Openheid ten opzichte van openbare stukken	
9. Nuttigheid voor u	

8. Wilt u voor de volgende stellingen aangeven of u het er in het algemeen mee eens of oneens bent?

Nb. Het gaat alleen over de situatie op Aruba

	Ze er mee oneens	Mee oneens	Geen mening	Mee eens	Ze er mee eens
De relatie tussen overheid en bedrijfsleven is goed					
De overheid houdt voldoende rekening met de belangen van het bedrijfsleven					
De overheid ondersteunt de ambities van het bedrijfsleven voldoende					
Het bedrijfsleven heeft voldoende mogelijkheden zich te ontplooiën					
De laatste vier jaar is de overheid beter gaan functioneren ten opzichte van het bedrijfsleven					
De administratieve lasten voor een bedrijf op Aruba zijn gering					

De volgende vragen gaan over uw laatste keer dat u concreet overleg voerde met de Arubaanse overheid over een voor uw bedrijf belangrijke zaak.

2. Kunt in een paar steekwoorden het onderwerp benoemen?

3. Van wie kwam het initiatief voor het eerste contact
☐ Overheid
☐ Mijn bedrijf
☐ Iets/iemand anders, namelijk _____

4. Wanneer speelde dit voor het eerst? Maand _____ Jaar _____

5. Tot wanneer duurde dit? Maand _____ Jaar _____

6. Met wie had u contact
☐ Ambtenaar Aantal keer _____
☐ Politicus Aantal keer _____

7. Was er sprake van een conflictsituatie? ☐ Ja ☐ Nee

8. Was het mogelijk onderhands iets te regelen met de vertegenwoordiger van de overheid? ☐ Ja ☐ Nee

9. Hoe beoordeelt u het optreden van de overheid in deze zaak

- ☐ slecht
☐ onvoldoende
☐ voldoende
☐ goed

10. Hoe beoordeelt u de uitkomst van deze zaak voor u zelf

- ☐ negatief
☐ positief

11. Kunt u aangeven in welke mate de volgende zaken een rol hebben gespeeld in deze zaak?				
	Geheel niet	In geringe mate	In hoge mate	Continu
Overmatige bureaucratie				
Langs elkaar heen werken				
Corruptie				
Smeergelden				
Omvangrijke administratieve lasten				
Vriendjespolitiek				

12. Als u een verklaring zou moeten geven voor het evt. positieve functioneren van de overheid in deze zaak, waarin ligt die dan?

13. Als u een verklaring zou moeten geven voor het evt. negatieve functioneren van de overheid in deze zaak, waarin ligt die dan?

VEEL DANK VOOR UW MEDEWERKING