

Sammendrag af TiGRE-hvidbogen

TiGRE-projektet var designet til at svare på udfordringerne vedrørende "Governance for the future", som en del af H2O2O-arbejdsprogrammet "Europe in a changing world – Inclusive, innovative and reflective societies". I dette arbejdsprogram repræsenterer et fald i tillid til regeringer og institutioner en hovedbekymring, som kan have en negativ indvirkning på regeringsførelse (governance) på forskellige niveauer (<https://tinyurl.com/v3tnwpzx>). Styrkelse eller genskabelse af tillid til myndigheder bliver derfor en væsentlig prioritet for nationale regeringer og europæiske institutioner, for at sikre velfungerende demokratiske systemer. Men TiGRE viser faktisk, at tilliden i de reguleringsregimer, vi har undersøgt er stærkere end forventet. Derudover viser vores forskning, at vi bør interessere os for mistillid. Mistillid har ofte primært negative notationer, men det beskriver også en situation, hvor aktørerne i et reguleringsregime er opmærksomme på hinanden. Det gælder fx politikere, regulerende myndigheder, ministerier, domstole, reguleringsformidlere (intermediaries) (som certificeringsorganer), samt interessegrupper, forbrugerforeninger og voldgiftsorganer. De vigtigste resultater viser, at høj tillid kan eksistere side om side med niveauer af mistillid. En afbalanceret kombination af tillid og mistillid, som svarer til en "trust but verify"-attitude (en form for vagtsom tillid), er tilstrækkelig til at sikre, at reguleringsregimer fungerer, og at der eksisterer robuste tillidsforhold inden for reguleringsregimer og mellem regulerende myndigheder og borgere. Men for meget mistillid mellem aktører bringer legitimiteten og accepten af procedurer og den måde, reguleringsbeslutninger træffes på i regime aktørers øjne, i fare.

/// TILLID TIL OG MISTILLID TIL REGULERINGS REGIMER OG REGULERENDE MYNDIGHEDER

TiGRE-projektet havde til formål at opnå nuanceret viden om tillidsrelationer udover det sædvanlige fokus på borgernes tillid til regeringen. For at gøre det har vi skelnet mellem to niveauer i reguleringsregimer. Det første niveau undersøger tillid fra atører udenfor regimet, såsom borgere og medier, to typer aktører, der kun er indirekte involveret i reguleringsprocessen. I den forbindelse blev der gennemført en undersøgelse for at måle niveauet af borgernes tillid til regulerende myndigheder. Hovedresultatet af denne undersøgelse viser at borgernes tillid til regulerende myndigheder i gennemsnit er ret høj, med relativt lille variation på tværs af lande og mellem policysektorer. Disse resultater står i kontrast til den almindelige antagelse om, at der er en tillidskrise til offentlige myndigheder. Med afsæt i en analyse af medierapportering, casestudier og et surveyeksperiment viser TiGRE projektet desuden, hvordan medierne påvirker tillid til regulerende myndigheder. Resultaterne indikerer, at respondenterne ofte opfatter medierne som en aktiv spiller i forhold til at skabe tillidsopfattelser for et bredere publikum. Ofte har mediedækningen en negativ tone, når hændelser som udfordrer tilliden som for eksempel bankskandaler, datalæk og fødevarerikkerhedskriser rammer mediernes overskrifter. Det er værd at bemærke, at efter sådanne hændelser varierer reguleringsmyndighedernes responsstrategier til den negative medie omtale. I nogle tilfælde forsøger regulerende myndigheder aktivt at genopbygge tillid og bruger medierne til at gøre det. I andre tilfælde forbliver de regulerende myndigheder tavse. I forhold til tilliden til regulerede myndigheder er det at forblive tavs, og ikke svare på mediernes negative dækning, mindre effektiv end at respondere på mediernes kritiske dækning.

Det andet niveau i TiGRE-projektet undersøger tillidsforholdet mellem aktører inden for reguleringsregimer, herunder regulerende myndigheder (styrelser), lovgivere, regeringer, domstole og reguleringsformidlere (intermediaries), såvel som de regulerede organisationer, interesseorganisationer og forbrugerorganisationer. I denne del af projektet, undersøger TiGRE aktørers opfattelse af tillids- og mistillidsforhold i de tre policy sektorer (fødevarerikkerhed, databeskyttelse og finansiering) i ni lande (Belgien, Danmark, Tyskland, Israel, Holland, Norge, Polen, Spanien og Schweiz) igennem et spørgeskema. Resultaterne viser at disse aktører, om end i varierende grad, overvejende har tillid til regeringen indenfor de tre sektorer. Dette er i tråd med borgernes opfattelser nævnt ovenfor. Men selvom både offentlige og private aktører for det meste rapporterer om ret høj tillid til reguleringsmyndigheder og især til de nationale myndigheder, er de samtidig ofte 'på vagt' (watchfull) over for dem (dvs. den adfærdsmæssige manifestation af mistillid). Dette beviser, at tillid og mistillid ikke er modsætninger, men kan eksistere side om side. Et andet væsentligt fund er, at tillid og mistillid kan gavne den opfattede performance af reguleringsregimer i forhold til at beskytte borgerne fx ved at sikre tilstrækkelig compliance fra de aktører som bliver reguleret. Vores resultater tyder dog også på, at overdreven mistillid kan udfordre legitimiteten af reguleringsregimet og mindske accept af reguleringsprocedurerne og den måde reguleringsbeslutninger træffes. Endelig er et tredje centralt fund, baseret på sociale netværksanalyser og interviews, at høj intensitet i interaktioner mellem regulerende aktører er forbundet med høje niveauer af tillid. Dette er ikke kun

et nøgleresultat for at afdække mekanismerne bag tillidsforhold mellem aktørerne, men indikerer også vigtigheden af at opretholde kontakt mellem aktører for at udvikle og opretholde tillidsforhold i velfungerende reguleringsregimer.

/// KONKLUSION OG IMPLIKATIONER

Bekymringer om aftagende tillid til regulering og regulerende myndigheder i etablerede demokratier blev ikke bekræftet i de empiriske studier i de sektorer og lande, der er omfattet af TiGRE-projektet, om end med nogle tværsæktorielle og tværnationale variationer. Den første overordnede konklusion af TiGRE-projektet er, at reguleringsregimer ikke synes påvirket af det relativt lave niveau af tillid til vi ser i forhold til andre også politiske institutioner. Den anden konklusion er, at maksimering af tillid ikke er entydigt ønskværdigt: Tillid er gavnligt, især når det kommer sammen med en vis grad af mistillid. En afbalanceret kombination af tillid og mistillid øger tillidsgivernes, for eksempel borgernes, evne til at give tillid til tillidsmodtagere, her regulerende myndigheder, der reelt er troværdige, samtidig med at de løbende har blik for og er på vagt i forhold til at, at deres tillid reelt bør gives til disse myndigheder. TiGRE-projektet viser desuden, at en sådan kombination af høj tillid med høj mistillid er den, der er stærkest relateret til opfattelsen af høj performance i reguleringsregimer.

Behovet for at sikre en passende balance mellem tillid og mistillid har i hvert fald to praktiske konsekvenser, som afspejles i følgende to anbefalinger fra TiGRE projektet. For det første indebærer dette, at regulerende myndigheder bør stræberefter at opnå tilstrækkelig inklusion, sikre en afbalanceret repræsentation og tilvejebringe ansvarligheds-mekanismer (accountability mekanismer) til at integrere forskellige interessenter i reguleringsprocessen for at muliggøre at de kan være vagtsomme. Det betyder at regulerende myndigheder skal være åbne og i stand til at modtage forskellige argumenter fra et pluralistisk panel af aktører, som kan være forskellige med hensyn til interesser og ressourcer. For det andet, set fra perspektivet fra de aktører som bliver reguleret, og de aktører, der har fordel af og beskyttes af regulering, kræver det at de er opmærksomme, på vagt og løbende præciserer og fremsætter krav om passende reguleringsformer, både hvad angår reguleringens indhold og form.

Som en anden generel konklusion peger TiGRE projektet på, at i forhold til tilliden til regulerende myndigheder, synes udfordringen nu i mindre grad at være en generel faldende tillid. Derimod er det vigtigt at skelnemellem aktører i reguleringsregimet, der legitimt opfattes som troværdige, og dem, der i mindre grad fortjener at blive betragtet som det. Vi mener, at mekanismer, der styrker deltagelse, deliberation og ansvarlighed (accountability) – som er udviklede i forskellig grad – er nødvendige til det formål, da de giver interessenter mulighed for at give input og feedback. Blandt flere anbefalinger, som vi behandler i vores White Paper, foreslår vi, at styrkelse af kommunikationen og interaktionen mellem regulerende myndigheder, de regulerede og offentligheden i bred forstand er vigtig for at skabe optimale niveauer af tillid og sikre compliance og derved en passende performance af reguleringsregimer. Passende kommunikationsstrategier giver også reguleringsmyndigheder mulighed for at genskabe tillid efter kritiske hændelser. Ligesom kommunikation som signalerer fraskrivning af ansvar og benægtelse af problemer er mindre effektive end mere proaktive responsstrategier som signalerer bevidsthed om problemer og villighed til at lære af kriser når det kommer til at skabe tillid til regulerende myndigheder.

