

# TiGRE Whitepaper Managementsamenvatting

Het TiGRE-project is het antwoord op de Call “Governance for the future”, onderdeel van het H2020 werkprogramma “Europe in a changing world – Inclusive, innovative and reflective societies”. Deze Call had betrekking op de afname van vertrouwen in overheden en instellingen, een punt van zorg omdat deze afname een negatieve invloed kan hebben op legitimiteit en effectiviteit van bestuur op verschillende niveaus (<https://tinyurl.com/v3tnwpzx>). Het verbeteren of herstellen van vertrouwen in instellingen is dan ook een prioriteit voor nationale overheden en Europese instellingen om het goed functioneren van democratische systemen te waarborgen.

In dit kader wijzen de belangrijkste resultaten van het TiGRE-project erop dat vertrouwensrelaties die zich ontwikkelen in toezichtregimes sterker zijn dan verwacht. Bovendien stellen we in TiGRE dat er niet alleen aandacht zou moeten zijn voor vertrouwen, maar dat het concept van wantrouwen ook aandacht verdient. Als we ‘wantrouwen’ bezien zonder de negatieve connotaties ervan, staat het voor een waakzame houding tussen actoren die betrokken zijn bij - of beïnvloed worden door - toezichtregimes, zoals wetgevers, politici, toezichthouders en marktautoriteiten, ministeries, rechtbanken, regulerende tussenpersonen (zoals certificeringsinstanties), evenals belangenorganisaties, consumentenverenigingen en arbitrage-instanties.

De belangrijkste resultaten tonen aan dat hoog vertrouwen kan samengaan met niveaus van waakzaamheid. Een combinatie van vertrouwen en wantrouwen, die overeenkomt met een ‘waakzaam vertrouwen’ (‘trust but verify’), is geschikt om het goed functioneren van toezichtregimes en het bestaan van robuuste vertrouwensrelaties binnen deze regimes en tussen regulerende instanties en burgers te waarborgen. Echter, te veel wantrouwen tussen actoren brengt in hun ogen de legitimiteit van besluitvorming in gevaar.

## /// VERTROUWEN EN WANTROUWEN IN TOEZICHTREGIMES EN -INSTANTIES

Het TiGRE-project had tot doel vertrouwensrelaties met een grotere mate van gedetailleerdheid te onderzoeken dan gebruikelijk in onderzoek naar op het vertrouwen van burgers in de overheid. Hiertoe hebben we twee hoofd niveaus van observatie onderscheiden: het eerste onderzoekt het vertrouwen door buitenstaanders van het regime, zoals burgers en de media, twee soorten actoren die slechts indirect betrokken zijn bij het reguleringsproces. In dit verband werd een enquête gehouden om het niveau van vertrouwen van burgers in regulerende instanties te meten. Volgens de belangrijkste bevindingen van deze enquête is het vertrouwen van burgers in regulerende instanties gemiddeld genomen vrij hoog, met relatief weinig variatie tussen landen en beleidssectoren. Deze bevindingen contrasteren met de gangbare veronderstelling dat er een vertrouwenscrisis is in overheidsinstanties. Daarnaast steunde TiGRE op de analyse van mediaverslaggeving, casestudy's en een survey experiment om te identificeren hoe de media invloed uitoefenen op vertrouwensprocessen ten aanzien van toezichthouders. De resultaten geven aan dat de respondenten de media vaak zien als een actieve speler bij het vormgeven van vertrouwenspercepties voor een breder publiek. Gewoonlijk slaat de media-aandacht om naar een negatieve toon wanneer vertrouwensincidenten zoals bankenschandalen, datalekken en voedselveiligheids crises de krantenkoppen halen. Het is specifiek vermeldenswaard dat na dergelijke incidenten de mediastrategieën van regulerende instanties variëren. Terwijl instanties in sommige gevallen actief proberen het vertrouwen te herstellen en de media gebruiken om dit te doen, blijven andere instanties zwijgen, mogelijk om de schuld voor het incident te ontwijken of het probleem te ontkennen - deze laatste strategie is veel minder effectief dan de eerste in het herstel van vertrouwen.

Het tweede observatieniveau dat in het TiGRE-project werd toegepast, betreft onderzoek naar de vertrouwensrelaties tussen actoren binnen toezichtregimes, zoals toezichthouders zelf, wetgevers, uitvoerende organen, rechtbanken en regulerende tussenpersonen, evenals meer perifere actoren, zoals de gereguleerde organisaties, belangenorganisaties en consumentenorganisaties. Hiertoe werd een grootschalige enquête gehouden in negen landen (België, Denemarken, Duitsland, Israël, Nederland, Noorwegen, Polen, Spanje en Zwitserland) die dieper inging op de percepties van actoren met betrekking tot vertrouwens- en wantrouwensrelaties in drie onderzochte beleidssectoren (voedselveiligheid, gegevensbescherming en financiën). Volgens de resultaten zijn de respondenten over het algemeen vol vertrouwen, zij het in verschillende mate, over de regulering van hun beleidssector. Dit sluit aan bij de eerder genoemde percepties

van burgers. Echter, hoewel zowel publieke als private actoren over het algemeen vrij veel vertrouwen rapporteren in instellingen en met name in de nationale regulerende instanties, zijn ze tegelijkertijd vaak waakzaam ten opzichte van hen (dat wil zeggen, de gedragsmatige manifestatie van wantrouwen). Dit toont aan dat vertrouwen en wantrouwen geen tegenstellingen zijn, maar kunnen samengaan. Cruciaal is dat onze analyses ook aangeven dat hun combinatie het waargenomen functioneren van regulerende regimes ten goede kan komen door burgers te beschermen tegen schade en voldoende naleving door gereguleerde partijen te waarborgen. Onze resultaten suggereren echter ook dat overmatige waakzaamheid de legitimiteit van het regulerende regime kan ondermijnen en de acceptatie van procedures en de manier waarop regimeactoren regulerende beslissingen nemen, kan verminderen. Ten slotte is een andere belangrijke bevinding op basis van sociale netwerkanalyses en interviews dat een hoge intensiteit van interacties tussen regulerende actoren wordt geassocieerd met een hoog niveau van vertrouwen. Dit is niet alleen een belangrijk resultaat om de mechanismen achter vertrouwensrelaties beter te begrijpen, maar geeft ook het belang aan van het onderhouden van contacten tussen actoren voor het ontwikkelen en handhaven van vertrouwensrelaties in goed functionerende regulerende regimes.

### /// CONCLUSIE EN IMPLICATIES

De vaak gehoorde zorgen over het afnemende vertrouwen in regulerende instanties zijn in de sectoren en landen die werden bestreken door het TiGRE-project niet bevestigd, ondanks enkele sectorale en landelijke variaties. De eerste conclusie van TiGRE is dat regulerende regimes momenteel nauwelijks worden beïnvloed door lage niveaus van vertrouwen in politieke instellingen. De tweede conclusie is dat het maximaliseren van vertrouwen niet per definitie wenselijk is: vertrouwen is vooral gunstig wanneer het gepaard gaat met enige mate van waakzaamheid. Een evenwichtige combinatie van vertrouwen en waakzaamheid vergroot het vermogen van betrokkenen om vertrouwen te hebben in instellingen die daadwerkelijk te vertrouwen zijn, terwijl ze tegelijkertijd geregeld controleren of hun vertrouwen niet misplaatst is. Interessant is dat ons onderzoek ook heeft aangetoond dat zo'n combinatie van hoog vertrouwen met hoge waakzaamheid het meest sterk geassocieerd worden met de perceptie van hoge effectiviteit van regulerende regimes.

Al met al heeft de noodzaak om een evenwicht tussen vertrouwen en waakzaamheid te waarborgen twee praktische implicaties waaruit we onze aanbevelingen kunnen afleiden. Allereerst betekent dit dat toezichthouders voldoende inclusief moeten zijn, evenwichtige vertegenwoordiging moeten waarborgen en verantwoordingsmechanismen moeten bieden om diverse belanghebbenden in het reguleringsproces te integreren om effectief toezicht mogelijk te maken. Dit betekent ook dat toezichthouders in staat moeten zijn om uiteenlopende argumenten van een pluralistisch panel van actoren te horen, die kunnen verschillen wat betreft belangen en middelen. Ten tweede, vanuit het perspectief van degenen die worden gereguleerd en degenen die profiteren van regulering, vereist 'effectief waakzaam' zijn het verduidelijken en uiten van eisen voor passende vormen van regulering, zowel wat betreft inhoud als stijl. Met andere woorden, waakzame gereguleerde partijen (zoals de gereguleerde industrieën), consumentenverenigingen en andere belanghebbenden moeten het gedrag van regulerende instanties monitoren en zorgen uiten indien nodig.

Uiteindelijk lijkt het probleem niet zozeer te zitten in afnemend vertrouwen, maar meer in het maken van een zinvol onderscheid tussen actoren die terecht worden gezien als betrouwbaar en degenen die minder als zodanig worden beschouwd. We denken dat mechanismen die participatie, deliberatie en verantwoording versterken noodzakelijk zijn voor dat doel, omdat ze mogelijkheden bieden voor belanghebbenden om input en feedback te geven. Onder de verschillende aanbevelingen die we in dit white paper doen, stellen we voor om de communicatie en interacties tussen toezichthouders, gereguleerde partijen en het brede publiek te versterken om optimale niveaus van vertrouwen te genereren en naleving te waarborgen, en daarmee de effectiviteit van regulerende regimes. Geschikte communicatiestrategieën stellen toezichthouders ook in staat om na kritieke incidenten vertrouwen te herstellen: het afschuiven van de schuld en het ontkennen van problemen leveren minder op dan een proactieve houding, waarbij probleembewustzijn en de bereidheid om te leren van misstappen wordt getoond.

