

Kortfattet sammendrag av TiGRE anbefalingsrapport

TiGRE-prosjektet ble designet for å svare på utlysningen «Governance for the future», som var en del av H2O2O-arbeidsprogrammet «Europe in a changing world – Inclusive, innovative and reflective societies». En hovedbekymring presentert i denne utlysningen er nedgangen i tillit til myndigheter og institusjoner, noe som kan ha en negativ påvirkning på offentlig styring på flere ulike nivåer (<https://tinyurl.com/v3tnwpzx>). Dermed er styrking eller gjenoppretting av tillit til institusjoner en prioritet for nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner for å sikre velfungerende demokratiske systemer. På bakgrunn av dette peker hovedresultatene av TiGRE-prosjektet på det faktum at tillitsforhold som utspiller seg i regulatoriske regimer er sterkere enn forventet. I tillegg foreslår vi at begrepet mistillit også fortjener større oppmerksomhet: fratatt dets utelukkende negative konnotasjoner, skildrer det en vaksom holdning mellom aktører involvert i – eller påvirket av – reguleringsregimer, slik som lovgivende politikere, reguleringsmyndigheter, departementer, domstoler, regulatoriske mellommenn (som sertifiseringsorganer), samt interessegrupper, forbrukerforeninger og voldgiftsorganer. Hovedresultatene viser at høy tillit kan eksistere sammen med ulike nivåer av vaksomhet. En balansert kombinasjon av tillit og mistillit, som tilsvarer en «trust but verify»-holdning (dvs. vaksom tillit), er passende for å sikre velfungerende regulatoriske regimer og robuste tillitsforhold både i regulatoriske regimer og mellom regulatoriske institusjoner og innbyggere. For mye vaksomhet mellom aktører kan imidlertid ha negativ effekt på legitimiteten til og aksept av beslutningsprosedyrer og måten regulatoriske beslutninger blir tatt blant regimeaktører.

/// TILLIT OG MISTILLIT I REGULERINGSREGIMER OG BLANT REGULERINGSMYNDIGHETER

TiGRE-prosjektet hadde som mål å oppnå større detaljnivå enn det vanlige tillitsstudier med fokus på innbyggernes tillit til myndigheter tillater. For å gjøre dette har vi skilt mellom to observasjonsnivåer: det første undersøker tillit blant utenforstående til regimet, slik som borgere og media, altså aktører som bare er indirekte involvert i reguleringsprosessen. I denne forbindelse ble det utført en undersøkelse for å måle innbyggernes tillitsnivå til reguleringsorganer. Hovedfunnene i denne undersøkelsen viste at innbyggernes tillit til reguleringsorganer i gjennomsnitt er ganske høy, med relativt liten variasjon mellom land og sektorer. Disse funnene står i kontrast til den vanlige antakelsen om at det er en tillitskrise til offentlige myndigheter. Videre bygger TiGRE på analyser av medier, casestudier og et surveyeksperiment for å identifisere hvordan mediene påvirker tillitsskapende prosesser overfor reguleringsorganer. Resultatene tyder på at respondentene ofte oppfatter mediene som en aktiv aktør i å utforme tillitsoppfatninger for et bredere publikum. Vanligvis får mediedekning en negativ tone når tillitspåvirkende hendelser som bankskandaler, datalekkasjer og matsikkerhetskriser kommer opp i overskriftene. Det er spesielt verdt å legge merke til at etter slike hendelser varierer strategiene til reguleringsorganer. Mens organene i noen tilfeller aktivt forsøker å gjenoppbygge tillit og bruker media til å gjøre det, forblir de i andre tilfeller tause, muligens for å unngå skyld eller for å benekte problemet – hvorav den sistnevnte strategien er mye mindre effektiv.

Det andre observasjonsnivået brukt i TiGRE-prosjektet går ut på å undersøke tillitsforhold mellom aktører innenfor regulatoriske regimer. Det omfatter både hovedaktører innenfor reguleringsregimer slik som tilsynsorganer, parlamentarikere, utøvende organer, domstoler og sertifiserings- og akkrediteringsorganer, i tillegg til mer perifere aktører, som regulerte organisasjoner, interesseorganisasjoner og forbrukerorganisasjoner. Prosjektet har gjennomført en omfattende undersøkelse i ni land (Belgia, Danmark, Tyskland, Israel, Nederland, Norge, Polen, Spania og Sveits) som fokuserer på aktørers oppfatninger om tillits- og mistillitforhold innenfor tre utvalgte sektorer: mattrygghet, personvern og finans. I følge resultatene er respondentene først og fremst trygge, om enn i varierende grad, på regulering og tilsyn av sin sektor. Dette er i tråd med innbyggernes oppfatninger nevnt ovenfor. Men selv om både offentlige og private aktører stort sett rapporterer ganske høy tillit til institusjoner, og spesielt til de nasjonale reguleringsorganene, er de samtidig ofte vaksom mot dem (dvs. de uttrykker mistillit gjennom atferd). Dette beviser at tillit og mistillit ikke er motsetninger, men kan eksistere side om side. Et sentralt poeng er at våre analyser indikerer at kombinasjonen av tillit og mistillit støtter opp under hvordan respondenter oppfatter ytelsen til regulatoriske regimer for å holde innbyggerne trygge fra skade og sikre tilstrekkelig etterlevelse fra de regulerte. Våre resultater tyder imidlertid også på at overdreven vaksomhet kan undergrave legitimiteten til reguleringsregimer og redusere aksepten av prosedyrene og måten regimeaktører tar regulatoriske beslutninger på. Til slutt, et annet sentralt funn basert på *social network analysis* (SNA) og intervjuer er at mer regelmessig kontakt mellom aktører innenfor reguleringsregimer er assosiert med høyere tillitsnivå. Dette er ikke bare et nøkkelresultat for å avdekke mekanismene bak tillitsrelasjoner, men indikerer også viktigheten av å etablere regelmessig kontakt mellom aktører for å utvikle og opprettholde tillitsrelasjoner i velfungerende regulatoriske regimer.

/// KONKLUSJON OG IMPLIKASJONER

De opprinnelige bekymringene om redusert tillit til regulatorisk styring og institusjoner innenfor etablerte demokrati-er ble ikke bekreftet i de landene og sektorene som omfattes av TiGRE-prosjektet, til tross for noen variasjoner på tvers av land og sektor. Den første konklusjonen til TiGRE er at reguleringsregimer ikke fremstår som sterkt påvirket av det lave tillitsnivået vi ser til politiske institusjoner for øvrig. Den andre konklusjonen er at tillitsmaksimering ikke nødvendigvis alltid er ønskelig; tillit er fordelaktig, spesielt når det kombineres med en viss grad av vaksomhet. En balansert kombinasjon av tillit og vaksomhet øker tilliten til reguleringsaktører som virkelig er pålitelige, samtidig som det eksisterer en kontinuerlig verifiseringsprosess slik at tilliten ikke er feilplassert. Interessant nok har forskningen vår også vist at en slik kombinasjon av høy tillit og høy vaksomhet er den som er sterkest assosiert med oppfatninger om høy ytelse innenfor regulatoriske regimer.

Alt i alt har behovet for å sikre en passende balanse mellom tillit og vaksomhet to praktiske implikasjoner vi kan basere våre anbefalinger på. For det første innebærer dette at tilsyn og reguleringsaktører bør strebe etter å oppnå nok inkludering, sikre balansert representasjon og sørge for ansvarsmekanismer for å integrere ulike interessenter i reguleringsprosessen og dermed oppnå effektiv vaksomhet. Dette betyr også at de må være mer åpne for motstridende meninger fra flere berørte aktører, som alle kan ha ulike interesser og tilgjengelige ressurser. For det andre, effektiv vaksomhet krever at de regulerte og de som drar nytte av regulering uttrykker krav for hensiktsmessige reguleringsmetoder, både med hensyn til innhold og gjennomføring. Med andre ord, de regulerte industriene, forbrukerforeninger og andre interessenter må følge med på praksis og adferd innenfor tilsynene og gi uttrykk for uenigheter og bekymring om nødvendig.

Til syvende og sist ser det ut til at problemet handler mindre om synkende tillit og mer om hvordan man kan skille mellom aktører som legitimt oppfattes som troverdige og de som ikke gjør det. Vi tror at mekanismer som styrker deltakelse, overveielse og ansvarlighet – noe som praktiseres ulikt – er nødvendige for dette formålet, da de gir mulighet for interessenter til å gi innspill og tilbakemeldinger. Blant flere anbefalinger som tas opp i vår anbefalingsrapport, foreslår vi at styrking av kommunikasjonen og samhandlingen mellom regulerende institusjoner og de regulerte, samt allmennheten for øvrig, er viktig for å generere optimale tillitsnivåer og sikre etterlevelse, og dermed også tilstrekkelig praksis innenfor regulatoriske regimer. Hensiktsmessige kommunikasjonsstrategier lar også tilsyn og regulerende aktører gjenopprette tillit etter kritiske hendelser: problemfornektelse og skyving av skyld over på andre er mindre virkningsfullt enn en proaktiv holdning, noe som viser problembevissthet og vilje til å lære.

