

Gjennomgang av det statlige forbrukerapparatet

Difi rapport 2015:4
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har Difi foretatt en gjennomgang av det statlige forbrukerapparatet.

Vi vil takke alle som har bidratt med synspunkter, innspill og tid i perioden september 2014 til mai 2015. Vi vil rette en særlig takk til referansegruppen bestående av:

Gry Nergård, forbrukerombud
Randi Flesland, direktør i Forbrukerrådet
Sigrun Vågeng, direktør i SIFO
Åse Ulvin, leder av FTU-sekretariatet
Eivind Gram Johannesen, avdelingsdirektør BLD
Aslaug Skrede Gauslaa, seniorrådgiver BLD
Terje Solberg, førstekonsulent, BLD
Annemor Kalleberg, pensjonert seniorrådgiver i Difi

I tillegg til møtene har referansegruppens medlemmer også vært intervjuet separat. Forbrukerrådet og Forbrukerombudet har brukt tid og ressurser på å imøtekomme prosjektets behov for utdypende informasjon og kvalitetssikring. Vi har hatt flere møter med ledergruppene i virksomhetene og også fått innsyn i egevalueringssprosessene som begge har gjennomført. Dette har vært svært viktig for arbeidet med rapporten.

Alle vurderinger og anbefalinger i rapporten står for Difis regning.

Seksjonssjef Asgeir Fløtre har vært prosjektansvarlig i Difi. Oppdraget er utført av Helle Sekkesæter, Trond Kråkenes og Oddbjørg Bakli (prosjektleder). Annemor Kalleberg har gitt prosjektgruppen viktig bistand i form av skriftlige og muntlige faglige innspill. Hun har også sammen med avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben stått for den interne kvalitetssikringen.

Oslo 7. mai 2015



Ingelin Killengren
direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Mål og mandat	5
1.3 Metodisk tilnærming	7
1.4 Rapportens struktur	8
2 Forvaltningspolitisk grunnlag for å vurdere organisering av forbrukerapparatet	10
2.1 Roller, rollekonflikt og legitimitet	10
2.2 Om organisering av statlig forvaltning	11
2.3 Om den offentlige forbrukerpolitikken	13
2.4 Om oppgaver og roller i forbrukerpolitikken	13
3 Forbrukerapparatet	16
3.1 Forbrukerrådet	16
3.1.1 Forbrukerrådets formål, oppgaver, ressurser og mål	16
3.1.2 Resultater og nøkkeltall	19
3.1.3 Forbrukerrådets organisasjon og praksis	21
3.2 Forbrukerombudet	23
3.3 Forbrukertvistutvalget og FTU-sekretariatet	25
3.4 Markedsrådet	26
3.5 Statens institutt for forbruksforskning	26
3.6 Bransjenemnder	26
3.7 Oppsummering, rolle- og ansvarsdeling	27
4 Forbrukerapparatet i Danmark og Sverige	29
4.1 Danmark	29
4.2 Sverige	31
4.3 Sammenligning av oppgavefordeling i Norge, Sverige og Danmark	33
5 Drøfting av sentrale problemstillinger	35
5.1 Forbrukerapparatet	35
5.1.1 Den norske forbrukerpolitikken	35
5.1.2 Er forbrukerapparatet for fragmentert og lite helhetlig?	37
5.1.3 Effektivitet, styring	38
5.1.4 Effektivitet, organisering	39
5.2 Analyse av Forbrukerrådet	40
5.2.1 Forbrukerrådets resultater	40
5.2.2 Forbrukerrådet – drøfting av særskilte utfordringer	41
5.3 Forholdet mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet	46
5.3.1 Om Forbrukerombudets «ombudsrolle»	46
5.3.2 Overlappende oppgaver og aktiviteter?	48

5.4	Utfordringer framover	51
6	Alternative modeller for organisering.....	54
6.1	Direktoratsmodellen	54
6.1.1	Beskrivelse av modellen.....	54
6.1.2	Drøfting	56
6.2	Modell med funksjonsspesialisering	57
6.2.1	Beskrivelse av modellen.....	57
6.2.2	Drøfting	58
6.1	Dagens modell med justeringer.....	58
6.1.1	Beskrivelse av modellen.....	58
6.1.2	Drøfting	59
7	Difis vurderinger og anbefalinger.....	60
7.1	Difis vurderinger	60
7.2	Difis anbefalinger.....	63
	Referanselise	66
	Vedlegg 1 Intervjuguide	68
	Vedlegg 2 Informantliste	70

Sammendrag

På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har Difi foretatt en gjennomgang av forbrukerapparatet. Virkemiddelapparatet består av Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Forbrukertvistutvalget, Markedsrådet og Statens institutt for forbruksforskning (SIFO). Forbrukerrådet og Forbrukerombudet er særskilt omfattet av gjennomgangen.

Difi skal gi en samlet og helhetlig anbefaling om eventuelle tilpasninger i forbrukerapparatet, herunder:

- Gjennomgå og drøfte rolle- og ansvarsdelingen i det statlige forvaltningsapparatet på forbrukerområdet.
- Drøfte og vurdere om Forbrukerrådets rolle som uavhengig interesseorgan samtidig med at de har oppgaver av forvaltningsmessig karakter er hensiktsmessig, om det representerer et potensiale for rollekonflikt og om det er behov for klarere organisatoriske skiller mellom de to rollene.
- Vurdere om det er behov for sterkere demokratisk forankring av interesseorgandelen av Forbrukerrådet.
- Vurdere Forbrukerrådets struktur med regionkontor.
- Vurdere om det er overlapp i oppgaver og aktiviteter mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet, og om det er behov for tydeliggjøring og justering.

Gjennomgangen tar utgangspunkt i den statlige forvaltningspolitikken, generell organisasjonsteori og Difis erfaringsbaserte forvaltningskunnskap. Den har et forvaltningsmessig og organisatorisk perspektiv, og organiseringen av forbrukerapparatet drøftes på bakgrunn av gjeldende prinsipper og praksis for organisering og styring innenfor statsforvaltningen (kapittel 2). Om staten skal ha ansvaret for at forbrukerhensyn og -interesser ivaretas, drøftes ikke.

Rapporten inneholder en beskrivelse av virksomhetene i dagens forbrukerapparat (kapittel 3) og en overordnet beskrivelse av organiseringen i Danmark og Sverige (kapittel 4). Videre drøftes sentrale problemstillinger og mulige organisatoriske løsninger (kapittel 5 og 6). Dette danner bakgrunnen for Difis vurderinger og anbefalinger.

Virksomhetene oppnår gode resultater hver for seg, men samlet sett framstår apparatet som fragmentert og lite kostnadseffektivt

Hovedinntrykket fra gjennomgangen av forbrukerapparatet er at det består av en rekke svært selvstendige og autonome enheter som hver for seg oppnår gode resultater og drives formåls- og kostnadseffektivt. Når forbrukerapparatet vurderes samlet framstår imidlertid dagens organisering som kompleks og fragmentert. Det er svært få utenfor apparatet som kjenner eller forstår rolle- og ansvarsdelingen mellom de sentrale aktørene i apparatet. Etter Difis vurdering er dagens organisering med så mange organer neppe formåls- og kostnadseffektivt.

Ut fra et forvaltningspolitisk perspektiv mener Difi at kombinasjonen av interessepolitiske og forvaltningsmessige oppgaver i Forbrukerrådet er uryddig

Gjennomgangen viser at Forbrukerrådet oppfylder samfunnsoppdraget slik det er beskrevet i vedtektene deres. Vedtektene åpner imidlertid for en svært vid tolkning av uavhengighet og frihetsgrader, og det er uklart om frihetsgradene omfatter hele virksomheten eller bare de interessepolitiske oppgavene.

Forbrukerrådet er en del av statsforvaltningen. Dersom regjeringen og dens apparat etter en helhetlig politisk vurdering ikke prioriterer et konkret tiltak, er det etter Difis vurdering uheldig at representanter fra forvaltningen på eget initiativ kan påvirke beslutningsprosessene i Stortinget. Denne utfordringen blir ekstra tydelig når lobbyaktivitetene som den interessepolitiske delen av Forbrukerrådet står for, resulterer i nye oppgaver for forvaltningsdelen av den samme virksomheten, jf. forslaget om en ny dagligvareportal.

Kombinasjonen av interesseorganoppgaver og forvaltningsoppgaver svekker Forbrukerrådets legitimitet

Det er ulike syn på om det er konflikt mellom Forbrukerrådets roller som henholdsvis interesseorgan og som ansvarlig for oppgaver av forvaltningskarakter. Forbrukerrådet selv mener de to rollene utfyller og underbygger hverandre. Andre aktører, både fra næringslivssiden og fra forvaltningen mener imidlertid at de to rollene er i konflikt med hverandre. Vår gjennomgang viser imidlertid ikke at en eventuell rollekonflikt er noe stort problem i praksis.

Difi mener de mange tilbakemeldingene på at rolleblanding er «uryddig», tyder på at kombinasjonen interesseorganoppgaver og oppgaver med forvaltningskarakter er problematisk. Etter Difis oppfatning påvirker det tilliten til Forbrukerrådet og Forbrukerrådets legitimitet.

Interesseorganrollen/-funksjonen bør skilles fra ansvaret for klagebehandling og mekling

På prinsipielt grunnlag mener Difi modellen med å organisere en interesseorganfunksjon med svært vide fullmakter sammen med ordinære forvaltningsoppgaver innenfor en forvaltningsorganmodell er uheldig. Vi tror også den tilbakevendende tvilen om disse to oppgavetyper er i konflikt med hverandre eller ikke, bidrar til å svekke Forbrukerrådets troverdighet og legitimitet. Vi foreslår derfor å organisere interesseorgandelen som et selvstendig organ.

Generelt anbefales ikke stiftelsesformen som organisasjonsform for offentlig virksomhet. I dette tilfellet mener vi likevel organisering som en stiftelse med formål å ivareta forbrukerinteresser gjennom påvirkning av politikere, myndigheter, organisasjoner og næringsliv, kan være det beste alternativet. Etter Difis vurdering vil stiftelsesformen gjøre det mulig å markere uavhengighet overfor politiske myndigheter og andre interesser, samtidig som virksomhetens videre eksistens kan sikres.

Myndighets- og forvaltningsoppgavene bør samles i et felles organ under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)

For å styrke BLDs rolle og funksjon som forbrukerpolitisk aktør, foreslår Difi i større grad å samle myndighets- og forvaltningsoppgaver i et felles organ under departementet. Det vil bl.a. kunne bidra til at BLD får et bredere og mer helhetlig kunnskapsgrunnlag som grunnlag for politikktutvikling, og også til at departementet framstår som en tydeligere forbrukerpolitisk aktør.

Ifølge Forbrukerombudet og Forbrukerrådet er det ikke overlapp mellom roller og faglige oppgaver virksomhetene imellom. Vi tror likevel en bedre samordning av virkemidler og oppgaver på sikt vil bidra til et tyngre og mer slagkraftig apparatbasert på en felles og omforent kunnskapsbase. En samling av oppgaver og funksjoner i færre enheter vil også gjøre det mulig å effektivisere administrative funksjoner og fellestjenester.

Demokratisk forankring av interesseorganvirksomheten bør fortsatt ivaretas gjennom styresammensetningen og Stortingets budsjettbehandling

Difi foreslår å videreføre dagens modell med å kople demokratisk forankring til styrerepresentasjon og Stortinget behandling av bevilgningsforslag. Et alternativ kan eventuelt være å utvide styret noe og gi mer føringer om hvilke målgrupper/organisasjoner som skal være representert.

Organisering av arbeidsoppgaver i regionapparatet samt antall og størrelse på regionkontorene, bør vurderes

Forbrukerrådet har lagt om til noe funksjonsspesialisering på forbrukerservice-delen. Alle regionkontorene har ikke helt like oppgaver. Vi tror dette er en prosess som bør videreføres og forsterkes. Fordi regionkontorene er så små, tror vi også det er behov for å vurdere en organisering med færre og større kontorer, eventuelt å samle all meklings- og rådgivningsoppgaver ett sted.

Det er lite overlapp mellom Forbrukerrådets og Forbrukerombudets oppgaver, men de har flere overlappende aktiviteter

Difi tar til etterretning av Forbrukerrådet og Forbrukerombudet selv mener at det er lite overlapp mellom oppgaver, og at eventuelle eksempler skyldes overlappende aktiviteter eller er enkelttilfeller. Difi stiller likevel spørsmål om dagens organisering med to uavhengige virksomheter som har overlappende målgrupper, og virkemidler og aktiviteter som ligner på hverandre, er hensiktsmessig på sikt.

Difi kan ikke se noen direkte sammenheng mellom en rendyrking av ombudets rolle som tilsynsorgan, i form av økt vedtakskompetanse, og den nåværende rolle- og ansvarsdelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet. Hvis økt vedtakskompetanse til Forbrukerombudet medfører en tydeligere tilsynsrolle, kan dette medføre en mer avklart oppgavefordeling mellom Forbrukerombudet og Forbrukerrådet.

Det bør etter Difis mening vurderes om «ombud» er en dekkende beskrivelse av oppgavene og aktivitetene til Forbrukerombudet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Statlig forbrukerpolitikk har lang tradisjon i Norge. Forbrukerrådet ble opprettet i 1953. Forbrukerrådet var en aktiv pådriver for forbrukerpolitikk allerede fra starten, bl.a. i forbindelse med kjøpsloven som ble vedtatt i 1955. De første årene ble det imidlertid lagt stor vekt på folkeopplysningsarbeid rettet mot husholdningene og da særlig husmødrene. Forbrukerrådet samarbeidet med heimstellskontorene i fylkene. Disse kontorene, som var organisert under Statens veiledningstjeneste for husstell, ble i 1973 lagt inn under Forbrukerrådet.

Den første Forbrukerrapporten med vareundersøkelser og reklamefri forbrukeropplysning ble gitt ut i 1955. Temavalg og problemstillinger i Forbrukerrapporten fra starten og fram til nedleggelsen i 2010 avspeiler de store endringene i befolkningens forbruk og utvikling av nye mål og virkemidler i forbrukerpolitikken.

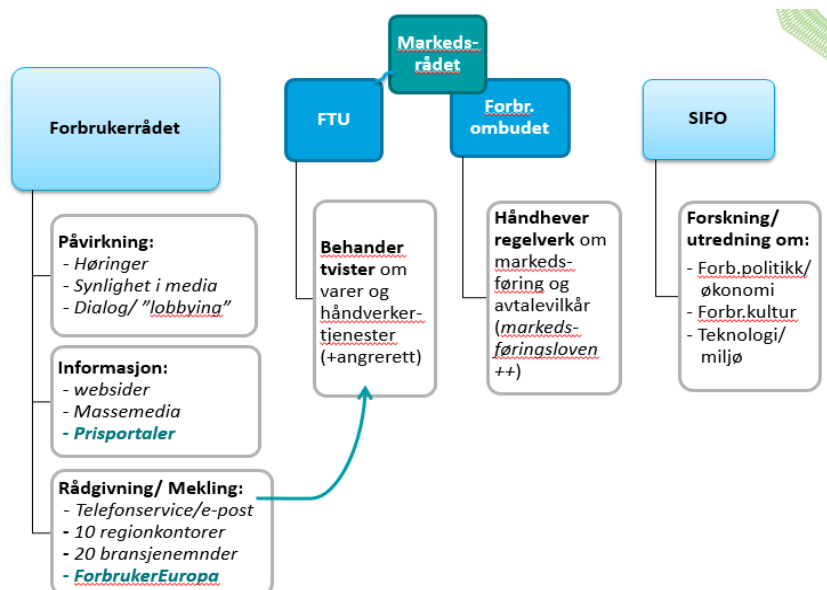
På 1970-tallet ble forbrukervern et viktig virkemiddel i forbrukerpolitikken. I 1972 ble lov om markedsføring vedtatt. Det innebar etablering av tilsyn med næringslivets markedsføring og kontraktsvilkår. Forbrukerombudsmannen (senere Forbrukerombudet) ble etablert for å føre tilsyn mens vedtaksmyndigheten ble lagt til Markedsrådet. Tilsynet skulle virke preventivt og bidra til mindre belastning på det etablerte klagesystemet for forbrukersaker. I 1973 ble lov om angrefrist vedtatt.

Få år senere kom kjøpsloven og lov om produktkontroll. I 1978 kom forbrukertvistloven og Forbrukertvistutvalget ble opprettet. Over tid har forbrukerpolitikk befestet seg som en nødvendig del av markedsreguleringen både nasjonalt og internasjonalt. I dag utformes mye av det forbrukerpolitiske regelverket i EU. Det er imidlertid viktige forbrukerpolitiske områder som ikke reguleres av EU, f.eks. boligmarkedet.

Det forbrukerpolitiske virkemiddelapparatet er underlagt BLD. Det består av Forbrukerrådet inkludert Forbruker Europa, Forbrukerombudet, Forbrukertvistutvalget, Markedsrådet og Statens institutt for bruksforskning (SIFO), jf. figur 1. Alle institusjonene er statlige forvaltningsorganer. Samtlige organer er fullfinansiert over statsbudsjettet, med unntak av SIFO, som i tillegg til en grunnbevilgning også har prosjektinntekter. Forbrukerrådet har det bredeste mandatet blant forbrukerorganene og legger beslag på to tredjedeler av apparatets samlede ressurser.

Av St.prp 1 (2014-2015) for Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, under programområde 11.30, framgår det at «*Forbrukerpolitikken skal gi forbrukerne en sterk stilling i markedet*». Det forutsettes at forbrukerne har gode rammevilkår og rettigheter, at det finnes gode og effektive systemer for tvisteløsning i konflikter som oppstår mellom kjøpere og selgere, og at forbrukerne har kunnskap som gjør det mulig å ta informerte og ansvarlige valg. Forbrukerne skal for eksempel vite nok til å kunne velge bort varer som er skadelige for helsen eller omgivelsene.

Figur 1. Organiseringen av det statlige forbrukerapparatet (kilde: BLD)



Flertallet i Stortingets familie- og kulturkomite, bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, uttrykte i innstillingen til statsbudsjettet høsten 2013 at de så behov for en vurdering av innretningen av dagens forbrukerpolitiske virkemiddelapparat, og ba regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av dette feltet.

Det forbrukerpolitiske virkemiddelapparatet ble sist gjennomgått i St. meld. 40 (1998 -99) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet. Siden den gang har både rammebetingelser og oppgaver innenfor forbrukerområdet gjennomgått betydelige endringer, bl.a. pga. økt harmonisering av regelverk innenfor EU/EØS-området, mer netthandel, nye arbeids- og kommunikasjonsformer mv.

1.2 Mål og mandat

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har gitt Difi i oppdrag å beskrive og vurdere organisering av og rolle- og ansvarsdeling mellom de ulike organene innenfor det forbrukerpolitiske virkemiddelapparatet. Difi er også bedt om å komme med forslag til endringer dersom dette viser seg å være nødvendig.

Undersøkelsen skal legge særlig vekt på Forbrukerrådets roller og virksomhet. Eventuelle forslag til justeringer, tiltak og endringer skal ha som siktemål å ivareta behovet for styringslinjer mellom departement og underliggende virksomheter, en tydeliggjøring av rolle- og ansvarsdeling mellom de ulike organene, effektiv ressursbruk og robuste fagmiljøer.

BLD har utformet følgende mandat for gjennomgangen av Forbrukerapparatet:

Prosjektet skal beskrive organiseringen og arbeidsdelingen mellom det vi her har omtalt som forbrukerorganene under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Med utgangspunkt i Forbrukerrådets samfunnsoppdrag skal det gis en særskilt analyse av dets ulike oppgaver, roller og organisasjon. Spesielt følgende problemstillinger skal vurderes og drøftes:

1) Forbrukerrådet har både en del oppgaver av forvaltningskarakter og er samtidig gitt rollen som uavhengig interesseorgan. Det skal vurderes i hvilken grad dette er hensiktsmessig, og om det representerer et potensiale for rollekonflikt

2) Det skal vurderes om det er behov for at Forbrukerrådets mekling i klagesaker og evt. andre forvaltningsoppgaver skilles klarere fra interessevirksomheten. Hvordan kan et slikt skille i tilfelle institueres?

3) I forlengelsen av punkt 1) og 2): Er det av hensyn til Forbrukerrådets legitimitet i rollen som interesseorgan ønskelig å etablere en sterkere demokratisk forankring for denne del av virksomheten? Hvordan kan dette i tilfelle løses?

4) Med utgangspunkt i Regjeringens målsetting om effektivisering og forenkling av offentlig sektor bør Forbrukerrådets struktur med regionkontorer vurderes. Er regionapparatet nødvendig, og i tilfelle riktig dimensjonert, vurdert ut fra kriterier som resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet?

Videre ønskes en vurdering av hvorvidt det er noen grad av overlapping i oppgaver og aktiviteter mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet. Analysen skal spesielt se på:

- Om noe bør gjøres for å tydeliggjøre for allmennheten forskjellen mellom de to organenes roller, og*
- om oppgavefordelingen mellom de to bør justeres, med sikte på å reddykke ombudets rolle som tilsynsorgan.*

I den grad det anses hensiktsmessig kan det trekkes sammenligning til organisering og arbeidsdeling på forbrukerområdet i andre europeiske land.

På grunnlag av drøftingen (punktene ovenfor) skal det avgis en samlet og helhetlig anbefaling om eventuelle tilpasninger i forbrukerapparatet, gitt at siktemålet er en ivaretagelse av styringsbehov, tydelighet i rolle- og ansvarsfordelingen mellom institusjonene, effektiv ressursbruk, og sterke og robuste fagmiljøer. Forslagene må kunne realiseres innenfor den gjeldende økonomiske ramme på sektoren. Det bes også om en vurdering basert på redusert ressursbruk.

Difis arbeid med kartlegging, drøfting og analyse kan starte opp i oktober 2014, og oppdragets leveranse er en skriftlig rapport som skal foreligge innen 1. mai 2015.

Slik Difi tolker mandatet ønsker departementet en kritisk gjennomgang av forbrukerapparatet der det stilles spørsmål både om hvilke funksjoner, oppgaver og roller som bør ivaretas innenfor forvaltningen, og hvordan de oppgavene som hører hjemme i statsforvaltningen bør organiseres.

Gjennomgangen drøfter ikke om, eventuelt i hvilken grad, staten skal ha ansvaret for at forbrukerhensyn og -interesser skal ivaretas. Den har primært et forvaltningsmessig og organisatorisk perspektiv og organiseringen av

forbrukerapparatet drøftes på bakgrunn av gjeldende prinsipper og praksis for organisering og styring innenfor statsforvaltningen.

Gjennomgangen er også avgrenset til oppgavene og virkemiddelapparatet på BLDs ansvarsområde. Forbrukerrelaterte oppgaver og virkemidler som hører inn under andre departementers ansvarsområde, inngår ikke. Samarbeid med og påvirkning av andre myndigheter som har ansvar for forbrukerrelaterte oppgaver og virkemidler, er imidlertid sentrale oppgaver som inngår.

1.3 Metodisk tilnærming

Gjennomgangen av forbrukerapparatet tar utgangspunkt i generell organisasjonsteori og erfarings- og empiribasert forvaltningskunnskap. Siden alle organene i forbrukerapparatet er organisert som forvaltningsorganer, med eller uten særskilte fullmakter, er prinsipper og vurderinger knyttet til organisering av forvaltningsorganer en sentral referanse for drøftingen og analysen. Det faglige og forvaltningspolitiske perspektivet som ligger til grunn for analysen er nærmere redegjort for i kapittel 2.

Drøfting og analyse bygger på følgende datakilder, jf. de horisontale pilene i figur 3:

- Dokument- og litteraturstudier, jf. litteraturliste.
- Intervjuer og møter/workshops med representanter for virksomheter i og utenfor forbrukerapparatet, jf. intervjuguide og oversikt over informanter i vedlegg 1 og 2.
- Studieturer med intervjuer/møter med deler av forbrukerapparatene i Sverige og Danmark.
- CAF-gjennomganger¹ i Forbrukerrådet og Forbrukerombudet.
- Erfaring og forvaltningskunnskap i Difi generert gjennom sammenlignbare prosjekter og analyser.

Dette har vi brukt til å belyse hovedproblemstillingene i mandatet, jf. de vertikale pilene i figur 3 under.

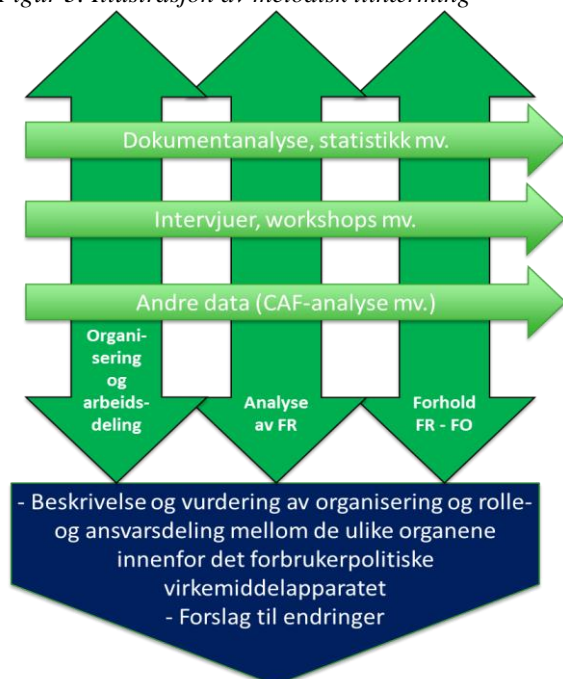
Dokumentstudier og -analyse har vært et viktig grunnlag for gjennomgangen av forbrukerapparatet. Tidligere drøftinger av de samme eller lignende problemstillinger, utfordringer og løsningsforslag kaster lys over de spørsmålene vi skal drøfte. I tillegg har vi fått mye nyttig informasjon og oppdatert kunnskap, både fra virksomhetene i apparatet og fra andre informanter, som gir oss et godt grunnlag for drøfting og vurdering.

Informanter er valgt ut i samråd med referansegruppen. Vi har lagt vekt på å intervju representanter for aktører med ulikt ståsted. Møter og intervjuer med

¹ CAF (Commen Assessment Framework) er et rammeverk for en helhetlig evaluering hvor offentlige virksomheter selv kan identifisere og prioritere forbedringstiltak.

ledere og medarbeidere i organisasjonene og departementet har vært en viktig kilde til informasjon. Det har bidratt til å belyse og forklare det vi har funnet i dokumentanalyser m.m. Synspunkter fra informantene er integrert i drøftingen og analysen.

Figur 3. Illustrasjon av metodisk tilnærming



En utfordring med bruk av muntlige kilder er at de ikke er dokumentert på samme måte som det som er skrevet i offentlige dokumenter mv. Vi forsøker å ta hensyn til dette på ulike måter. For det første forsøker vi å balansere drøftingene slik at det går tydelig fram at det er ulike oppfatninger. For det andre legger vi vekt på at alle våre normative vurderinger skal være understøttet av skriftlige kilder og erfaringer fra tilsvarende eller lignende forhold som Difi er kjent med.

CAF (Common Assessment Framework) er et rammeverk for

evaluering der virksomhetene selv identifiserer og prioriterer forbedringstiltak. CAF-analysene i Forbrukerrådet og Forbrukerombudet har vært nyttige for å underbygge, utdype og bekrefte synspunkter og vurderinger fra de mer formaliserte intervjuene. De gir også et godt bilde av organisasjonens syn på egen virksomhet.

Når det gjelder omtale og vurdering av forbrukerapparatene i Danmark og Sverige bygger disse på begrenset informasjon fra tre-fire intervjuer med sentrale aktører (ikke alle), dokumentasjon vi fikk i forbindelse med disse intervjuene samt nettsøk. Det sier seg selv at dette ikke gir et fullstendig bilde av forbrukerapparatene i Sverige og Danmark. Her er det også viktig å ha i mente at til tross for store likheter i styresett og samfunnsforhold, er det ikke uten videre gitt at en kan overføre modeller fra det ene landet til det andre.

Alt i alt mener vi likevel at foreliggende dokumenter og intervjuer/møter med aktører i og utenfor forbrukerapparatet gir oss tilstrekkelig grunnlag til å svare på spørsmålene som mandatet stiller. Gitt bredden i mandatet og den tiden vi har hatt til disposisjon, understrekes likevel at eventuelle organisatoriske endringer ikke bør gjennomføres uten en grundig konsekvensvurdering i forkant, jf. utredningsinstruksens bestemmelser.

1.4 Rapportens struktur

Kapittel 2 inneholder en beskrivelse og drøfting av Difis forvaltningspolitiske utgangspunkt for vurderingen av forbrukerapparatet i henhold til mandatet.

Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av virksomhetene i dagens forbrukerapparat, jf. figur 1.

Kapittel 4 inneholder en overordnet beskrivelse av organiseringen i Danmark og Sverige.

Kapitlene 5-6 er drøftingskapitler. Med utgangspunkt i mandatet drøftes det Difi mener er sentrale problemstillinger i kapittel 5, mens alternative organisatoriske løsninger drøftes i kapittel 6.

Kapittel 7 inneholder Difis vurderinger og anbefalinger.

2 Forvaltningspolitisk grunnlag for å vurdere organisering av forbrukerapparatet

Formålet med dette kapitlet er å klargjøre det forvaltningspolitiske perspektivet som ligger til grunn for Difis vurdering av problemstillingene som er reist i mandatet. Vår drøfting av forbrukerapparatet i kapittel 5 og drøfting av organisasjonsmodeller i kapittel 6 må forstås i lys av dette.

Forvaltningspolitikken gir sammen med organisasjonsteori føringer for hvordan offentlig forvaltning bør være organisert for å kunne fungere best mulig etter formålet. Vi gir først en kort gjennomgang av sentrale begreper og sentrale forvaltningspolitiske og organisasjonsteoretiske prinsipper som ligger til grunn for vår gjennomgang av forbrukerapparatet. Deretter beskriver vi hva vi forstår som innholdet i den offentlige forbrukerpolitikken og hvilke funksjoner, oppgaver og roller som det etablerte forvaltningsapparatet for forbrukerpolitikken har.

2.1 Roller, rollekonflikt og legitimitet

Begrepet «rolle» brukes om koplinger mellom en virksomhet og et sett av oppgaver. Til rollebegrepet hører også de forventninger som omgivelsene har til utøvelsen av rollen og utførelsen av oppgavene. Forventingene kan være nedfelt i lover og annet regelverk, eller de kan være uformelle og underforståtte, for eksempel basert på tradisjon.

En organisasjon vinner legitimitet ved at andre har tillit til at den handler i tråd med anerkjente verdier og normer knyttet til formål og målgruppe. Statsforvaltningen forventes å forberede og gjennomføre politiske beslutninger på en effektiv måte og i henhold til spillereglene i vår demokratiske rettsstat. Brudd på anerkjente rolleforventninger kan svekke tilliten og legitimiteten til forvaltningen, og i siste instans oppslutningen om det politiske systemet.

Med det store mangfold av oppgaver, interesser og hensyn som staten skal ivareta, er det nærmest uunngåelig at mange forvaltningsorganer har ansvar for å ivareta mål og hensyn som kan være motstridende. Det er da avgjørende viktig at det er avklart hvem som har ansvar for å avveie ulike hensyn og treffe beslutninger, og hvilke ordninger som er etablert for å sikre kontroll og ansvarliggjøring i forvaltningen. For det første er regjeringen formelt ansvarlig for forvaltningen gjennom Stortingets kontroll. Denne kontrollen kan lede til politisk kritikk eller også formelle reaksjoner som mistillit og riksrett. Dertil kommer den mer uformelle, men ikke desto mindre viktige kontrollen, gjennom frie og kritiske media og en åpen offentlig debatt. Det må også tas hensyn til at myndighetene ikke står over loven, og at forvaltningens avgjørelser er underlagt domstolkontroll.

Det er få rettslige føringer for hvordan rollekonflikter skal identifiseres og håndteres på organisatorisk-institusjonelt nivå i forvaltningen. Det er imidlertid visse EU/EØS- baserte regler og retningslinjer, herunder krav om skille mellom forvaltning og forretning i offentlig regi, samt krav om funksjonelt uavhengige

tilsyn. Forvaltningslovens omtale av habilitet knytter seg til personnivå og mulig sammenblanding av private og offentlige interesser, men gir samtidig uttrykk for generelle prinsipper som kan ha anvendelse for tilsvarende problemer på det organisatorisk-institusjonelle området.

Ett felles prinsipp er det må legges stor vekt på hvordan omverdenen oppfatter at en myndighetsperson / et statlig organ håndterer rollene sine. Det er ikke tilstrekkelig at den aktuelle personen, eller den statlige virksomheten, selv mener at rollene håndteres på en avklart og ryddig måte.

2.2 Om organisering av statlig forvaltning

Statlig forvaltning handler om forberedelse og iverksetting av vedtatt offentlig politikk. Det innebærer samfunnsstyring og utøving av makt. Utøving av makt forstår vi her som påvirkning av andres interesser. Det vil si at maktutøvelsen ikke bare er direkte i form av påbud/forbud eller pålegg om betaling av avgifter/gebyrer. Man kan også påvirke gjennom informasjon, avdekking av uheldige forhold, kunnskapsutvikling m.m.

For at offentlig maktutøvelse skal være legitim, må arbeidet i forvaltningen være forankret i noen grunnleggende verdier som springer ut av de demokratiske og rettsstatlige tradisjonene våre. Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) redegjør for fire sentrale forvaltningsverdier: Forvaltningen skal uten hensyn til den politiske fargen til den regjeringen som til enhver tid sitter, fremme demokrati og rettsikkerhet og stå for faglig integritet og effektivitet.

Demokrati: Det forvaltningen gjør skal bygge på demokratiske vedtak. Den skal opptre lojalt overfor regjeringen og overfor statsråden. I dette ligger det at forvaltningen ikke bare skal følge ordrer, men også forberede og iverksette den politikken de vet statsråden og regjeringen ønsker. Forvaltningen skal med andre ord være politisk styrt.

Rettsikkerhet: Innbyggerne har krav på likebehandling og til å kjenne til sin rettslige stilling. Forvaltningsvedtak skal være hjemlet i lov. Hver enkelt skal vernes mot vilkårlige vedtak fra myndighetene og skal kunne forsvare de lovbestemte rettighetene sine.

Faglig integritet: Forvaltningen har plikt til å være nøytral overfor partipolitiske interesser. De rådene forvaltningen gir, skal være faglig funderte. De som tar beslutninger, har rett til å vite hva som etter faglig skjønn er de beste virkemidlene for å oppnå de politiske målene. Forvaltningen skal vise selvstendighet. Det gjelder selv om virksomhetens faglige vurdering av kvalitet og effektivitet avviker fra statsrådets politiske oppfatningen eller det brukerne mener er god kvalitet.

Effektivitet: Effektivitet innebærer at forvaltningen skal bruke ressursene slik det er politisk bestemt, og skal nå de politiske målene på den mest ressursbesparende måten. Effektivitetsbegrepet har tre viktige aspekter: kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og prioriteringseffektivitet.

Kostnadseffektivitet vil si å produsere en gitt mengde varer og tjenester til en gitt kvalitet med minst mulig ressursbruk. Formålseffektivitet er graden av måloppnåelse for et bestemt mål. Formålseffektivitet er et spørsmål om å velge de tiltakene som er mest effektive for formålet. Prioriteringseffektivitet dreier seg om den høyest mulige måloppnåelsen for et sett av mål som i samme tilfelle kan være helt eller delvis i konflikt med hverandre.

Forvaltningsverdiene utgjør en målestokk som organisasjonsvalg skal vurderes opp imot. I praksis må valg og utforming av en statlig organisasjon foretas på bakgrunn av en samlet analyse av virksomhetens formål, oppgavetyper og omgivelser, herunder en analyse av målgrupper og brukere.

Virksomheter som er organisert innenfor staten er *forvaltningsorganer*. Forvaltningsorganer er en del av staten som juridisk enhet og kan være underlagt ett eller flere departementer (og én eller flere statsråder). Det går normalt en ubrutt styringslinje fra statsråden og ned til den enkelte virksomhet innenfor vedkommende statsråds ansvarsområde. Statsråden har normalt adgang til å instruere sine forvaltningsorganer i alle typer saker og spørsmål både av faglig og administrativ art, samt å omgjøre vedtak som organet har gjort.

I enkelte tilfeller gis forvaltningsorganer videre fullmakter – faglige, økonomiske, administrative – enn de ordinære forvaltningsorganene. Faglig uavhengighet som går ut over hovedmodellen innebærer at det er lagt formelle begrensninger på departementets adgang til å styre eller instruere underliggende forvaltningsorganer. Statsråden og departementet vil likevel beholde et overordnet sektoransvar for å følge med og eventuelt initiere struktur- eller reguleringer for å korrigere en eventuell uheldig utvikling (Smith 2002).

Difis egen rapport om uavhengige forvaltningsorganer omhandler nærmere betydningen av klar regulering av hvor langt statsrådets ansvar går/hvordan det er avgrenset for uavhengige forvaltningsorganer (Difi rapport 2010:15). I nyere tid er det blitt vanskeligere for en sittende statsråd å vise til faglig uavhengighet når en kontroversiell sak tas opp i Stortinget. Terskelen for å uttrykke mistillit og slik sett «svække» en statsråd er erfaringsmessig blitt lavere.

Hovedregelen er at det ikke bør være styrer for ordinære forvaltningsorganer. De er imidlertid flere forvaltningsorganer med særskilte fullmakter eller lovfestet uavhengighet som har styrer. Disse styrene har gjerne to hovedfunksjoner. De skal føre tilsyn med den daglige ledelsen av virksomheten, og de skal se til at virksomheten følger de lover og regler som gjelder og de føringer som er satt for virksomheten av overordnet virksomhet. Et styre kan også styrke virksomhetens kompetanse og beslutningsgrunnlag og være et forum for brukermedvirkning.

2.3 Om den offentlige forbrukerpolitikken²

Dersom vi tar utgangspunkt i klassisk økonomisk teori hvor forbrukeren er makten og produsenten er tjeneren, skulle ikke forbrukeren ha behov for særskilt støtte eller vern: *«På det ideelle frikonkurransemarked er det konsumentene som har hovedrollen: det de ønsker får de, med den begrensning som inntektene setter. Kommandolinjen går fra konsumentene via markedet til produsentene.»* (Hernes 1982:118).

Sitatet over er hentet fra en av publikasjonene fra den første norske maktutredningen, der Gudmund Hernes tar utgangspunkt i den bredere kritikken av klassisk økonomisk teori for å belyse forbrukerpolitiske problemstillinger. Han argumenterer for at forbrukeren i mange tilfeller ikke er i stand til å ivareta alle sine interesser på markedsplassen, og at det derfor er behov for en offentlig forbrukerpolitikk, herunder målrettede reguleringer av ulike delmarkeder.

Det er bred enighet om hovedlinjene i den norske forbrukerpolitikken. Den tar utgangspunkt i at forbrukeren har en svak posisjon og dårlige muligheter for å øve innflytelse i utforming og iverksettelse av politiske vedtak og utviklingen av produkter og tjenester. Forbrukerstøtte, produktkontroll og regulering av ulike delmarkeder slik at de i større grad kan formidle forbrukernes krav, ses derfor som et offentlig ansvar.

En grundig gjennomgang av norsk forbrukerpolitikk ble lagt fram for Stortinget i 1999 gjennom Stortingsmelding nr. 40 (1998-1999). Her slås det fast at det er både i samfunnets og forbrukernes interesse med et aktivt forbrukerpolitisk engasjement som styrker forbrukernes stilling, sørger for bedre og mer relevant informasjon og som avspeiler og fremmer forbrukerkrav. Forbrukerne må kunne følge seg trygge på at regelverk blir ivaretatt, at brudd blir sanksjonert og at rettigheter og sikkerhet for liv og helse ivaretas. Forbrukerpolitikken skal fremme markedets funksjon, den enkeltes velferd og mål knyttet til miljø- og verdimeslige sider ved forbruket. Utformingen av balanserte og kjente spilleregler tjener både etterspørsels- og tilbudssiden.

Oppsummert handler forbrukerpolitikk om å bedre markedets funksjon. Det skjer dels gjennom regulering av markedsføring m.m. for å forebygge feilkjøp og dels gjennom ivaretagelse av forbrukernes rettigheter når feilkjøp har funnet sted. I tillegg skal forbrukerpolitikken legge til rette for at forbrukerinteressene er representert i samfunnet.

2.4 Om oppgaver og roller i forbrukerpolitikken

Virkemidlene i den offentlige forbrukerpolitikken omfatter informasjonsformidling, veiledning, regulering av og tilsyn med markedsføring

² Offentlig politikk betyr politikk utformet og vedtatt av offentlige myndigheter, dvs. i denne sammenheng Stortinget og regjering. Forvaltningens oppgave er å administrere eller gjennomføre den offentlige politikken.

og kontraktsvilkår, lovfesting av rettigheter, og tilbud om klagebehandling og tvisteløsning. I tillegg kommer «påvirkning» for å ivareta forbrukerhensyn og rettigheter. Formålet er at forbrukerne skal kunne gjøre mest mulig rasjonelle valg, at de skal kjenne sine rettigheter, og at de skal være beskyttet slik at kjøpssituasjoner ikke blir uforholdsmessig risikable.

Dette er ordinære forvaltningsoppgaver. Felles for disse forvaltningsoppgavene og tilhørende roller er forventninger om at statlige organer skal opptre som nøytrale forvaltere av lover, og iverksettere av politiske vedtak.

I tillegg er det en oppgave / et virkemiddel å legge til rette for at forbrukernes interesser blir hørt og representert i ulike sammenhenger der dette er relevant. I alle de nordiske landene har politiske myndigheter sørget for at det finnes en organisasjon som kan representere forbrukerinteressene i ulike sammenhenger. Organiseringen av dette varierer imidlertid.

Interessevirksomhet kan vi definere som en organisasjons systematiske og målrettede påvirkning for å oppfylle egne målsetninger overfor politiske beslutningstakere. I vårt representative demokratiske system er det uvanlig at forvaltningsorganer kan drive med interessevirksomhet rettet mot politiske myndigheter (Storting og regjering/regjeringsapparatet). Forvaltningsorganer flest er innrettet på å forberede og gjennomføre beslutninger som er fattet av Storting og regjering. Deres utadrettede påvirkningsvirksomhet har som formål å påvirke innbyggerne til å akseptere og etterleve vedtatte beslutninger, eventuelt legge til rette for at innbyggerne/bestemte grupper skal kunne ivareta sine deltakelsesrettigheter. Det er også vanlig at forskjellige interesseorganisasjoner søker og mottar statstilskudd for å representere sine målgrupper.

Interessepolitikk eller tilrettelegging for dette er altså ikke en ordinær statlig forvaltningsoppgave. I Norge er det i dag likevel flere statlige organer som er opprettet for å fremme interessene til bestemte grupper. Eksempler er Barneombudet, Likestillingsombudet og Forbrukerrådet. De har som formål å representere bestemte interesser. De har også en pådriverrolle fordi påvirkning gjennom bruk av informasjon er en sentral del av virksomheten. De er alle forholdsvis uavhengige av forvaltningen, domstolene og de politiske myndighetene, og kan uttale seg offentlig om avgjørelsen, prosesser i forvaltningen og i private instanser. Selv om Forbrukerrådet ikke er definert som et ombud, skal det i henhold til vedtektene ivareta forbrukernes interesser gjennom å påvirke myndigheter, organisasjoner og næringsliv.

Rollen som interesseorgan har sitt utspring i det sivile samfunn med andre normer og spilleregler for hvordan man kan opptre enn det som tradisjonelt gjelder for staten i rollen som forvalter av offentlig politikk vedtatt av regjering og Storting. En interesseorganisasjon vil tradisjonelt bli vurdert ut fra evnen til å få gjennomslag for saker og løsninger som oppfattes å være positive for sin målgruppe. En interesseorganisasjon vil derfor normalt stå relativt fritt i sin opptreden i offentligheten og i sitt påvirkningsarbeid mot andre organisasjoner og beslutningstakere.

Det norske forbrukerapparatet omfatter ulike funksjoner, oppgaver og roller. Rolleforventningene innenfor det som er tradisjonelle forvaltningsoppgaver kan være svært forskjellige fra de forventninger som knytter seg til det å utøve interessepolitikk. Spørsmål om hvilke oppgaver og roller staten bør ha på dette eller andre områder, og hvordan forholdet skal være til andre aktører, er politisk kontroversielt. Det er imidlertid bred enighet om at det krever høy rollebevissthet i alle deler av offentlig forvaltning.

3 Forbrukerapparatet

I dette kapittelet beskriver vi virksomhetene som utgjør det statlige forbrukerapparatet. Beskrivelsen av Forbrukerrådet er mest omfattende, jf. mandatet for gjennomgangen.

Som gjengitt innledningsvis er målet med forbrukerpolitikken å gi forbrukerne en sterk stilling i markedet. BLD har definert følgende hoved- og delmål for forbrukerpolitikken i 2015, jf. Prop. 1 S (2014-2015):

Hovedmål: En sterk stilling for forbrukerne.

Delmål 1. Gode rammevilkår og rettigheter for forbrukerne.

Delmål 2. God og effektiv løsning av forbrukertvister.

Delmål 3. Informerte, ansvarlige og miljøbevisste forbrukere.

I teksten tilknyttet disse målene angis også hvilke tiltak og strategier BLD vil gjennomføre for å nå målene. Lov- og regelverkstiltak, primært som en følge av utviklingen i EU-lovgivningen, står sentralt. Ut over dette omtaler teksten først og fremst ulike tiltak for å veilede og informere forbrukere og næringslivsaktører. I noen tilfeller vises det til oppgaver og aktiviteter som virkemiddelapparatet har ansvar for, men BLD er tilbakeholdende med å gi føringer for hva underliggende virksomheter skal prioritere.

3.1 Forbrukerrådet

Forbrukerrådet (FR) ble opprettet i 1953 som et statlig forvaltningsorgan med høy grad av faglig uavhengighet. Formål og funksjon ble nedfelt i vedtekter gitt ved kongelig resolusjon. Forbrukerrådet hadde en demokratisk overbygning i form av et landsmøte med representanter fra ulike forbrukerrelaterte organisasjoner og et rådgivende kollegialt organ. I 2002 ble organisasjonen omdannet til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, ledet av et styre som oppnevnes av BLD. I perioden 2002 – 2008 hadde organisasjonen også et «forbrukerpolitisk forum».

3.1.1 Forbrukerrådets formål, oppgaver, ressurser og mål

I henhold til vedtektene (§§ 1 og 2) skal Forbrukerrådet arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling. I tillegg skal Forbrukerrådet bidra til å sette forbrukerspørsmål på dagsorden. Rådet skal ivareta forbrukernes interesser ved bl.a. å:

- drive påvirkning overfor myndigheter, organisasjoner og næringsdrivende,
- dyktiggjøre forbrukerne gjennom informasjon, råd og veiledning, og
- gi bistand til forbrukerne.

Forbrukerrådet har selv definert oppgaveområdene forbrukerservice, forbrukerpolitikk og markedsportaler, jf. figur 4.

Figur 4. Forbrukerrådets oppgaveområder (Kilde: Forbrukerrådet)

INNENFOR GJELDENDE LOVER OG REGLER		UTENFOR GJELDENDE LOVER OG REGLER
TVISTELØSNING	DYKTIGGJØRING	PÅVIRKNING
FORBRUKERSERVICE		
	FORBRUKERPOLITIKK	
	MARKEDSPORTALER	

Forbrukerrådet inntar ulike roller i sin oppgaveløsning. Ytterpunktene er klagesaksbehandling på områder som faller inn under angrerettloven, kjøpsloven, forbrukerkjøpsloven eller håndverkertjenesteloven på den ene siden, og rendyrkede interessepolitiske oppgaver på den andre siden. Mens meklerrollen knyttet til tvisteløsning ligger til venstre på forbrukerservice-kategorien, ligger den rene interessepolitikken til høyre på forbrukerpolitikk-kategorien.

Forbrukerrådets styre har det overordnede ansvaret for den forbrukerpolitiske og administrative ledelsen av Forbrukerrådet. Styret skal trekke opp hovedlinjene, foreta strategiske beslutninger og vedta planene for Forbrukerrådets virksomhet. Gjennom strategien gir styret retningslinjer for hvilke områder og perspektiver Forbrukerrådet skal satse på. Styret behandler også aktuelle forbrukerpolitiske saker og spørsmål og bistår ledelsen med å vurdere hvilke saker Forbrukerrådet bør og kan gå inn i. Styret skal også fremme budsjettinnspill overfor BLD og har ansvar for resultat- og økonomioppfølging mv., jf. § 5 i vedtektene. Det avholdes seks styremøter pr. år. Forbrukerrådets direktør har møte- og talerett på styremøtene.

Figur 5. Forbrukerrådets styringspyramide (Kilde: Forbrukerrådet)



Styringspyramiden (figur 5) gir en oversikt over hovedområdene i Forbrukerrådets strategi for 2015-2020, og beskriver visjon, samfunnsoppdrag, hovedmål og verdier.

Forbrukerrådet har om lag 110 årsverk; 48 i Oslo og 63 fordelt på 10 regionkontor, jf. Forbrukerrådets årsrapport for 2014. I tillegg kommer sju årsverk finansiert over andre budsjettposter.

Bemanningen av de ti regionkontorene varierer fra fem til ni medarbeidere (4,5 til 9 årsverk). Alle regionkontorene har en regionleder som bruker noe av tiden sin på saksbehandling/rådgivning. Noen av kontorene har også sekretærer som primært jobber med arkivoppgaver, til sammen fire årsverk.

Forbrukerrådet har et stort innslag av høyt utdannede medarbeidere med variert erfaringsbakgrunn og flerfaglighet. Størstedelen av de som jobber med rådgivning og klagesaker på regionkontorene er jurister.

Forbrukerservice-oppgaver

Forbrukerservice omfatter klagesaksbehandling, rådgivning/veiledning, nemndarbeid og lokale/regionale informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter.

Forbrukerrådet tar imot klager og mekler mellom forbrukere og næringsdrivende i tvistesaker som gjelder angrerettloven, håndverkertjenesteloven, kjøpsloven og forbrukerkjøpsloven. Forbrukerrådet fatter ikke endelige vedtak i slike saker. Dersom meklingen ikke lykkes, kan partene gjennom Forbrukerrådet be om å få sakene behandlet i Forbrukertvistutvalget. Forbrukerrådet forbereder da disse sakene for Forbrukertvistutvalget. Forbrukerrådets tjenester er gratis.

Oppgaver knyttet til klagebehandling har økt de senere årene, ikke minst på grunn av regelverksharmoniseringen med EU. Nye EU-krav om oppgradering av tvisteløsningssystemet vil medføre anslagsvis 15 stillinger. De nye kravene medfører blant annet at EU/EØS-landene plikter å ha et utenrettslig tilbud om tvisteløsning på en rekke områder som ikke dekkes i Norge i dag.

Forbrukerrådet er også vertsorganisasjon for Forbruker Europa, det norske kontoret i det europeiske nettverket av forbrukerkontorer (The European Consumer Centre Network). Forbruker Europa gir informasjon og veiledning til norske forbrukere om rettigheter og plikter ved handel over landegrensene innenfor EU/EØS-området. De samarbeider med nettverket for å få forbrukerklager behandlet i det landet der den næringsdrivende har sitt forretningssted. De kan også be et søsterkontor om å ta kontakt med den næringsdrivende, evt. henvise saken til relevant klagenemnd. Forbruker Europas tjenester er gratis.

Forbrukerrådet er avtalepart i 18 klagenemnder, og Forbrukerrådet sitter i styret for og representerer forbrukersiden i en rekke bransjenemnder. Forbrukerrådet representerer også forbrukerne i saker som behandles i andre klagenemnder enn Forbrukertvistutvalget. Nemndrepresentantene skal sørge for at forbrukervernhensyn vektlegges i tilstrekkelig grad under behandlingen – i

samsvar med nemndsavtalen/vedtektene for nemnda. I prinsipielle saker skal representantene vurdere om det er behov for å drøfte/avklare rettsspørsmål med Juridisk enhet i forkant av møtet.

Styrerepresentasjonen i bransjenemndene oppnevnes av Forbrukerrådet. Det er jurister fra regionkontorene som i hovedsak bemanner klagenemndene. Nemndrepresentanter oppnevnes for to år og oppnevningen kan utvides med to pluss to år slik at en representant totalt kan sitte seks år.

Informasjons- og kommunikasjonsoppgaver er knyttet til informasjon om rettigheter og plikter på forbrukerområdet – gjennom å svare på henvendelser, gjennomføre aksjoner og kampanjer, arbeide for synliggjøring i media mv. Forbrukerrådet bistår også sine brukere gjennom en gratis, juridisk rådgivningstjeneste.

Interessepolitiske oppgaver

Forbrukerrådet opptrer som interesseorgan i forbrukerpolitiske spørsmål og driver faglig basert påvirkningsarbeid gjennom høringsuttalelser, debattinnlegg, medieutspill, samarbeid med relevante tilsyn og andre bransjer/næringsorganisasjoner, møter med embetsverk og politisk ledelse, Stortinget, academia mv. på lik linje med frivillige interesseorganisasjoner.

Forbrukerrådet prioritert følgende fem områder for *forbrukerpolitisk påvirkning* i strategiplanen for 2015-2020:

- boligmarkedet
- digitalmarkedet
- finansmarkedet
- produktsikkerhet, mat og handel
- offentlige og helserelevante tjenester

Markedsportaler

P.t. har Forbrukerrådet ansvar for to portalløsninger; *Finansportalen.no* og *Hvakostertannlegen.no*. De holder på med å utvikle en ny strømprisportal og videreutvikle Finansportalen til også å omfatte pensjon. Det ligger i tillegg an til at Forbrukerrådet kan få ansvaret for å etablere en «dagligvareportal».

3.1.2 Resultater og nøkkeltall

Forbrukerrådets resultatoppnåelse synliggjøres gjennom årsrapporteringen til BLD. Der omtales og kommenteres resultater, tiltak og aktiviteter innenfor hovedoppgaveområdene.

I tabell 1 følger en gjengivelse av rapporteringen på styringsparametere i årsrapporten for 2014.

Tabell 1. Styringsparametre (Kilde: Forbrukerrådets årsrapport for 2014)

Styringsparametere	Resultat
<i>Forbrukerpolitikk</i>	
Antall oppslag i media (i estimert verdi)	109 mill.kr.

Styringsparametere	Resultat
Antall besøk forbrukerpolitisk blogg	93 000
Antall gjennomførte fagkonferanser	6
<i>Forbrukerservice</i>	
Antall henvendelser fra forbrukere (tlf/epost/brev/besøk)	897 663
Antall klagesaker behandlet i Forbrukerrådet	7 311
Andel klagesaker løst i Forbrukerrådet	75%
Gjennomsnittlig behandlingstid for klagesaker i Forbrukerrådet	63 dager
<i>Markedsportaler</i>	
Antall unike brukere/uke ³ av Finansportalen.no inkl. unike brukere fra nettsider Forbrukerrådet distribuerer data til (gj.snitt)	26 000
Antall unike brukere/uke av Finansportalen.no (gj.snitt)	16 400
Antall unike brukere/uke av Hvakostertannlegen.no (gj.snitt)	4 000
<i>Kommunikasjon</i>	
Antall oppslag i media	9 700
Antall gjennomførte forbrukerpolitiske kampanjer	3
Antall nyhetsbrev om forbrukerpolitiske problemstillinger	7
Gjennomsnittlig antall unike brukere av Forbrukerrådet.no/uke	43 679

Under gjengis også en oversikt over «Forbrukerservice i tall» som viser utviklingen på en del nøkkeltall på forbrukerserviceområdet. Her fremgår det bl.a. at antall klagesaker har økt med vel 50 prosent fra 2010 til 2014 og at saksbehandlingstiden nesten er halvert i den samme perioden. Tre fjerdedeler av sakene løses gjennom mekling.

Tabell 2. «Forbrukerservice i tall» (Kilde: Forbrukerrådet)

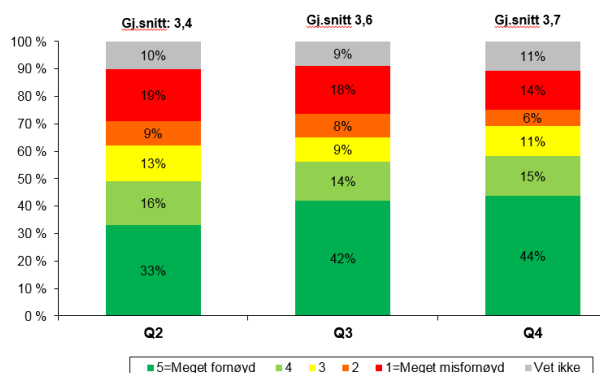
	2010	2011	2012	2013	2014
Antall klagesaker behandlet	4 800	Ca. 5 200	5 000	5 593	7 311
Andel løst i Forbrukerrådet	Ca. 75 %	Ca. 75 %	75 %	77 %	75 %
Verdi på klagesaker løst i Forbrukerrådet	100 mill.kr.	125 mill.kr.		185 mill.kr.	
Saksbehandlingstid	112 dager	106 dager (2. halvår)	97 dager	75 dager	63 dager
Antall henvendelser totalt	100 000	103 000	100 000	79 382	97 663
- 03737:	75 000	69 699	68 433	68 433	71 308
- hjelp@forbrukerradet.no:	25 000	23 186	10 949	10 949	26 355
Medieoppslag		Over 5 000	Over 5 700	Over 8 000	Over 6 200
Antall saker i klagenemdene	2 500	3 169	2 680	2 609	
Saksbehandlerårsverk		46	44,8	44,1	44,3

³ Unike brukere representerer antall ikke-dupliserte (telt bare én gang) besøkende på nettstedet i løpet av en bestemt tidsperiode. En unik besøkende registreres ved hjelp av informasjonskapsler (cookies).

I 2014 varierte antall avsluttede klagesaker/årsverk, regionkontorene imellom, fra 340 til 109. Den uvanlig store variasjonen skyldes i hovedsak at alle UnoLife-sakene ble behandlet på ett kontor. I 2013 varierte antallet fra 143 til 102.

Figur 6. Brukerundersøkelse (Kilde: Forbrukerrådet)

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med utfallet av saken?
Svar på en skala fra 1 til 5, hvor 1=Meget misfornøyd og 5=Meget fornøyd.

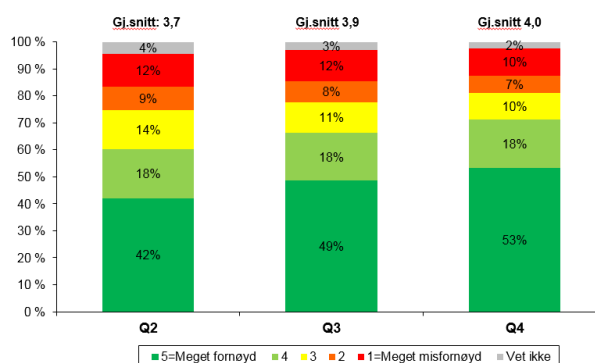


Siden annet kvartal 2014 har Forbrukerrådet også gjennomført kvartalsvise undersøkelser blant klagere og innklagede i klagesaker hos Forbrukerrådet. Figur 6 viser hvor fornøyd eller misfornøyd klagere og innklagede samlet er med utfallet av saken. Fra annet (Q2) til fjerde (Q4) kvartal har andelen fornøyd økt med ti prosent til nær 60 prosent. Andelen misfornøyd er tilsvarende redusert.

Figur 7. Resultat fra brukerundersøkelse (Kilde: Forbrukerrådet)

Figur 7 viser hvor fornøyd eller misfornøyd klagere og innklagede er med saksbehandlingen i Forbrukerrådet. Også her har andelen fornøyd økt med vel ti prosent til 71 prosent fra annet (Q2) til fjerde (Q4) kvartal, mens andelen misfornøyd har gått noe ned i samme tidsperiode.

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du alt i alt med saksbehandlingen i Forbrukerrådet i din klagesak?
Svar på en skala fra 1 til 5, hvor 1=Meget misfornøyd og 5=Meget fornøyd.



Fra brukerundersøkelsene går det også fram at klager gjennomgående er noe mer fornøyd med utfallet og med Forbrukerrådets saksbehandling av saken enn innklagede. Brukerundersøkelsene viser også noe variasjon regionkontorene imellom.

3.1.3 Forbrukerrådets organisasjon og praksis

Forbrukerrådet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Rådet mottar en grunnbevilgning over statsbudsjettet og er gitt fritak fra det statlige bevilgningsreglementets §4. Det innebærer at Forbrukerrådet ikke omfattes av bruttobudsjetteringsprinsippet for statlige virksomheter og at de tar med seg overskudd/underskudd til neste års budsjett.

Forbrukerrådets vedtekter er fastsatt ved Kongelig resolusjon. Ifølge §3 i vedtektene skal Forbrukerrådet ha en «fri og uavhengig stilling i forbrukerpolitiske spørsmål» og være uavhengig av kommersielle interesser og andre organisasjoner. Endringer i vedtektene fastsettes av BLD (§ 10).

BLD oppnevner Forbrukerrådets styre etter å ha innhentet forslag fra et bredt utvalg av «forbrukerrelevante» organer og organisasjoner. Det skal legges vekt på at økonomisk, administrativ og forbrukerpolitisk kompetanse er representert i styret. De fleste av styremedlemmene har også hatt en politisk tilknytning.

Forbrukerrådet skal ifølge tildelingsbrevet medvirke til å realisere målene som er gjengitt innledningsvis i kapittel 3, og arbeide aktivt for å utnytte potensialet som ligger i et godt samarbeid mellom forbrukervirksomhetene. I 2015 er iverksetting av en utvidet og forbedret klageordning for forbrukerne en sentral oppgave. For øvrig skal Forbrukerrådet selv definere og utforme egne mål og prioriteringer. I tildelingsbrevet angis ti styringsparametere på områdene forbrukerpolitikk, forbrukerservice, markedsportaler og kommunikasjon, med tilhørende resultat- og rapporteringskrav.

EU, men også andre internasjonale institusjoner, er sentrale premissgivere for utviklingen på det forbrukerpolitiske området, jf. Forbrukerrådets nye oppgaver knyttet til mekling på nye saksområder. Forbruker Europa får også utvidet ansvar og ressurser til rådgivning for å hjelpe forbrukere som har handlet via Internett i EØS-området.

Forbrukerrådet er medlem av og arbeider sammen med internasjonale organisasjoner som The European Consumer Organisation (BEUC), The European Consumer Consultative Group (ECCG), Trans Atlantic Consumer Dialogue (TACD) og The European Consumer voice in Standardisation (ANEC).

For å tydeliggjøre skillet mellom forbrukerserviceoppgaver og forbrukerpolitiske oppgaver, samlet Forbrukerrådet i 2010 de forbrukerpolitiske oppgavene i en egen forbrukerpolitisk avdeling i Oslo. Forbrukerserviceoppgavene ble beholdt på regionkontorene. Direktøren for forbrukerservice, lokalisert i Oslo, har ansvaret for alle forbrukerserviceoppgavene, inklusive Forbruker Europa.

Juridisk enhet avklarer juridiske spørsmål, bl.a. knyttet til tolkning av regelverk i konkrete saker, på oppdrag fra resten av Forbrukerrådet. Enheten følger med på lovendringer og rettspraksis og sender meldinger ut til organisasjonen. Dette inngår også som en del av Forbrukerrådets kunnskapsgrunnlag.

Forbrukerservice representerer også et viktig kunnskapsgrunnlag for forbrukerpolitiske tiltak og aktiviteter. Gjennom rådgivning, veiledning og klagebehandling får Forbrukerservice et bilde av forbrukerrelaterte utfordringer og problemområder. Dette fungerer som innspill til prioritering av satsningsområder på det forbrukerpolitiske området.

I tillegg til Forbrukerservice og internasjonale undersøkelser (EU, OECD, BEUC mfl.) bidrar egne eller eksterne undersøkelser/analyser, bruk av eksterne eksperter og bidragsyttere fra akademia, seminarer og rundebordskonferanser m.m. til kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for for Forbrukerrådets informasjons- og pådriveraktiviteter.

3.2 Forbrukerombudet

Forbrukerombudet (FO) startet sin virksomhet da markedsføringsloven av 1972 trådte i kraft 01.01.1973. Markedsføringsloven avløste en lov fra 1922 om utilbørlig konkurranse. Det prinsipielt nye lå i innføringen av et tilsynssystem gjennom Forbrukerombudet og Markedsrådet.

Oppgaver, ressurser og mål

Forbrukerombudets oppgaver og krav til saksbehandling følger av markedsføringsloven (§§ 32-43) og forskrift om Forbrukerombudets og Markedsrådets saksbehandling mv. av 05.09.2009. Forbrukerombudet skal, ut fra hensyn til forbrukerne, arbeide for at lovens bestemmelser blir etterlevd, først og fremst gjennom informasjon og frivillighet.

Den primære kompetansen til å fatte vedtak etter markedsføringsloven ligger hos Markedsrådet. Forbrukerombudet har kun kompetanse til å treffe vedtak i hastesaker og dersom Forbrukerombudet anser handlingen eller avtalevilkåret i det vesentlige er identisk med handlinger eller avtalevilkår som Markedsrådet tidligere har nedlagt forbud mot. Markedsrådet behandler klager på Forbrukerombudets vedtak i de tilfellene hvor Forbrukerombudet har truffet vedtak. I tillegg har det utviklet seg en praksis hvor Forbrukerombudets nedprioritering av saker kan bringes inn for Markedsrådet. Markedsrådet har også kompetanse til å behandle saker av prinsipiell karakter som forelegges av Forbrukerombudet. (NOU 2014:11)

Formålet med Forbrukerombudets myndighet til å treffe hastevedtak er å motvirke at næringsdrivende gjennomfører ulovlige kampanjer og tjener på overtredelsen. Et slikt vedtak får virkning med en gang, men kan påklages til Markedsrådet. Som hovedregel skal det knyttes tvangsmulkt til Forbrukerombudets og Markedsrådets vedtak. Ved overtredelser som anses for vesentlige, eller har skjedd gjentatte ganger, kan det fastsettes overtredelsesgebyr.

Forbrukerombudet utnevnes av Kongen i statsråd for en periode på seks år. Forbrukerombudet kan ikke gjenoppnevnes.⁴

Forbrukerombudet fører tilsyn med at næringsdrivendes markedsføring, handelspraksis og kontraktsvilkår er i samsvar med markedsføringsloven. Det følger av lovens § 34, andre ledd at formålet er å sikre ivaretagelse av

⁴ Denne bestemmelsen kom etter en diskusjon knyttet til Barneombudets uavhengighet i 2008. Forbrukerombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet ble behandlet under ett som «ombud», tross store forskjeller mellom dem i type oppgaver og roller.

forbrukerne. Videre fører Forbrukerombudet tilsyn med markedsføring av alternativ behandling av sykdom og tilsyn med regler gitt i kringkastingsloven, finansavtaleloven, angrerettloven og annet lovverk som ivaretar forbrukerinteresser. De håndhever forskrifter om visse typer merking av tekstiler og er nasjonalt kontaktpunkt for e-handel etter e-handelsloven.

Informasjonsvirksomhet til forbrukere og næringsvirksomhet om hva de må være oppmerksomme på, er også en del av Forbrukerombudets virksomhet. Forbrukerombudet bruker ulike informasjons- og kommunikasjonskanaler for å formidle informasjon om tilsynets virksomhet.

Forbrukerombudets uavhengighet bygger på forarbeidene til markedsføringsloven. Der legges det til grunn at ombudet ikke kan instrueres i faglige spørsmål, jfr. Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) s. 207. Det rettslige grunnlaget for, og omfanget av dette unntaket er ikke nærmere omtalt.

Tildelingsbrevet til Forbrukerombudet for 2015 inneholder ikke mål for det faglige arbeidet i Forbrukerombudet. Tildelingsbrevet til Forbrukerombudet for 2014 inneholdt følgende fire mål:

- Redusere forekomsten av lovstridig markedsføring på prioriterte områder
- Bedre vernet for forbrukere i standardkontrakter på prioriterte områder
- Bedre vernet for utvalgte sårbare forbrukergrupper
- Arbeide internasjonalt for bedre forbrukervern

Ut fra en hovedprioritering om at områder som er økonomisk viktig for forbruker skal prioriteres, planlegger Forbrukerombudet i 2015 tiltak og aktiviteter innenfor følgende kategorier.⁵

- Finansielle tjenester
- Bolig
- IKT
- Fjernsalg og direkte markedsføring
- Internasjonalt arbeid
- Barn og unge
- Reise og transport
- Prisopplysninger
- Strøm

Forbrukerombudet hadde i 2014 27,5 årsverk og et budsjett på 23,5 mill.kr. Bortsett fra økonomisk-administrativt ansatte, er alle jurister.

Resultater og nøkkeltall

Årsrapportene til Forbrukerombudet gir en fylldig beskrivelse av gjennomførte saker, og med eksempler på vellykkede og/eller utfordrende saker. Fra årsrapporter fra 2012-2014 gjengis følgende statistikk/volumtall, jf. tabell 3.

⁵ Forbrukerombudets [Virksomhetsplan 2015](#)

Tabell 3. Volumtall for Forbrukerombudets virksomhet (Kilde Forbrukerombudets årsrapporter 2012-2014)

	2012	2013	2014
Antall skriftlige henvendelser (klager/tips/epost)	8 242	8 619	11 395
Antall behandlede saker (formell saksbehandling)	2 346	2 293	2 516
Antall saker som er realitetsbehandlet i Markedsrådet	6	4	5
Antall forbudsvedtak fra Forbrukerombudet	4	5	3
Antall skriftlige bekreftelser ¹⁾	8	7	3
Antall bransjenormer ²⁾	3	3	-
Antall veiledninger ²⁾	1	3	-

¹⁾ Skriftlige bekreftelser fra næringsdrivende på at ulovlige forhold skal opphøre

²⁾ Årsrapporten for 2014 inneholder ikke statistikk for dette

Årsrapporten for 2014 omfatter også volumtall for aktiviteter som skriftlige høringer (15) muntlige høringer i Stortinget (1), foredrag (43), kontaktmøter (37), EU-møter (9) m.m. Tilsvarende informerer Forbrukerombudet om antall pressemeldinger (125), oppslag nettmedier (2553) og oppslag trykte medier, radio og TV (142). Internasjonalt arbeid omtales også.

3.3 Forbrukertvistutvalget og FTU-sekretariatet

Forbrukertvistutvalget (FTU) er et domstolliknende forvaltningsorgan som behandler tvister mellom næringsdrivende og forbrukere om forbrukerkjøp, håndverkertjenester og avtaler etter angrerettloven og tvister i forbindelse med kjøp av varer mellom privatpersoner. Sakene som behandles i Forbrukertvistutvalget skal først bringes inn for Forbrukerrådet som skal mekle mellom partene med sikte på en minnelig løsning. Forbrukertvistutvalget fatter rettslig bindende vedtak som blir stående dersom saken ikke bringes inn for tingretten innen én måned etter at vedtaket er gjort kjent. Vedtakene sier hvordan en tvist skal løses, f. eks. at en næringsdrivende skal gi forbrukeren et prisavslag. Nemda settes med tre medlemmer.

Som en følge av nye EU-regler om utvidet tvisteløsning har BLD forslått å styrke Forbrukertvistutvalget slik at det kan behandle tvister av prinsipiell karakter som faller utenfor den nåværende klageordningen.

Forbrukertvistutvalget har p.t. 17 medlemmer. Utvalgets medlemmer blir oppnevnt av Kongen for fire år av gangen.

FTU-sekretariatet forbereder saker både for Forbrukertvistutvalget og for Markedsrådet, ref. pkt. 3.4. Forbrukerrådets regionkontor forbereder klagesaker til Forbrukertvistutvalget og har ansvar for at sakene er tilstrekkelig – og objektivt – opplyst. Sekretariatet/nemda har også et ansvar for å sikre dette.

I 2013 hadde FTU- sekretariatet vel åtte årsverk og et budsjett på om lag 10 mill. kr. Størstedelen av disse ressursene – om lag 90 prosent - brukes på å forberede saker for Forbrukertvistutvalget.

3.4 Markedsrådet

Markedsrådet (MR) er et domstolliknende forvaltningsorgan som treffer vedtak overfor næringsdrivende etter blant annet Markedsføringsloven. I noen saker treffer Markedsrådet vedtak i første instans, mens det i andre saker er klageorgan for vedtak truffet av blant annet Forbrukerombudet. Markedsrådet har også myndighet til å behandle klager som gjelder Forbrukerombudets nedprioritering av saker. Markedsrådet behandler i underkant av 20 saker i året.

Nærings- og fiskeridepartementet har satt ned et utvalg som har utredet etableringen av et uavhengig klageorgan for konkurransesaker. Det vurderes, som én av flere mulige løsninger, å legge klagemyndigheten til Markedsrådet, jf. NOU 2014:11 *Konkurransesklagenemda*.

Markedsrådet er et kollegialt organ og har p.t. ni medlemmer. Markedsrådets medlemmer og personlige varamedlemmer blir oppnevnt av Kongen for fire år av gangen.

Det felles sekretariatet for Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget, jf. pkt. 3.3, bruker om lag tre prosent av sine ressurser på å forberede saker for Markedsrådet.

3.5 Statens institutt for forbruksforskning

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. SIFO finansieres gjennom en statlig grunnbevilgning og prosjektinntekter. Instituttet bidrar med kunnskap for myndigheter, politikere, næringsliv og organisasjoner, og utfører forskningsoppdrag for statlige virksomheter, Norges forskningsråd, næringslivet og ulike organisasjoner. SIFO har en uavhengig stilling i forskningsspørsmål. SIFO hadde en vesentlig oppgave knyttet til testing av produkter, men denne delen av virksomheten ble lagt ned 28.02.2014. SIFO har om lag 30 forskerårsverk.

Parallelt med Difis gjennomgang av forbrukerapparatet foretar BLD en vurdering av SIFOs virksomhetsområde, og av forbruksforskningens forhold til FoU-sektoren.

3.6 Bransjenemnder

Et tjuetalls bransjemessige klagenemnder behandler klager som ikke faller inn under Forbrukertvistutvalgets ansvarsområde. Disse nemndene er opprettet gjennom avtaler mellom Forbrukerrådet og de respektive bransjeorganisasjonene. De bransjevise nemndene behandler i hovedsak klager på tjenester. Det finnes også rene bransjenemnder som behandler klager uten medvirkning av forbrukerorganisasjonene.

Det kan skilles mellom fire hovedtyper av nemnder (NOU 2010:11):

1. *Nemnder opprettet og drevet i samarbeid mellom en bransje og deres kunder, sistnevnte representert ved en forbrukerorganisasjon, som oftest Forbrukerrådet.*
Eksempler på nemnder i denne kategorien er Reklamasjonsnemnda for takstmenn og Parkeringsklagenemnda. For å være med og opprette en slik nemnd stiller Forbrukerrådet krav til organisering og saksbehandling (styrerepresentasjon, partssammensetning av nemndene m.m.). Disse nemndene har sitt rettslige grunnlag i avtalen mellom partene, men næringsdrivende må ikke etterleve nemndas avgjørelse.
2. *Nemnder opprettet og drevet i samarbeid mellom en bransje og deres kunder, som har stiftelsesgrunnlag i lov eller forskrift og/eller som har vedtekter godkjent av departementet.*
Eksempler på nemndene i denne kategorien er Finansklagenemnda og Boligtvistnemnda.
3. *Interne bransjenemnder som er opprettet og drives av en bransje eller et selskap alene, og som typisk skal behandle tvister mellom et bransjemedlem og dets kunder.*
Den norske tannlegeforeningens klagenemnd er eksempel på en intern bransjenemnd. Disse nemndene drives og finansieres fullt ut av bransjene og har en disiplinærfunksjon i tillegg til en klagebehandlingsfunksjon.
4. *Nemnder opprettet av det offentlige. Slike nemnder kan drives både i samarbeid med, eller uten innflytelse fra, andre aktører.*
Forbrukertvistutvalget inngår i denne gruppen. Felles for nemndene er at de er opprettet av og drives av det offentlige, og at ulike forhold knyttet til nemndenes saksbehandling og avgjørelser følger av lovverket. Bl.a. fordi disse nemndene er opprettet med svært ulike formål, er det ellers store variasjoner mellom dem.

3.7 Oppsummering, rolle- og ansvarsdeling

I tabell 4 følger en oppsummering av de ulike virksomhetenes oppgaver fordelt på mer generaliserte oppgaveområder, jf. pkt. 1.3. Oppgavene er inndelt etter de to hovedrollene innenfor forbrukerapparatet – forvaltningsrollen og den interessepolitiske rollen – slik disse er beskrevet i kapittel 2. Dette skillet står sentralt i drøftingene senere i rapporten.

Oppgavene av forvaltningskarakter består av fagpolitiske oppgaver (utredningsarbeid, høringsinnspill, deltakelse i arbeidsgrupper m.m.), håndheving av regelverk (tilsynsarbeid), rådgivning og tvisteløsning (veiledning, mekling og nemdbehandling) og opplysning og informasjon.

BLD er ikke tatt med i tabellen.

Tabell 4. Oppgaver i forbrukerapparatet fordelt på virksomheter

Organ	Oppgaver av forvaltningskarakter				Interessepolitiske oppgaver
	Fagpolitiske oppgaver	Beskytte forbruker mot urimelig markedsføring og kontraktvilkår	Ivareta forbrukers rettigheter ved kjøp av varer og tjenester	Opplysning og informasjon	
Forbrukerrådet (FR)	Fagpolitiske bidrag (høringsuttalelser, delta i lov- og fagutvalg mv.)		Veilede, mekle, fremme klager. Representere forbrukeren i nemder. Forbruker Europa	Informere og gi råd til forbrukere og næringsliv. Drive markedsportaler	Påvirke myndigheter og organisasjoner. Fremme og ivareta forbrukerinteresser
Forbrukertvistutvalget (FTU)	Fagpolitiske bidrag (høringsuttalelser, delta i lov- og fagutvalg mv.)		Behandle og avgjøre konfliktsaker som først har vært til mekling i Forbrukerrådet	Opplyse om vedtak	
Forbrukerombudet (FO)	Fagpolitiske bidrag (høringsuttalelser, delta i lov- og fagutvalg mv.)	Tilsyn med markedsføringsloven m.m.		Opplyse om tilsynsresultater og problematisk markedsføring og kontraktvilkår	
Markedsrådet (MR)	Fagpolitiske bidrag (høringsuttalelser, delta i lov- og fagutvalg mv.)	Treffe vedtak overfor næringsdrivende etter markedsføringsloven m.m.		Opplyse om vedtak.	

4 Forbrukerapparatet i Danmark og Sverige

4.1 Danmark

Ansvar for forbrukerpolitikken i Danmark ble flyttet fra Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold til Vækst- og erhvervsministeriet da ansvaret for forbrukerpolitikken og konkurransepolitikken ble slått sammen fra nyttår 2015. Vækst- og erhvervsministeriet har ansvaret for Konkurrence- og forbrugerstyrelsen og Forbrugerombudsmandsinstitutionen.

Overordnede politisk mål for dansk forbrukerpolitikk er at markedene skal være gjennomsluktige, og at det skal være klar og troverdig informasjon om produkter og tjenester. Samtidig skal sikkerheten være i orden, og det skal være gode klagemuligheter hvis noe går galt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) ble etablert i 2010 på grunnlag av en fusjon av Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen. KFST utfører lovforberedende arbeid, overvåker markedsforhold både ut fra konkurranse- og forbrukervinklinger og bidrar til politikktutvikling på disse områdene. Styrelsen gir også anbefalinger og formidler informasjon til forbrukere og virksomheter og betjener statsråden på andre områder.

KFST behandler klager fra forbrukere på kjøp av varer og tjenester og veileder på telefon og nett om generelle forbrukerspørsmål. KFST er også sekretariat for Forbrugerombudsmanden, Forbruger Europa og Forbrugerklagenævnet. KFST har i tillegg en egen avdeling som ivaretar sekretariatsfunksjonen for tre godkjente, private klagenemder: Ankenævnet på Energiområdet, Ankenævnet for Bedemandsbranchen og Ankenævnet for Dyrlæger.

KFST har samlet om lag 250 medarbeidere og et budsjett på om lag DKR 210 mill, hvorav om lag en tredel går til forbrukerrelaterte oppgaver.

Det danske forbrukerklagesystemet

Klagebehandlingssystemet består av det sentrale offentlige Forbrugerklagenævn (FKN) og 19 private bransjefinansierte klagenemder. Forbrugerklagenævnet og disse private nemdene er regulert i egen lov om forbrukerklager. I tillegg kommer en rekke private klagenemder som ikke er lovregulert. De godkjente private nemdene er normalt opprettet av en eller flere bransjeorganisasjoner eller representanter for bransjen sammen med Forbrukerrådet Tænk.

FKN har et bredt saksområde. Utgangspunktet er at nemda behandler klager fra forbrukere på varer eller tjenester levert av private dersom det ikke er klageadgang til en godkjent privat nemd, det i lovs form er gjort unntak, eller om det i lovs form er bestemt at det skal være en annen klageordning.

For at en klage skal behandles, skal tvistesummen utgjøre minst 800 DKR og maksimum 100 000 DKR. Andre beløpsgrenser er satt for sko og tekstiler og enkelte andre artikler.

Både næringsdrivende og forbrukere kan bringe saker inn for FKN.

Forbrugerombudsmanden

Forbrugerombudsmanden er en uavhengig myndighet som fører tilsyn med markedsføringsloven og annen forbrukerbeskyttende lovgivning.

Forbrugerombudsmanden utnevnes av økonomi- og ervervsministeren.

Forbrugerombudsmandens myndighetsområde omfatter ved siden av markedsføringsloven også en rekke andre lover, herunder e-handelsloven, tobakksreklameloven, lov om juridisk rådgivning og en rekke forbrukerbeskyttende regler i betalingstjenesteloven og lov om tjenesteytelser i det finansielle markedet. Forbrugerombudsmanden kan på eget initiativ, eller på bakgrunn av klager, ta opp saker og forsøke å påvirke de næringsdrivende til å overholde reglene.

Tilsynsvirksomheten bygger på markedsføringslovens forhandlingsprinsipp, f.eks. ved at Forbrugerombudsmanden forhandler og inngår i dialog med bransjeorganisasjoner om retningslinjer og veiledninger. Hvis det ikke kan oppnås et tilfredsstillende resultat ved forhandlinger, kan Forbrugerombudsmanden gå rettens vei. Avhengig av hvilken type overtredelse det er snakk om, kan Forbrugerombudsmanden ilegge forbud og gi påbud, anlegge søksmål og gruppesøksmål, ta ut stevning eller levere politianmeldelse. Institusjonen fører selv sine saker for domstolene.

Formelt er Forbrugerombudsmanden en uavhengig myndighet. KFST stiller sekretariatet til disposisjon for Forbrugerombudsmanden. Det betyr at medarbeiderne er ansatt i KFST, men at Forbrugerombudsmanden har det faglige ansvaret for sekretariatets arbeid. Institusjonen har en egen underkonto til KFST i statsbudsjettet, dvs. at bevilgningen til sekretariatet kun kan endres hvis statsråden beslutter det.

I følge informanter i Forbrugerombudsmandens sekretariat gir denne organisasjonsmodellen noen utfordringer i det daglige med hensyn til å sikre Forbrugerombudsmandens uavhengighet. Dette gjelder blant annet personaladministrative oppgaver, personalansvar og spørsmål om i hvilken utstrekning KFST kan benytte seg av den kompetanse sekretariatet besitter i sitt analysearbeid.

Den danske produktivitetskommissjonen foreslo en full sammenslåing av Forbrugerombudsmanden og KFST. Dette forslaget ble ikke fulgt opp.

Forbrukerrådet Tænk

Forbrugerrådet Tænk er en uavhengig medlemsorganisasjon som har som formål at alle forbrukere i Danmark skal kunne gjøre trygge valg.

Forbrugerrådet Tænk er forbrukernes interesseorganisasjon og arbeider helt uavhengig av offentlige myndigheter, næringsliv og politiske partier. Organisasjonen arbeider for å forbedre forbrukeres rettigheter og økonomiske interesser, og for å beskytte forbrukernes helse og sikkerhet. Videre legges det vekt på å gi forbrukere nødvendig forbrukerinformasjon, bl.a. gjennom tester av

et bredt spekter av varer og tjenester. God forbrukerjournalistikk, og rådgivning er sentrale virkemidler

Tænk gir innspill til organisasjoner og har direkte innflytelse gjennom deltakelse i offentlige styrer/råd og utredninger. Videre har Tænk representasjon i tvisteløsningsorganer.

Tænk har et budsjett på om lag DKR 70 mill. og 90-100 ansatte. I 2014 fikk de DKR 18 mill. i statsbidrag. Resten av budsjettet dekkes opp av offentlige oppdrag og medlemskapsabonnemeter.

4.2 Sverige

Ansvar for forbrukerpolitikken ble fra 01.01.15 overført fra Justitiedepartementet til Finansdepartementet. Finansdepartementets hovedoppgave på området er regelverksutvikling og styring og oppfølging av statlige forbrukerorganer. Ivaretagelse av forbrukerperspektivet i lovgivningsarbeid som hører inn under andre departementer er en viktig oppgave.

Konsumentverket, Konsumentombudsmannen Konsumentbyrå og Almenna reklamasjonsnemnden (ARN) er de viktigste statlige forbrukerorganisasjoner. Øvrige sentrale aktører på området er kommunale konsumentveiledere og interesseorganisasjonen Sveriges konsumenter.

Målet for den svenske forbrukerpolitikken er formulert som følger: "*... gi makt och möjlighet att göra aktiva och medvetna val.*" För detta krävs ett grundläggande lagstadgat konsumentskydd samt en effektiv och väl fungerande kontroll av att lagstiftningen efterlevs. Därutöver krävs information till konsumenterna som är lättillgänglig och tillförlitlig. Möjligheter till enkel tvistlösning är också en viktig fråga. För den enskilde konsumenten är det viktigt med ett högt konsumentskydd även utanför Sveriges gränser, inte minst vid till exempel resor eller inköp via internet." ⁶

Forbrukerpolitikken i Sverige er det siste tiåret preget av mindre detaljstyring fra regjeringen og mer direkte påvirkning fra EU. Konsument Europa er etablert. Det har blitt mer oppmerksomhet på «konsumentskydd» og forbrukerinformasjon. Barn og unge har blitt et satsingsområde, mens miljø og bærekraftsspørsmål har blitt noe nedtonet.

Konsumentverket

Konsumentverket arbeider med forbrukervern, produktsikkerhet og informasjon for å øke tryggheten og kunnskapen hos både privatpersoner og næringsdrivende. Det tilbyr veiledning og informasjon til forbrukerne. I tillegg er det tilsynsmyndighet for en rekke lover på forbrukerrettens område og

⁶ Konsumentverket: Rapport 2013:11 *Kommunernas konsumentvägledning- en lägesrapport*

utfører markedsundersøkelser og produktkontroller. Konsumentverket har også ansvar for opplæring av de kommunale konsumentveilederne for å administrere den svenske delen av ForbrukerEuropa.

Lederen av Konsumentverket er også Konsumentombudsmann (KO). Konsumentverket har knyttet til seg tre råd - ett for innsyn, ett for saker som gjelder funksjonshemmedes interesser og ett for forskning (for å samle og dele kunnskap innenfor forbrukerområdet). Rådene oppnevnes av regjeringen og består av politikere og næringslivsledere.

Konsumentombudsmannen kan fatte vedtak i saker om villedende reklame og markedsføring, urimelige avtalevilkår og feilaktig prisinformasjon. Videre representerer Konsumentombudsmannen forbrukeren i domstolsapparatet.

Konsumentverket har ca. 150 ansatte og et budsjett på SKR 135 mill.⁷ Det består av fire fagavdelinger, Avdeling for konsumentskydd, Konsument Europa, Enhet for konsumentopplysning og Avdeling for konsumentstød.

Konsumentverket har etablert en egen tilsynsenhet som er sekretariat for Konsumentombudsmannen og som inngår i avdelingen for konsumentskydd.

I senere tid har Konsumentverket etablert en analyseenhet med 11 samfunnsvitere som arbeider med kunnskapsutvikling på forbrukerområdet. Analyseenheten utarbeider blant annet årlig *Konsumentrapporten* som ligger til grunn for Konsumentverkets prioriteringer.

Våren 2015 har Konsumentverket også etablert en nettbasert løsning som heter «Hallå konsument». Den er et samarbeid mellom kommune, stat og næringsliv. Løsningen binder sammen forbrukerveiledning fra myndighetene, de fire konsumentbyråene og kommunenes forbrukervirksomhet. En vesentlig del av Hallå konsument er telefonveiledning.

Konsumentverket har ikke gitt direkte rådgivning til den enkelte forbrukere før Hallå konsument ble etablert. Løsningen er et supplement til den forbrukerveiledningen som er lagt til de kommunale konsumentveilederne.

Kommunale konsumentveiledere

Om lag 270 av Sveriges 290 kommuner har *kommunale konsumentveiledere*. I 2014 omfatter den kommunale veiledningen 131 årsverk, om lag 100 færre årsverk enn for 10 år siden. Konsumentveilederne er en førstelinjetjeneste som gir forbrukerveiledning i form av rådgivning og hjelp ved tvister etter kjøp. Veiledningen er gratis og skal være upartisk. De kommunale konsumentveilederne skal prøve å hjelpe partene til å løse en tvist og kan således sies å omfatte mekling.

⁷ Kilde: Konsumentverkets regleringsbrev for 2015.

På områder som energi, bank, forsikring og telekommunikasjon er det etablert konsument- og rådgivningsbyråer som veileder og bistår forbrukerne. Byråene er etablert som et i samarbeid med bransjeorganisasjoner og staten.

Allmenna reklamasjonsnemnden

Allmenna reklamasjonsnemnden (ARN) er en forbrukerklagenemd med et bredt saksområde. Nemnden skal, som en upartisk statlig instans, være et enkelt, hurtig og rettssikkert alternativ til domstolene i tvister mellom forbruker og næringsdrivende. ARNs behandling er gratis for partene. Nemnda uttaler seg og gir anbefalinger om hvordan tvister mellom forbrukere og næringsliv skal løses. ARN har videre i oppgave å støtte den kommunale meglingen i forbrukertvister (konsumenttvister) og informere forbrukere og næringsdrivende om praksisen sin. ARN får også under visse forutsetninger prøve tvister mellom en gruppe forbrukere og en næringsdrivende, såkalte gruppesøksmål (grupptalan). ARN gir ikke råd til enkeltforbrukere, og mekler heller ikke mellom parter i forbrukertvister.

Nemnden har et sekretariat (kanselli) som bl.a. utarbeider forslag til beslutninger, støtter den kommunale forbrukerveiledningen, dokumenterer og informerer om praksis. Sekretariatet er organisert som en del av ARN.

ARN behandler ikke alle forbrukertvister knyttet til for eksempel kjøp av fast eiendom, husleietvister, helse- eller medisinsk behandling og advokater. Ved siden av ARN finnes det tre private nemder som også har tvisteløsningsoppgaver.⁸

4.3 Sammenligning av oppgavefordeling i Norge, Sverige og Danmark

I motsetning til i Norge har både Danmark og Sverige organisert de fleste statlige oppgaver på forbrukerområdet innenfor et sentralt organ/direktorat, hhv. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) og Konsumentverket. Begge disse organene har også fagpolitiske oppgaver ut over deltakelse i utvalg mv. Særlig KFSF arbeider tett opp mot og i nært samarbeid med overordnet departement på det fagpolitiske området.

Alle landene har en organisering med én statlig forbrukerklagenemd med et bredt saksområde og flere bransjenemnder. Innslaget av nemnder er mindre i Sverige enn i Danmark og Norge. I Norge er det Forbrukerrådet som er representert i nemdene. I Danmark er det representanter fra Forbrugerorganisasjonen Tænk (eller fra deres medlemsorganisasjoner) som representerer forbrukerne.

I Sverige er tilsynsarbeidet organisert i en egen avdeling hos Konsumentverket og den svenske Konsumentombudsmannen og generaldirektøren i Konsumentverket er samme person. Forbrugerombudsmanden (FM) i Danmark

⁸ Høringnotat – Ny lov om klageorgan for forbrukersaker.

er en selvstendig institusjon med eget budsjett. Forbrukerombudsmandens sekretariat er formelt sett en del av KFST, men institusjonen har en svært autonom stilling.

Sverige skiller seg fra Norge og Danmark gjennom den kommunale veiledningstjenesten.

Når det gjelder de interessepolitiske oppgavene, skiller Norge seg ut ved at disse oppgavene er lagt til et statlig forvaltningsorgan som også har ordinære forvaltningsoppgaver. I Danmark og Sverige har staten ikke noe formelt ansvar for de interessepolitiske oppgavene, men bidrar gjennom økonomiske tilskudd.

I tabell 5 følger en oppsummering av hvordan Danmark, Sverige og Norge har organisert sentrale oppgaver i forbrukerapparatet.

Tabell 5. Organisering av oppgaver i forbrukerapparatet i Danmark, Sverige og Norge

Land	Oppgaver av forvaltningskarakter				Interessepolitiske oppgaver
	Fagpolitiske oppgaver	Tilsyn markedsføring m.m.	Ivareta forbrukers rettigheter ved kjøp	Opplysning og informasjon	
Danmark	KFST	FM KFST	KFST Nemder	KFST FM	Tænk
Sverige	Konsumentv.	Konsumentv.	ARN Nemder	Konsumentv. Kommunale v.	Svenske konsumenter
Norge	FR FO FTU/MR	FO MR	FR FTU Nemder	FR FO	FR

5 Drøfting av sentrale problemstillinger

I dette kapitlet drøfter vi sentrale problemstillinger reist i mandatet i lys av det forvaltningsfaglige perspektivet som er redegjort for i kapittel 2.

Det er lagt vekt på at drøftingen skal gjenspeile de ulike informantenes synspunkter på og holdninger til spørsmålene og problemstillingene i gjennomgangen.

Problemstillinger knyttet til forbrukerapparatet som helhet drøftes under pkt. 5.1, problemstillinger knyttet til Forbrukerrådets to roller, demokratisk forankring og regionapparatet under pkt. 5.2 og problemstillinger knyttet til forholdet mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet under pkt. 5.3. I pkt. 5.4 drøftes deretter utfordringer framover.

5.1 Forbrukerapparatet

Det norske forbrukerapparatet har vært gjennom en rekke små og store endringer siden oppstarten på 1950-tallet. Rammene for virksomhetene og oppgavene har endret seg dramatisk, ikke minst pga. mediens rolle i å definere den politiske dagsorden, velstandsveksten vi har opplevd og den teknologiske utviklingen vi har hatt.

5.1.1 Den norske forbrukerpolitikken

Ulike syn på hvilke oppgaver det statlige forbrukerapparatet bør omfatte

Det er vanskelig å gi noen entydig og omforent definisjon av hva norsk forbrukerpolitikk er og hva den bør omfatte. Oppsummert gir informantene uttrykk for at statens viktigste (kjerne)oppgaver på forbrukerfeltet er knyttet til:

- Forebygge feilkjøp gjennom håndheving/tilsyn av regelverk for markedsføring og kontraktsvilkår.
- Ivareta forbrukernes rettigheter gjennom klagebehandling (veiledning, mekling og tvisteløsning).
- Opplysning og informasjon til forbrukere og næringsliv.

Det er delte meninger om drift av portaler og interesseorganoppgaver kan og bør karakteriseres som statlige kjerneoppgaver. Noen informanter mener at det helt klart er det, bl.a. for å sikre nøytralitet og uavhengighet i utøvelsen av disse oppgavene. Andre mener staten bør ha et ansvar for å finansiere denne typen oppgaver, men at de ikke nødvendigvis må organiseres som en del av den statlige forvaltningen. Noen mener også at interesseorganoppgavene ikke bør være en del av det statlige ansvaret.

Mye av forbrukerpolitikken fastlegges i EU

Den norske regjeringen har mer begrenset mulighet til å øve innflytelse på de politiske beslutningsprosessene i EU enn Sverige og Danmark og andre medlemsland. Som EFTA-land og på grunnlag av EØS-avtalen har likevel Norge muligheter til å påvirke EU både formelt og uformelt. Generelt viser erfaringer at Norge har gode muligheter til å påvirke beslutningsprosessene i

EU dersom man har en god sak f.eks. gjennom erfaringer og kunnskap som EU har nytte av.

Norske myndigheter har ønsket å bidra til EUs politikkutforming innenfor forbrukerfeltet (NOU 2012:2). Det har vært et betydelig engasjement på flere områder for å forhindre vedtak av EU-direktiv som vil kunne svekke norske forbrukerrettigheter.

I følge våre informanter arbeider både BLD, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet svært aktivt for å påvirke politikkutforming i EU på forbrukerområdet. Samordnet innsats fra BLD, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet har vist seg å kunne være svært effektivt. Et eksempel på dette er utforming av forbrukerrettighetsdirektivet. Norge leverte der gode innspill som ble fulgt opp av EU.

BLD påvirker direkte når det gjelder saker som faller inn under sitt ansvarsområde. I forbrukerrelaterte saker som faller inn under andre departementers ansvar, søker departementet å påvirke indirekte via de ansvarlige departementene. Forbrukerombudet deltar i myndighetsnettverk og fagkomiteer, mens Forbrukerrådet deltar som interesseorganisasjon gjennom BEUC som er en europeisk paraplyorganisasjon for uavhengige forbrukerorganisasjoner, jf. punkt 3.1.

Den norske forbrukerpolitikken handler derfor både om internasjonal politikkutvikling og nasjonal politikkutvikling på områder som ikke er regulert av EU. Den handler også om implementering av EU-regelverk og utforming av virkemiddel-/forbrukerapparatet, og om prioriteringer av forbrukerrettede aktiviteter og tiltak innenfor de rammene EUs regelverk fastsetter.

Forbrukerpolitikk er et tverrdepartementalt politikkområde

På departementsnivå er forbrukerpolitikk plassert sammen med barne-, familie og inkluderingspolitikk. Det skyldes sannsynligvis at forbrukersaker historisk sett har hatt en tilknytning til «familiefeltet». I andre land er forbrukerpolitikk i større grad organisert sammen med andre markedsstyringsrelaterte politikkområder, jf. bl.a. Sverige og Danmark.

Den norske forbrukerpolitikken er i realiteten summen av mange departementers sektorpolitikk. Svært mange «forbrukersaker» hører inn under andre departementers ansvarsområder. Eksempelvis har Finansdepartementet ansvaret for bank- og finansområdet og Samferdselsdepartementet har ansvaret for transportområdet og deler av IKT-politikken. Utforming av forbrukerpolitikk skjer derfor vel så mye innenfor andre politikkområder og andre departementers styrings- og oppfølgingsansvar som i BLD.

Når sektordepartementene har ansvar for tverrgående problemstillinger som forbrukervern, medfører dette at forbrukerhensyn og -rettigheter skal ivaretas i sektorinterne prioriteringer og beslutningsprosesser. Siden forbrukervern ikke er en kjerneoppgave, må det avveies mot andre hensyn – sektorinterne og sektorovergrepene. Resultatet kan lett bli at forbrukerhensyn ikke når opp i de sektorinterne prioriteringene.

Innad i regjeringen vil BLD derfor ha en viktig pådriverfunksjon for å sikre at andre politikkområder og departementer ivaretar forbrukerhensyn i tilstrekkelig grad. Her kan det være en utfordring at forbrukervirksomhetene under BLD har så stor uavhengighet som de har. Det kan bl.a. bidra til at BLD ikke får tilstrekkelig kunnskap om, eller nærhet til, forbrukerspørsmål til å kunne ivareta pådriver- og alliansebyggingen på en helhetlig og god måte.

5.1.2 Er forbrukerapparatet for fragmentert og lite helhetlig?

Forbrukerapparatet fungerer godt

P.t. består forbrukerapparatet av mange relativt små og autonome virksomheter som hver for seg er opptatt av å rendyrke egne roller og som har mye kunnskap på «sine» ansvars- og oppgaveområder. Både omdømmeundersøkelser, brukerundersøkelser og intervjuene indikerer at de fleste aktørene i det store og hele synes enkeltvirksomhetene i forbrukerapparatet fungerer godt. Det betyr ikke nødvendigvis at apparatet som helhet fungerer godt. Det er viktig å stille spørsmål om en bedre og mer samordnet innsats kan bidra til at apparatet fungerer enda bedre.

Ideelt sett burde ikke forbrukere med et problem behøve å bli vist fra ett sted til et annet slik det ofte er tilfellet i dag. I Sverige har Konsumentverket tatt initiativ til og inngått avtale med 12 «myndigheter» om å lage en felles forbrukerportal med et felles chatte- og callsenter. Dette omfatter myndigheter utenfor det svenske forbrukerapparatet. *Hallå konsument* ble først lansert 31. mars i år. Det er derfor for tidlig å si om målene med dette tiltaket vil bli realisert. Samtidig er det interessant å se på de svenske begrunnelsene for å satse på dette tiltaket. Det dreier seg mye om helhetstenkning, brukerorientering, ny teknologi, utvikling av sosiale media og behov for å effektivisere ressursbruken på tvers av tradisjonelle politikkområder.

Er det norske forbrukerapparatet mer fragmentert enn det svenske og danske?

Inntrykket er at Norge og Danmark har en likere rolle- og ansvarsdeling enn Norge og Sverige. Det kan henge sammen med at den svenske forvaltningsmodellen er annerledes enn den norske og danske. Et vesentlig skille mellom Danmark og Norge er at samarbeidet mellom styrelsen (KFST) og overordnet departement er langt tettere enn samarbeidet mellom BLD og det norske forbrukerapparatet. KFST oppfattes å være en del av den danske regjeringens styringsapparat. Forbrugerombudsmanden er også en del av det danske forbrukerapparatet, men er langt mer uavhengig av ministeriet og har sin virksomhet forankret i lovverket.

Mens Norge har valgt å kombinere interesseorganrollen med henholdsvis mekling og rådgivning/veiledning og tilsyn, har Danmark og Sverige en organisering med relativt sterke fagdirektorater og en klar rollefordeling mellom forvaltningsoppgaver og interessepolitikk. Fagdirektoratene gir overordnet departement faglige innspill og råd. Størrelse og faglig bredde vurderes ofte som viktige kriterier for å sikre langsiktig legitimitet, grunnlag for politikktutvikling og styring samt effektiv oppgaveløsning.

Difis inntrykk er at rolle- og ansvarsdelingen i Danmark og Sverige gjennomgående er klarere enn i Norge. Rollen som statlig forvaltningsorgan og rollen som interessepolitisk organ er tydeligere atskilt fordi de interessepolitiske oppgavene er organisert utenfor staten. Også denne organiseringen byr imidlertid på utfordringer. Inntrykket er bl.a. at ikke alle synes det er greit at noen bydeler i Stockholm kjøper kommunale konsumentveiledertjenester av Svenske konsumenter. En felleserfaring fra Danmark og Sverige er også at det er utfordrende å ha en interesseorganisasjon for forbrukerne utenfor staten som er medlemsbasert. Finansiering er usikker og det kan også være krevende å få til representative styringsformer som fungerer godt.

Et fragmentert apparat gir et mer fragmentert politikkgrunnlag

Både Sverige og Danmark har fagdirektorater som gir overordnet departement faglige innspill og råd. Konsumentverket utgir hvert år en forbrukerstatus som viser utvikling og utfordringer for svenske forbrukere og forbrukere fra andre land. I Danmark viser de til at sammenslåingen av konkurranse- og forbrukerstyrelsene har bidratt til en styrking av forbrukerfeltet rent politisk.

Virksomhetene under BLD – og også mange av bransjenemndene – lager årsrapporter mv. hver for seg. De er selvsagt både nødvendige og nyttige, men BLD må forholde seg til at det er mange ulike enheter med ulik prioritering av denne typen oppgaver. Departementet får ingen helhetlig oversikt over status på området. I andre sektorer er dette en typisk direktoratsoppgave.

Inntrykket er at virksomhetene/enhetene heller ikke, eller i liten grad ser seg selv som deler av en «forbrukerfamilie», og samarbeid og samhandling er primært generert utenifra og knyttet til konkrete saker. Eksempelvis peker veldig mange av informantene på UnoLife-saken som eksempel på et godt samarbeid mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet. Tilsvarende er inntrykket at SIFOs forskning og utredninger i liten grad styres eller er noen sentral del av kunnskapsgrunnlaget til de andre institusjonene i forbrukerapparatet. En viktig årsak til dette er at SIFO først og fremst forsker på «de lange linjer».

5.1.3 Effektivitet, styring

Uavhengighet et viktig prinsipp for virksomheter på forbrukerfeltet

Utvalget som så på organiseringen av forbrukerapparatet i 1995 konkluderte med at det var nødvendig å sikre både Forbrukerrådet og SIFO en friere og mer uavhengig stilling. Utvalget anbefalte også å opprettholde Forbrukerombudets frie stilling som tilsynsmyndighet.

Resultatet av bl.a. denne gjennomgangen av organiseringen av apparatet har sannsynligvis medført økt bevissthet omkring uavhengighet innenfor forbrukerapparatet. Inntrykket er også at det har resultert i at frihetsgradene og handlingsrommet for virksomhetene innenfor forbrukerapparatet har økt over tid. Uavhengigheten er imidlertid i liten grad nedfelt i gjeldende lov- og regelverk. (Difi 2012:7)

Forbrukerrådet ble i 2002 omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, en endring som er blitt oppfattet som en forsterkning eller

stadfesting av Forbrukerrådets frie og uavhengige rolle. Ifølge informanter i BLD var imidlertid den viktigste motivasjonen bak endringen av økonomisk karakter. Forbrukerrådet hadde utfordringer knyttet til å oppnå fastsatte inntektskrav (særlig knyttet til at opplagstallene til Forbrukerrapporten gikk nedover). Økt økonomisk handlefrihet ble sett som en måte å redusere dette problemet på. Forbrukerrådet ble derfor organisert som et (nettobudsjettert) forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Uavhengighet kommer særlig til uttrykk i BLDs styringspraksis

Inntrykket er at eventuelle endringer i uavhengighet først og fremst skyldes endret styringspraksis. BLD gir i svært liten grad faglige styringssignaler til de ulike delene av forbrukerapparatet. Det gjelder både overordnede prioriteringer og mer detaljerte oppdrag. Inntrykket er at den faglige dialogen på mange måter kan sies å være en form for enveis kommunikasjon. Gjennom årsrapport, etatsstyringsmøter og annen dialog med departementet informerer virksomhetene innenfor forbrukerapparatet om hvilke prioriteringer de har gjort, og hvilke erfaringer de har med gjennomføringen av tiltak og aktiviteter som følge av dette. Departementet på sin side er tilbakeholdne med å gi uttrykk for faglige vurderinger.

Som et resultat av et ønske om å markere faglig uavhengighet ytterligere, er ansvaret for etatsstyringen av Forbrukerombudet lagt til Plan- og administrasjonsavdelingen mens Forbruker-, rettighets- og likestillingsavdelingen har ansvaret for etatsstyringen av de resterende delene av apparatet. Tildelingsbrevene til Forbrukerombudet, Forbrukerrådet og sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet er forskjellige. Mens tildelingsbrevene til Forbrukerrådet og FTU-sekretariatet inneholder styringsparametere med resultatkrav knyttet til aktiviteter, saksbehandlingstider m.m., inneholder tildelingsbrevet til Forbrukerombudet kun budsjettildeling og fellesføringer. Dette kan virke ulogisk, siden Forbrukerrådet på mange måter har større handlingsrom og videre fullmakter enn de andre to.

5.1.4 Effektivitet, organisering

Et viktig mål med store deler av forbrukerapparatet er å legge til rette for utenrettslig tvisteløsning i størst mulig grad og dermed spare kostnader for forbrukere, næringsliv og rettsapparatet. Det synes å være bred enighet om at den enkelte virksomhet bidrar til dette, og også at de drives formåls- og kostnadseffektivt hver for seg.

Med så mange små enheter, inklusive regionkontorene til Forbrukerrådet, kan det likevel stilles spørsmål om apparatet som helhet er organisert på en formåls- og kostnadseffektiv måte. Hver enhet har separate lokaler og egne administrative funksjoner. De må ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne ivareta statlige krav til økonomistyring, arkiv, personalforvaltning mv. Krav på disse områdene differensieres ikke ut fra virksomhetsstørrelse. Dess mindre enheter vi snakker om, jo større andel av de samlede ressursene vil denne typen funksjoner normalt kreve.

Erfaringsmessig henger også mindre enheter ofte etter mht. digitalisering, nye arbeidsformer mv. Det kan være vanskelig å forsvare relativt store investeringer

når det ikke er mulig å oppnå stordriftsfordeler. Effektene i form av innsparte kostnader derfor er relativt små. Det kan også være utfordrende rent kompetansemessig. For tvisteløsningsdelene av forbrukerapparatet er det ekstra krevende fordi både Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet egentlig ikke er organisatoriske enheter. Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget bruker bl.a. mye ressurser på å kopiere opp og sende ut sakspapirer i forkant av møtene i hhv. Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet. Pga. personvern hensyn kan de ikke bruke det ordinære e-post-systemet og det er krevende, både kostnadmessig og kulturelt, å innføre nye rutiner og løsninger.

5.2 Analyse av Forbrukerrådet

Forbrukerrådets resultater påvirkes av rammene som er gitt for Forbrukerrådets virksomhet og hvordan Forbrukerrådet utøver sine oppgaver innenfor de gitte rammene. Med utgangspunkt i mandatet for denne gjennomgangen har vi valgt å særlig drøfte Forbrukerrådets interessepolitiske arbeid, demokratisk og faglig forankring og organisering av veiledning og tvisteløsningsarbeidet.

Utfordringer og utviklingsbehov på forbrukerområdet som kan ha betydning for Forbrukerrådet fremover, drøftes under pkt. 5.4.

5.2.1 Forbrukerrådets resultater

Veiledning og tvisteløsning

Forbrukerrådets måloppnåelse når det gjelder veiledning og tvisteløsning er god. Hovedbildet er at effektiviteten er langt høyere enn få år tilbake, jf. kap. 3. Saksbehandlingstiden er nesten halvert de senere årene og tre av fire saker blir løst uten å måtte behandles av Forbrukertvistutvalget.

Sentrale aktører, både fra næringslivet og fra forvaltningen, stiller imidlertid spørsmål om Forbrukerrådet kan utøve rollen som nøytral tvisteløser når det samtidig er en aktiv interessepolitisk aktør som skal ivareta forbrukerhensyn.

Informasjon til forbruker (dyktiggjøring)

Hovedbildet er også at Forbrukerrådet i stor grad når ut til forbrukerne med nyttig informasjon. Dette viser seg blant annet ved at Forbrukerrådet er svært synlige i media. Når det gjelder forbrukerrelevant informasjon i media, får Forbrukerrådet ofte bred dekning i de største nasjonale mediene. De er også dyktige til å bruke lokale media. Her spiller regionkontorene en sentral rolle.

Nasjonalt satser Forbrukerrådet mye på informasjonsportaler, en satsing som synes å ha bred oppslutning. Vi har imidlertid notert oss at det i noen tilfeller kan være faglig uenighet mellom Forbrukerrådet og Konkurransetilsynet om hva slags type informasjon til forbrukerne som best ivaretar konkurransehensyn. Det er viktig at denne type hensyn er tilstrekkelig avveid i de løsningene som forelegges besluttende myndigheter.

Forbrukerrådets interessepolitiske arbeid

Det kan være gode argumenter for å ha interessepolitiske oppgaver innenfor staten. Det viktigste argumentet er at politikere har behov for å styre, eventuelt

kontrollere, et oppgaveområde. Stortinget har gjennom den årlige budsjettbehandlingen legitimert og anerkjent også Forbrukerrådets pådriveroppgaver. Dette kan tolkes som et uttrykk for at Stortinget ønsker å ha interesseorganfunksjonen som en statlig oppgave til tross for at det ikke er ønskelig å «styre» den i tradisjonell forstand. En forklaring på dette kan være utfordringer knyttet til å overlate det til det sivile samfunnet, jf. drøfting under pkt. 5.2.2.

Vurdert opp mot Forbrukerrådets mål om å 1) være synlige i media, 2) være en talsmann for forbrukerhensyn og 3) få gjennomslag for vurderinger og løsninger som er bra for forbrukerne, er hovedbildet at Forbrukerrådet oppnår gode resultater. Gitt forutsetningen om at det er en viktig oppgave for staten å sikre at forbrukerne har en sterk stemme i det sivile samfunn, oppnås dette i stor grad gjennom den rolle og praksis Forbrukerrådet har per i dag.

Inntrykket er at Forbrukerrådet er mer synlig som interessepolitisk aktør enn som veileder og klagebehandler, i hvert fall i det nasjonale nyhets- og mediebildet.

Slik det oppfattes av Forbrukerrådet selv, er det en klar sammenheng mellom de resultatene man oppnår i det interessepolitiske arbeidet og den læring og informasjon får gjennom veilednings- og tvisteløsningsarbeidet. Regionkontorene gir også direkte innspill til det politiske arbeidet og er slik inne i både rollen som forvalter og interessepådriver. Veilednings- og tvisteløsningsarbeidet gir også, ifølge Forbrukerrådet, en god indikasjon på hvilke type saker forbrukerne er opptatt av, og bidrar slik til å sikre en folkelig forankring. I praksis er det imidlertid ingen klar sammenheng mellom type saker som forbrukerne klager på og sakene Forbrukerrådet jobber med politisk. Mens kjøp av bruktbil og håndverkertjenester dominerer i klagesakene, er det andre typer saker Forbrukerrådet er opptatt av i det politiske arbeidet.

Vi merker oss at Forbrukerrådets anseelse ikke er like udelt positiv hos andre fagmyndigmyndigheter og bransjeorganisasjoner. Hos fagmyndigheter er det en utbredt oppfatning at mange av de tiltak og løsninger Forbrukerrådet fremmer ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet og balansert mot andre viktige hensyn. Bransjeorganisasjoner, særlig innenfor bank og finans, gir også uttrykk for at de mener Forbrukerrådets løsningsforslag i en del tilfeller er for svakt faglig fundert. Når vi vurderer disse observasjonene som noe mer enn naturlige utslag av legitime interessekonflikter og ren faglig uenighet, har det sammenheng med en annen observasjon: For både bransjeorganisasjoner og statlige myndigheter oppleves det som et problem at Forbrukerrådet både er et statlig forvaltningsorgan og et interessepolitisk organ.

5.2.2 Forbrukerrådet – drøfting av særskilte utfordringer

Demokratisk forankring

Ideelt sett bør en interesseorganisasjon ha en demokratisk oppbygging basert på medlemmer. Da har organisasjonen medlemmene i ryggen for sin politiske virksomhet. Forbrukerrådet har ikke en slik forankring i dag.

Innenfor staten kan det offentlige sikre en interesseorganisasjons eksistens, virke og formål gjennom eierskap, finansering og utvelgelse av styremedlemmer.

Utenfor staten brukes normalt selskapsformen for statlig eierskap og engasjement, men da primært knyttet til virksomheter som driver forretningsmessig og opererer i et marked. Et alternativ til selskap kan være en «statlig» stiftelse. Fordeler med stiftelsesformen er at den sikrer uavhengighet til andre interesser, og at den ikke skal drive forretning. Ulempen er at stiftelser pr. definisjon er «selveiende» og at det kan være utfordrende å endre vedtekter og innretning når den først er etablert.

Staten kan selvsagt også overlate til det sivile samfunn å danne et korrektiv til næringsinteressene. Forbrukere vil i mange tilfelle kunne styrke sin posisjon ved å organisere seg. Men flere forhold gjør det er vanskelig å tenke seg en sterk interesseorganisasjon som evner å løfte frem den store bredden av forbrukersaker. Det vil for eksempel være vanskelig å organisere boligkjøpere, ikke fordi de ikke har sterke interesser og krav overfor boligselgere, men fordi kjøp av bolig er noe som svært få er engasjert i gjentatte ganger. Medlemmer vil derfor utgjøre en svært usikker finansieringskilde. Det har også vist seg vanskelig å etablere velfungerende styringsorgan som er forankret hos personlige medlemmer, jf. bl.a. erfaringene med synkende medlemstall i danske Tænk.

Interesseorganet kan eventuelt organiseres som en paraplyorganisasjon, styrt av medlemsorganisasjoner, jf. omtale av interesseorganisasjonen Sveriges Konsumenter i kap. 4.2. En utfordring ved en slik modell er imidlertid at de ulike medlemsorganisasjonene lett vil kjempe for sine særinteresser snarere enn helheten. Det er også vanskelig å tenke seg at en medlemsorganisasjon vil kunne representere svake/utsatte grupper som f.eks. barn og skoleelever. Derfor har man ofte konkludert med at forbrukerne ikke uten videre er i stand til å organisere seg slik og på den måten sikre den innflytelsen de bør ha krav på.

Et styre hvor styremedlemmene representerer ulike deler av forbrukersamfunnet, kan ses som en form for demokratisk forankring. På forbrukerområdet er det mye som taler for at en slik form for forankring vil være vel så realistisk som forankring gjennom individuelle eller organisasjonsmedlemmer. I tillegg kan brukerundersøkelser gjennomføres for å se om det er samsvar mellom Forbrukerrådets tiltak og aktiviteter og hva forbrukerne er opptatt av.

Et velfungerende og representativt styre er etter Difis vurdering tilstrekkelig til å gi virksomheten politisk legitimitet. Stortinget var enstemmig i sin støtte til den organisasjonsform som er valgt i behandlingen av stortingsmelding nr. 40 (1998-99). Siden dette har Forbrukerrådet fått politisk støtte for sin virksomhet gjennom de årlige budsjettbehandlingene.

Vi mener også at Forbrukerrådet har tilstrekkelig forankring hos forbrukerne for sin virksomhet. Informasjonen som forbrukerhenvendelser og forbrukerundersøkelser er et viktig underlag for Forbrukerrådets prioriteringer og styret fungerer som et korrektiv til Forbrukerrådets interne prioriteringer. I

tillegg viser undersøkelser at Forbrukerrådet har høy oppslutning og godt omdømme blant forbrukerne.

Rolleforventninger og legitimitetsutfordringer ved Forbrukerrådets påvirkningsarbeid

Forbrukerrådet har over tid utviklet en praksis for sitt påvirkningsarbeid og en organisasjonskultur som sammenfaller med det å være et interessepolitisk organ. Forbrukerrådet fungerer på mange måter som en lobbyorganisasjon. Dette kommer særlig til uttrykk i påvirkningsarbeidet i media, men også i betydelig grad gjennom uformell kontakt med ulike samfunnsaktører og politikere i og utenfor Stortinget.

Når et statlig forvaltningsorgan driver lobbyvirksomhet overfor Stortinget, bryter dette med de formelle spilleregler i det representative demokratiet. Det er de valgte representantene som skal «forme samfunnet» gjennom en ubrutt parlamentarisk-hierarkisk styringskjede fra velgerne, til Stortinget, regjeringen og den ansvarlige statsråd, og en motsvarende kjede for ansvarskreving.⁹ En slik påvirkningsrolle er uvanlig for et forvaltningsorgan, og den møter kritikk både fra næringslivsaktører og andre forvaltningsorganer. Samtidig er dette en praksis som har pågått over lang tid og som er forankret i Storting og regjering.

Som et interessepolitisk organ fungerer Forbrukerrådet som en motvekt til næringslivets organisasjoner som aktivt søker å påvirke beslutningstakere til å ivareta sine interesser. Samtidig er Forbrukerrådet et statlig forvaltningsorgan som utøver flere ordinære forvaltningsoppgaver som informasjon, veiledning og tvisteløsning. Dette kan medføre rollekonflikter som det er vanskelig å håndtere.

For alle forvaltningsorganer er det en sentral oppgave å avdekke problemområder og utvikle løsninger innenfor sine ansvarsområder. På faglig grunnlag kan de utrede og anbefale løsninger og slik sett drive påvirkning ved å gi innspill til overordnet departement, andre myndigheter m.m. Faglige råd og vurderinger kan også formidles til samfunnet generelt gjennom media i tilfeller når dette er hensiktsmessig for å opplyse den offentlige debatten eller veilede og informere aktører i samfunnet.

For en interesseorganisasjon gjelder imidlertid andre spilleregler. Blant annet står en interesseorganisasjon langt friere både når det gjelder påvirkningsform og krav til konsekvensutredning av løsningene. For en interesseorganisasjon er det eksempelvis helt sentralt å påvirke politiske beslutningsprosesser direkte, mens dette vil være illegitimt, jf. styringskjeden beskrevet over, for et statlig forvaltningsorgan.

Som forvaltningsorgan skal Forbrukerrådet drive påvirkning for å få frem gode løsninger innenfor sine forvaltningsområder, dvs. informasjonsløsninger,

⁹ Johan P. Olsen 1978: Folkestyre, byråkrati og korporatisme – Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv. Kapittel i Olsen 1978 (red.): Politiske organisering. Universitetsforlaget.

veiledningsarbeid og mekling/tvisteløsning. Påvirkning kan da skje gjennom faglig baserte innspill til overordnet departement, andre myndigheter, organisasjoner, utspill i media m.m. Samtidig skal Forbrukerrådet, som interessepolitisk organ og som en motvekt til næringslivet, sikre at forbrukerhensyn blir ivare tatt når beslutninger skal treffes – i samfunnet, i politiske partier og på Stortinget. I praksis vil det være vanskelig å skille mellom de to påvirkningsrollene både for Forbrukerrådet selv og for andre aktører. Det kan bidra til svekket tillit og troverdighet i viktige målgrupper.

For andre statlige forvaltningsorgan kan det være et problem at Forbrukerrådets løsningsforslag ikke er tilstrekkelig faglig balansert eller konsekvensutredet, og at Forbrukerrådet er mer aktive i sitt påvirkningsarbeid enn de selv kan være. Intervjuer har vist en betydelig frustrasjon hos flere myndighetsorganer over at Forbrukerrådet aktivt driver frem løsninger som ikke er tilstrekkelig utredet og balansert mot andre hensyn.

Utvikling av prisportal for dagligvarebransjen og handlingsplan for giftfri hverdag, er eksempler på tiltak som Forbrukerrådet aktivt har jobbet frem overfor Stortinget på tross av motstridende faglige vurderinger fra andre fagmyndigheter og manglende støtte på departementsnivå. En slik pådriveraktivitet er legitim for et interessepolitisk organ, men svært problematisk for et forvaltningsorgan. Når Forbrukerrådet både har rollen som et forvaltningsorgan og et interessepolitisk organ, blir spillereglene uklare.

For næringslivets organisasjoner kan det være en utfordring at Forbrukerrådet i det ene øyeblikket opptrer som et forvaltningsorgan som på nøytralt vis skal ivareta alle parter mens de i neste øyeblikk er en motpart. Slik vi tolker sentrale bransjeorganisasjoner, er denne rolleblanding en kilde til betydelig frustrasjon. Det bidrar i noen grad til å undergrave deres tillit og respekt for Forbrukerrådet både som nøytralt forvaltningsorgan og som interessepolitisk organ.

Forbrukerrådets frie rolle som interessepolitisk organ innebærer at de løsningene som Forbrukerrådet foreslår ikke krever utredning av konsekvenser i samme grad som andre offentlige tiltak. Slike utredningskrav innebærer blant annet analyse av virkninger for andre samfunnsområder. Valg av løsninger innebærer gjerne avveining mellom ulike faglige så vel som politiske hensyn. Skal en løsning anbefalt av Forbrukerrådet ha faglig legitimitet hos andre fagmyndigheter, må den både være tilstrekkelig faglig utredet og balansert mot andre faglige hensyn. Skal den ha politisk legitimitet, dvs. være partipolitisk nøytral, kan den ikke bryte med andre etablerte politiske hensyn. Her er det lett å trække feil. Forbrukerrådet kan havne i en situasjon med manglende både faglig og politisk forankring dersom Forbrukerrådet oppfattes å være en statlig aktør snarere enn en frittstående interessepolitisk aktør.

Når flere sentrale aktører opplever tilfeller hvor det er et misforhold mellom Forbrukerrådets anbefalinger og det faglige grunnlaget som skal rettferdiggjøre anbefalingene, kan dette skyldes uenighet i sak, men også uklare rolleforventninger. Oppfattes Forbrukerrådet først og fremst som et statlig forvaltningsorgan, vil opptrøden som interessepolitisk organ oppfattes om

illegitim. Oppfattes Forbrukerrådet først og fremst som et interessepolitisk organ, vil det oppfattes som illegitimt hvis det virker som Forbrukerrådet benytter seg av sin posisjon som statlig forvaltningsorgan.

For et interessepolitisk organ gjelder ikke samme krav til faglig integritet og politisk nøytralitet som for et statlig forvaltningsorgan. Selv om Forbrukerrådet etter Difis vurdering har tilstrekkelig demokratisk forankring for sin interessepolitisk virksomhet, oppstår det en uheldig rolleblanding i tilfeller hvor Forbrukerrådet fremmer saker som oppfattes ikke å være tilstrekkelig utredet eller bryter med andre politiske hensyn. Som statlig forvaltningsorgan får Forbrukerrådet da en uforholdsmessig sterk posisjon som interessepolitisk aktør. Det motsatte gjelder også. Som interessepolitisk aktør får Forbrukerrådet en uforholdsmessig sterk posisjon som statlig forvaltningsorgan i sitt interessepolitiske arbeid.

Organisering av veiledning og klagebehandling

Når det gjaldt regionapparatet til Forbrukerrådet, var Rimberg-utvalget i 1995 opptatt av å opprettholde et lokalt tilbud om veiledning og meklings. I 2003 ble 18 fylkeskontor omdannet til ti regionkontor med om lag 63 årsverk (2014). I dag er det mellom fem og ni årsverk per kontor. De senere årene har Forbrukerrådet i økende grad sentralisert funksjoner som IKT, arkiv og telefontjeneste. Den faglige koordineringen skjer også sentralt. Forbrukerrådet peker selv på at det er nødvendig med lokal tilstedeværelse for mediapåvirkning, «oppsøkende» virksomhet, fysiske kontorbesøk mv.

Den regionale tilstedeværelsen har fordeler. Ifølge Forbrukerrådet er muligheten til å nå frem til forbrukerne gjennom lokale media den viktigste fordel. De peker også på at lokal tilstedeværelse gir bedre kjennskap til lokalt næringsliv og bedre muligheter for fysisk fram møte for forbrukere.

Den regionale organiseringen har imidlertid også ulemper. Mange mindre enheter gir nødvendigvis ulik fordeling av saksbehandlingskompetanse, ledelseskompetanse, arbeidskapasitet m.m. Dette kan føre til at like saker blir behandlet ulikt og med ulik kvalitet på ulike steder, ref. bl.a. Forbrukerrådets egne målinger av saksbehandlingstider og produktivitet.

Små enheter gir også sårbarhet ved sykdom. Lengre sykdomsfravær kan få store konsekvenser for driften av enheten. Videre medfører mange små enheter unødvendig høy ressursbruk på ledere som også brukes til saksbehandling til en uforholdsmessig høy kostnad. Det er også ressurskrevende i seg selv å ha mange mindre selvstendige enheter.

Færre enheter kan gi grunnlag for mer robuste fagmiljøer og bedre ledelse som igjen kan bidra til økt kvalitet, likebehandling og effektivitet. Videre vil færre enheter gi besparelser gjennom færre ledere og lavere driftskostnader.

Vi kan ikke se at færre enheter skal gjøre det vesentlig vanskeligere å nå forbrukerne gjennom media eller å ha kjennskap til næringsliv i ulike regioner. Det er derfor etter vårt skjønn bare muligheten til å oppsøke Forbrukerrådet fysisk som vil svekkes vesentlig med færre eller ingen regionkontor. Moderne

kommunikasjonsløsninger kan imidlertid kompensere for dette. Dessuten er det en realitet også i dag at mange må reise relativt langt for å komme til et regionkontor.

Sentralisering og distriktspolitikk

Oppsummert er vår vurdering at dagens organisering med regionkontor ikke er av vesentlig betydning for Forbrukerrådets resultatoppgåelse når det gjelder veiledning og tvisteløsning. Videre viser erfaring fra andre forvaltningsområder at færre og større organisasjonsenheter har et betydelig potensial for like gode eller bedre resultater med mindre ressursbruk.

Flytting eller nedleggelse av regionkontor må imidlertid veies mot distriktspolitiske hensyn.¹⁰ Det finnes gode alternativer til å sentralisere hele virksomheten i Oslo. Et alternativ kan være å flytte mer av virksomheten til Tromsø hvor det allerede er besluttet å utvide aktiviteten betydelig. Et annet alternativ kan være å konsentrere virksomheten til de største byene hvor kommunikasjonen er god og nærheten til utdanningsinstitusjoner er god. Et tredje alternativ kan være «desentralisering», dvs, at funksjonene sentraliseres uten at enkeltmedarbeidere må flytte eller bytte jobb. Nye teknologiske og kommunikasjonsmessige løsninger har bidratt til at dette er blitt vanligere organisasjonsmodell også innenfor offentlig sektor. En slik modell er imidlertid krevende både ledelsesmessig og arbeidsmiljømessig.

5.3 Forholdet mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet

I dette avsnittet drøfter vi forholdet mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet. Selv om det er viktige forskjeller mellom de to virksomhetene er det også flere likhetstrekk. Begge virksomhetene har som en sentral oppgave å sørge for at forbrukernes rettigheter oppfylles. Begge virksomheter har pedagogiske virkemidler som sine viktigste virkemidler og begge har media som en sentral kanal for å nå ut til brukere (forbrukere og næringsliv) med opplysning og informasjon.

5.3.1 Om Forbrukerombudets «ombudsrolle»

Ombudsbegrepet brukes om institusjoner av ganske ulik karakter

Ettersom Forbrukerombudet er et «ombud» i navnet, er det sentralt å avklare om, eventuelt hvordan, dette påvirker rollen deres. Sverige, Danmark og Finland bruker tilsvarende begreper på denne tilsynsfunksjonen selv om institusjonene er organisert forskjellig.

I St. meld nr. 19 (2008-2009) står det: «*Omboda gjere sitt til at regelverket som fremmar interessene til særskilde grupper eller enkeltpersoner, vert etterlevd. I*

¹⁰ Jf. KMDs Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon. Kriterier for lokalisering av statlige arbeidsplasser er også drøftet nærmere i Difis rapport nr. 6 fra 2012 (Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging). Her pekes det på viktige forhold som bør vurderes når man skal vurdere lokalisering.

tillegg skal dei fremme interessene deira gjennom andre tiltak, som informasjonsarbeid og vere pådrivarar for betring av regelverket som skal verne desse interessene.» Det står også at «Tilsyna driv i større grad med kontroll på eige initiativ, medan omboda gjerne handsamar klager eller saker som enkeltpersonar varslar dei om. Påverking av opinionen og innspel til dei politiske styresmaktene er ein ikkje uviktig del av arbeidsfelta til omboda.»¹¹

Forbrukerombudet har ikke vedtaksmyndighet etter markedsføringsloven. Denne myndigheten er lagt til Markedsrådet mens Forbrukerombudet er tillagt en dialog- og forhandlingsrolle, innenfor rammene av lov og forskrifter.

I lovarbeidet for opprettelsen av Forbrukerombudsmannen (senere Forbrukerombudet) i 1972, ble ombudsrollen forstått som offentlig styring eller kontroll gjennom frivillighet, eventuelt ved å bringe saken inn for domstolene. Forbrukerombudsmannen skulle arbeide for etterlevelse av lovens bestemmelser gjennom frivillighet og bruk av forhandling og informasjon, men uten å ha egen vedtaksmyndighet. (Ot.prp. nr. 57 1971-72). I arbeidet med ny markedsføringslov i 2008 var departementet opptatt av at Forbrukerombudets rolle som pådriver i forbrukerspørsmål ikke måtte svekkes og at det var viktig å videreføre forhandlingsmodellen. Det ble videre pekt på at ombudsrollen til Forbrukerombudet vanskelig lar seg forene med primær vedtakskompetanse. (Ot.prp. nr. 55 2007-2008)

Forbrukerombudet er et tilsyn

Forbrukerombudet har mange likhetstrekk med andre tilsyn, både tilsyn med og uten formell uavhengighet, som Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet, Datatilsynet mfl. Alle har en myndighetsrolle og alle fører tilsyn med hjemmel i lov- og regelverk. Virkemidlene og vektlegging av veiledning, opplysning og informasjon – til tredjepart og til tilsynsobjektene – varierer imidlertid.

Forbrukerombudet bruker media mer aktivt enn mange andre tilsyn. Det kan ha sammenheng med at Forbrukerombudet ikke har vedtakskompetanse. Det kan også ha sammenheng med at forbrukere ikke er noen ensartet og organisert målgruppe. Det er grunn til å anta at det også henger sammen med at Forbrukerombudet er et lite tilsyn med knapt 30 medarbeidere og relativt svake sanksjonsvirkemidler.

Forbrukerombudet har blitt definert og «styrt» som de andre ombudene under BLD. Det har bl.a. medført at det styres av Plan- og administrasjonsavdelingen og at Forbrukerombudet ikke kan gjenoppnevnes etter å ha sittet én periode. Etter Difis oppfatning er Forbrukerombudet en myndighet og et tilsyn på lik linje med en rekke andre statlige tilsyn. Det vil bli enda tydeligere dersom det får vedtakskompetanse og dermed blir førsteinstans myndighet etter markedsføringsloven – med Markedsrådet som klageinstans.

Forbrukerombudet er i dag en tilsynsmyndighet og bruk av ombudsbegrepet i navnet bidrar til forvirring rundt hva slags rolle Forbrukerombudet har vis-a-vis

¹¹ St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, pkt. 5.5.2

Forbrukerrådet. En navneendring hvor det går klart frem at Forbrukerombudet er en tilsynsmyndighet vil i seg selv bidra til en rolleavklaring. Ut fra bruk og forståelse av ombudsbegrepet i forvaltningen for øvrig, ville derfor markeds(førings)tilsyn el. etter Difis mening kunne være et mer dekkende betegnelse på Forbrukerombudet.

5.3.2 Overlappende oppgaver og aktiviteter?

Noe overlapp mellom Forbrukerrådets og Forbrukerombudets aktiviteter

Både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet har stor frihet når det gjelder å definere hvilke områder de prioriterer i sitt arbeid og også hvilke måter de ønsker å informere og opplyse forbrukere og næringsliv.

Det er logisk at det er overlapp mellom områdene hvor utfordringene for forbrukerne er størst. Både Forbrukerombudet og Forbrukerrådet skal ivareta forbrukernes interesser selv om de har ulikt mandat og ulike innfallsvinkler. En utfordring knyttet til at de to virksomhetene konsentrerer seg om de samme områdene kan imidlertid være at de gjennomfører overlappende aktiviteter. Det kan skape uklarhet for aktørene de forholder seg til. Det kan stilles spørsmål om hvor hensiktsmessig det er at to virksomhetene prioriterer de samme områdene og at koordineringen av dette eventuelt skjer litt ad hoc og tilfeldig.

Både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet har oppgaver etter angrerettloven. Mens Forbrukerombudet skal føre tilsyn med at loven, behandler Forbrukerrådet klager som kommer. Forbrukerrådet arbeider i likhet med Forbrukerombudet også med å avdekke urimelige avtale- og kontraktsvilkår, og har dialog med aktører om dette. Denne type aktivitet ligner tilsynelatende på oppgaver som Forbrukerombudet utfører som en del av sine tilsyns- og forhandlingsaktiviteter. Dialog og forhandling med næringsaktører er en sentral del av Forbrukerombudets virksomhet for å få endret praksis til fordel for forbrukerne.

Forbrukerombudet arbeider også preventivt ved for eksempel å opplyse næringen om klagesaker de har mottatt på et område for å påvirke næringen til å endre markeds(førings)atferd. Tilsvarende tar Forbrukerrådets forbrukersevise ofte kontakt med næringslivsaktører dersom de mottar mange klager. Siden henvendelser til forbrukerservice-delen av Forbrukerrådet også er et viktig grunnlag for den forbrukerpolitiske delen, hender det også at den forbrukerpolitiske delen av Forbrukerrådet henvender seg til næringen eller bransjen for å få dem til å endre atferd. UnoLife-saken er eksempel på en sak der begge aktører tok et – etter hvert – samordnet grep.

Opplysning, informasjon og rådgivning - overlappende aktiviteter?

Både Forbrukerombudet og Forbrukerrådet har ansvar for å informere og opplyse forbrukere og næringsliv, men med forskjellige utgangspunkt. I tillegg til aktiviteter som områdeovervåking og adgangskontroll, omfatter vanlig tilsynsvirksomhet normalt også veiledning og informasjon.¹² Forbrukerombudet

¹² Ref. St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*

skal informere forbrukerne om hva de må være oppmerksomme på i de ulike markedene som det føres tilsyn med, samt informere næringsdrivende om hvordan loven er å forstå og om tilsynssaker. Forbrukerrådet skal på sin side informere forbrukere og næringsliv om forbrukerrettigheter og også dyktiggjøre dem på andre måter, jf. bl.a. portalene.

Forbrukerombudets og Forbrukerrådets overlappende aktiviteter omfatter i hovedsak debattinnlegg, pressemeldinger, medieoppslag og dialog med andre aktører på samme områder.

Forbrukerombudet oppfatter at det skaper forvirring dersom Forbrukerombudet og Forbrukerrådet går ut i media på samme saksområde og gir ulike råd. Dette gjelder særlig i saker hvor både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet henvender seg til de samme næringslivsaktørene og hvor begge da kan oppfattes som tilsynsmyndighet. Eksempler på slike saker er på området telefonsalg der Forbrukerrådet i media uttalte seg som tilsynsmyndighet, og i Fovea-saken der både Forbrukerombudet og Forbrukerrådet henvendte seg til samme næringslivsaktør. Forbrukerombudet oppfatter at Forbrukerrådet i ytterste konsekvens kan ødelegge for Forbrukerombudets tilsynsvirksomhet.

Media er et sentralt virkemiddel for både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet

Forbrukerrådet har kun pedagogiske virkemidler til disposisjon. Forbrukerombudet har noe sterkere virkemidler, men også de er avhengig av å bruke pedagogiske virkemidler. Det er sannsynligvis noe av forklaringen på at begge virksomhetene satser tungt på media og medieeksponering for å nå målene sine, jf. også resultatrapporteringen deres. For begge aktører vil media være en kanal for å opplyse forbrukere om rettigheter, farer og mulige feller knyttet til markedsføring og kjøp av produkter og tjenester. Inntrykket er at både Forbrukerombudet og Forbrukerrådet bruker relativt mye ressurser på å planlegge og gjennomføre medierelaterte aktiviteter Dette er også en av i alt ni resultatindikatorer som BLD «styrer» Forbrukerrådet på.

Media og medieoppslag er viktig for å informere forbrukere. Det er sannsynligvis også viktig for å påvirke næringsliv mfl. i en mer forbrukervennlig retning. Siden både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet har høy legitimitet, får utspill fra dem stor betydning og ofte store medieoppslag. Eksempelvis har Forbrukerrådets fokus på kyllinger og antibiotika sannsynligvis bidratt til at salget av kyllinger gikk ned 20 prosent i løpet av noen måneder. Ifølge Forbrukerombudet kan næringslivets frykt for negativ medieeksponering også bidra til at forhandlinger om avtalevilkår og kontraktsutforming går lettere.

Det er lett å forstå hvorfor både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet satser så mye på å nå ut via media. Erfaring viser at media i stadig større grad setter den politiske dagsorden.¹³ Det er også den enkleste måten å nå ut til store,

¹³ Ref. bl.a. Difi 2011:11 *Hva skjer i departementene?*

uensartede – som regel også uorganiserte – målgrupper. Det er imidlertid en utfordring at faglige utspill i mediesammenheng lett kan fremstå som tabloide og upresise selv om de er godt faglig fundert i utgangspunktet. For stor vekt på media som informasjonskanal kan derfor bidra til å undergrave faglighetene i enkelte utspill, noe som på sikt også kan bidra til svekket legitimitet og troverdighet.

Verken allmennheten eller næringslivet har en klar oppfatning av forskjellen mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet

Ett uttrykk for at allmennheten ikke klarer å skille mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet er at både rådet og ombudet får en rekke feilhenverdelsener. Feilhenverdelsene er ikke bare innbyrdes, men kommer også fra andre organer som for eksempel tilsyn, bransjenemnder og organisasjoner. Halvparten av telefonhenvendelsene som Forbrukerombudet får daglig, henvises videre til andre forbrukermyndigheter. Feilhenverdelsene er også relatert til klager og henvendelser på områder som pr i dag ikke faller inn under Forbrukerrådets ansvar i henhold til forbrukerkjøpsloven, håndverkertjenesteloven, angrerettloven og kjøpsloven.

Selv om rolle- og ansvarsdelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet samlet sett synes noe uklar for allmennheten, nyter både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet stor tillit og legitimitet i befolkningen. I 2014 ble Forbrukerrådet og Forbrukerombudet hhv nr. 7 og 2 av offentlige virksomheter på Ipos MMIs årlige omdømmemåling.

Verken Forbrukerombudet eller Forbrukerrådet oppfatter at feilhenverdelsener er noe stort problem. De som klager blir henvist til rett instans. Klageskjema, hjemmesider og telefon forsøker å rute publikum til riktig instans, og de fleste får råd det ene eller det andre stedet.

På næringslivssiden oppfatter de fleste som aktivt forholder seg til én av eller begge de to virksomhetene rolle- og ansvarsdelingen mellom Forbrukerombudet og Forbrukerrådet som rimelig klar. Inntrykket er imidlertid også at det kan virke som om «de trækker litt i hverandres bed» i media.

Representanter fra næringslivsorganisasjoner peker også på at deres medlemmene ikke har full oversikt over forskjellen mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet. Normalt er dette ikke noe stort noe problem. De greier vanligvis å koble de ulike oppgavene mot riktig myndighet. Inntrykket er derfor at det ikke er uklar rolle- og ansvarsdeling som er det primære problemet for næringslivet.

Lite samarbeid om planer og strategier

Både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet opplever selv at de samarbeider godt og at det ikke er høye terskler for å ta kontakt med hverandre. Forbrukerrådet peker imidlertid på at det kan være hensiktsmessig å arbeide mer med grensesnittene. Forbrukerombudet peker på sin side på at manglende samordning mellom Forbrukerombudet og Forbrukerrådet noen ganger kan være et problem.

Forbrukerrådet og Forbrukerombudet har ikke noe formelt samarbeid for å koordinere strategier, planer, oppgaver, aktiviteter mv. De informerer hverandre om prioriteringer og innhold i strategiske planer, virksomhetsplaner, kampanjer mv. Dette er et tankekors, bl.a. sett i lys av at både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet prioriterer innsats mot finansmarkedet/finansielle tjenester, bolig og IKT.

Selv om det varierer fra område til område, har de to virksomhetene relativt mye kontakt på ad hoc basis. Inntrykket er at de samarbeider mer på saksbehandler- og faggruppenivå enn på ledernivå og da gjerne om enkeltsaker. De har ingen faste rutiner for å varsle hverandre om kommende oppslag i media, men gjør det når de oppdager at de overlapper hverandre. Eksempler på saker som ombudet og rådet har samarbeidet om, er boligkjøpsprosessen som også omfattet aktører som Virke, Norges Eiendomsmeglingsforbund - og UnoLifesaken.

Er Forbrukerombudet og Forbrukerrådet for opptatt av å markere forskjeller?

Difis samlede inntrykk er at samarbeidet mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet stort sett fungerer bra. Det er imidlertid mindre samarbeid enn en kunne forvente. Inntrykket er også at virksomhetene på enkelte områder framstår mer som «konkurrenter» enn som samarbeidspartnere. Her må det imidlertid tas høyde for at Forbrukerrådet skal være «vaktbikkje» også overfor Forbrukerombudet, og påpeke forhold og områder hvor de synes at innsatsen ikke er god nok. Forbrukerrådet (og Forbrukerombudet) er derfor opptatt av at de ikke skal behandle Forbrukerombudet annerledes enn andre tilsyn og myndigheter. I forlengelsen av dette blir det imidlertid nærliggende å stille spørsmål om hvem som er vaktbikkje for forvaltningsdelen av Forbrukerrådet.

Det kan likevel stilles spørsmål om de to organene har vært for opptatt av å rendyrke sine roller og markere avstand til hverandre, og om dette eventuelt skjer på bekostning av et mer hensiktsmessig samarbeid. Sammenfall når det gjelder områder de konsentrerer seg om, kan bidra til at gråsoneproblematikken forsterkes. Det burde etter Difis oppfatning være potensiale for mer og tettere samarbeid om strategier og prioriteringer.

Med de rollene som Forbrukerombudet og Forbrukerrådet har i dag, synes et tettere samarbeid vanskelig. Det ville sannsynligvis ligge bedre til rette for dette dersom Forbrukerrådet ikke samtidig også skulle være et «kritisk» interesseorgan. En rendyrking av Forbrukerombudet som tilsynsorgan og Forbrukerrådet som interessepolitisk organ ville etter Difis vurdering kunne løse mye av denne overlapps- og gråsoneproblematikken.

5.4 Utfordringer framover

Utvidet tvisteløsningskrav vil øke presset på «forvaltningsdelen» av apparatet

Samfunnsutviklingen de siste årene har gått i retning av økt regulering og rettighetsfesting, mer bevisste forbrukere og økt bruk av konfliktløsningsmekanismer og -virkemidler. Nøkkeltallene fra både

Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og Forbrukertvistutvalget, ref. kap. 3, viser en jevn økning i antall saker og henvendelser de siste årene.

I Norge har vi valgt å møte denne utviklingen med et «differensiert» tvisteløsningsapparat, dels offentlig og dels privat, som etter hvert dekker de fleste områdene i større eller mindre grad. Når det gjelder de nye kravene har Norge, som bl.a. Forbrukerombudet peker på i sitt høringssvar til ny lov om klageorgan for forbrukersaker, lagt seg på en minimumsordning med mekling for saker som faller utenfor Forbrukertvistutvalgets ansvarsområdet eller ivaretas av bransjenemdene.¹⁴ Til sammenligning har Danmark i større grad inkorporert dette, men med det resultat at inngangsbilletten i form av egenandel for forbrukere blir høyere.

For at forbrukerapparatet skal ha tillit og legitimitet og dermed fungere effektivt også i fremtiden, er det viktig at organisasjonsform og praksis ikke er av en slik karakter at tilliten undergraves. Etter hvert som Forbrukerrådets rolle som meklingsorgan utvides og påvirkningsarbeidet også vil omfatte offentlige tjenester, kan det føre til at dagens utfordringer mht. rolleblanding og legitimitet forsterkes. Sannsynligvis vil bl.a. behovet for uavhengighet mot det offentlige blir viktigere.

Nye omsetningsformer, netthandel mv. kan utfordre dagens organisering

Verken reguleringsomfang eller antall konflikter og tvisteløsningsbehov vil trolig gå ned i tiden framover. Storting og regjering/BLD må være forberedt på økende etterspørsel etter tvisteløsningstjenester, og også på at det vil komme nye og utvidede EU-krav. Bl.a. vil sannsynligvis tilbudet av og etterspørselen etter private helse- og omsorgstjenester fortsatt øke, både innenfor Norge og på tvers av landegrenser. Privat tannbehandling i utlandet er ett eksempel. Behovet for mekling og tvisteløsning vil sannsynligvis øke proporsjonalt med omfanget av slike tjenester.

Andel og antall transaksjoner som foregår over nettet og/eller ved hjelp av digitale løsninger øker. Forbrukerapparatet må derfor rigges for å kunne håndtere flere og mer komplekse netthandelssaker i årene framover – nasjonalt og på tvers av landegrenser. Hvis gjeldende krav til kvalitet, saksbehandlingstider, rettssikkerhet mv. skal kunne opprettholdes vil det være behov for økt kapasitet – både i det nasjonale apparatet og i Forbruker Europa.

For å imøtekomme nye og økte behov på forbrukerområdet uten at det fører til vesentlig lengre saksbehandlingstider og/eller store kostnadsøkninger, vil det etter Difis vurdering være nødvendig å tenke nytt mht. organisatoriske løsninger, arbeidsformer, saksbehandlingssystemer m.m. Fleksibilitet, effektivitet og muligheter til å kunne omprioritere ressurser ut fra nye utfordringer og behov vil bli stadig viktigere.

¹⁴ Ref. Forbrukerombudets høringssvar til ny lov om klageorganer for forbrukersaker

Er eksisterende apparat tilstrekkelig robust til å tåle framtidige utfordringer?

Som vi har pekt på tidligere, er dagens forbrukerapparat relativt fragmentert. Forklaringen er sannsynligvis at nye/endrede behov og utfordringer har vært løst løpende innenfor det apparatet som foreligger, jf. beslutningen om å legge oppgaver knyttet til ny lov om klageorgan for forbrukersaker til Forbrukerrådet. Spørsmålet er om en slik utvikling kan videreføres eller om det er behov for å tenke nytt mht. organisering på et mer overordnet plan.

Jo flere og mer omfattende «offentlige» forvaltningslignende oppgaver på forbrukerområdet blir, jo større behov vil overordnet departement ha for god styring og kontroll. Det er et departements plikt og ansvar å ha god styring og kontroll over sine forvaltningsoppgaver. Når oppgavene blir flere og mer sammensatte blir det desto viktigere å organisere apparatet på en formåls- og kostnadseffektiv måte.

Både mandatet for dette oppdraget og mange av informantene vi har snakket med, peker på at rolle- og ansvarsforholdene innenfor forbrukerapparatet er uklare på noen områder. Uklar og overlappende rolle- og ansvarsdeling kan bidra til tilsløring av sentrale problemområder og manglende helhetsforståelse og langsiktig styring på forbrukerområdet.

Som et svar på uklare roller og uklar ansvarsdeling, har det vært en trend i forvaltningen å konsentrere innsatsen om kjerneoppgavene i virksomhetene, og å spisse og rendyrke egne roller. Inntrykket er at dette gjelder de ulike delene av forbrukerapparatet også. Etter vår vurdering har virksomhetene vært mer opptatt av å rendyrke egne roller og særtrekk enn å tenke samordnede løsninger og satsinger ut fra forbrukerpolitiske utfordringer.

På dette, som på en rekke andre områder, er det imidlertid viktig å analysere hvorfor det eventuelt er så vanskelig å beslutte og etterleve en klar og entydig rolle- og ansvarsdeling mellom de ulike virkemidlene og organiseringen av dem. Utfordringer med å få det til kan være et selvstendig argument for å se virkemidler mer i sammenheng.

Noen ganger kan det være mer formåls- og kostnadseffektivt å vektlegge likhetstrekk og helhetlig tilnærming mer enn forskjeller og særtrekk. På forbrukerområdet kan dette eventuelt få som konsekvens at felles formål og overlappende virkemidler og aktiviteter tillegges mer vekt og er argumenter for å se de ulike delene av apparatet mer i sammenheng. Alle delene av apparatet er jo til for å beskytte forbrukere og sørge for at rettighetene deres ivaretas.

6 Alternative modeller for organisering

I drøftingen av alternative løsninger for organisering av apparatet tar vi utgangspunkt i det forvaltningspolitiske verdigrunnlaget som er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Formålet er å skissere modeller som på ulike måter oppfyller sentrale forvaltningsfaglige kriterier. Vi har særskilt fokus på at alternativene skal legge til rette for tydelighet i rolle- og ansvarsfordelingen mellom institusjonene, faglig legitimitet og styring, effektiv ressursbruk og ivareta BLD sitt styringsbehov.

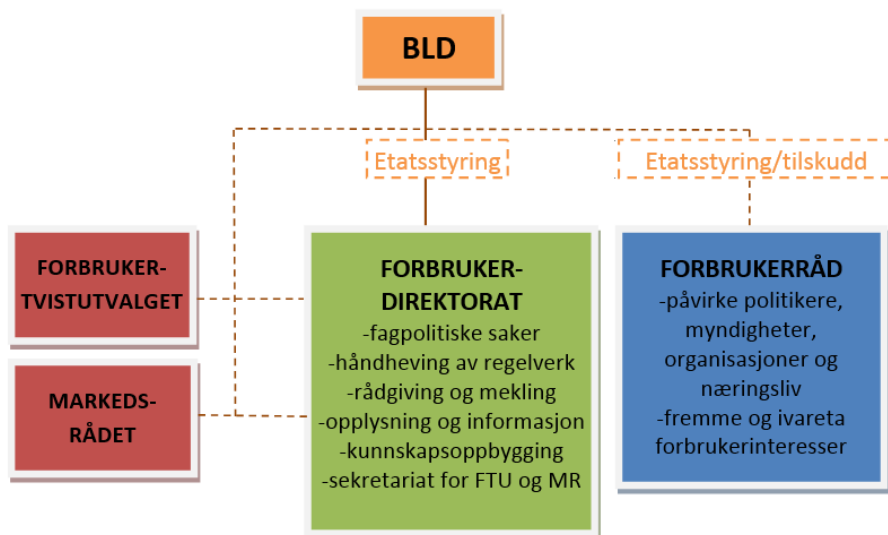
De tre modellene er: (1) Direktoratmodellen, (2) Modell med funksjonsspesialisering og (3) Dagens modell med justeringer. Tanken er at drøftingen av disse modellene ikke bare skal si noe om de tre mer eller mindre stiliserte modellene, men at den også vil gi innspill til å tenke ytterligere alternativer og sammensetning av oppgaver, roller og ansvar.

6.1 Direktoratmodellen

6.1.1 Beskrivelse av modellen

I denne modellen samles de fleste statlige forvaltningsoppgavene i et sentralt organ under BLD. Lederen for direktoratet vil også være Forbrukerombud – som lederen av Konsumentverket i Sverige.

Figur 8 Direktoratmodellen



«Forbrukerdirektoratet», som vi her benevner det, får, med unntak av de interessepolitiske oppgavene som ligger i Forbrukerrådet, ansvaret for alle oppgavene som i dag ligger i Forbrukerombudet, Forbrukerrådet og sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet. Det omfatter også ansvaret for internasjonalt arbeid, kunnskapsoppbygging, drift av portaler, eventuelt også ansvaret for å oppnevne representanter til nemdstyrene.

De rene interessepolitiske oppgavene som i dag inngår i Forbrukerrådets oppgaveportefølje organiseres de som en egen organisasjon – innenfor staten med faglig uavhengighet – eller utenfor staten helt eller delvis finansiert via statlig tilskudd, jf. drøfting under pkt. 5.2.2. Interesseorganisasjonen vil ikke ha ansvar for forvaltningsoppgaver.

Organisering innenfor staten kunne eventuelt kombineres med å vedtektsfeste noe tydeligere rammer for interesseorganets virksomhet, jf. tidligere drøfting av ombudsrollen. Interesseorganisasjonen kan få ansvaret for å finne egnede personer til å representere forbrukerne i nemdene, eventuelt også være representert i styrene.

Modellen forutsetter en sentralisert forbrukerservicefunksjon, men tar ikke stilling til om dette skal eller bør medføre også en strukturell sentralisering - til samling på færre steder, eventuelt ett sted (f.eks. Tromsø?). Modellen tar heller ikke stilling til tvisteløsningssystemet, og legger til grunn at dagens organisering med MR, Forbrukertvistutvalget og ulike typer bransjenemder, videreføres.

Om direktorater

Direktorater har grovt sett to hovedoppgaver. De skal generere kunnskap og på bakgrunn av det gi faglige råd om politikkutvikling, og de skal gjennomføre politikken på feltet.¹⁵

Det foreligger ikke noen offisiell definisjon av direktoratsbegrepet. Vanlige kjennetegn er at de har faglige og administrative oppgaver som normalt også omfatter myndighetsutøvelse, og at de har hele landet som virkefelt.¹⁶ I utgangspunktet kan departementene instruere sine direktorater om alle sider av direktoratets virksomhet. Direktoratene kan imidlertid få formalisert en faglig uavhengighet. Det er også vanlig praksis at departementer er tilbakeholdne med å styre - eller overstyre - direktoraters tilsynsvirksomhet. Det er selvsagt særlig viktig når overordnet departement også er klageinstans.

I praksis har de fleste direktorater ansvaret for langsiktig kunnskapsoppbygging og for å utvikle ekspertise og faglig spesialisering, noe som vanligvis bidrar til at direktoratenes faglige innspill får stor innflytelse på politikutformingen i departementene. Det forventes at direktoratene skal gi faglige råd til overordnet departement ut fra sitt beste faglige skjønn og ikke skjele til hva som antas å være best tilpasset statsrådets/regjeringens politiske linje. Samtidig forventes det at direktorater lojalt følger opp et politisk vedtak selv om dette strider mot faglige hensyn.

Også direktorater kan få formalisert en faglig uavhengighet i enkeltvedtak. Det vil si at den tilsynsfunksjonen som er lagt til Forbrukerombudet i dag, kan være

¹⁵ Ref. bl.a. Difi 2013:11 [Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk](#)

¹⁶ Forvaltningsorganer med tilsynsfunksjoner er altså også å regne som direktorater.

tilsvarende uavhengig innenfor rammen av et direktorat som den er ved dagens organisering.

6.1.2 Drøfting

Fordeler med modellen

Modellen vil åpne for at overordnet departement får et bedre og mer helhetlig styringsgrunnlag. En direktoratsmodell vil også kunne gi bedre grunnlag for politikktutvikling på regjeringnivå og en samlet innsats for å påvirke politikktutviklingen i EU. Internasjonalt arbeid og informasjons- og påvirkningsarbeid rettet mot forbrukere, myndigheter, EU mfl. vil tilsvarende kunne samordnes bedre.

Modellen åpner for å vurdere hele virkemiddelapparatet samlet og vil medføre én offentlig forbrukerstemme i offentligheten. Den vil også øke BLDs fleksibilitet ved at de får et «mottaksapparat», både for å overføre oppgaver fra departementet til direktoratet, og for nye oppgaver og oppdrag.

En sammenslåing av oppgaver i et direktorat vil kunne bidra til mindre overlapp, bl.a. når det gjelder opplysnings- og informasjonsarbeid og mer effektiv kunnskapsgenerering. I og med at informasjon og kommunikasjon er et så sentralt virkemiddel både for Forbrukerombudet og Forbrukerrådet, er det rimelig å anta noe økt kostnadseffektivitet mht. mediehåndtering og kommunikasjon. Videre mener vi sammenslåing vil kunne gi bedre kunnskapsgenerering og kunnskapsforvaltning, samt mer helhetlige og samordnede plan- og strategiprosesser.

Den gjensidige erfaringsoverføringen mellom dagens forbrukerservice og tilsyn med markedsføringsloven vil bli enklere. Forbrukere og næringsliv vil ha ett inngangspunkt til forbrukerapparatet; ett telefonnummer, én epost-adresse og én hjemmeside. De vil imidlertid fortsatt måtte bli henvist til andre myndigheter som Konkurransetilsynet og Finanstilsynet.

Ulemper med modellen

Alle omstillinger og omorganiseringer er ikke alltid like vellykket og formåls effektive – i hvert fall ikke de første årene. Etableringen av et så omfattende forbrukerdirektorat forutsetter at både BLD og ledelsen i det nye direktoratet greier å se de ulike virkemidlene i sammenheng, å «bygge» organisasjonen og å hente ut synergier og gevinster av organisatorisk sammenslåing. I denne sammenheng kan det være en fordel at til tross for at den eventuelle omorganiseringen vil bli omfattende, så vil resultatet – direktoratet – fortsatt ikke være en urovekkende stor og uoversiktlig virksomhet. Samlet sett dreier det seg om anslagsvis 150-160 årsverk.

Sammenslåing vil kunne redusere eksisterende virksomheters frihetsgrader, bl.a. vil de sannsynligvis ikke lenger stå like fritt mht. selv å prioritere satsninger og oppgaveområder.

Forbrukerrådet vil miste den nytten de har av å kunne overføre kunnskap og kompetanse fra klage- og servicearbeidet til det politiske arbeidet. Økt fokus på sentral kunnskapsoppbygging i det nye direktoratet vil imidlertid kunne bidra til

at både en uavhengig interessefunksjon og andre interessenter likevel kan få god tilgang til statistikk og annen kunnskap.

Sammenslåing og nedlegging av enheter/regionkontor er erfaringsmessig krevende prosesser. Dersom endringene medfører denne typen omstillinger, må økte kostnader i omstillingsperioden påregnes (ref. Difi/DFØs «omstillingsveileder»).

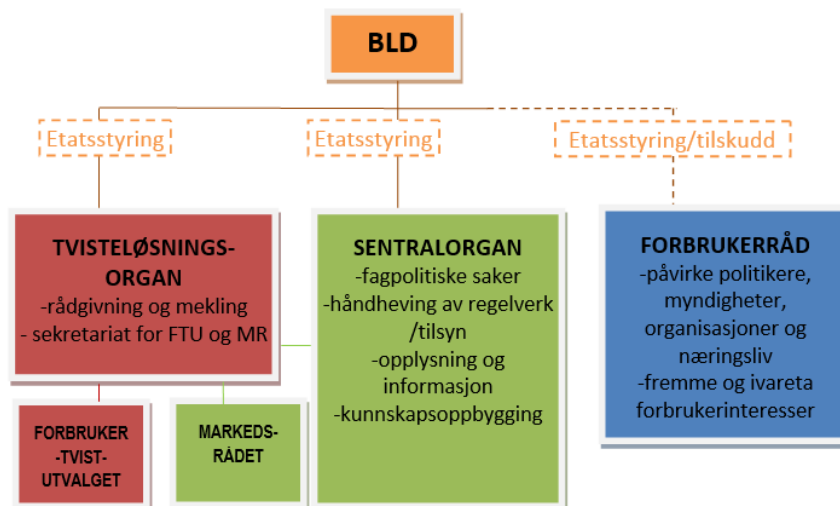
Med så store endringer som det her er snakk om, eventuelt også stor motstand i apparatet, må uansett relativt store omstillingskostnader påregnes – uavhengig av om omorganiseringen medfører større strukturelle endringer eller ikke. Det er lite sannsynlig at dette lar seg gjennomføre innenfor gjeldende økonomiske rammer. Gevinster og innsparingseffekter vil først kunne realiseres noe fram i tid.

6.2 Modell med funksjonsspesialisering

6.2.1 Beskrivelse av modellen

Denne modellen har mange likhetstrekk med direktoratsmodellen, jf. pkt. 6.1. Også denne modellen, som vi har kalt en «modell med funksjonsspesialisering» har en «sentralorganløsning» - med ansvar for tilsyn etter markedsføringsloven, opplysnings- og informasjons- og rådgivningsoppgaver – til forbrukere, næringsliv og overordnet departement. Direktoratet ville også ha ansvar for internasjonale oppgaver, kunnskapsoppbygging og -formidling og annen faglig bistand til BLD.

Figur 9. Modell med funksjonsspesialisering



I modellen legges det opp til et smalere sentralorgan enn i direktoratsmodellen. Rådgivnings- og meklingsoppgavene som i dag ligger i Forbrukerrådet slås her sammen med sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet til et rendyrket tvisteløsningsorgan, jf. bl.a. forslagene i NOU'en om nemndsbehandling av forbrukertvister (NOU 2010:11) og den danske Forbrugerklagenævnden. I modellen legges det opp til at tvisteløsningsorganet får ansvar for rådgivnings- og klagebehandlingsoppgavene som i dag utføres av

regionapparatet til Forbrukerrådet, inklusive den nye utvidede enheten i Tromsø, samt oppgavene til sekretariatet for FTU og Markedsrådet.

Når det gjelder de rene interessepolitiske oppgavene, som i dag er en del av i Forbrukerrådets oppgaveportefølje, organiseres de som en egen organisasjon - innenfor eller utenfor statsforvaltningen, jf. direktoratsmodellen pkt. 6.1.

6.2.2 Drøfting

Fordeler med modellen

En samling av oppgaver i et direktorat vil kunne bidra til mindre overlapp, bl.a. når det gjelder opplysnings- og informasjonsarbeid og mer effektiv kunnskapsgenerering.

I tillegg til eventuelle innsparinger på det administrative området, bør modellen på sikt også åpne for økt kostnadseffektivitet mht. mediehandtering og kommunikasjon, kunnskapsgenerering og -forvaltning og mer helhetlige og samordnede plan- og strategiprosesser. Denne modellen gir sannsynligvis et mer samlet og helhetlig apparat. Ikke minst løser den opp i dobbeltrollen som Forbrukerrådet har, jf. tidligere drøfting under pkt. 5.2.

En samling og sentralisering av funksjoner i et eget tvisteløsningsapparat vil kunne medføre økt og likere kvalitet på meklings- og tvisteløsningstjenestene og dermed også virke positivt inn på brukerorienteringen. Henvendelser, klagesaker og andre oppgaver vil fordeles ut fra ledig kapasitet og kompetanse. Det vil være mulig i større grad å bygge opp mer spesialiserte fagmiljøer mv.

Ulemper med modellen

I praksis vil det sannsynligvis ikke være mulig å skille mellom «rådgivning» og «opplysnings- og informasjonsoppgaver». En slik organisering vil derfor neppe bidra til vesentlig mindre gråsoner på dette området enn det det er i dag. Et alternativ kunne være å skille rådgivning fra klagebehandling og tvisteløsning og slå dette sammen med opplysning og informasjon, men også dette synes lite realistisk å få til i praksis, og vil sannsynligvis også bidra til å gjøre klagebehandlingen mindre effektiv.

Også her må relativt store omstillingskostnader påregnes – uavhengig av om den medfører større strukturelle endringer eller ikke. Det er derfor viktig å være klar over og ta hensyn til at effekter mht. kostnadseffektivitet først vil komme framover i tid.

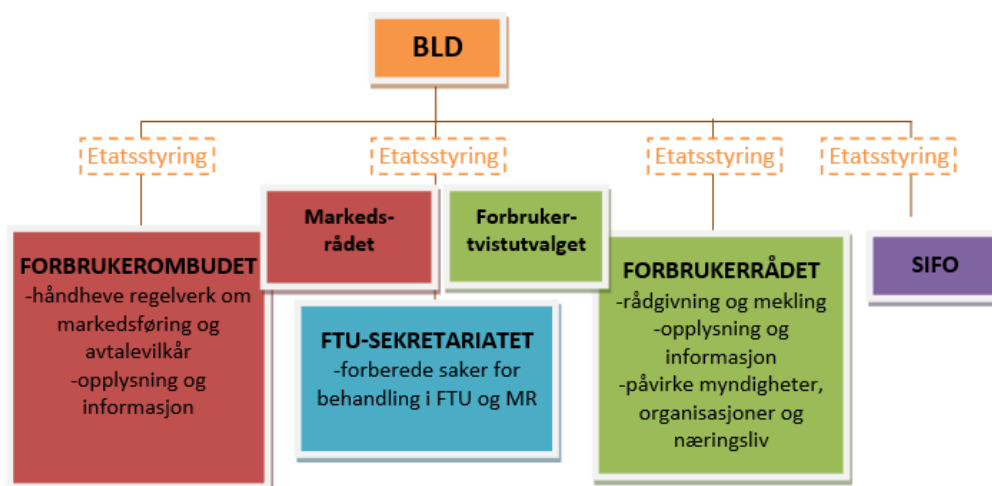
6.1 Dagens modell med justeringer

6.1.1 Beskrivelse av modellen

Selv om gjennomgangen har avdekket at det er flere prinsipielle utfordringer knyttet til Forbrukerrådets todelte rolle, indikerer den samtidig at dagens modell fungerer ganske bra i praksis. Denne modellen tar dette på alvor og legger til grunn at dagens organisering videreføres og at Forbrukerrådet fortsatt skal ha stor frihet til å utøve interesseorganrollen sin. Det ligger imidlertid inne i modellen at Forbrukerrådets rammer for utøvelse av henholdsvis

interesseorganrollen og oppgaver med forvaltningskarakter presiseres i vedtektene. Modellen legger også til grunn at Forbrukerombudets rolle som tilsynsmyndighet tydeliggjøres, eventuelt forsterkes ved at tilsynsorganet får vedtaksmyndighet. Det skjer ingen endringer med SIFO, Forbrukertvistutvalget, Markedsrådet eller FTU-sekretariatet.

Figur 10. Dagens modell med justeringer



6.1.2 Drøfting

Fordeler med modellen

Den største fordelen med denne modellen er at virksomhetene kan fortsette som før. Det blir små eller ingen omstillingskostnader og -ulempes.

Ulemper ved modellen

Modellen vil ikke løse de prinsipielle utfordringene knyttet til Forbrukerrådets to roller, jf. tidligere drøfting under 5.2.

På sikt vil trolig denne modellen også være en mindre formåls- og kostnadseffektiv modell enn de to andre. Modellen vil sannsynligvis også være mindre fleksibel mht. å ta inn over seg nye oppgaver og utfordringer på forbrukerfeltet og i samfunnet.

7 Difis vurderinger og anbefalinger

Vurderinger og anbefalinger bygger på faktabeskrivelsene og drøftinger – og Difis bakgrunn og erfaringer fra vår rolle som fagdirektorat for forvaltningsutvikling.

I pkt. 7.1 følger Difis vurderinger – med utgangspunkt i mandatet for oppdraget, jf. pkt. 1.2. Vurderingene danner så grunnlag for Difis anbefalinger om tilpasninger i forbrukerapparatet under pkt. 7.2.

7.1 Difis vurderinger

Om forbrukerapparatet

Hovedinntrykket fra gjennomgangen av forbrukerapparatet er at det består av en rekke svært selvstendige og autonome enheter som hver for seg oppnår gode resultater og drives formåls- og kostnadseffektivt. Omdømme- og brukerundersøkelser viser at forbrukere gjennomgående er svært fornøyd, og apparatet er også godt politisk forankret gjennom Stortingets årlige behandling av statsbudsjettet. Inntrykket fra intervjuene vi har gjennomført er også at de fleste synes de ulike virksomhetene oppnår gode resultater og gjør en god jobb når de vurderes hver for seg.

Når forbrukerapparatet vurderes samlet er imidlertid bildet mer nyansert. Dagens organisering av det samlede apparatet framstår som kompleks og fragmentert. Det er svært få utenfor apparatet som kjenner eller forstår rolle- og ansvarsdelingen mellom de sentrale aktørene i apparatet. Dette er etter Difis vurdering en utfordring og indikerer at rolle- og ansvarsdelingen neppe er så klar som organene selv mener.

Organiseringen med flere uavhengige enheter, som i liten grad er samordnet gjennom styring fra overordnet departement eller felles plan- og strategiprosesser, bidrar etter Difis vurdering til et mindre slagkraftig forbrukerapparat enn det som ville være optimalt ut fra et forvaltningsfaglig perspektiv. Kunnskapsgrunnlaget for utvikling av forbrukerpolitikken og sammensetning og «dosering» av virkemidler blir også fragmentert. En (utilsiktet) konsekvens av stor autonomi hos enkeltorganene i apparatet er at overordnet departements rolle og funksjon blir mindre tydelig. Etter Difis vurdering bidrar dette bl.a. til å svekke BLDs pådriverrolle overfor andre departementer og politikkområder som er av betydning for forbrukerspørsmål.

Difi vil også peke på at dagens organisering med så mange organer, hver med egne lokaler og egen administrasjon, neppe er kostnadseffektivt dersom en ser hele apparatet under ett.

Generelt om Forbrukerrådet og dets samfunnsoppdrag

Iht. vedtektene skal Forbrukerrådet arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling, og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling. Dette skal de gjøre gjennom å påvirke myndigheter, organisasjoner og næringsdrivende og gjennom å dyktiggjøre og gi bistand til

forbrukere. Forbrukerrådet skal bidra til å sette forbrukerspørsmål på dagsorden og ha en fri og uavhengig stilling i forbrukerpolitiske spørsmål.

Gjennomgangen viser at Forbrukerrådet oppfyller samfunnsoppdraget slik det er beskrevet i vedtektene, og inntrykket er at alle sentrale aktører mener rollen som forbrukerpolitisk aktør er en viktig og samfunnsnyttig funksjon som Forbrukerrådet utfører på en svært god måte. Dette er Difi enig i.

Difi vil imidlertid peke på at vedtektene åpner for svært vid tolkning av uavhengighet og frihetsgrader, og at dette kan skape uklarhet og konflikt mellom de rene interessepolitiske oppgavene på den ene siden og oppgaver av forvaltningsmessig karakter på den andre siden.

Vedtektene er etter Difis vurdering bl.a. ikke tydelig på om Forbrukerrådets frie og uavhengig stilling i *forbrukerpolitiske* spørsmål (§3) også gjelder oppgavene av forvaltningsmessig karakter.

Det framgår heller ikke tydelig av vedtektene om Forbrukerrådet står fritt mht. å påvirke pågående politiske beslutningsprosesser, jf. §2. I forbindelse med gjennomgangen har vi hørt om flere eksempler (Handlingsplan for giftfri hverdag, Dagligvareportal) hvor Forbrukerrådet gjennom aktiv påvirkning av politikere på Stortinget har bidratt til konkrete forbrukerrettede tiltak. Fra et forbruker- og interesseorganståsted er dette helt legitimt og viser at Forbrukerrådet er svært dyktige i denne rollen. Fra et forvaltningsperspektiv framstår imidlertid slike uklarheter i vedtektene som uryddig. Interesseorganisasjonen er også et statlig forvaltningsorgan – riktignok med faglig uavhengighet – men de ansatte er statstjenestemenn og Forbrukerrådet er underlagt statlig regelverk som bevilgnings- og økonomiregelverk, forvaltnings- og offentlighetslov mv.

Dersom regjeringen og dens apparat, statsforvaltningen, etter en helhetlig politisk vurdering beslutter ikke å prioritere en løsning eller et konkret tiltak, er det uheldig at representanter fra forvaltningen på eget initiativ kan påvirke beslutningsprosessene i Stortinget. Denne utfordringen blir, etter Difis vurdering, ekstra tydelig dersom lobbyaktivitetene som den interessepolitiske delen av Forbrukerrådet står for, resulterer i nye oppgaver for forvaltningsdelen av Forbrukerrådet, jf. forslaget om en ny dagligvareportal.

Er det konflikt mellom Forbrukerrådets oppgaver av forvaltningskarakter og virksomhetens rolle som uavhengig interesseorgan?

Det er ulike syn på om Forbrukerrådets to ulike roller underbygger hverandre eller er i konflikt med hverandre. Forbrukerrådet selv mener de to rollene utfyller og underbygger hverandre. Andre aktører, både fra næringslivssiden og fra forvaltningen mener imidlertid de to rollene er i konflikt med hverandre.

Med unntak av Difis vurderinger under forrige punkt, viser gjennomgangen at det i praksis er liten konflikt mellom de to rollene. Forbrukerrådet har gjort organisatoriske endringer som synes å sikre ryddige og avklarte skiller, og enkeltmedarbeidere har en klar forståelse av rollen sin. Dette synes imidlertid

ikke utenfor organisasjonen og spiller etter Difis vurdering liten rolle for andre aktørers vurdering av de to rollene.

Vi mener at statens habilitetsregler og begrunnelsen for dem, til en viss grad kan overføres til organisasjoner når det gjelder spørsmål om tillit og legitimitet. Ut fra dette perspektivet spiller det liten rolle om Forbrukerrådet, eventuelt også andre deler av forvaltningen, selv mener at det ikke er noen rollekonflikt. Dersom andre aktører mener det, er det nok til å svekke Forbrukerrådets troverdighet og legitimitet.

Difi mener de mange tilbakemeldingene på at rolleblanding er «uryddig», tyder på at kombinasjonen interesseorganoppgaver og oppgaver med forvaltningskarakter ikke er uproblematisk. Etter Difis oppfatning påvirker det tilliten til Forbrukerrådet og Forbrukerrådets legitimitet både i rollen som interesseorgan og i rollen som forvaltningsorgan. Det bør derfor skilles klarere mellom de to rollene.

Om Forbrukerrådets regionapparat

Regionkontorene har sitt utspring i de lokale forbrukerkontorene og er slik sett en viktig del av Forbrukerrådets og forbrukerapparatets historie. I dag består regionapparat av ti enheter med fra fem til ni medarbeidere. Når regionkontoret i Tromsø får 15 nye stillinger i forbindelse med de nye tvisteløsningsoppgavene, vil det være det største kontoret.

Etter Difis vurdering medfører så mange små enheter både kvalitetsmessige og kostnadsmessige utfordringer. Selv om det ikke har vært noe stort problem hittil, er små enheter sårbare mht. kompetanse, sykefravær mv., og de administrative kostnadene er høyere. Nye arbeids- og kommunikasjonsformer gjør at kontakt med regionale media og næringsliv kan ivaretas uavhengig av regional plassering og uansett medfører også dagens regionale struktur at den ikke er like nært på alle i regionen. Det samme gjelder argumentet om mulighetene for fysisk oppmøte. I praksis er dette kun et reelt alternativ for forbrukere som bor i nærheten av ett av de ti regionkontorene. De som ikke gjør det, har ikke den samme muligheten.

Grad av overlapping i oppgaver og aktiviteter mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet?

Forbrukerrådet og Forbrukerombudet har arbeidet med å «gå opp grenser» for å tydeliggjøre rolle- og ansvarsdelingen mellom de to virksomhetene og gir uttrykk for at de i noen grad ser behovet for ytterligere gensedragning. Begge virksomhetene mener at de har svært ulike roller og oppgaver og at eventuell uklarhet ikke representerer noe problem verken for forbrukere eller andre aktører.

Sett utenifra synes Forbrukerrådet og Forbrukerombudet å overlape hverandre relativt mye. Det kan skyldes at det er overlapp mellom områdene de prioriterer (bank og finans, bolig, ikt mv.) og at begge tar imot henvendelser fra forbrukere. Det kan også skyldes at virkemidlene de bruker ligner på hverandre selv om utgangspunktet for og formålet med bruken av dem kan være forskjellig. Begge har også oppgaver knyttet til angreterretten.

Forbrukerombudet fører tilsyn etter markedsføringsloven, angrerettloven mfl. der forhandling med næringsliv og bransjeorganisasjoner er et sentralt virkemiddel. Forbrukerrådet skal påvirke myndigheter, organisasjoner og næringsdrivende og ivareta forbrukerserviceoppgaver. Både i rollen som interesseorgan og i rollen som mekler og rådgiver/veileder er også Forbrukerrådet i kontakt med næringsliv og bransjeorganisasjoner. Både Forbrukerombudet og Forbrukerrådet bruker media aktivt og det er vanskelig for aktører både innenfor og utenfor apparatet å skille mellom de to virksomhetene. Det er til dels stor forvirring i allmennheten om hvem som har ansvar for hva. Betegnelsene på virksomhetene bidrar også til uklarhet.

Difi tar til etterretning av både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet selv mener at det er lite overlapp mellom oppgaver og at eventuelle eksempler på overlapp skyldes overlappende aktiviteter eller er enkelttilfeller. Difi stiller likevel spørsmål om dagens organisering med to uavhengige virksomheter som har overlappende målgrupper og virkemidler som ligner på hverandre, er hensiktsmessig på sikt.

Konsekvenser av å rendyrke Forbrukerombudet som tilsynsorgan?

I mandatet spør BLD om oppgavefordelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet bør justeres med sikte på å rendyrke ombudets rolle som tilsynsorgan. Slik Difi forstår spørsmålet dreier det seg om sterkere virkemidler til Forbrukerombudet, i form av generell vedtakskompetanse, bør få konsekvenser for oppgavefordelingen mellom Forbrukerombudet og Forbrukerrådet.

Vi har drøftet at Forbrukerombudet har en annen tilsynsrolle enn mange andre statlige tilsyn bl.a., jf. pkt. 5.3.1. Difi ser at det kan være utfordrende å kombinere forhandlingsmodell med utvidet vedtakskompetanse i Forbrukerombudet. Det kan for eksempel være at økt myndighet bidrar til økt konfliktnivå og svekket vilje til å komme fram til omforente og frivillige løsninger. I den grad Forbrukerombudets ombudsrolle primært er knyttet til forhandlingsutgangspunktet, kan det også være behov for å vurdere om vedtakskompetanse gjør at tilsynet ikke lenger vil ha en «ombudsrolle» slik denne er beskrevet og definert i Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009). I tilfellet vil vi også anbefale å vurdere navnet på tilsynsorganet.

Difi kan ikke se noen direkte sammenheng mellom økt vedtakskompetanse i Forbrukerombudet og den nåværende rolle- og ansvarsdelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet. Hvis økt vedtakskompetanse til Forbrukerombudet medfører en mer rendyrket og tydeligere tilsynsrolle, kan dette eventuelt medføre en mer avklart oppgavefordeling mellom Forbrukerombudet og Forbrukerrådet

7.2 Difis anbefalinger

I dette avsnittet følger Difis primære anbefalinger. Vi gjør oppmerksom på at dette er en utredning på et overordnet nivå. Det er verken forskning eller en konsekvensvurdering. Det forutsettes derfor at eventuelle endringer som måtte

komme som en konsekvens av denne gjennomgangen, utredes og konsekvensvurderes på vanlig måte, jf. utredningsinstruksen bestemmelser.

Interesseorganrollen/-funksjonen bør skilles fra ansvaret for klagebehandling og mekling

På prinsipielt grunnlag mener Difi modellen med å organisere en interesseorganfunksjon med svært vide fullmakter sammen med ordinære forvaltningsoppgaver innenfor en forvaltningsorganmodell, er uheldig. Vi tror også den tilbakevendende tvilen om disse to oppgavetyperne er i konflikt med hverandre eller ikke, bidrar til å svekke Forbrukerrådets troverdighet og legitimitet. Vi foreslår derfor skille ut og organisere interesseorgandelen som et selvstendig organ – «Nye Forbrukerrådet», jf. beskrivelse og drøfting av direktoratsmodellen og modell med funksjonsspesialisering under pkt. 6.1 og 6.2.

Ideelt sett mener vi «Nye Forbrukerrådet» burde organiseres som en medlemsbasert frivillig organisasjon – med statsstøtte. Erfaring viser imidlertid at dette ikke er så lett å få til, og at det er lite sannsynlig at en slik organisasjon blir nøytral mht. å representere ulike forbrukerinteresser og -grupper.

Ett alternativ er at staten tar ansvaret for å opprette en stiftelse med formål å ivareta forbrukerinteresser gjennom påvirkning av politikere, myndigheter, organisasjoner og næringsliv. BLD må da utforme vedtekter som definerer formål, ansvar, oppgaver, styringsstruktur mv. Virksomheten vil være underlagt tilsyn fra Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Generelt anbefales ikke stiftelsesformen som organisasjonsform for statlig virksomhet. I dette tilfellet mener vi likevel at stiftelsesformen vil være det beste alternativet gjennom å markere uavhengighet både overfor politiske myndigheter og andre interesser samtidig som man sikrer virksomhetens videre eksistens.

Demokratisk forankring av interesseorganvirksomheten bør fortsatt ivaretas gjennom sammensetningen av styret og Stortingets behandling av budsjettet

Difi foreslår at demokratisk forankring fortsatt knyttes til styrerepresentasjon. Den demokratiske forankringen kan eventuelt styrkes noe gjennom å utvide antall medlemmer av styret i kombinasjon med sterkere føringer for hvilke målgrupper/organisasjoner som skal være representert. Stortingets behandling av bevilging/tilskudd i den årlige budsjettprosessen vil fortsatt også være en form for demokratisk forankring.

Myndighets- og forvaltningsoppgavene bør samles i et felles organ under BLD

For å styrke BLDs rolle og funksjon som forbrukerpolitisk aktør, foreslår Difi i større grad å samle myndighets- og forvaltningsoppgaver i et felles organ under BLD. Vi mener dette vil bidra til at politikutformingen skjer på bakgrunn av et bredere og mer helhetlig kunnskapsgrunnlag, og også til at BLD framstår som en tydeligere forbrukerpolitisk aktør både innad i regjeringen og utad overfor næringsliv og forbrukerinteresser.

Vi tror en bedre samordning av virkemidler og oppgaver på noe sikt vil bidra til et tyngre og mer slagkraftig apparat, jf. beskrivelse og drøfting av direktoratsmodellen og modell med funksjonsspesialisering under pkt. 6.1 og 6.2. Etter en omstillingsfase tror vi også at det vil være mulig å frigjøre ressurser knyttet til administrative funksjoner (økonomi- og personalforvaltning, arkiv, ikt, driftstjenester mv.). Tilsvarende kan eventuelt et felles mottakssenter for henvendelser fra publikum og brukere, en felles koordinert informasjons- og koordineringsstab mv. bidra positivt.

Inntrykket er at det er relativt stor motstand mot endringer av denne typen i apparatet. Det gjør det ekstra viktig å legge opp til gode og inkluderende prosesser både i forkant, underveis og i etterkant.

Organisering av arbeidsoppgaver i regionapparatet samt antall og størrelse på regionkontorene, bør vurderes

Forbrukerrådet er i ferd med å legge om til en viss funksjonsspesialisering på forbrukerservice-delen, dvs. at alle regionkontorene ikke har like oppgaver. Det tror vi er en prosess som bør videreføres og forsterkes. Fordi regionkontorene er så små, tror vi også det er behov for å vurdere en organisering med færre og større kontorer, eventuelt å samle all meklings- og rådgivningsoppgaver ett sted – i Tromsø?

Referanseliste

NOU'er

NOU 2014:11 *Konkurranseskagenemda*
NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor*
NOU 2010:11 *Nemndsbehandling av forbrukertvister*
NOU 1995:26 *Barneombud og barndom i Norge*
NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*

Stortingsdokumenter

St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*
Stortingsmelding nr. 40 (1998-99) *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet*
St.prp. nr. 1 2002-2003 *for Barne - og likestillingsdepartementet*
St.prp. nr. 1 2014-2015 *for Barne - og likestillingsdepartementet*
Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) *Om lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven).*
Innst. S. nr. 257 (1999-2000) *fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet*

Høringer

NOU 1995:21 *Høringsuttalelser*
NOU 2010:11 *Høringsuttalelser*
Høringsnotat: *Utkast til ny lov om klageorgan for forbrukersaker fra Barne- og likestillingsdepartementet*

Lover mv.

Forbrukerrådets vedtekter fastsatt ved Kongelig resolusjon av 23.mars 1973.
Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. 1972
(markedsføringsloven)
Forskrift om Forbrukerombudets og Markedsrådets saksbehandling mv. av 05.09.2009.

Riksrevisjonsrapporter

Administrativ rapport 2 2014 (2013-2014) *Riksrevisjonenens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet*

Rapporter

Difi-rapport 2013:11 *Merverdi eller unødige omveier? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*
Difi-rapport 2012:7 *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*
Difi – rapport 2011:11 *Hva skjer i departementene?*
Difi-rapport 2010:15 *Statlig, men uavhengig?*
Difi-rapport 2008:14 *Direktoratenes faglige rolle*
Difi-rapport 2004 *Forvaltningsorganers uavhengighet – Rammer, erfaringer og utfordringer*
Difi-rapport 2003:10 *Faglig frihet eller politisk forankring*
Difi-rapport 2001:17 *Spiller det noen rolle?*
SOU 2007:107 *Opinionsbildende verksamhet och små myndigheter*

SOU 2012:43 *Betänkande av Utredningen om framtidens stöd till konsumenter*
Devoteam daVinci og Proba samfunnsanalyse, 2011: *Samordning av offentlige prisportaler. En samfunnsøkonomisk analyse av ulike modeller for samordning.*

Faglitteratur

Preben Hempel Lindø (red), Jacob Kringen, Geir Sverre Braut, *Risiko og tilsyn – risikostyring og rettslig regulering*, Universitetsforlaget 2012.

Gudmund Hernes *Økonomisk organisering*, Universitetsforlaget 1984.

Johan P. Olsen *Folkestyre, byråkrati og korporatisme – Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv*. Universitetsforlaget 1978

Artikler

CAF (Commen Assessment Framework) evalueringer med tilhørende underlagsinformasjon som er gjennomført for Forbrukerrådet og Forbrukerombudet. er et rammeverk for en helhetlig evaluering hvor offentlige virksomheter selv kan identifisere og prioritere forbedringstiltak

Annet

Ipsos MMIs profilundersøkelse 2014

Intervjuguide

1. Forbrukerpolitiske kjerneoppgaver

Hva vil du si er de viktigste oppgavene (kjerneoppgaver) som staten bør ivareta innenfor det forbrukerpolitiske feltet?

2. Forbrukerapparatet

Hvordan opplever du at det norske forbrukerapparatet fungerer?

- Bli oppgavene tilfredsstillende løst?
- Er rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike virksomhetene grei å forstå for sentrale interessenter og brukere?

3. Forbrukerrådets oppgaver og roller

Forbrukerrådet (FR) er organisert som et statlig forvaltningsorgan med utvidede fullmakter og har tre hovedoppgaver:

- Påvirke samfunnet i en mer forbrukervennlig retning (interessepolitisk oppgave)
- Dyktiggjøre forbrukeren gjennom informasjon og opplysningsarbeid.
- Ta mot henvendelser fra forbruker, gi råd og hjelp, eventuelt mekle og fremme sak for Forbrukertvistutvalget.
- Hvordan opplever du FRs ulike oppgaver med hensyn til legitimitet, tydelighet og rolleklarhet?

4. Forbrukerrådets demokratiske forankring

- Hva kan /bør gjøres for å etablere en sterkere demokratisk forankring for FRs rolle som interesseorgan?

5. Forbrukerrådets ytre etat

- Forbrukerrådet har en regional organisering med 10 regionkontorer.
- Har du oppfatninger om hvordan ytre etat fungerer?
 - Oppgaveløsningen?
 - Hensiktsmessig dimensjonert - trenger vi en ytre etat?
 - Er det effektivt?

6. Oppgavefordeling mellom Forbrukerombudet og Forbrukerrådet

Forbrukerombudets hovedoppgave er å føre tilsyn med markedsføringsloven og annet regelverk hvis formål er å beskytte forbrukeren fra utilbørlig markedsføring og kontraktsvilkår.

- Hvordan opplever du rolle- og ansvarsfordelingen mellom Forbrukerombudet og Forbrukerrådet?
 - o Er det tydelig for allmennheten hva som er forskjellen mellom de to?
 - o Bør ombudets rolle som tilsynsorgan rendyrkes?

7. Forbedringspunkter og løsninger

Hvis du skulle foreslå eller anbefale endringer eller forbedringspunkter mht. hvordan forbrukerapparatet fungerer og er organisert i dag, hva ville du foreslå?

- Styringsutfordringer
- Tydelig rolle og oppgavefordeling – justering
- Legitimitet, demokratisk forankring av interessevirksomheten
- Effektiv ressursutnyttelse

VEDLEGG 2**Informantliste**

Listen gir en oversikt over hvilke virksomheter vi har intervjuet med utgangspunkt i intervjuguiden. Der vi anser det som relevant fremgår det også hvem i virksomheten vi har intervjuet. I tillegg til intervjuene er det gjennomført møter med hhv FR og FO for å få utdypende vurderinger og refleksjoner.

Sentrale statlige aktører:

- Barne- og likestillingsdepartementet.
Intervjuer med fagavdelingen og departementsråd.
- Forbrukerrådet
Intervjuer med ledelsen i FR og tidligere styreleder.
Intervjuer med ledelse og fagpersoner ved regionkontor i Bergen og Skien.
- Forbrukerombudet
Intervjuer med ledelsen i FO.
- Forbrukertvistutvalget
Intervjue med ledelse og fagpersoner i sekretariatet for Forbrukertvistutvalget.
- Markedsrådet
Intervju med leder for nemnda
- Statens institutt for forbruksforskning
Intervju med leder og styreleder
- Finansportalen
Intervju med leder

Bransjenemder:

- Finansklagenemda
- Pakkereisenemda

Tilsyn:

- Finanstilsynet
- Konkurransetilsynet
- Mattilsynet

Andre aktører:

- Virke
- Finans Norge
- Bjørn Erik Thon
- Leieboerforeningen

Forbrukerapparatet i de nordiske landene:**Danmark:**

- Erværv- og vækstministeriet
- Konkurrece- og forbrugerstyrelsen
- Forbrukerombudsmanden

- Sverige:
- Forbrugerrådet Tænk
 - Finansdepartementet v Konsumentenheten
 - Konsumentverket
 - Sveriges Konsumenter

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Gjennomgang av forbrukerapparatet
DIFIs rapportnummer:	2015:4
Forfatter(e):	Trond Kråkenes, Helle Sekkesæter og Oddbjørg Bakli
Prosjektnavn:	Gjennomgang av forbrukerapparatet
Prosjektleder:	Oddbjørg Bakli
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering (LEO)
Oppdragsgiver:	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
Resymé/omtale:	<p>Forbrukerapparatet består av svært selvstendige organisasjoner som oppnår gode resultater hver for seg. Apparatet som helhet framstår imidlertid som fragmentert og mindre formåls- og kostnadseffektivt enn nødvendig. Det svekker BLDs muligheter for helhetlig styring og gjør mulighetene for gjennomslag for forbrukersaker på andre politikkområder, mindre. Difi mener kombinasjonen av interessepolitikk og forvaltningsoppgaver i Forbrukerrådet er uryddig og svekker legitimiteten deres i rollen som forvaltningsorgan og at Forbrukerrådets organisering med mange små enheter neppe er kostnadseffektiv. Den gir økt sårbarhet og kvalitetsmessige utfordringer. Forbrukerombudets navn bidrar til uklarhet. På bakgrunn av disse vurderingene anbefaler bl.a. Difi følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interesseorganrollen bør skilles fra ansvaret for oppgaver med forvaltningsmessig karakter • Myndighetsoppgaver, forvaltningsoppgaver og andre oppgaver med forvaltningskarakter bør i større grad ses i sammenheng og organiseres samlet i et organ under BLD • Organisering av arbeidsoppgaver i regionapparatet, og antall og størrelse på regionkontorene, bør vurderes
Emneord:	Forbrukerapparat, Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, interesseorgan, roller, forvaltningsverdier ombud
Totalt antall sider til trykking:	76
Dato for utgivelse:	07.05.2015
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no