

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler:
Randi Flesland
Epost:
randi.flesland@forbrukerradet.no

Vår dato:
17.06.2015

Vår referanse:
14/7553 - 7

Deres dato:

Deres referanse:

Forbrukerrådets høringssvar til Difirapporten om forbrukersektoren

Vi viser til departementets høringsbrev, datert 05.2015. Her følger Forbrukerrådets høringsuttalelse vedtatt i styremøte 16. juni 2015.

Difis rapport konkluderer med tre forslag til organisering av forbrukersektoren. Alle tre forslagene innebærer en deling av Forbrukerrådet i to eller tre enheter, alternativt en begrensning i Forbrukerrådets handlingsfrihet. Enhetene foreslås organisert som direktorat og stiftelse.

Forbrukerrådet mener at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppdrag til Difi er for snevert. Forbrukerrådet etterlyser en gjennomgang av *hele* forbrukerområdet, på tvers av departementer, tilsyn, ombud og andre organisasjoner. En gjennomgang for å sikre fremtidens forbrukere og marked. Dette bidrar vi gjerne til.

Difirapporten har et forvaltningsmessig og organisatorisk perspektiv og ser helt bort fra forbrukerperspektivet. Difi viser i rapporten at det har funnet sted en meget positiv resultatutvikling i forbrukersektoren de senere år. På denne bakgrunn stiller Forbrukerrådet spørsmål om hvorfor Difi foreslår så dramatiske endringer i sektoren. Etter Forbrukerrådets oppfatning vil de foreslåtte endringer svekke forbrukerapparatets evne til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag på vegne av norske forbrukere. Ønskes sterkere eierstyring, kan det oppnås vesentlig enklere gjennom de årlige tildelingsbrevene.

Sammendrag og hovedkonklusjoner

1. Forbrukerrådet mener at Forbrukerrådets legitimitet og gjennomslagskraft vil bli svekket om man splitter organisasjonen i en stiftelse og et direktorat. Forbrukerne er den svake part i markedet, og dagens Forbrukerråd bidrar med sin organisering og helhetlige tilnærming til å skape den nødvendige balanse. Et samlet Forbrukerråd har mer gjennomslagskraft enn to eller tre separate enheter. Et samlet Forbrukerråd gir tverrfaglig forankring og synergier.
2. Difis forslag til omgjøring til direktorat, oppfatter Forbrukerrådet som en byråkratisering som skaper avstand til forbrukerne. Det vil også hemme Forbrukerrådets arbeid mot andre offentlige organer på forbrukernes vegne. Det er vanskelig å se hvordan klager og påvirkningsarbeid knyttet til ulike offentlige tjenester skal kunne behandles i et direktorat.
3. Vi utnytter regionapparatets styrke – nærhet til forbruker, næringsdrivende og media – på en effektiv måte for alle parter. Samtidig har digitalisering gjort det mulig å optimalisere oppgavefordelingen mellom desentrale og sentrale ledd. Dagens regionstruktur gjør at vi når en meget stor andel av Norges befolkning.
4. Fordi forbrukeren er den svake part i markedet, må det forbrukerpolitiske arbeidet være langsiktig og på forbrukerens premisser, og eventuelt kunne drives i strid med sittende



regjerings politikk. Forbrukerrådet er derfor gitt en fri og uavhengig stilling, der statsråden aldri hefter for Forbrukerrådets standpunkter. Forbrukerrådet registrerer at Difi mener at det er en utfordring for regjeringsapparatet at Forbrukerrådet bidrar til politiske beslutninger som er i strid med sittende regjerings politikk. Difi mener også at Forbrukerrådets rolle som fri og uavhengig talsmann for forbrukerne vil styrkes (og ikke svekkes) ved at det politiske påvirkningsarbeidet skilles ut i en egen stiftelse. Forbrukerrådet deler ikke dette syn. En stiftelse vil ikke ha den samme tverrfaglige forankring som dagens Forbrukerråd, og en deling av Forbrukerrådet i en stiftelse og et direktorat vil bidra til å svekke forbrukernes påvirkningsmulighet.

5. Forbrukerrådet er positiv til endringer i forbrukers favør, og ser at justeringer i grensesnittet mellom aktørene kan forenkles og effektivisere arbeidet ytterligere. Forbrukerrådet ser blant annet at navnelikheten mellom Forbrukerrådet og Forbrukerombudet kan forvirre. Etter Forbrukerrådets syn, er dagens Forbrukerombud primært et tilsyn med et avgrenset mandat. Det vil være en styrke for forbrukerne at navnet endres til markedsføringstilsyn, at tilsynsrollen rendyrkes og styrkes med vedtaksmyndighet, samt flere og sterkere sanksjoneringsmuligheter. En mulig sammenslåing med Konkurransetilsynet kan gi synergier i kompetanse og økt forbrukerfokus totalt.

Mandatet for Difis gjennomgang

Forbrukerrådet vurderer at ingen av de foreslåtte endringene i Difis rapport vil være riktig løsning hvis det er ønskelig at staten fortsatt skal ha Forbrukerrådet som en viktig premissleverandør på vegne av forbrukerne i den videre samfunnsutviklingen.

Forbrukerrådet ønsker en gjennomgang av forbrukerapparatet velkommen. Vi tilstreber en effektiv organisasjon til beste for forbrukerne. Mandatet ser imidlertid bort fra forbrukerperspektivet. Forbrukerapparatets samfunnsoppdrag er fundert på nettopp dette. Mandatet er konsentrert om eierstyring, og gir klare føringer for ønskede endringer. Det innebærer at vesentlige forhold overhodet ikke blir belyst. For eksempel er uavhengighet – som sentral premisse for Forbrukerrådets virksomhet og Stortingets uttrykte ønske, ikke en del av rapporten. Demokratitilnærmingen er snevret inn til et styringssspørsmål innenfor det etablerte forvaltningssystem.

Rollekonflikt fremstår som et sentralt utsagn og premisse i mandatet. Det ville være relevant å gi en drøfting av rollekonflikt versus habilitetsspørsmål både i forhold til allmennheten og næring, så vel som i samhandling med statlige organer. Det er ikke gjort.

Forbrukerrådet er til for å styrke forbrukernes stilling

Forbrukerrådet er et uavhengig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og vedtekter som skal sikre en fri og uavhengig stilling. Statsråden er slik sett ansvarlig for å sikre at vedtektene følges opp, og er derfor nettopp ikke konstitusjonelt ansvarlig for hva Forbrukerrådet mener. Derfor kan Forbrukerrådet jobbe for forbrukerne både innen det private og offentlige, uavhengig av den til enhver tid sittende regjering.

Forbrukerrådet ble opprettet i 1953 som en frittstående institusjon med formål å arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling i samfunnet.

I vedtektenes § 2 heter det at

"Forbrukerrådets hovedoppgaver er å ivareta forbrukernes interesser ved blant annet å:

- *drive påvirkning overfor myndigheter, organisasjoner og næringsdrivende*
- *dyktiggjøre forbrukerne gjennom informasjon, råd og veiledning*



- gi bistand til forbrukere

Forbrukerrådet skal bidra til å sette forbrukerspørsmål på dagsordenen i samfunnsdebatten.”

I §3 står det:

*”Forbrukerrådet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.
Forbrukerrådet har en fri og uavhengig stilling i forbrukerpolitiske spørsmål.”*

Til grunn for opprettelsen av Forbrukerrådet lå ønsket om å styrke forbrukerne som den svake part i forhold til næringen, og dermed rette opp en uønsket ubalanse. Forbrukerrådet skal jobbe både med å øke kunnskapen forbrukerne har, og med spilleregler som balanserer forbrukerinteresser mot andre interesser. Som enkeltforbruker står en alene, mens leverandørsiden er organisert i bedrifter, etater, forbund og foreninger. Nødvendigheten av å styrke forbrukernes posisjon gjelder derfor både i markeder med konkurranse og ellers. Forbruket vokser i størrelse, omfang og kompleksitet. Samfunnsoppdraget har derfor aldri vært mer aktuelt enn i dag.

Forbrukernes oppfatning

Difis gjennomgang viser at

«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.»

«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.»

Omdømme

Befolkningens oppfatning er at kompetanse og fagkunnskap er godt ivaretatt i Forbrukerrådet. Faktisk bedre enn hos de andre etatene, også bedre enn fagdirektoratene.

Hvert år gjennomfører meningsmålingsinstituttet IPSOS en profilundersøkelse over norske offentlige etater¹. Undersøkelsen måler fem faktorer – Totalinntrykk, Samfunnsansvar, Effektivitet og økonomisk styring, Åpenhet og informasjon og Kompetanse og fagkunnskap.

Tabellen under viser andel av de som svarer at de har meget godt eller ganske godt inntrykk av Forbrukerrådet i forhold til gjennomsnittet for de 82 etatene i undersøkelsen.

Faktor	Forbrukerrådet	Snitt andre etater
Totalinntrykk	68 %	42 %
Samfunnsansvar	65 %	41 %
Effektivitet og økonomisk styring	34 %	20 %
Åpenhet og informasjon	58 %	31 %
Kompetanse og fagkunnskap	57 %	38 %

57 % svarer at de har et meget godt eller ganske godt inntrykk av Forbrukerrådets kompetanse og fagkunnskap, mens gjennomsnittet for alle 82 etatene er 38 %. Dette er et område Difi-rapporten adresserer som et mulig problemområde for Forbrukerrådet. Det stilles spørsmål ved

¹ Etatene melder seg ikke på, men måles fordi de anses som viktige og sentrale aktører i det offentlige Norge. Til sammen ble det i 2014 målt 82 etater som ble delt i seks grupper. Gruppene er statsmaktene, departementene, direktorater, etater og tilsyn, utdanninginstitusjoner, råd og ombud og til sist andre institusjoner.



Forbrukerrådets faglighet og faglige legitimitet. Også for de andre faktorene figurerer Forbrukerrådet i toppen. Dette viser seg å være stabile størrelser gjennom mange år, både for Forbrukerrådet og for andre etater.

Tillit

Tilliten til at Forbrukerrådet ivaretar forbrukernes interesser er meget sterk på tvers av alle målgrupper. Forbrukerrådet er den eneste interesseorganisasjonen som jobber for alle forbrukere, i et bredt perspektiv. Forbrukerrådet bidrar på svært mange markeder for forbruker, og er uhildet fordi vi er uavhengig av egen inntjening.

Både de prinsipielle innvendingene mot Forbrukerrådets organisatoriske plassering i drøftingen og den økonomiske avhengighet av staten må veies opp mot mulighetene for å organisere et tilsvarende slagkraftig Forbrukerråd.

Difi hevder at den administrative tilknytning til staten kan svekke tilliten til Forbrukerrådet som interesse- og påvirkningsorgan. Det er grunn til å tro at brede befolkningsgrupper har stor tillit til Forbrukerrådet nettopp fordi Forbrukerrådet i stor grad er knyttet opp til staten, er uavhengig av private interessegrupper og slipper å selge sine tjenester i markedet. I en undersøkelse, gjennomført av Norstat (2013), viser de til at Forbrukerrådet blir oppfattet som en sterk pådriver for forbrukernes stilling. Mer enn 75 % av den norske befolkning ga uttrykk for at de var enige i at Forbrukerrådet styrket deres stilling, den høyeste andelen av samtlige organisasjoner som jobber innen forbrukerfeltet. De mange gode resultatene Forbrukerrådet kan vise til gjennom alle årene, underbygger denne tilliten.

Difi stiller også spørsmål om hvorvidt økt økonomisk avhengighet til staten kan svekke tilliten til Forbrukerrådet som interesseorgan for forbrukerne.

Det kan hevdes at nettopp den offentlige finansieringen uten forvaltningsmessig styring er det som gir Forbrukerrådet den uavhengighet som har medvirket til å skape den tillit den norske befolkning i dag har til Forbrukerrådet. Finansieringen fra det offentlige sikrer en nøytral og uavhengig organisasjon, både i tvisteløsning og interessepolitisk arbeid.

Demokrati er tuftet på at uenighet har en egenverdi. Også den europeiske paraplyorganisasjonen BEUC er i stor grad finansiert over Kommisjonens budsjetter².

I NOU 1995:21 «Organisering av forbrukerapparatet» konkluderte utvalget, etter en gjennomgang av organiseringen av forbrukerarbeidet i Norge, med at Forbrukerrådet må sikres en fri og uavhengig stilling. Det vises i rapporten til at den mest nærliggende organisering var å definere Forbrukerrådet som et eget forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Gjennom utforming av fullmaktene ville de nærmere retningslinjer for virksomheten kunne trekkes opp.

Utvalget valgte en løsning hvor en ønsket seg både:

- større økonomisk trygghet gjennom faste overføringer over statsbudsjettet
- stor faglig frihet

Alle bransjer bedriver næringspolitisk påvirkning mot opinionen og politikere. Det er helt vesentlig at noen er forbrukernes røst for å skape mer likevekt.

² Financial Report 2014 – BEUC-C-2015-146 Annex 2 viser at av BEUCs totale inntekt i 2014 på EUR 4.023 Mill kom over halvparten som direkte støtte gjennom overføringer til drift og prosjekter fra Kommisjonen. Resten ble finansiert gjennom medlemsavgift fra medlemmene, som i varierende grad er offentlig finansiert.



Forbrukerne har også egne kommersielle interesseorganisasjoner som arbeider for betalende medlemmers rettigheter på særskilte felt, f.eks. NAF på bil og Huseiernes landsforbund på boligspørsmål. Det er kun de mest kostbare varene, som hus og bil, som har egne medlemsbaserte kommersielle organisasjoner. Forbrukerrådet konkurrerer ikke mot slike kommersielle tjenester, men søker heller å samarbeide der det er naturlig.

Ett samlet Forbrukerråd – én vei inn

Én vei inn for forbrukere, og én samlet røst utad er målet til Forbrukerrådet.

Forbrukerrådet mener at Forbrukerrådets legitimitet og gjennomslagskraft vil bli vesentlig svekket om man splitter organisasjonen. Det vil da bare være biter av helheten som forvaltes av de nye enhetene. Enhetene vil konkurrere om å være forbrukerrøsten. Eksempler fra andre land understøtter dette³. Heller enn en splitting av organisasjonen, burde informasjonsoppgaver i forbrukersektoren konsentreres i Forbrukerrådet for å sikre enkelhet for forbrukerne.

Et av de bærende argument i Difi-rapporten er at det ut fra et forvaltningspolitisk perspektiv oppleves uryddig med en kombinasjon av interessepolitiske og forvaltningsmessige oppgaver i Forbrukerrådet. Forbrukerrådet vurderer at de to rollene utfyller og underbygger hverandre på en god måte for forbruker. Undersøkelser bekrefter at Forbrukerrådet nyter høy tillit, og at legitimiteten heller ikke lider under dette. Forbrukerrådets tre kjernefunksjoner følger forbrukers verdikjede – fra gode løsninger gjennom påvirkningsarbeid, gjennom ”dyktiggjøring” av forbruker på rettigheter og gode råd, og til sist tvisteløsning for enkeltforbrukeren. Og – den andre veien i verdikjeden – Forbrukerrådets tunge kompetanse på forbrukerjuss, og kunnskap om hvor skoen trykker ut fra de nær 100 000 årlige henvendelsene, gir påvirkningsdelen vesentlig sterkere faglig tyngde og seriositet for vurdering og agering i forhold til næringene. En liten og frittstående interesseorganisasjon vil ikke ha samme tyngde. Aktivitetene er alle innenfor dagens Forbrukerråd, og synergiene og gjennomslagskraften ligger i utveksling av kompetanse og kunnskap på tvers. Ett eksempel er Røeggensaken (strukturerte spareprodukter) som Forbrukerrådet førte gjennom rettsapparatet til en enstemmig dom i forbrukers favør i Høyesterett. Denne saken involverte flere deler av Forbrukerrådets organisasjon. Et annet eksempel er boligspørsmål som ofte ender i interessepolitisk arbeid, der tiltak for å redusere konfliktnivå ved boligsalg er et aktuelt tema. Også finansportalen.no gir faktainformasjon som både kan hjelpe enkeltforbrukere i sine valg og beslutninger, men også den forbrukerpolitiske delen av Forbrukerrådet i sine prioriteringer på påvirkningsarbeid. På relevante områder internt, på tvers av avdelingene, skjer et samspill ved en løpende utvikling og koordinering av Forbrukerrådets rådgivning, kampanjer og forbrukerpolitiske standpunkter.

Forbrukerrådet har en ubrutt tradisjon som uhildet forvalter og partsorgan

Dette er et argument for å beholde Forbrukerrådet samlet – nettopp for å skape en balanse for forbruker.

Difi skriver:

«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».

³ F.eks. i Danmark da Norwegian hadde streik, og tre forbrukerorganisasjoner konkurrerte om budskapet til forbruker.



Forbrukerrådet ser ikke at Difi i sin gjennomgang viser til bestemte saker eller undersøkelser som dokumenterer at Forbrukerrådet ikke oppfyller lovens intensjon på dette området. Snarere tvert imot understrekes «*at dagens modell fungerer ganske bra i praksis*». Helt i samsvar med Forbrukerrådet og forbrukernes egne kvantitative undersøkelser. Likevel reiser Difi i sin utredning spørsmål om Forbrukerrådet i sin meklingsrolle kan fremstå som uhildet og nøytral og samtidig etterleve Forbrukerrådets vedtekter.

Spørsmålet om hvordan man skulle sikre uavhengighet og nøytralitet i saksbehandlingen ble først drøftet i proposisjonen i forbindelse med opprettelsen av Forbrukertvistutvalget, Ot.prp. nr. 55 (1976-77) og deretter igjen i NOU1995:21. Begge ganger med samme resultat. Departementet har vært dette bevisst og valgt å se rollekonflikten som en balansering av interesser. Senest ved å tildele Forbrukerrådet oppgavene med mekling på nye områder. Uhildet forvalter og partsorgan vurderes som en styrke for den svake part som igjen skaper nøytralitet. Som de skriver –

« ..et aktivt saksforberedelsesorgan med særlig kunnskap om forbrukernes problemer, vil i stor grad kunne overflødig gjøre behovet for advokathjelp.»

Forbrukerrollen og forbrukerpolitikk

Definisjonen av «forbrukerrollen» er avgjørende for bredden i forbrukerapparatets engasjement og vil dermed også legge premisser for organisering av det.

Innretningen av forbrukerpolitikken er et forsøk på å organisere en form for motkraft eller korrektiv til andre interesser, enten det skjer via markeder eller gjennom andre deler av offentlig politikk. Dette gjelder kanskje først og fremst etableringen av Forbrukerrådet, men kan også i noen grad sies å gjelde f. eks. Forbrukerombudet og SIFO fordi deres virksomhet ikke så lett lar seg ivareta gjennom hhv. domstolsapparatet og det øvrige forskningssystem.

Statlig og kommunal sektor har en betydelig produksjon av individuelle tjenester. Offentlige tjenester kom inn i Forbrukerrådets vedtekter i forbindelse med gjennomgangen i 1972. dette er ivaretatt i vedtektene, der står det at Forbrukerrådets hovedoppgave er

«å ivareta forbrukernes interesser ved blant annet å drive påvirkning overfor myndigheter, organisasjoner og næringsdrivende».

Om det som etterspørres

- produseres i offentlig eller privat regi
- eller betales direkte eller via skatteseddelen

bør ikke være avgjørende for forbrukerrollen og forbrukerapparatets målgruppe.

Den frie og uavhengige rollen må opprettholdes hvis forbrukere også skal ivaretas forbrukerpolitisk ved offentlige tjenester. Dette vil ikke kunne gjøres i et direktorat, da departemental praksis ikke tillater at en del av forvaltningen som er så tett på departementet, utfordrer eller kritiserer en annen del av det offentlige Norge, – selv om det er til forbrukernes gunst.

I tillegg til Regjering og Storting er det mange aktører som kan drive forbrukerpolitisk arbeid. Dette gjelder organisasjoner og andre deler av offentlig sektor som f. eks. kommuner og fylkeskommuner. Det er flere departementer som forvalter regelverk, og organisasjoner som skal tjene forbrukerinteresser, bl. a. Finanstilsynet, Konkurransetilsynet og Mattilsynet.

Den europeiske dimensjonen

Norske forbrukere vil få en svekket representasjon, og dermed mindre påvirkning, i europeiske fora ved en splitting av Forbrukerrådet.



Forbrukerrådet har et omfattende engasjement gjennom europeiske forbrukerorganisasjoner og arenaer som BEUC, ECCG⁴, ANEC⁵ og TACD⁶. Særlig viktig er Forbrukerrådets arbeid i ulike ekspertgrupper nedsatt av Kommisjonen – samt interne ekspert- og arbeidsgrupper i BEUC. Dette er arenaer som er med å forme fremtidens politikk og regulering på europeisk nivå til beste også for norske forbrukere. Dette er arenaer som er lukket for rene myndighetsorganisasjoner som et direktorat. Og – en stiftelse vil ikke være like tett på departementet for å sikre synergier og kunnskapsutveksling.

Gjennom enkeltstående tips fra forbrukere har Forbrukerrådet fremmet saker – og fått gjennomslag – overfor virksomheter som Facebook, Apple og Playstation. En forutsetning for å lykkes i dette arbeidet har vært den tette kontakten Forbrukerrådet har med forbrukerne. Et annet eksempel på dette kan være Forbrukerrådets innlegg 16.6.15 i EU-parlamentet om digitale utfordringer for forbrukerne.

Forskning og utvikling

Forbrukerrådet vil understreke viktigheten av et fortsatt samarbeid med SIFO og Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet for innspill til nye forsknings- og utredningsprosjekter.

Forbrukerrådet vurderer at sektoren er avhengig av anvendt forskning på forbrukerrelaterte problemstillinger. Her spiller begge de ovennevnte en viktig rolle som henholdsvis utøver og tilrettelegger.

Forbrukerrådet har både i forrige og inneværende strategi lagt vekt på faktabasert politikkutforming. I dette arbeidet er henvendelser fra forbrukerne en viktig kilde til problemløsing. I forbindelse med de pågående forhandlingene om innfusjonering av SIFO i Høyskolen i Oslo og Akershus er det viktig å ivareta dette samspillet.

Regional tilstedeværelse

Vi utnytter regionapparatets styrke – nærhet til forbruker, næringsdrivende og media – på en effektiv måte for alle parter. Samtidig har digitalisering gjort det mulig å optimalisere oppgavefordelingen mellom desentrale og sentrale ledd. Dagens regionstruktur gjør at vi når en meget stor andel av Norges befolkning.

Forbrukerrådet har ti regionkontor⁷. I og med at Forbrukerrådet er lokalisert i de største byene i Norge, har 87 % av Norges befolkning over 18 år et regionkontor tilgjengelig innenfor tre timers kjøring⁸. Samtidig utgjør Forbrukerrådets ansatte viktige bidrag til de lokale kompetansemiljøene, og det er god tilgjengelighet på kvalifisert arbeidskraft (jurister) til å bemanne regionkontorene.

Beliggenheten til regionkontorene samsvarer med Regjeringens retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.

«- Staten skal bidra til både å bygge kompetanse og bruke verdifull kunnskap i hele landet. Vi må bidra til å styrke vekstsentre og kompetansemiljøer. Da er det naturlig også å vurdere byene, sier statsråd Sanner»⁹.

⁴ European Consumer Consultative Group - arena organisert av Kommisjonen for løpende oppdatering av forbrukerorganisasjonene om pågående prosesser

⁵ ANEC er den europeiske standardiseringsorganisasjonen for forbrukere

⁶ Trans Atlantic Consumer Dialog - arena for koordinering av forbrukerpolitisk arbeid mellom europeiske og amerikanske forbrukerorganisasjoner

⁷ Lokalisert i Tromsø, Bodø, Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Skien, Gjøvik, Sarpsborg og Oslo

⁸ Kilde: Geodata

⁹ Fra pressemelding 28.11.2014: Nye retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon



Regionkontorenes viktigste oppgaver å bistå enkelt forbrukere gjennom tvisteløsning og dyktiggjøring.

Utenrettslig tvisteløsning – nærhet til forbruker og bransje

Både klager og innklaget i en klagesak er meget godt fornøyd med Forbrukerrådets saksbehandling. Mange klagesaker løses i minnelighet, saksbehandlingstiden er kort og kvaliteten på saksbehandlingen er høy. Nærhet til både forbruker og næringsdrivende er avgjørende for at Forbrukerrådet har klart å oppnå så gode resultater, noe Difi-utredningen bekrefter.

Forbrukerrådet hjelper enkeltforbrukere gjennom å mekle i tvister. Forbrukerrådets saksbehandling baserer seg på muntlig mekling med det mål å oppnå en minnelig løsning raskt innenfor rammen av gjeldende lov. Oppnås ikke en løsning ved mekling, kan saken fremmes for Forbrukertvistutvalget som avsier bindende vedtak. Effektiv saksbehandling er både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Et regionkontor mottar i all hovedsak saker fra egen region. Bakgrunn for dette er at:

- Tvisteløsning bør skje på lavest mulig nivå og med størst mulig nærhet til partene. Forbrukerrådets erfaring er at saksbehandlerens nærhet til regionalt næringsliv er viktig for å oppnå gode resultater i meklingen.
- Saker med samme motpart, som er lokalisert regionalt, kan løses effektivt gjennom møter med parten både for å håndtere sakene samlet, men også for å informere om lovverk, hjelpe dem til forbedret praksis, og få til gode prosesser i saksbehandlingen.
- Fordelingen gjenspeiler det som er vanlig i sivilprosessen ellers. Forbrukeren har som utgangspunkt rett til å få sin sak behandlet der (ved det verneting) hvor vedkommende er bosatt.

Brukerundersøkelsene, som er gjennomført siden 2. kvartal 2014, viser blant annet at både klager og innklaget er godt fornøyd med kvaliteten på klagesaksbehandlingen i Forbrukerrådet¹⁰.

Dyktiggjøring – god kontakt med forbruker

Regionstrukturen gjør at Forbrukerrådet er tilgjengelig også for sårbare forbrukere. Nærhet til media lokalt og regionalt, bidrar til at budskapet når enda flere.

Forbrukerrådets regionkontor informerer om rettigheter og ivaretar forbrukerne ved å:

- Gi råd til forbrukere og næringsdrivende ved besøk til regionkontorene, på telefon og e-post
- Gjennomføre lokale kampanjer/aksjoner for å informere om rettigheter eller forbrukerutfordringer i ulike markeder (eks. flyplassaksjon, togaksjon, byttedagen etc.)
- Kontakte lokal media og være «forbrukernes talerør» i regionen
- Advare forbrukerne mot useriøse firma – gjennom media, internett, sosiale medier etc.
- Påpeke for dårlige vilkår og påvirke relevante parter til at vilkår endres i mer forbrukervennlig retning
- Kontakte næringsdrivende som ikke overholder lovverket og arbeide for bedre etterlevelse
- Kontakte bransjeorganisasjoner for å synliggjøre utfordringer

Forbrukerrådet bistår også sårbare forbrukere, for eksempel eldre med lav internettkompetanse eller dårlig hørsel som kan få snakke med en saksbehandler ansikt til ansikt. Minoritetsgrupper med språkvansker kan få hjelp til å skrive klagebrev. Våre regionkontor tilbyr veiledning uten timeavtale. Vi er lokalisert sentralt i byregionene slik at det er enkelt å oppsøke et regionkontor. Muligheten med besøk imøtegår særskilte behov hos sårbare forbrukere.

¹⁰ Resultat brukerundersøkelsen: 2. kvartal 2014 – score 3,7, 3. kvartal 2014 – score 3,9, 4. kvartal 2014 – score 4,0 og 1. kvartal 2015 – score 3,9. Score fra 1 – 5 hvor 1 er meget misfornøyd og 5 er meget fornøyd med Forbrukerrådets saksbehandling (svar fra både klager og innklaget).



For Forbrukerrådet er det viktig at våre budskap når flest mulig. Undersøkelser viser at regionale aviser og lokalaviser leses på en helt annen måte enn nasjonale aviser, slik at man ved å være til stede i disse avisene når både flere forbrukere og flere næringsdrivende. Regiondirektørene jobber aktivt med media i sin region. Slik sikrer vi at vi raskt kan komme ut med aktuell forbrukerinformasjon for regionen. Samtidig har vi mange medieutspill som er koordinert, men med regional vinkling.

Statistikken over antall henvendelser til Forbrukerrådet viser at vi mottar flest henvendelser fra de steder Forbrukerrådet har kontorer. Det taler for at lokal synlighet gir mer bevisste forbrukere.

Påvirkningsarbeid – styrket gjennomslagskraft gjennom samhandling mellom regionalt og nasjonalt ledd

For Forbrukerrådet er det viktig å synliggjøre Forbrukerrådets standpunkt på ulike områder og sikre gjennomslag for viktige forbrukersaker. Ansvar for utformingen av Forbrukerrådets politikk og standpunkt på ulike områder ligger sentralt i Forbrukerrådet. Samtidig ser Forbrukerrådet god effekt av å gjennomføre konkrete aktiviteter i samhandling med regionkontorene for å nå ut til flere.

Problemoppfanging

Kjennskap til regional bransje og lokale forbrukerutfordringer er en viktig forutsetning i møte med regionale bransjeorganisasjoner, næringsliv, utdanningsinstitusjoner og myndigheter. Regionkontorene er sentrale i problemoppfangingen og fungerer som Forbrukerrådets øyne og ører over hele landet.

Felles forbrukerportal

I både Danmark og Sverige finnes det i dag en forbrukerportal som er et samarbeid mellom mange etater og nemnder, henholdsvis forbrug.dk og Hallå Konsument (www.hallakonsument.se). I dag har vi ingen felles forbrukerportal i Norge, men både Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og klagenemndene har egne hjemmesider. Ny lov om klageorganer for forbrukersaker stiller blant annet informasjonskrav for at en nemnd skal bli notifisert. Forbrukerrådet mener det ville være positivt om det utvikles en forbrukerportal i Norge slik at det er enkelt for forbruker å finne den informasjon man trenger, uavhengig av hvilket organ vedkommende til slutt vil henvende seg til. Forbrukerrådet vil med sin lange erfaring med direkte forbrukerkontakt være den mest naturlige utgiver av en slik portal.

Husleietvistutvalgene

Forbrukerrådet gir råd på alle områder forbruker har spørsmål (via telefon og e-post). Spørsmål om husleie har i alle år vært blant topp 5 på Forbrukerrådets henvendelsesstatistikk.

I dag finnes det Husleietvistutvalg som behandler alle typer tvister om leie av bolig etter husleielovene av 1939 og 1999 i Oslo, Akershus, Hordaland, Sør- og Nord-Trøndelag. Tilbudet er ikke landsdekkende, men en rapport utarbeidet av Vista Analyse¹¹ i 2013 på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, konkluderer med at dagens husleietvistutvalg fungerer godt og at man blant annet bør vurdere å opprette flere. Ved innføringen av EU-direktiv 2013/11/EU og ny lov om klageorganer for forbrukersaker, ser det ut som om leie av bolig omfattes av direktivet (kun mellom privatperson og næringsdrivende). Dette tilbudet er i dag tenkt å legges til Husleietvistutvalget.

¹¹ Rapport 2013/41 Samfunnsøkonomisk analyse av Husleietvistutvalget desember 2013 på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet



Ved en gjennomgang av forbrukerapparatet, er det etter Forbrukerrådets mening naturlig å se på andre offentlige organisasjoner som bistår forbruker, for eksempel se på sekretariatene i dagens Husleietvistutvalg, samt foreslåtte fremtidige oppgaver for Husleietvistutvalgene. Forbrukerrådet kan tilby å mekle i husleietvister mellom private der det ikke i dag er Husleietvistutvalg, og det kan vurderes en samlokalisering eller sammenslåing av sekretariater i eksisterende eller nye Husleietvistutvalg med Forbrukerrådets regionkontorer, for å få et større fagmiljø og ytterligere spare kostnader for samfunnet. Forbrukerrådets jurister har kompetanse på området og er til stede i de byer/områder som Husleietvistutvalgene er i dag eller kan tenkes utvidet til.

Styringsperspektivet

Praksis i dag og mulige forbedringer

Forbrukerrådet oppfatter dagens praksis for eierstyring som god. For interessepolitikken må den frie og uavhengige rollen opprettholdes uavkortet.

Forbrukerrådet styres i dag av departementet formelt via Tildelingsbrevet. I tillegg er det to årlige dialogmøter. Forbrukerrådet har et eget styre, som er oppnevnt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Styreleder deltar på dialogmøter og andre overordnede møter vedrørende Forbrukerrådet. Departementet mottar alle styresaker. Styret har blant annet ansvar for de strategiske prioriteringer i Forbrukerrådet, samt å se til at administrasjonen har en god økonomisk og administrativ styring og kontroll. Forbrukerrådet er pålagt å følge alle administrative og økonomiske retningslinjer i Staten.

Administrasjonen i Forbrukerrådet og departementet har i tillegg en løpende kontakt både administrativt og faglig. Forbrukerrådet svarer ut faglige problemstillinger departementet jobber med, og det er et godt faglig samarbeid på forbrukerpolitiske utredninger og analyser. Eksempler er utredningene på e-bok-markedet i Norge, taxiutredning og informasjonsvideo om håndverkertjenester. Forbrukerrådet utfører også oppdrag på bestilling fra departementet, f.eks. å utvikle en veileder til ny angrerettlov. Når det er forhold departementet er spesielt opptatt av å følge opp, legges det opp en tett og detaljert oppfølgingsplan. Eksempel på dette er innføring av det nye meklingsstilbudet som skal etableres i Tromsø fra sommeren 2015.

Hvis det er slik at departementet ønsker mer styring av Forbrukerrådet, eller ønsker å styrke statsrådets rolle i forbrukerpolitikken, kan det gjøres på vesentlig enklere måter enn å følge Difis forslag til modell(er).

Det viktigste styringsverktøyet er Tildelingsbrevet. Her kan ønskede endringer i eierstyringen ivaretas. I tillegg kan BLD enkelt få en tettere oppfølging av tvisteløsningsarbeidet ved å innføre høyere frekvens på rapportering enn dagens praksis. Hvis det er ønskelig med sammenlignbare data på tvers av forbrukerorganisasjonene, kan dette enkelt løses ved like styringsparametere med samme rapporteringsfrekvens for alle organisasjonene.

Det er gledelig hvis statsråden ønsker en tydeligere rolle i forbrukerpolitikken, både eksternt og internt ved regjeringens behandling av saker. Det er viktig at en statsråd med ansvar for forbrukerpolitikken har en klar profil.

Dersom man rokker ved forbrukernes tilgang til helt frie og uavhengige faglige råd gjennom Forbrukerrådet, legger man departementets politiske ledelse åpent for politisk press på forbrukerrådgivningen, både fra bransjer og fra enkeltfirmaer. Det kan bidra til uheldig politisering



av rådgivningen og kan medføre selvsensur der klar tale på et tidlig tidspunkt er viktig for å nå ut til sårbare forbrukergrupper.

Uavhengig av ovennevnte rapportering til eierdepartement er det vesentlig at Forbrukerrådet fortsatt har et godt sammensatt styre for å sikre profesjonalitet og demokratisk forankring. For å gi styret ytterligere bredde og styrke, anbefales at dagens varamedlemmer omdefineres til faste styremedlemmer slik at hele bredden av kompetanse er til stede på hvert møte på like vilkår og med like oppdatert kunnskap om virksomheten. Det vil da ikke være behov for varamedlemmer.

Grensesnitt Forbrukerrådet/Forbrukerombudet

Forbrukerrådet mener den beste løsningen for forbruker er at dagens Forbrukerombud blir et rendyrket tilsyn. Forbrukerombudet fatter vedtak som kommer forbruker indirekte til gode, på linje med for eksempel Mattilsynet og Konkurransetilsynet, ved å bøtelegge firmaer. Ved å rendyrke det som et tilsyn med vedtaksmyndighet og sterkere sanksjonsmuligheter enn de har i dag, vil dette bli en bedre og sterkere hjelp til forbruker.

Difi henviser til forvirring grunnet svært like navn, noe som er forståelig. Begge organene arbeider med forbrukerspørsmål, men på ulikt vis. Det er bare Forbrukerrådet som hjelper enkeltforbrukere. Forbrukerombudet jobber med næringen.

Forbrukerombudet er i realiteten et tilsynsorgan og ser på den offentligrettslige delen, mens Forbrukerrådet tar opp de sivilrettslige problemstillingene. Arbeidsoppgavene er svært ulike.

Organisasjonene overlapper hverandre tidvis i kommunikasjonen utad. Dette er ikke unaturlig siden brudd på offentligrettslige regler også kan få sivilrettslige konsekvenser og omvendt. Her er en ansvarsavklaring for informasjonen mulig. Ombudsfunksjonen i form av dyktiggjøring og informasjon kan ivaretas av Forbrukerrådet. Dette vil sikre én vei inn for forbruker, og én røst utad.

Det kan være naturlig å se på synergier mellom dagens Forbrukerombud og Konkurransetilsynet. På 80-tallet medvirket Prisdirektoratet og Statens pristilsyn ved håndheving av markedsføringsloven. Konkurranseloven inneholder allerede elementer som er til dels overlappende med markedsføringsloven. Selv om markedsføringsloven er der av hensyn til forbrukerne, er det åpenbare synergier mellom å håndheve konkurranseloven og markedsføringsloven. Håndheving av begge lovene retter seg mot bedrifters agering i markedet, og har således klare konkurransemessige sider. Det samme gjelder de andre lovene Forbrukerombudet fører tilsyn på. Konkurranseloven er der også av hensyn til forbrukerne, noe som blir enda tydeligere med en konsumentvelferdsstandard. Ansvaret for håndheving av markedsføringsloven kan overføres til Konkurransetilsynet, samtidig med at det etableres en eventuell ny meklingsinstans ('adjudicator' som de har i Storbritannia), også den under Konkurransetilsynets ansvar, for å håndheve eventuell ny lov om god handelsskikk. Da dekkes triangelet:

- bedrifters agering overfor forbrukerne (markedsføringsloven, mm)
- deres agering overfor hverandre i kommersielle forretningsrelasjoner (handelsskikk) samt
- deres agering i konkurranse med hverandre i markedet (konkurranseloven)

Alt dette er viktige aspekter for sunn konkurranse til beste for forbrukerne. Videre henger det godt sammen med etablering av en ny nemnd, og sikrer et effektivt og konsistent rammeverk for håndheving og anker. Danmark, Finland og Irland har denne løsningen.

Avslutning

Forbrukerrådet er forbrukernes beste allierte og forbrukers røst i et marked der forbruker er den svake part. Derfor ble Forbrukerrådet enstemmig vedtatt opprettet av Stortinget i 1953. Samfunnsoppdraget har aldri vært mer aktuelt enn i dag med stadig mer komplekse markeder for forbruker. Det er i dag bare Forbrukerrådet som hjelper enkeltforbrukere. En forbruker som



kontakter Forbrukerombudet med sitt problem, blir henvist til Forbrukerrådet. Forbrukerrådet hjelper den enkelte samtidig som man jobber for å skape mer forbrukervennlige løsninger i samfunnet totalt. Slik sikres en helhetlig tilnærming til forbrukernes hverdag. En deling av organisasjonen vil splitte den naturlige kunnskapsdelingen på forbrukernes vegne, og splitte forbrukers naturlige verdikjede. En splitting av dagens Forbrukerråd vil skape flere svakere enheter, hvor ingen har nok tyngde eller en tilstrekkelig fri og uavhengig stilling til å få gjennomslagskraft på de tunge sakene.

Forbrukerrådet foreslår følgende tiltak:

- En gjennomgang av *hele* forbrukerområdet, på tvers av departementer, tilsyn, ombud og andre organisasjoner. En gjennomgang for å sikre fremtidens forbrukere og marked.
- Forbrukerrådet skal være «én vei inn, og én røst utad». Alle målinger viser at forbrukerne ser på Forbrukerrådet som en god hjelper, som har tillit og legitimitet. Her kan suksessen med "Hallå Konsument" i Sverige tjene til inspirasjon.
- Rendyrke dagens Forbrukerombud som et tilsyn, samordnet med Konkurransetilsynet for å optimalisere synergier i kompetanse og forbrukerhensyn.
- Dersom økt eierstyring vurderes nødvendig, er tildelingsbrevet det viktigste og mest hensiktsmessige virkemiddelet.

Forbrukerrådet understreker at norske forbrukere opplever at dagens forbrukerråd fungerer etter intensjonen, hvilket også bekreftes i Difirapporten. Det er viktig at eventuelle endringer gir økt velferd for forbrukerne.

Fremtiden er stadig mer digital for forbrukerne, og Forbrukerrådet vil fortsette å ligge i tet når det gjelder utvikling av nye digitale verktøy for forbrukerne, slik at «*Forbrukerrådet gir forbruker makt og mulighet til å ta gode valg*» (Forbrukerrådets visjon).

Forbrukerrådets fagforeninger stiller seg bak dette høringssvaret.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Anne Kathrine Slungård
styreleder

Randi Flesland
administrerende direktør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.