



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1995:21

# Organisering av forbrukerapparatet

---

Utredning fra utvalg oppnevnt  
ved kongelig resolusjon av 22. april 1994.

Avgitt til  
Barne- og familiedepartementet 18. august 1995.

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1995

*Til Barne- og familiedepartementet*

22. april 1994 oppnevnte Regjeringen i statsråd et utvalg som skulle gjennomgå organisering og tilknytningsform for de ulike institusjonene som arbeider med forbrukerspørsmål her i landet. Utvalget leverer med dette sin innstilling.

Oslo, 18. august 1995

*Kjeld Rimberg* leder

*Torfinn Bjarkøy*

*Kristin Clemet*

*Odd Tore Fygle*

*Arnulf Ingebrigtsen*

*Kjersti Kleven*

*Tormod Lunde*

*Stein Reegård*

*Tore Simonsen*

*Per Anders Stalheim*

*Odd Erik Løseth*

## KAPITTEL 1

**Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid****1.1 OPPNEVNING OG MANDAT**

22. april 1994 oppnevnte Regjeringen i statsråd et utvalg for å gjennomgå organisering og tilknytningsform for de ulike institusjonene som arbeider med forbrukerspørsmål. Siktemålet var å få et klarere skille mellom deres roller som interesseorganisasjon, uavhengig organ og forvaltningsorgan.

*Utvalget fikk følgende sammensetning:*

Sivilingeniør Kjeld Rimberg, leder

Redaktør Kristin Clemet

Personal- og organisasjonssjef Odd Tore Fygle, Bodø kommune

Forbrukerombud Kjersti Graver

Avdelingsdirektør Eva Hildrum, Administrasjonsdepartementet

Direktør Arnulf Ingebrigtsen, Næringslivets Hovedorganisasjon

Leder Kjersti Kleven, Landsrådet for norske Barne- og ungdomsorganisasjoner

Direktør Tormod Lunde, Statens institutt for forbruksforskning

Sjefsøkonom Stein Reegård, Landsorganisasjonen i Norge

Direktør Per Anders Stalheim, Forbrukerrådet

Medlemmene Eva Hildrum og Kjersti Graver gikk ut av utvalget i forbindelse med skifte av stilling. I deres sted ble oppnevnt rådgiver Tore Simonsen, Administrasjonsdepartementet, og underdirektør Torfinn Bjarkøy, Forbrukerombudet. Bjarkøy ble senere i utvalgsperioden utnevnt til Forbrukerombud.

Som sekretær ble engasjert Odd Erik Løseth.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal vurdere om den nåværende organiseringen og tilknytningen til departementet av forbrukerorganene (Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Statens institutt for forbruksforskning, Stiftelsen for positiv miljømerking, Markedsrådet, Forbrukertvistutvalget og etaten for forbrukersikkerhet som er under opprettelse) er hensiktsmessig for utformingen av en fremtidsrettet forbrukerpolitikk som må ivareta forbrukernes rettigheter, interesser og sikkerhet - såvel nasjonalt som internasjonalt.

Utvalget skal skissere alternative organisasjonsformer, herunder modeller som innebærer en deling av oppgavene mellom en ren interesseorganisasjon, uavhengige faglige organer og ett eller flere forvaltningsorganer. Utvalget skal legge vekt på å komme frem til løsninger som kan bidra til en effektiv utnytting av samfunnets ressurser innenfor de rammer som i dag bevilges av det offentlige til forbrukerformål.

Utvalgets vurderinger skal avspeile samfunnsutviklingen i løpet av de siste 10 årene, nye internasjonale utviklingstrekk og forpliktelser, endringer i mediabildet, nye markedsføringsformer og endrede krav til forbrukerne m.h.t. utdanning, informasjon og kunnskap.

Utvalget skal videre vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av de alternative organisasjonsformer.»

## 1.2 UTVALGETS ARBEIDSMÅTE

Utvalget har hatt 13 møter inklusive et todagersmøte i august 1994 på Lysaker hvor Forbrukerhusets institusjoner presenterte sin virksomhet. Senere var også Produkt- og Elektrisitetstilsynets i utvalget og redegjorde for sin virksomhet.

Også de øvrige møtene samme høst ble benyttet til å øke kunnskapen om forbrukerapparatets arbeid. Ett av møtene ble lagt til Forbrukerrådets fylkeskontor på Hamar. Her ble det bl. a. redegjort for forbrukerkontorets arbeid. Helge Lem orienterte dessuten om forbrukerutvalget i Hedmark og Anne Mette Andresen om arbeidet i forbrukernemnda i Grue kommune. På samme møte fikk utvalget seg forelagt synspunkter fra rådsmedlem og medlem av arbeidsutvalget i Forbrukerrådet, Anne-mor Kalleberg.

På et senere møte la Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon fram sine synspunkter på det offentlige forbrukerarbeidet.

Utvalget besøkte også Konsumentverket i Sverige. Foruten en presentasjon av Konsumentverket og dets virksomhet av generaldirektør Axel Edling, redegjorde riksdagsmedlem Inga-Britt Johansson for en nylig fremlagt utredning om forbrukerpolitikken i Sverige, Konsumentpolitikk i en ny tid (SOU 1994:14).

Til arbeidet med selve utredningen har flere dokumenter stått sentralt. Blant annet er det trukket på NOU 1989:3 En bedre organisert stat (Hermansenutvalget) og St.meld nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Under arbeidet ble også utvalget oversendt en rapport om organiseringen av forbrukerarbeidet i Norge. Rapporten ble laget av en arbeidsgruppe nedsatt av Forbrukerrådet. Utvalget har dessuten innhentet synspunkter på forbrukerapparatet fra daværende konkurransedirektør Egil Bakke.

## KAPITTEL 2

**Hovedpunkter og konklusjoner****2.1 UTVALGETS ANBEFALINGER ("*Utvalgets forslag*" I KAP. 10)**

Etter utvalgets oppfatning er det nødvendig å sikre både Forbrukerrådet og Statens institutt for forbruksforskning en mer fri og uavhengig stilling. Det er likeledes nødvendig å opprettholde Forbrukerombudets frie stilling som tilsynsmyndighet.

Staten driver tjenesteyting innenfor sektorer som tele, post, transport og bankvirksomhet. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for levering av en lang rekke tjenester til forbrukerne, bl.a. innenfor helse- og omsorgssektoren. Samtidig er det stat, fylkeskommune og kommune som styrer samfunnet og avveier interesser gjennom etablering av lover, regelverk, budsjettprioritering osv.

Utvalget har vært opptatt av den rollekonflikt som kan ligge i at Forbrukerrådet juridisk er en del av samme enhet som selv produserer produkter som kan være gjenstand for Forbrukerrådets oppmerksomhet.

Utvalget vil også peke på at det kan være uheldig at Forbrukerrådet juridisk er en del av samme enhet som er den viktigste målgruppe for Forbrukerrådets interesse- og påvirkningsarbeid. Dette kan svekke tilliten til at Forbrukerrådet er tilstrekkelig pågående og aktiv i dette arbeidet.

Utvalget vil imidlertid i denne sammenheng peke på intervju-undersøkelser som viser at Forbrukerrådet i meget stor grad har tillit og troverdighet som forbrukernes interesseorgan i samfunnet. Dette gjelder såvel blant forbrukere flest, som hos næringsliv og myndigheter.

Utvalget er i tvil om en organisasjon utenfor staten er egnet til å ta seg av Forbrukerrådets virksomhet innenfor tvistebehandling. En forvaltningsinstitusjon kan i større grad presentere seg som en nøytral tvisteløser hvor forbrukerne har en klageadgang og hvor de kan forvente rettfærdig behandling og hvor tilbyderne kan forutsette nøytralitet i saksbehandlingen. Dersom Forbrukerrådet som klageinstans framstår som en slags privat partsrepresentant, vil behovet vokse tilsvarende for at staten parallelt utvikler et nytt forvaltningsorgan for nøytral tvistebehandling for saker som av forskjellige årsaker er uegnet for de ordinære domstoler.

Utvalget vil likevel foreslå at det foretas visse endringer i ansvarsforholdet mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget, og at de sikkerhetsmekanismer som er bygget inn i forskriftene til forbrukertvistloven og i retningslinjene for Forbrukerrådets klagesaksbehandling, også legges til grunn for virksomheten i klagenemndssekretariatene.

Utvalget ser det som svært viktig at et lokalt tilbud om rådgivning og tvisteløsning opprettholdes. Når forbrukerne henvender seg til Forbrukerrådet i denne typen saker skyldes dette at forbrukerne ikke når frem overfor leverandøren. At Forbrukerrådet er representert lokalt fører utvilsomt til at tilbudssiden innretter seg annerledes, sammenlignet med et marked der forbrukerne ikke har reelle klagemuligheter. Utvalget vil derfor understreke betydningen av det lokale engasjement som virksomheten på kontorene gir grunnlag for.

Utvalget mener at betydelig statlig støtte til organisasjonens virksomhet vil være avgjørende for å opprettholde dagens aktivitet. Dette gjelder både i omfang og utforming. Skulle de statlige overføringene bli redusert, er det en fare for at organisasjonen vil komme til å fokusere mindre på aktiviteter som ikke er inntektsbringende, men som er viktige for partene.

Utvalget, med unntak av medlemmene Kristin Clemet og Arnulf Ingebrigtsen, foreslår at Forbrukerrådet organiseres som forvaltningsorgan med frittstående stilling. Clemets og Ingebrigtsens synspunkter gjengis som egne særuttalelser i *"Utvalgets forslag"* i kapittel 10.

Utvalget vil, med unntak av medlemmet Stein Reegård, gå inn for at Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) omdannes til stiftelse. Reegårds synspunkter finnes i *"SIFO"* i kapittel 10.3.

Stiftelsesformen er en vanlig organisasjonsform blant forskningsinstitutter. Den vil gi instituttet rammevilkår som i større grad er i samsvar med rammebetingelsene til andre forskningsinstitutter. Instituttets grunnbevilgning bør, som hittil, gå gjennom Barne- og familiedepartementet. Slik tilfellet er for resten av forbrukssektoren, bør også SIFOs virksomhet baseres på en høy offentlig finansieringsandel.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå nye organisasjonsløsninger for det øvrige forbrukerapparat.

## 2.2 KORT OM DE ØVRIGE KAPITLENE

### 2.2.1 Utviklingstrekk med konsekvenser for forbrukerne (*"Utviklingstrekk med konsekvenser for forbrukerne"* i kap. 3)

Forbrukernes situasjon påvirkes av viktige utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt. Internasjonalisering av vare- og tjenestemarkedene, deregulering og konkurranse, raske teknologiske endringer og nye markedsføringsformer stiller nye krav. I større grad enn tidligere må forbrukeren velge og velge bort varer og tjenester som er tilgjengelige, markedsføres aggressivt og er innenfor økonomisk rekkevidde.

Samtidig har samfunnsutviklingen bidratt til å endre forbrukernes holdninger og muligheter for å møte de utfordringene de står overfor som kjøpere av varer og tjenester. Viktige utviklingstrekk her er høyere utdanningsnivå, økt miljøbevissthet, økt forbrukerbevissthet og mindre stabile gruppetilhørigheter og holdninger.

Forbrukere som er godt orientert om kvalitet og pris på det som tilbys vil kunne utnytte mangfoldet av varer og tjenester. Motsatt risikerer forbrukere som har lite informasjon å gjøre dårlige kjøp. Ulikheten i informasjon og dermed i muligheter for å spille sin rolle i markedet blir en sentral utfordring for forbrukerapparatet fremover.

Forbrukerpolitikken formål er å skape balanse mellom forbruker- og næringsinteresser gjennom etablering og oppfølging av spilleregler for samhandlingen mellom partene i markedet, og gjennom å bidra til informerte og bevisste forbrukere. Innenfor rammebetingelser som blant annet påvirkes av næringspolitikken og konkurransepolitikken, blir forbrukerpolitikken rolle å sette etterspørselssiden i stand til å spille sin rolle som markedsaktør.

Denne situasjonen gjør organiseringen av dette politikkområdet viktig. Med et marked som sannsynligvis er for lite til å gi grunnlag for en profesjonell privat forbrukerbevegelse, vil offentlig finansiering etter utvalgets oppfatning fortsatt måtte være et viktig premiss for organiseringen av norsk forbrukerpolitikk.

### 2.2.2 Forbrukerapparatets organisering (*"Forbrukerapparatets organisering"* i kap. 4)

Utvalgets mandat omfatter de statlige forbrukerinstitusjoner. Disse er kort beskrevet under.

*Forbrukerrådet (FR)* er et frittstående forvaltningsorgan underlagt Barne- og familiedepartementet (BFD) med bl.a. som formål å arbeide for økt forbrukerinnflytelse.

*Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)* er tilknyttet samme departement og har samme formelle status som FR.

*Forbrukerombudet (FO)*, *Markedsrådet (MR)* og *Forbrukertvistutvalget (FTU)* er opprettet ved egne lover og organisert som forvaltningsorganer. FO har som formål å føre tilsyn med markedsføringsloven, mens MR og FTU er domstollignende organer. MR og FTU har et visst teknisk samarbeid med Forbrukerrådet.

*Stiftelsen Miljømerking Norge* er en egen juridisk enhet med ansvar for å fremme miljømerking av mindre miljøfarlige produkter. Produkt- og Elektrisitetstilsynet forvalter deler av lov om produktkontroll.

### 2.2.3 Forbrukerapparatet i andre land ("*Forbrukerapparatet i andre land*" i kap. 5)

Forbrukerapparatet i *Danmark* har den statlige *Forbrugerstyrelsen* (organisert tilsvarende norsk direktorat), den private medlemsorganisasjonen *Forbrugerrådet* og den selveiende institusjonen *Dansk Varefakta Nævn* som viktigste organer.

I *Sverige* er *Konsumentverket* den sentrale forvaltningsmyndigheten for konsumentspørsmål. Konsumentverkets hovedmål er å støtte husholdningene i deres anstrengelser for å utnytte sine ressurser og å styrke forbrukernes stilling i markedet. *Almenna reklamasjonsnemnden* er en upartisk statlig instans for løsning av tvister mellom forbruker og næringsdrivende. *Sveriges Konsumentråd*, som er en paraplyorganisasjon for flere riksdekkende organisasjoner, er innrettet på opinionsdannelse, informasjon og påvirkning av myndigheter og næringsliv. I tillegg driver de fleste *kommuner* forbrukerpolitisk virksomhet.

Det offentlige engasjementet i forbrukerpolitikken i *Nederland* er begrenset fordi det er en oppfatning at lovverket i seg selv sammen med deregulering og økt konkurranse er god forbrukerpolitikk. De viktigste private forbrukerorganisasjonen er medlemsorganisasjonen *Consumentenbond*, med hovedvekt på informasjon, og forskningsinstituttet *SWOKA*, som driver forbrukerforskning.

### 2.2.4 Forbrukerpolitikken - roller og aktører ("*Forbrukerpolitikken - roller og aktører*" i kap. 6)

Forbrukerpolitikken kan ses på som et forsøk på å organisere et korrektiv til andre interesser som hevder seg i samfunnet via markeder, offentlig politikk og samfunnsforvaltning. Institusjoner er etablert for å samle opp en del funksjoner og supplere der annen politikk og forvaltning ikke i tilstrekkelig grad dekker hensynet til forbrukerne. Enkelte av institusjonene er tildelt flere roller, med tilhørende muligheter for rollekonflikter.

*Forbrukerrådet* har en tredelt rolle; interesseorganisasjon for forbrukerne, informatør/veileder og tvisteløser i forbrukersaker. Mulige rollekonflikter for Forbrukerrådet er knyttet til rollen som interesseorgan kombinert med den administrative tilknytningen til staten som også er tjenesteyter og samfunnsstyrer og til kombinasjonen av rollene som interesseorgan og mekler/saksforbereder i tvistesaker.

*SIFO* har som mål å styrke forbrukernes situasjon i markedet, forbedre myndighetenes beslutningsgrunnlag om viktige forbruksspørsmål og medvirke til forbedring av produkter og tjenester. Mulige rollekonflikter for SIFO er knyttet til rollen som faglig uavhengig organ kombinert med de tette koplingene til Forbrukerrådet og Forbrukerombudet, og til kommersialisering av produkter.

FTU har som mål å gi forbrukerne et hurtig og rimelig tvisteløsningssystem. De senere årene har saksbehandlingstiden vært uakseptabelt lang. Saksbehandlingstiden bør kortes vesentlig ned dersom FTU skal være et effektivt supplement til bransjenemnder og domstolsapparat.

### 2.2.5 Kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet ("*Kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet*" i kap. 7)

Forbrukernes situasjon er resultatet av et samspill mellom myndighetene, tilbyderne og forbrukerne. Med bakgrunn i disse aktørenes interesser og forventninger er følgende kriterier utledet for organiseringen av forbrukerapparatet:

- politisk og næringsmessig uavhengig interesseorgan - ett eller flere organer som kan hevde forbrukernes interesser overfor privat og offentlig virksomhet
- nøytral og uhildet informasjon
- uhildethet i tvistebehandlingen
- ryddighet i roller
- interesseorgan med slagkraft
- ressursforbruk.

### 2.2.6 Aktuelle tilknytningsformer ("*Aktuelle tilknytningsformer*" i kap. 8)

For *statlig virksomhet* er det to hovedtilknytningsformer med underliggende varianter; forvaltningsorganer og statseide selskaper. I tillegg kommer såkalte stiftelseslignende og kollegiale organer.

*Forvaltningsorganene* er ikke egne juridiske enheter, men en del av staten som juridisk person. Forvaltningsorganene kan ikke disponere statens midler uten at det foreligger bevilgningsvedtak i Stortinget. Forvaltningsorganer brukes normalt når statens styringsbehov er størst. Det skilles mellom ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med frittstående stilling (også kalt forvaltningsorganer med særskilte fullmakter) og forvaltningsbedrifter.

*Statlige selskaper* kan deles inn i tre grupper; statsaksjeselskaper, statsforetak og statsselskaper med hjemmel i særlov. Statlige selskaper er eid av staten, men er selvstendige juridiske personer med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi.

De mest aktuelle organisasjonsformene *utenfor staten* som juridisk person er stiftelser og medlemsorganisasjoner.

*Stiftelsen* er en selveiende og selvstendig enhet. Den er ikke en del av staten i rettslig forstand, og den har ikke private eiere. Stiftelsen er et eget rettssubjekt.

*Medlemsskapsforening* er også en egen juridisk person. Medlemsskapsforeningene styres av medlemmene gjennom medlemsmøtet og styret, men medlemmene har ikke eiendomsrett til formuen. Formålet med en forening er normalt ikke å tjene penger, men å fremme andre, typisk ideelle, almennyttige verdier.

Valg av tilknytningsform må ta utgangspunkt i hvilke oppgaver virksomheten skal løse. Hvilken tilknytningsform som er egnet avhenger av i hvilken grad enheten primært har ansvar for myndighetsutøvelse, tjeneste- og vareproduksjon eller kultur- og verdiformidling.

### 2.2.7 Aktuelle organisasjonsmodeller ("*Alternative organisasjonsløsninger*" i kap. 9)

I utgangspunktet vil en rekke organisasjonsløsninger være aktuelle for det fremtidige forbrukerapparatet, med varierende tilknytningsformer for de ulike institusjo-



nene. Utvalget har konsentrert sin vurdering om to prinsipielt ulike modeller for den fremtidige organisering av forbrukerapparatet:

- *Uavhengighetsmodellen*, som så langt som mandat og lovverk tillater, gjør institusjonene til uavhengige organer.
- *Direktoratsmodellen*, hvor store deler av forbrukerapparatet trekkes nærmere departementet og organiseres i et eget direktorat.

Felles for begge modellene er at Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet beholder sin nåværende organisering. Begge disse organene er opprettet og tillagt myndighet av Stortinget gjennom lov, slik at endringsmulighetene begrenses. Ulikheten mellom modellene er dermed knyttet til tilknytningsformen for Forbrukerrådet, SIFO, Forbrukerombudet, Forbrukertvistutvalgets sekretariat, Produkt- og Elektrisitetstilsynet og Stiftelsen Miljømerking.

Modellene er drøftet i "*Alternative organisasjonsløsninger*" i kapittel 9, i forhold til kriteriene i "*Kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet*" i kapittel 7.

## KAPITTEL 3

**Utviklingstrekk med konsekvenser for forbrukerne****3.1 INTERNASJONALISERING****3.1.1 Økt internasjonal handel**

Økt handel over landegrensene har preget utviklingen i den vestlige del av verden i flere tiår. Utviklingen mot økt internasjonal arbeidsdeling ventes å skyte ytterligere fart i årene fremover, med World Trade Organisation (WTO), regionale handelsorganisasjoner og næringslivet selv som drivkrefter.

I regi av WTO (tidligere GATT) liberaliseres verdenshandelen på global basis. GATT har i etterkrigstiden bidratt til økt internasjonal handel med industrivarer, uavhengig av regionale handelsblokker. I den nye GATT-avtalen, som ble ferdigforhandlet i 1994, inkluderes også handel med tjenester og landbruksvarer. Kvoter og andre kvantitative handelshindringer på landbruksvarer skal i henhold til denne avtalen erstattes med toll innenfor definerte maksimalsatser.

Parallellt med lavere handelsbarrierer globalt, legges forholdene til rette for tettere økonomisk integrasjon innenfor regionale handelsblokker som EU/EØS, NAFTA og ASEAN. Innenfor disse blokkene suppleres reduserte tollbarrierer og eliminasjon av kvantitative handelshindringer med reduksjon av fysiske handelshindringer og aktiv tilretteleggelse for økt handel gjennom felles standarder og regelverk på en rekke områder.

For forbrukerne innebærer denne utviklingen isolert sett økt valgfrihet. For stadig færre produkter og tjenester er forbrukerne henvist til å bruke nasjonale leverandører. Dette vil normalt bidra til lavere priser og større variasjon i vare- og tjenestetilbudet.

**3.1.2 Konsentrasjon i næringslivet**

Næringslivet tilpasser seg og påskynder den økonomiske integrasjonen gjennom økt satsing på eksport, etablering av produksjonsanlegg i andre land og oppkjøp, fusjoner og allianser på tvers av landegrensene. Mens økt internasjonal handel gir forbrukerne tilgang til flere leverandører, gir lavere og færre handelsbarrierer den enkelte bedrift tilgang til større markeder.

Tilgang til større markeder gir rom for utnyttelse av stordriftsfordeler i mange bransjer. Samtidig forsøker bedriftene å skaffe seg markedsmakt. I slike bransjer går utviklingen mot større enheter.

Konsentrasjoner som er en trussel mot konkurransen i enkeltmarkeder søkes motvirket blant annet gjennom offentlig kontroll av oppkjøp og fusjoner over definerte beløpsgrenser.

Økt konsentrasjon i næringslivet vil isolert sett bidra til å redusere konkurransen og det økte mangfoldet i tilbudet som i første omgang følger av økt internasjonal handel. Nettoeffekten for forbrukerne vil imidlertid i de fleste bransjer forventes å bli økt mangfold og lavere priser.

**3.1.3 Mindre variasjoner mellom land**

Tilpasninger av standarder og offentlig regelverk mellom ulike land er bærebjelker for EUs indre marked og EØS-avtalen. Dette reflekteres for det første gjennom for-

melle standarder og direktiver. Dernest vil næringslivets behov for internasjonalt konkurransedyktige rammebetingelser øke, og handlingsrommet for å ha regelverk, skatter, avgifter og andre forhold som avviker fra andre europeiske land reduseres tilsvarende.

Den tettere økonomiske integrasjonen vil dermed i varierende grad påvirke alle deler av politikken som har betydning for konkurransen i norske vare- og tjenestemarkeder eller for næringslivets konkurranseevne. Dette gjelder blant annet forbrukerpolitikken.

## 3.2 DEREGULERING OG KONKURRANSE

### 3.2.1 Fra regulering til marked

Enkelte sektorer i samfunnet har tradisjonelt vært regulert gjennom politisk styrte priser, etableringskontroll, konsesjoner eller offentlig eierskap til monopolbedrifter. Årsakene til reguleringene varierer; fra å sikre forbrukere og næringsliv i alle deler av landet lik tilgang på prioriterte goder (post, tele, kraft, transport) til beskyttelse mot overforbruk (alkohol).

Tendensen de siste par tiårene har vært en vridning fra reguleringer mot økt bruk av markedsmekanismen også på sektorer der den tidligere helt eller delvis har vært satt ut av spill. Internasjonalt skjøt denne utviklingen fart i USA og Storbritannia tidlig på 1980-tallet. Disse landene er fortsatt de som har gått lengst i retning deregulering og bruk av markedsmekanismen. Avvikling av reguleringer og åpning for konkurranse er imidlertid en fellesnevner for utviklingen i størstedelen av den vestlige verden de siste årene. Utviklingen understøttes av den tettere økonomiske integrasjonen over landegrensene.

I Norge har reguleringer blitt nedbygget eller avviklet på en rekke sektorer; bl.a:

- finansielle tjenester
- energi
- tele
- post
- transport.

*Finansmarkedet* var tidligere regulert blant annet gjennom politisk fastsettelse av rentenivå, styring av utlånsvolumet og begrensninger i muligheter for innførsel og utførsel av valuta. Disse reguleringene ble i hovedsak fjernet på 1980-tallet. Rentenivå og utlånsvolum bestemmes nå av tilbud og etterspørsel i markedet, og nordmenn har anledning til å plassere sparepengene i utlandet. Samtidig er det færre etableringshindringer i finansmarkedet, blant annet knyttet til bankers mulighet for å drive forsikringsvirksomhet og vice versa.

Markedet for *elektrisk energi* var tidligere styrt gjennom omsetningsmonopoler for kommunale og fylkeskommunale energiverk, politisk styrte priser og statlig eierskap til den dominerende aktøren på produksjon og overføring av transport. Etter innføringen av lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi (energiloven) i 1991 er rammevilkårene vesentlig endret. Forbrukerne kan nå fritt velge leverandør av strøm, og prisene dannes i markedet. Fra og med 1995 er det satt et tak på gebyret ved skifte av leverandør, slik at valgfriheten blir reell også for husholdninger.

På *telesektoren* ble markedet for bedriftsinterne nett og terminaler åpnet på 1980-tallet. I dag er det i tillegg konkurranse på verdiøkende tjenester, mobiltelefoni, dataoverføringstjenester og videresalg av kapasitet i leide samband. Telenors monopol er nå begrenset til taletelefoni. Fra 1.1.98 vil det i henhold til foreslåtte EU-direktiver bli konkurranse også på dette området.

Innen *post* har Postverket fortsatt monopol på postombæring i lukket konvolutt. I praksis møter denne delen av Postverkets virksomhet økende konkurranse fra andre overføringsformer som telefaks og elektronisk post. Pakkemarkedet er åpent for konkurranse.

På *transportmarkedet* har konkurransen tidligere først og fremst bestått i konkurranse mellom transportmidler. Utviklingen går nå i retning av større konkurranse også blant transportører med samme transportmiddel. Med unntak av kortbanerutene er det nå åpnet for konkurranse i luftfarten. På jernbanen åpnes det for konkurranse på sporet, foreløpig begrenset til internasjonal transport og kombitransport. Godstransport på vei vil bli åpnet for full internasjonal konkurranse fra 1.1.98, mens buss- og ferjeruter allerede i dag legges ut på anbud.

Tankegangen bak disse endringene er at forbrukernes tilgang på varer og tjenester av god kvalitet til rimelig pris skal sikres gjennom konkurranse og markedstilpasning i stedet for direkte offentlig styring. Myndighetenes bidrag til sikring av forbrukernes interesser på disse områdene består i større grad av etablering av rammebetingelser og overvåking av at konkurransen fungerer. En viktig forbrukerpolitisk oppgave blir derfor å utforme rammebetingelser slik at alle forbrukere får tilgang til grunnleggende tjenester.

### 3.2.2 Endret offentlig eierengasjement

Parallelt med deregulering og åpning av konkurranse har staten og i noen grad kommunene endret tilknytningsformen for noen typer offentlige virksomheter. I første rekke gjelder dette virksomheter på områder med innslag av konkurranse.

For statlige virksomheter gir dette seg utslag i omdanning av etater eller forvaltningsbedrifter til statlige aksjeselskaper og statsforetak. Felles for disse tilknytningsformene er at staten fraskriver seg retten til direkte inngrep i den løpende virksomheten, og begrenser styringen til vedtak i generalforsamlingen. Statsforetak skiller seg fra statlig aksjeselskap ved at staten garanterer for selskapets forpliktelser.

Eksempler på omdannelser av statlige virksomheter de senere årene er etableringen av Telenor som aksjeselskap, delingen av Statkraft i statsforetakene Statkraft SF og Statnett SF og opprettelsen av Statskog SF. Postverket og NSB er beholdt som forvaltningsbedrifter.

Innenfor kommunene er kommunale bedrifter, interkommunale bedrifter og kommunalt eide aksjeselskaper blitt mer vanlige tilknytningsformer. Også her er kjennetegnet mer selvstendighet for virksomheten og færre direkte politiske inngrep. Omdanning til aksjeselskaper har i første rekke skjedd på energisektoren. På tunge kommunale sektorer som helse, sosial og skole er tilknytningsformene ikke endret.

For forbrukerne innebærer endringene i tilknytningsform for offentlige virksomheter at mulighetene for å ivareta konkrete mål via politisk inngripen blir mindre. Intensjonen med endringene er at virksomhetene skal bli mer markedstilpassede og kostnadseffektive, og at dette vil sikre forbrukerne bedre og billigere produkter og tjenester enn ved tettere tilknytningsformer.

Den direkte politiske styringen reduseres ytterligere dersom selskapene helt eller delvis selges til private interesser. Privatisering i form av salg av statlige selskaper er gjennomført i stor skala blant annet i Storbritannia, men har ikke hatt gjennomslag i Norge.

Derimot har det foregått en betydelig privatisering gjennom offentlige kjøp av private produkter og tjenester, eksempelvis innen kommunal renovasjon. En betydelig andel av offentlig forbruk og investering produseres av privat sektor. På

enkelte områder reflekterer dette en gradvis endring av det offentliges rolle fra produsent til *bestiller* på vegne av forbrukerne.

### 3.3 RASKERE TEKNOLOGISKE ENDRINGER

Endringer i markedsforhold og rammebetingelser har blant annet sammenheng med teknologiske endringer. Et eksempel på dette er utviklingen i teleteknologien, som i praksis har umuliggjort en videreføring av et offentlig monopol på de fleste tele-tjenestene.

De siste par tiårene har i første rekke utviklingen av tele- og datateknologien bidratt til at de teknologiske endringene skjer raskere og berører flere områder enn tidligere.

Den mest åpenbare effekten for forbrukerne er tilgang på nye produkter og tjenester. Typiske eksempler fra det siste tiåret er videospillere, bærbare datamaskiner og mobiltelefoner. Ny teknologi bidrar også til betydelige prisreduksjoner på en rekke produkter, igjen med elektroniske produkter som de mest nærliggende eksemplene.

Samtidig letter ny informasjonsteknologi tilgangen på informasjon om vare- og tjenestetilbudet. Ny teknologi bidrar dermed både til flere, billigere og lettere tilgjengelige varer og tjenester.

Ved siden av slike direkte virkninger, påvirkes forbrukerne gjennom teknologiens effekt på deres egen økonomi. På den ene siden bidrar ny teknologi generelt til høyere lønnsnivå i bedriftene og økte inntekter for forbrukerne. For enkeltgrupper kan imidlertid bestemte teknologiske endringer rive bort inntektsgrunnlaget og gi dem en dramatisk svekket økonomisk situasjon.

Raske teknologiske endringer, kombinert med en mer åpen internasjonal økonomi, bidrar generelt til raskere skiftninger i forbrukernes økonomi. Risikoen for å bli utkonkurrert som arbeidstaker som følge av ny teknologi eller billigere utenlandske leverandører øker. Særlig gjelder dette arbeidstakere med standardiserte arbeidsoppgaver som kan mekaniseres eller utføres av arbeidstakere fra land med et vesentlig lavere lønnsnivå for denne typen arbeidskraft. Større usikkerhet og økte inntektsforskjeller kan derfor bli en konsekvens av utviklingen.

### 3.4 NYE MARKEDSFØRINGSFORMER

I samspill med utvikling av ny teknologi og nedbygging av reguleringer endres markedsføringsformene. Sentrale stikkord for utviklingen i markedsføringsformer er:

- nye medier
- direkte markedsføring
- lojalitetsrabatter.

#### 3.4.1 Nye medier

Åpningen for reklamefinansierte kanaler har gjort *TV* til et stadig viktigere markedsføringsmedium, på bekostning av ukes- og dagspressen.

Fjernsynet påvirker også i økende grad forbrukerne gjennom det redaksjonelle stoffet. Dels har *TV* generelt fått en større plass i folks hverdag, og dels er det et større tilbud av forbrukerstoff på fjernsynsmenyen.

*Tekst-TV* og *radio* benyttes i økende grad som annonsemedier og markedsplasser. Disse mediene benyttes både til massekommuniserende reklame og til mer individrettet salg av forbruksartikler. Eiendomsmegling og arbeidsformidling er eksempler på aktiviteter som benytter tekst-TV i økende grad.

*Telefon* har fått økt betydning som salgskanal, som ledd i utviklingen mot mer bruk av direkte markedsføring. *Telefax* og *datanettverk* har til nå hatt begrenset betydning som markedsføringskanaler i Norge. Med økt spredning av PC-er og tilknytning til elektroniske nettverk (Internet m.v.) ventes markedsføring via datanettverk å få økende betydning i årene fremover.

### 3.4.2 Direkte markedsføring

Tradisjonell markedsføring foregår gjerne i tre hovedfaser; reklame, salg fremmende tiltak og salg. Produktet gjøres kjent gjennom reklame i presse, på fjernsyn eller via andre medier. Forbrukerne ansføres til kjøp gjennom demonstrasjoner, vareprøver, rabatttilbud og andre salg fremmende tiltak. Salget til den enkelte forbruker gjennomføres etter at reklame og salg fremmende tiltak har beredd grunnen.

De senere årene har en større del av salget foregått direkte uten å gå veien om reklame og salg fremmende tiltak. Katalogmarkedsføring, kupongsalg og post-adressert direkte reklame er eksempler på såkalt direkte markedsføring, der en kjøp-/salg situasjon etableres direkte uten forutgående kommunikasjon. Kjøpet forenkles ved at kunden kan nøye seg med å fylle ut en kupong, få varen tilsendt i posten og betale via giro eller oppkrav.

Den teknologiske utviklingen øker effektiviteten i direkte markedsføring ytterligere. Bestilling kan gjøres gjennom telefon (gjerne grønn linje) og telefax, og kunden kan be om belastning på kredittkortnummer. Andre former for direkte markedsføring som ventes å få økt betydning i årene fremover er direkte respons, markedsføring via radio og TV.

Samtidig som direkte markedsføring benytter ny teknologi for å komme i kontakt med forbrukerne, har datateknologien også lagt grunnlaget for systematisering av informasjonen om kunder og kundegrupper. En slik systematisering av kundedata er en forutsetning for en gjennomført målretting av den direkte markedsføringen. Verktøyet her er *databasesystemer* med data om individuelle kunder, kundeemner og potensielle kundekontakter, lagret på en slik måte at de er tilgjengelige og aktiviserbare for markedsføringsformål.

### 3.4.3 Lojalitetsfremmende tiltak

Som også omtalt under pkt. 3.6.4, er dagens forbrukere mindre trofaste mot merker og leverandører. Leverandørene kan ikke påregne at kjøperne av deres produkter fortsetter å være kunder av gammel vane.

For å styrke kundelojaliteten er det lansert en rekke tiltak. Bonuspoeng er en variant som blant annet har vært mye benyttet ved flyreiser. Rabattkort er en annen form for lojalitetsrabatt, som eksempelvis benyttes av oljeselskaper overfor kunder på bensinstasjonene. Klubber, med medlemskapsfordeler som gjerne spenner over et videre produktspekter, er også en form for lojalitetsfremmende tiltak som får økt utbredelse. Typiske eksempler her er bokklubber og kredittkort.

### 3.4.4 Sterkere påvirkning

For forbrukerne betyr disse endringene at de mottar sterkere og mer direkte påvirkning for å kjøpe varer og tjenester. Mens markedsføringen tidligere hadde hovedtyngden på upersonlig, trykt kommunikasjon, møter forbrukerne nå markedsføringen i økende grad gjennom direkte personlig kontakt og gjennom medier med sterkere effekter.

Samtidig øker totaliteten av markedsføring. Fremveksten av de nye markedsføringsformene motsvares bare delvis av en nedbygging av de tradisjonelle. Ved siden av at virkemidlene blir sterkere, møter dermed forbrukerne også en sterkt økende mengde av informasjon om, og tilbud om kjøp av et voksende utvalg varer og tjenester.

### **3.5 ENDREDE KRAV TIL FORBRUKERNE**

#### **3.5.1 Økte informasjonskrav**

Avvikling av reguleringer, utvidet bruk av markedsmekanismen, raske teknologiske endringer og nye markedsføringsformer gir store endringer i forbrukernes hverdag. I større grad enn tidligere må forbrukeren velge og velge bort varer og tjenester som er tilgjengelige, markedsføres aggressivt og er innenfor økonomisk rekkevidde.

Først og fremst vil denne utviklingen stille økte krav til forbrukernes oversikt over vare- og tjenestetilbudet. Antall produkter og tjenester øker, og det samme gjør tilgangen på varianter og merker. Produkter blir raskere foreldet. I større grad enn tidligere må forbrukerne velge mellom produkter med ulik kvalitet, pris og funksjoner. Produkter og tjenester tilbys av stadig skiftende leverandører, og bransjeskiller endres.

Forbrukere som er godt orientert om kvalitet og pris på det som tilbys vil kunne utnytte dette mangfoldet. Motsatt risikerer forbrukere som har lite informasjon å gjøre dårlige eller unødvendige kjøp. Forskjellene mellom godt og dårlig informerte forbrukere kan bli større.

#### **3.5.2 Valg i markedet viktigere**

Forbrukerens valg i markedet påvirker større deler av deres hverdag, ettersom færre vare- og tjenestetilbud er regulert. Forbrukere som ønsker lavere strømpris må søke å oppnå dette gjennom å utnytte mulighetene i markedet, mens de tidligere måtte søke å påvirke strømprisene via sine politikere. Låntakere som ønsker lavere rente tenker ikke lenger på å stemme på et politisk parti som har lavere rente på sitt program, men undersøker rentetilbud fra ulike finansinstitusjoner. Forbrukernes valg i markedet påvirker derfor deres velferd over et bredere spekter enn tidligere.

I forlengelsen av dette ligger også større ansvar for egne valg. Med større mangfold og færre reguleringer øker også muligheten for å handle feil eller over evne. Mens kredittreguleringene tidligere i noen grad «beskyttet» forbrukerne mot å låne over evne, må de nå i større grad (med bistand fra långiverne) vurdere egen evne til å betjene gjelden de pådrar seg. Kravene til oversikt over og ansvar for egen økonomi vil dermed øke.

### **3.6 ENDREDE HOLDNINGER**

De forbrukerne som skal møte det økte vare- og tjenestetilbudet og den intensiverte markedsføringen er heller ikke statiske. Samfunnsutviklingen har bidratt til å endre forbrukernes holdninger og muligheter for å møte de utfordringene de møter som kjøpere av varer og tjenester. Viktige utviklingstrekk i denne sammenheng er:

- høyere utdanningsnivå
- økt miljøbevissthet
- økt forbrukerbevisst
- mindre stabile gruppetilhørigheter og holdninger.

### 3.6.1 Høyere utdanningsnivå

Utdanningsnivået i befolkningen har økt dramatisk de siste tiårene. Mens mindre enn 7 % hadde universitets- eller høyskoleutdanning og i underkant av 24 % hadde fullført videregående skole i 1970, var andelene i 1993 henholdsvis ca. 18 og 43 %. Særlig har utdanningsnivået blant kvinner økt i denne perioden. I dag er flertallet av studenter som starter på universitets- og høyskoleutdanninger kvinner.

Isolert sett må et høyere utdanningsnivå forventes å bidra til en mer bevisst holdning til eget forbruk. Et høyere utdanningsnivå bør, alt annet like, styrke forbrukernes kontroll over egen økonomi og betalingsevne. Et økt kunnskapsnivå bidrar til å gi forbrukerne en mer kritisk holdning til budskapet i reklame og markedsføring. Den økte miljø- og forbrukerbevisstheten, som omtales nærmere nedenfor, har også i noen grad sammenheng med hevingen av utdanningsnivået.

### 3.6.2 Økt miljøbevissthet

I annen halvdel av 1960-tallet ble oppmerksomheten for første gang rettet mot de negative miljøvirkningene av den sterke veksten i forbruk og produksjon. I Norge ga dette tidlig på 1970-tallet støtet til fremveksten av frivillige miljøorganisasjoner, en offentlig miljøadministrasjon og reguleringer med sikte på beskyttelse av miljøet.

Blant forbrukere flest var imidlertid oppmerksomheten mot miljø og sammenhengen mellom miljø og forbruk liten, engasjementet var i hovedsak begrenset til mindre grupper. I annen halvdel av 1970-tallet og første del av 1980-tallet var det generelt liten oppmerksomhet omkring miljøspørsmål.

Omslaget kom midt på 1980-tallet, med Tsjernobyl-ulykken som en viktig katalysator. Fokus ble i økende grad rettet mot globale og potensielt katastrofale miljøproblemer som drivhuseffekten og reduksjonen i ozonlaget, som til da primært hadde engasjert forskere og andre spesielt interesserte. Algeinvasjonen i 1989 og en serie med milde vintre og ekstreme værforhold har bidratt til å opprettholde oppmerksomheten om miljøproblemene, selv om styrken i engasjementet og prioriteringen i forhold til andre problemer svinger.

Den økte miljøbevisstheten blant forbrukerne reflekteres i reklame og markedsføring. Miljøvennlighet brukes nå som salgsargument for et bredt spekter av produkter. Særlig brukes miljøargumenter i salg av tradisjonelt miljøskadelige produkter, med biler som et nærliggende eksempel. Omgangen med begrepet miljøvennlig har naturlig nok vært relativt lempelig fra mange produsenters side. For å avhjelpe dette er det etablert en autorisasjonsordning for bruk av et såkalt svanemerke til markering av produktenes miljøvennlighet (jf. *"Forbrukerapparatets organisering"* i kap. 4).

Forbrukernes miljøbevissthet påvirker både utformingen og markedsføringen av produkter. I så måte er dette en illustrasjon på at forbrukerne som gruppe har markedspekt. Avgjørende for effekten på miljøet blir i hvilken grad denne markedsmakten vil bidra til utvikling av miljøvennlige produkter, eller i hvilken grad den vil avledes gjennom salg av de samme produktene i en mer miljøvennlig innpakning.

### 3.6.3 Økt forbrukerbevissthet

Et høyere utdanningsnivå, økt vekt på forbrukerstoff i media og et aktivt forbrukerapparat har bidratt til økt forbrukerbevissthet de siste par tiårene. Forbrukernes kunnskaper om sine rettigheter har økt, og respekten for produsenter og tjenesteytere er blitt mindre. Særlig tydelig er dette på tjenestesektoren, der eksempelvis



banker, stat og kommuner utsettes for hyppig kritikk fra forbrukere og forbrukerorganisasjoner. Dette reflekteres også i en sterk økning i antall klage- og tvistesaker.

Den økte forbrukerbevisstheten skjerper kravene til produsenter og tjenesteleverandører. Over tid vil økt bevissthet om egne rettigheter blant forbrukerne føre til færre mangler ved produkter og tjenester og bedre service.

#### **3.6.4 Mindre lojale forbrukere - økt mobilitet**

Tradisjonelt har forbrukerne hatt tilhørighet i sosiale, politiske og religiøse grupper, preget av homogene og stabile holdninger. Denne situasjonen har gradvis blitt endret de siste årene.

Den sosiale mobiliteten er høyere enn tidligere. Den politiske tilhørigheten er ikke i samme grad som tidligere bestemt av sosial bakgrunn, og er langt mindre stabil over tid. Dette viser seg også i sterkere svingninger i tilslutningen til ulike politiske partier. Dette er en del av en generell utvikling i retning mindre stabil lojalitet til grupper og vekslende gruppetilhørighet.

Dette gir seg også utslag i etterspørselen etter varer og tjenester. Forbrukerne er mindre lojale mot bestemte leverandører og merker. Opprettholdelse av et kundeforhold krever i større grad enn tidligere vedvarende fokus på produktutvikling, kundeservice og konkurransedyktige priser.

Mindre lojalitet gir samtidig større åpning for nye leverandører og produktvarianter. Mindre lojale forbrukere er også mer påvirkelige. Redusert merkeloyalitet er derfor med på å bidra til økt intensivitet i produktutvikling og markedsføring.

### **3.7 ØKTE MULIGHETER - STØRRE ULIKHETER?**

Økt internasjonal handel, deregulering og ny teknologi øker mangfoldet i tilbudet av produkter og tjenester. Kostnadsbesparende teknologi og høyere reallønner gjør at en økende andel av vare- og tjenestetilbudet er innenfor økonomisk rekkevidde for flere. Intensivert markedsføring og mer effektive markedsføringsmetoder gjør varene og tjenestene lettere tilgjengelige og vanskeligere å glemme.

Alt dette gir forbruksmuligheter som tidligere enten ikke eksisterte eller var forbeholdt mindre grupper. Samtidig blir det mer krevende å være forbruker. Risikoen for å bli ledet til å kjøpe over evne, kjøpe feil produkter eller betale en for høy pris enn nødvendig, er større enn tidligere.

Et høyere utdanningsnivå og økt forbrukerbevissthet bidrar til at en stor del av forbrukerne vil være rustet til å møte denne utviklingen, og høste fordeler av det økte vare- og tjenestetilbudet. For forbrukere som ikke tilegner seg tilstrekkelig informasjon om vare- og tjenestetilbudet kan imidlertid ulempene bli større enn fordelene. Ulikheten i informasjon og dermed i muligheter for å spille sin rolle i markedet, blir en sentral utfordring for forbrukerapparatet fremover.

### **3.8 PERSPEKTIVER PÅ FORBRUKERPOLITIKKEN**

Det grunnleggende element i forbrukerpolitikken er å skape balanse mellom forbrukerinteresser og næringsinteresser i offentlige og private markeder. I praksis betyr dette å styrke forbrukernes posisjon. Forbrukerfeltet spenner over hele hverdagslivet og gir dermed ikke det beste grunnlaget for organisering, som normalt tar utgangspunkt i klart definerte roller som arbeidstakerrollen, rollen som borger med et politisk syn eller rollen som miljøinteressert person. Fordi forbrukerpolitikken også dreier seg om så mange elementer i dagliglivet, vil en som forbruker alltid være amatør i forhold til de profesjonelle en møter på den andre siden av bordet.

I Norge er svært mange tjenester organisert innenfor det offentlige. En synsvinkel vil være å si at forbrukerhensyn og andre hensyn blir balansert i en offentlig prosess der alle deltar på like fot. Et annet utgangspunkt er å understreke at offentlig virksomhet er organisert ut fra tjenestesektor. I kommunen hvor det vesentlige av den offentlige tjenesteytingen foregår, er det ingen organisering hverken på administrativt eller politisk nivå som har brukerinteresser som sitt utgangspunkt.

Det er viktig at en i samfunnet har et forbrukerpolitisk engasjement. For det første er det selvsagt slik at det er i forbrukernes interesse at det er en maktbalanse mellom forbrukerinteresser og andre interesser i samfunnet, enten dette gjelder lover, kontraktsforhold eller at markedet fungerer slik teorien forutsetter. Det er også slik at staten i sin grunnleggende rolle også har interesse av fungerende markeder, balanserte og kjente spilleregler o.s.v. fordi dette gjør systemet som helhet mer styrbart. Det må både være i samfunnets og forbrukernes interesser at forbrukernes posisjon styrkes.

Den brede definisjonen av forbrukerpolitikk som ligger til grunn for utvalgets arbeid betyr at forbrukerpolitikken går på tvers av den tradisjonelle sektororienterte inndeling av de tre forvaltningsnivåene i Norge, selv om statsadministrasjonen i større grad enn de andre forvaltningsnivåene har departementer og institusjoner med ansvar for helheten.

Svært mange departementer har ansvar for deler av forbrukerpolitikken. Finansdepartementet, Landbruksdepartementet, Sosialdepartementet, Barne- og Familiedepartementet o.s.v. har ansvar for lovgivning som tildels er gitt for å ivareta forbrukerinteresser eller almeninteresser mer generelt. I tillegg til BFDs to tilsynsorganer, Forbrukerombudet og Produkt- og Elektrisitetsstilsynet, eksisterer tilsynsorganer på en lang rekke områder av stor betydning i forbrukerpolitisk sammenheng. Konkurransetilsynet, Kredittilsynet, Statens næringsmiddeltilsyn o.s.v. er eksempler på slike tilsynsorganer. For en fungerende forbrukerpolitikk er det derfor viktig at det foregår en samordning av det som skjer i hvert enkelt departement med det departement som har et overordnet ansvar for forbrukerpolitikken.

Forholdet til andre politikkområder står derfor sentralt i forbrukerpolitikken. Både konkurransepolitikken som har som siktemål å sikre effektiv ressursbruk og den politikk som går ut på å sikre mest mulig effektiv organisering av offentlig virksomhet, har klare tangeringspunkter mot forbrukerpolitikken. Også mellom næringspolitikken og forbrukerpolitikken er det klare tangeringspunkter. For det første fordi næringspolitikken gir rammebetingelser for forbrukernes motparter. For det andre fordi politikk som tar sikte på å styrke næringslivets konkurransevne, også kan bidra til å sikre forbrukerne inntekter, som jo er forutsetningen for forbruk.

Forbrukerpolitikken er et offentlig ansvar. Det er imidlertid gode grunner for at visse forbrukerinteresser og enkelte oppgaver innenfor det vi vanligvis har omtalt som forbrukerpolitikk i Norge, organiseres privat eller uavhengig av staten. Hvorvidt slike oppgaver og interesser også kan og bør finansieres privat, avhenger av en rekke forhold. Etter utvalgets oppfatning tyder visse undersøkelser og erfaringer på at det norske markedet er for lite til at det vil være mulig å etablere en profesjonell privat forbrukerbevegelse, i hvert fall på kort sikt. I overskuelig framtid vil derfor offentlig finansiering fortsatt måtte være et viktig element i norsk forbrukerpolitikk.

### 3.8.1 Nærmere om politikkområdene

Forbrukerpolitikken kan defineres som det å skape balanse mellom forbrukerinteresser og næringsinteresser gjennom:

- spilleregler for samhandlingen mellom partene i markedet i form av markedsregler med tilhørende tilsyn eller i form av kjøpsrettslige regler med klagemu-

- ligheter.
- å bidra til informerte og bevisste forbrukere.

Forbrukerpolitikken er ikke bare interessant i forbrukersammenheng. Forbrukerorganisasjoner og institusjoner som beskrevet i utvalgets utredning, er et effektivt markedskorrektiv. For det andre er det slik at forbrukerarbeidet kan ses på som en del av næringslivets og forvaltningens kvalitetssikring av egen virksomhet. Den kunnskap som samles med utgangspunkt i forbrukerarbeidet kan gi grunnlag både for produktutvikling, utvikling av servicepolitikk, politikk for kundebehandling o.s.v. i bedrifter og bransjer. Hva som faktisk skjer med produkter, hvordan de brukes, hva slags problemer som oppstår o.s.v. er viktig kunnskap for produsenter og distributører av varer og tjenester. Både forbrukerhenvendelser, forbrukerklager og markedstilsyn er derfor viktig i produktutviklings- og kvalitetssammenheng.

I tillegg er det også slik at overvåking av regelverk gjennom tilsyn og klageordninger sikrer at konkurransevilkårene i berørte bransjer i praksis er like. Hverken forbrukere, næringsliv eller myndigheter er tjent med at den som velger å ikke følge spillereglene skal få en fordel i markedet. Dette er spesielt viktig når vi fra internasjonal forskning de siste årene vet at de bedrifter og næringer som har bevisste og krevende kunder (og som er utsatt for konkurranse), er de som klarer seg best i et lengre perspektiv.

Konkurransopolitikkens hovedoppgave er å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom virksom konkurranse. Forutsetningene for denne konkurransen er i teorien beskrevet på følgende måte:

- mange og uavhengige tilbydere
- mange og uavhengige etterspørere
- alle aktører i markedet har full informasjon om pris, kvalitet o.s.v.
- det er avtalefrihet
- det må være lett å etablere nye bedrifter og bedrifter må kunne forsvinne dersom de ikke har livets rett.

Konkurransopolitikken må derfor innrettes på å oppfylle disse kravene, som tildels faller sammen med forbrukerpolitiske virkemidler. F.eks. er informasjonsregler og tiltak som kan få etterspørselsiden til å fungere bedre, viktige elementer i begge politikkområder. Det er likeledes klart at effektiv ressursbruk, d.v.s. at pengene utnyttes best mulig, også er et hovedelement i forbrukerpolitikken.

Spenningsfeltet mellom forbrukerpolitikken og konkurransepolitikken ligger i begrepet avtalefrihet eller kontraktsfrihet, og de konsekvenser dette har for maktforholdene i markedet. I et forbrukerpolitisk perspektiv er det viktig å skape balanse mellom tilbuds- og etterspørselsiden. Forbrukerombudets adgang til å gripe inn mot standardkontraktvilkår er her et viktig virkemiddel. Siktemålet er at begge sider av bordet skal kunne opptre som jevnbyrdige aktører i markedet. I et forbrukerpolitisk perspektiv er det derfor viktig at konkurransen fungerer innenfor disse rammebetingelsene. I et konkurransepolitisk perspektiv der effektiv ressursbruk er eneste siktemål, har de rettferdighetsbetraktninger som ligger bak balansenekningen i forbrukerpolitikken ingen plass. Den løsning markedet gir vil alltid være god så lenge de forutsetningene som er nevnt ovenfor er tilstede. I et slikt perspektiv blir spenningsfeltet mellom forbrukerpolitikken og konkurransepolitikken et viktig element i offentlig politikk.

Formålet med næringspolitikken kan beskrives som følger:

- sikre næringslivet gode vilkår i konkurranse med andre lands næringsliv.
- sikre like rammebetingelser for bedrifter som konkurrerer i samme marked.

Det første hensynet som her er nevnt er viktig for forbrukerne fordi det er med å avgjøre hvilket inntekspotensiale norske forbrukere har. Også sett med forbrukerøyne er like rammebetingelser for bedrifter som konkurrerer i samme marked viktig. Som nevnt ovenfor er det av stor betydning at den som velger å følge samfunnets spilleregler skal komme styrket ut i konkurransen. Den mest grunnleggende motsetning mellom næringspolitikken og forbrukerpolitikken ligger i næringspolitikkenes mål om å skape best mulig vilkår for bedriftene og forbrukerpolitikkenes mål om å styrke forbrukernes posisjon i markedet på bekostning av de andre aktørene.

Med økende internasjonal konkurranse blir det et spørsmål om hvilket forbrukerpolitisk regelverk som skal være en del av de rammebetingelser norske bedrifter står overfor og hvordan regelverk på forbrukerområdet og sterke og bevisste forbrukere kan bli et viktig virkemiddel i internasjonal konkurranse. Det blir likeledes viktig å se næringspolitikken og forbrukerpolitikken i forhold til konkurransepolitikken, slik at de forbrukerpolitiske reglene blir et viktig element i arbeidet med å sette etterspørselssiden i stand til å spille sin rolle som markedsaktør.

## KAPITTEL 4

**Forbrukerapparatets organisering****4.1 ORGANISERINGEN AV FORBRUKERAPPARATET**

Utvalgets mandat omfatter en vurdering av nåværende organisering og tilknytning av forbrukerorganene:

- Statens institutt for forbruksforskning
- Forbrukerrådet
- Forbrukerombudet
- Markedsrådet
- Forbrukertvistutvalget
- Stiftelsen Miljømerking
- Produkt- og Elektrisitetstilsynet (tidligere Etat for forbrukersikkerhet).

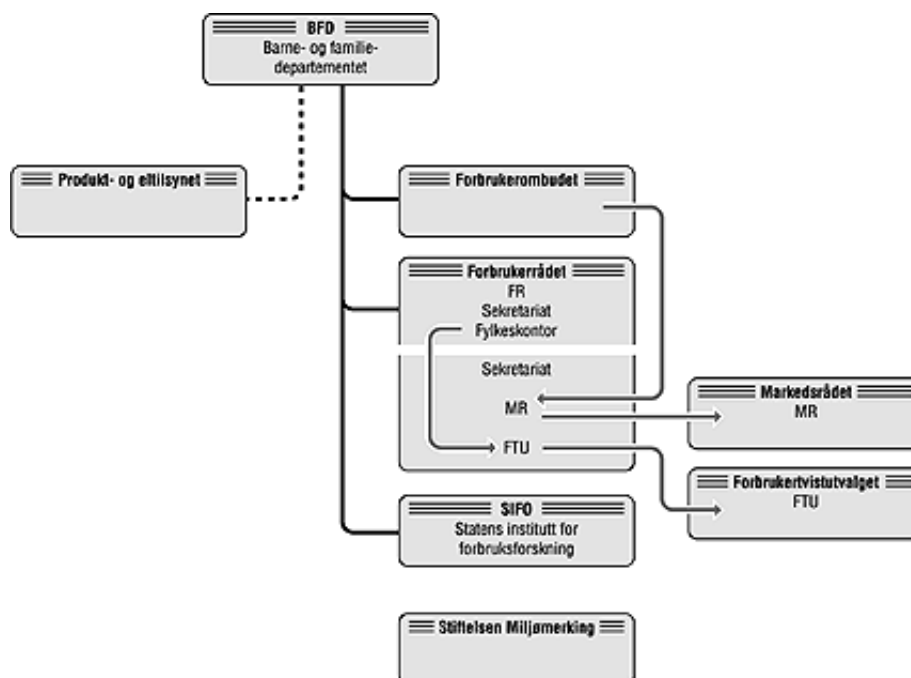
I dette kapittel er det redegjort nærmere for formål, tilknytningsform, intern organisering, finansiering og arbeidsform for de sju institusjonene. Beskrivelsen er foretatt av institusjonene selv etter en på forhånd oppsatt mal.

Før vi presenterer de ulike institusjoner, vil vi i figuren under vise de formelle tilknytningslinjene mellom institusjonene og mellom institusjonene og departementet.

*Forbrukerrådet (FR)* er et frittstående forvaltningsorgan underlagt *Barne- og familiedepartementet (BFD)* med bl. a. som formål og arbeide for økt forbrukerinnflytelse.

*Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)* er tilknyttet samme departement og med samme formelle status som Forbrukerrådet.

*Forbrukerombudet (FO)* er et forvaltningsorgan, men er i motsetning til Forbrukerrådet og SIFO opprettet ved egen lov (markedsføringsloven). Forbrukerombudet har som formål å føre tilsyn med markedsføringsloven.



Figur 4.1 Dagens organisering

Markedsrådet (MR) og Forbrukertvistutvalget (FTU) er domstollignende forvaltningsorganer og opprettet ved egne lover (markedsføringsloven og forbrukertvistloven). For disse domstolene er *uavhengighet* en viktig forutsetning for at de skal kunne ivareta sine oppgaver i samsvar med de grunnleggende forutsetninger.

Både Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget har et visst teknisk samarbeid med Forbrukerrådet. Forbrukertvistutvalgets sekretariat er samlokalisert med Forbrukerrådet og forbereder saker for utvalget. Samme sekretariat utfører også visse administrative funksjoner for Markedsrådet.

*Stiftelsen Miljømerking* er en egen juridisk enhet som har til formål å redusere miljøbelastningen av forbrukerprodukter ved å fremme miljømerking av mindre miljøfarlige produkter.

*Produkt- og Elektrisitetstilsynet* forvalter deler av lov om produktkontroll. Tilsynsoppgavene m.h.t. forbrukersikkerhet er administrativt underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet, mens det *faglige* ansvaret (stiplet linje) er tillagt Barne- og familiedepartementet.

## 4.2 FORBRUKERRÅDET

### 4.2.1 Formål

Forbrukerrådet er opprettet som en frittstående institusjon med formål å arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunns- og næringsliv, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling i dagens og fremtidens samfunn. I vedtektenes § 2 heter det at Forbrukerrådet skal samarbeide med myndigheter, institusjoner og organisasjoner *slik det til enhver tid finner hensiktsmessig*.

Til grunn for opprettelsen av Forbrukerrådet lå behovet for å styrke forbrukerne, d.v.s. etterspørselssidens posisjon, både gjennom den kunnskap forbrukerne

har og gjennom spilleregler som balanserer forbrukerinteresser mot andre interesser. Som enkeltforbruker står en alene, mens produsentsiden er organisert i bedrifter, etater, forbund og foreninger. Nødvendigheten av å styrke forbrukernes posisjon gjelder derfor både i markeder med konkurranse og ellers.

Vedtektene definerer også Forbrukerrådets hovedoppgaver som følger:

- å øve innflytelse på det private og offentlige tjenestetilbud til forbrukerne samt på produksjon og omsetningsforhold ellers og for øvrig øve innflytelse på utformingen av den offentlige forbrukerpolitikk.
- å drive opplysnings- og veiledningsvirksomhet som kan bedre forbrukernes forutsetninger, for selv å vurdere sine behov og muligheter for å få behovene tilfredsstilt.
- å øke kunnskapene om de oppgavene som er knyttet til hjemmet slik at de ressurser som er til rådighet kan nyttes best mulig.
- å arbeide for en bedring av forbrukernes stilling gjennom ulike former for beskyttelsestiltak.
- å delta i miljø- og ressursvernarbeid utfra et forbrukerhensyn.

Dette er nærmere spesifisert gjennom at det i vedtektens § 4 heter at Forbrukerrådet skal søke å oppnå dette ved bl.a.:

- å ta initiativ til å delta i forskning, utredende undersøkelser om forbrukernes situasjon i samfunnet og om det vare- og tjenestetilbud forbrukerne møter.
- å drive opplysnings- og veiledningsvirksomhet individuelt og ved tidsskrift og andre publikasjoner, konferanser, kurs, utstillinger etc.
- å fremme undervisningen i spørsmål som angår forbrukerne og hjemmet.
- å behandle klager fra forbrukerne over varer og tjenester.
- å fremme forslag og gi uttalelser til statsmyndigheter og andre utfra et forbrukersynspunkt.
- å arbeide for at forbrukerinteressene blir ivaretatt bl.a. ved representasjon i styrer, utvalg og råd som er av betydning for forbrukerne.

Oppregningen i § 4 er ikke uttømmende, men eksempler på arbeidsmåter som utfyller hovedoppgavene i § 3 og formålet i § 2. Vedtektene er bevisst gitt en generell form, slik at Rådet til enhver tid skal kunne velge de virkemidler og den organisering som er hensiktsmessig for å nå hovedmålet.

#### 4.2.2 Grunlaget for opprettelsen - tilknytningsform

Initiativet til opprettelsen av Forbrukerrådet kom fra kvinnebevegelsens og arbeiderbevegelsens organisasjoner. Sosialdepartementet oppnevnte 1. august 1952 et utvalg til å komme med forslag om hvordan et forbrukerråd burde organiseres og hvilke arbeidsoppgaver det burde ha. Utvalget leverte sin innstilling til Sosialdepartementet i 1953. Tre mulige organisasjonsformer ble vurdert, et privat forbrukerråd, et forbrukerråd tillagt sentraladministrasjonen og et frittstående forbrukerråd med offentlig finansiering. Resultatet ble et offentlig finansiert, frittstående forbrukerråd med et eget sekretariat.

I sine merknader slo utvalget fast at Rådet på eget initiativ selv måtte trekke opp nærmere retningslinjer for «det arbeid som i første rekke skal gjøres». Det prinsipp som senere alltid har ligget til grunn for Forbrukerrådets virksomhet ble knesatt:

Det er Rådet selv som trekker opp rammene for hva som er forbrukerpolitikk, og avgjør hvilke saker det vil beskjeftige seg med.

Forslaget om å opprette Forbrukerrådet ble oversendt Stortinget fra Sosialdepartementet i 1953. 7. juli ble opprettelsen enstemmig vedtatt etter en to timer lang debatt. Talerne understreket sterkt at Rådet måtte ha en fri og uavhengig stilling, og at denne frie stillingen også omfattet retten til selv å gi innhold til begrepet forbrukerpolitikk. Den formelle opprettelsen av Forbrukerrådet skjedde ved Kgl. resolusjon i september 1953. Vedtektene er senere revidert ved Kgl. resolusjoner en rekke ganger. Den mest vidtgående endringen som ga Forbrukerrådet den organisasjonsform og den styringsstruktur det i dag har skjedde i 1973, også som følge av et offentlig utredningsarbeid. Hovedinnholdet i endringene var opprettelsen av fylkesvise kontorer for å gjøre tilgjengeligheten av tilbudet bedre for publikum, og opprettelsen av et landsmøte som hovedsakelig besto av representanter for organisasjoner og fylkeskommuner.

Veiledningstjenesten i heimstell med sine statsansatte heimkonsulenter i fylkene ble fra 1. juli 1973 overført fra departementet til Forbrukerrådet og dannet grunnlaget for utbyggingen av forbruker- og heimstellkontorene i fylkene (nå Forbrukerrådet i fylket). Samtidig ble heimstellkonsulentenes støtteapparat i fylker og kommuner - heimstellutvalg og heimstellnemnder - utvidet og gitt nye oppgaver som forbruker- og heimstellutvalg og forbrukernemnder. Fylkeskommunene fikk rett til å oppnevne delegat til landsmøtet, årsmøter og senere forbrukermøter ble etablert som samarbeidsorgan mellom forbrukerutvalg og nemnder. Senere fikk også organisasjonene i fylkene formell representasjonsrett og rett til å velge sin delegat fra fylket til landsmøtet.

Med mindre endringer i landsmøtets sammensetning er det organisasjonsmodellen fra 1973 som i hovedtrekk er dagens modell for forbrukerarbeidet sentralt og lokalt. Vedtektene har senere gjennomgått mindre endringer en rekke ganger. Siste revisjon var i 1988.

Rådets tilknytningsform til staten har alltid vært slik at Rådet *ikke* har vært underlagt statlig styring hva angår innholdet i forbrukerpolitikken og dermed Rådets arbeidsoppgaver. (Jfr. Stortingsdebatten i forbindelse med opprettelsen av Forbrukerrådet og tilsvarende debatter ved en lang rekke senere anledninger). Derimot har Forbrukerrådet administrativt vært underlagt de lover og retningslinjer som gjelder for administrasjonen av ulike statlige virksomheter. Det betyr at statlige budsjettregler, offentlighetslov og forvaltningslov gjelder for Forbrukerrådet. Forbrukerrådet kommer også inn under regelverk om Statens økonomiske ansvar, f.eks. i forbindelse med erstatningssaker, på samme måte som alle andre statlige etater.

Også i annen lovgivning finnes bestemmelser som regulerer deler av Forbrukerrådets virksomhet. F.eks. forutsetter forsikringsavtalelovens bestemmelser om klagebehandling at Forbrukerrådet har inngått avtale med forsikringsbransjen om hvordan klager på forsikring skal behandles. Forbrukertvistloven gir på de feltene den dekker, Forbrukerrådet enerett på å forberede saker til behandling i utvalget. FTU-loven pålegger også Forbrukerrådet til en viss grad å bistå forbrukere som vil ta saker videre for domstolssystemet.

#### 4.2.2.1 Forbrukerrådet - forvaltningsorgan med selvstendig stilling

Forbrukerrådet er et forvaltningsorgan som ved kongelig resolusjon er gitt en frittstående stilling i forhold til departementet. Dette fremgår av vedtektene, der § 1 fastslår at FR skal være en frittstående institusjon og av den organisering som vedtektene fastslår (rådet, landsmøtet, forbrukerutvalgene, sekretariatet og forbrukerkontorene). FRs tilsatte er statstjenestemenn, og virksomheten er underlagt de statlige budsjettregler, offentlighetslov og forvaltningslov. Juridisk sett er FR en del av staten, og kommer slik sett inn under statens økonomiske ansvar.



I NOU 1989:5 En bedre organisert stat, (s. 94) er denne typen forvaltningsorganer omtalt slik: «Forvaltningsorganformen brukes også for en del av virksomheten/funksjoner der det gjennom regelverk og budsjettmessig behandling markeres og tilrettelegges for at disse skal ha en særlig selvstendig stilling. Dette er virksomhet der denne selvstendige kompetansen likevel ikke defineres ved lov, men der den selvstendige stillingen fastsettes av Kongen. Disse virksomhetene er således en del av staten».

Forvaltningsorganer kan både være organer som utøver myndighet og som driver tjenesteyting.

Forbrukerrådet må sies å høre til den siste gruppen.

Av offentlighetsloven følger det at Forbrukerrådets klagesaksbehandling er forvaltningsvirksomhet i denne lovens forstand. Det vil si at også «tredjemenn» som ikke er parter vil ha innsyn i forbrukerrådets klagesaksbehandling.

Klagesaksbehandlingen omfattes også av forvaltningsloven i den forstand at lovens kapittel II og III gjelder all saksbehandling i Forbrukerrådet i motsetning til kapittel IV og V om enkeltvedtak. I retningslinjene for klagesaksbehandlingen er de krav forvaltningsloven stiller oppfylt og gjennomført. I tillegg er retningslinjene tilpasset og harmonisert med de regler som er fastsatt i forbrukertvistloven med forskrifter vedrørende krav til saksbehandlingen.

#### 4.2.2.2 Statsrådets ansvar for Forbrukerrådet

Når det gjelder FR, er det flere trekk som bidrar til å begrunne begrensning i statsrådets ansvar for rådets faglige handlinger og uttalelser. Rådets uavhengige og representative stilling er også understreket ved sammensetningen av styringsorganene og ved at denne uavhengige stilling er sterkt understreket i budsjett dokumentene.

I St.prop. 1 (1994-95) heter det f.eks. (s. 113): «Forbrukerrådet er opprettet som en frittstående institusjon. FR står faglig ansvarlig for egne prioriteringer og resultatmål i samsvar med vedtektene og Rådets vedtak. Departementet har ansvar for å foreslå bevilgninger til Rådets virksomhet, og kontrollere bruken av virkemidlene». FRs rolle som talerør for forbrukernes interesser understrekes også.

*Utvalget baserer seg i de videre diskusjoner på at FR i dag er underlagt den ordinære instruksjonsrett i administrative saker (inkl. budsjett), men at Rådet faglig sett er uavhengig og at det er lite sannsynlig at Statsråden vil bli stilt i forlegenhet overfor Stortinget for faglige uttalelser eller handlinger fra Rådet.*

#### 4.2.3 Arbeidsoppgaver og organisering

Rammene for Forbrukerrådets virksomhet er fastsatt i vedtektene. Innholdet i disse rammene er i stor grad en konsekvens av hva forbrukerne selv definerer som forbrukerproblemer gjennom sine henvendelser til Forbrukerrådet. *Slikt sett kan man si at den forbrukerpolitikk Forbrukerrådet til enhver tid står for er en kombinasjon av den styring ovenfra som ligger i vedtektene og en styring nedenfra som består i at de enkelte forbrukere som henvender seg til Forbrukerkontoret, definerer hva som er forbrukerproblemer.*

På denne bakgrunnen og med utgangspunkt i vedtektene har Forbrukerrådet definert følgende hovedmål for sin virksomhet:

«Et samfunn som ivaretar forbrukernes interesser».

Til dette er knyttet tre hovedmål:

- myndigheter og næringsliv som tar hensyn til forbrukerne

- informerte og bevisste forbrukere
- tilgang til tvisteløsning.

Forbrukerrådets interne organisering følger i hovedtrekk denne tredelte målstrukturen. Det forbrukerpolitiske arbeidet eller påvirkningsarbeidet skjer i hovedsak fra den forbrukerpolitiske avdelingen i sekretariatet. Informasjonsarbeidet drives av informasjonsavdelingen og fylkeskontorene, mens rådgivningen og tvisteløsningen drives fra fylkeskontorene.

Forbrukerpolitisk avdeling forbereder de fleste saker for Forbrukerrådet, og er hovedansvarlig for det første delmålet, *myndigheter og næringsliv som tar hensyn til forbrukerne*. Grunnlaget for det forbrukerpolitiske arbeidet ligger i erfaringene fra fylkeskontorenes saksbehandling og veiledning, i forskning og utredning og i samarbeid og kontakt med bedrifter, etater og myndigheter. På fylkesplanet spiller Forbrukerrådets kontorer også en viktig forbrukerpolitisk rolle. At noen ivaretar forbrukernes interesser, påvirker adferd både hos offentlige og private tjenesteytere.

Det andre delmålet, *informerte og bevisste forbrukere*, er i hovedsak informasjonsavdelingens ansvar. Avdelingen har ansvar for å utgi Forbrukerrapporten, for produksjon og distribusjon av materiell og for pressekontakten. Både i forhold til stoffvalget i Forbrukerrapporten og i valget av områder for informasjonsmateriell, er erfaringene fra fylkeskontorene av stor betydning. Forbrukerpolitisk avdeling er den andre store kilden for stoff som brukes både i Forbrukerrapporten, i materialet og i kontakten med mediene. Den forbrukeropplysning som skjer i pressen er i stor grad basert på at ledere og saksbehandlere i sekretariatet og på kontorene i fylkene deler sin kunnskap med hele befolkningen.

Informasjonavdelingen spiller selvsagt en viktig rolle også i forhold til det forbrukerpolitiske arbeidet. I tillegg til å gi forbrukerne kunnskap har Forbrukerrapporten også en opinionsdannende rolle. Utspill og kontakt med medier er også et svært viktig element i det forbrukerpolitiske arbeidet. Denne pressekontakten ivaretas både av sekretariatet og av kontorene i fylkene.

Skolen spiller en spesiell rolle i forhold til målet om informerte og bevisste forbrukere. Forbrukerrådet har derfor engasjert seg i arbeidet med å få forbrukerundervisning inn i skolen i samarbeid med BFD, KUF, SIFO og FO. Arbeidet på dette feltet skjer også til dels i internasjonalt samarbeid.

Til målet om informerte og bevisste forbrukere er også knyttet en *individuell veiledningstjeneste* til forbrukere som ønsker å vite hva slags varer og tjenester de skal kjøpe og hvilke rettigheter de har i ulike situasjoner. Denne virksomheten skjer i hovedsak fra kontorene i fylkene. Grunnlaget for denne rådgivningen, er i stor grad basert på arbeid i den forbrukerpolitiske avdelingen, enten dette gjelder undersøkelser av varer og tjenester, juridisk kunnskap eller økonomisk kunnskap.

Det tredje delmålet, *tilgang til tvisteløsning*, ivaretas i hovedsak gjennom Forbrukerrådets kontorer i fylkene. Ca. 100.000 mennesker spør hvert år om råd og hjelp etter at de har kjøpt en vare eller tjeneste. Ca. 5.000 av disse blir hvert år skriftlige klagesaker. Saker innenfor områdene kjøp av varer og håndverkstjenester kan ende opp i Forbrukertvistutvalget, (FTU). Ca. 600 - 700 saker behandles der hvert år. I tillegg til tvisteløsningen og rådgivningen ved kontorene, har Forbrukerrådet i samarbeid med 14 bransjer opprettet klagenemnder innenfor viktige vare- og tjenestoområder. Pr. 1. januar 1995 foreligger samarbeid om følgende nemnder:

Forsikringsskadenemnda (person), Forsikringsskadenemnda (skade), Avkortningsnemnda, Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser, Reklamasjonsnemnda for elektriske husholdningsapparater, Klagenemnda for skotøy, Klagenemnda for vask og kjemisk rensing, Reklamasjonsnemnda for fotografarbeide, Reklamasjonsnemnd for tellerklager, Bankklagenemnda,

Bankklagenemnda (finans), Reklamasjonsnemnd for malerarbeider, Reklamasjonsnemnd for gravferdstjenester, Reklamasjonsnemnd for kjøp og oppføring av bolighus, Elklagenemnda, Klagenemnd for eiendomsmegler-tjenester og Klage på teletorgtjenester (Teletorgrådet).

Samlet sett mottar disse nemndene hvert år 25-30.000 henvendelser. Rundt 2.000 ender opp som skriftlige saker i nemndsbehandling (tilsvarende FTU), mens sekretariatet i nemndene behandler et langt større antall saker skriftlig uten at disse blir forelagt for nemnda. Også i nemndsekretariatene blir de fleste henvendelser besvart gjennom muntlig rådgivning.

Forbrukerrådets klagesaksbehandling er vokst frem av Forbrukerrådets rolle som interesseorganisasjon for alle forbrukere i Norge. De offentligrettslige reglene vi har i samfunnet som produktkontrolllov, konkurranselov, næringsmiddeloggivning o.s.v. blir normalt overvåket av tilsynsorganer. På det sivilrettslige området finnes det ikke slike tilsynsfunksjoner. Det er opp til hver enkelt å ta opp sin egen sak og bruke de tvisteløsningsmekanismer som måtte eksistere for å få til dette.

Grunnlaget for tvisteløsningen både på Forbrukerrådets kontorer og i reklamasjonsnemndene er gjeldende rett. Forbrukerpolitisk avdeling har i hovedsak ansvaret for at kontorene i fylkene er i stand til å gi forbrukerne riktige råd og til å drive en forsvarlig saksbehandling. Avdelingen har også gjennom ansvaret for deltagelse i klagenemnder som oppgave å sørge for at behandlingen i nemndene holder kvalitetsmål.

For øvrig inneholder den interne organiseringen to rådgiverfunksjoner. Den ene stillingen har ansvar for kontakten med medlemsorganisasjoner og det forbrukerpolitiske apparatet i fylkene.

Den andre rådgiverstillingen har ansvar for den overordnede kontakten med Forbrukerrådets internasjonale samarbeidspartnere. Forbrukerrådet har tradisjonelt vært engasjert i nordisk samarbeid, der samarbeid om lovgivning, forbrukerinformasjon, forbrukerundervisning og vare- og tjenesteundersøkelser har stått sentralt. I kjølvannet av internasjonaliseringen av ulike markeder er Forbrukerrådet blitt stadig sterkere engasjert i europeiske forbrukerspørsmål. Forbrukerrådet er medlem av den europeiske forbrukerorganisasjonen BEUC som opererer som en uavhengig interesseorganisasjon overfor EU-systemet. Forbrukerrådet er også representert i styret i forbrukernes europeiske standardiseringsorganisasjon ANEC. Forbrukerrådet deltar også i International Testing, et europeisk samarbeid som gir Forbrukerrådet tilgang til undersøkelser av varer og tjenester som blir publisert i Forbruker-rapporten.

Forbrukerrådet har de siste årene tonet ned sitt medlemskap i den internasjonale forbrukerunionen Consumers International (CI), i hovedsak av økonomiske grunner, og er ikke lenger fullt betalende medlem.

#### 4.2.4 Finansiering

Forbrukerrådet er finansiert over statsbudsjettet. Bevilgningene er i underkant av 60 millioner kr. pr. år. Forbrukerrådet tjener også penger gjennom salg av Forbruker-rapporten og annet informasjonsmaterieil. I 1994 utgjorde dette salget i overkant av 16 millioner kr. og utgjorde dermed vel 25 % av budsjettet. Budsjettrammene har de siste årene ikke vært tilstrekkelige til å dekke normal drift av Forbrukerrådets organisasjon. Dette har ført til at andelen faste kostnader i Forbrukerrådets budsjett er blitt svært høy, noe som har gitt mindre rom for finansiering av nye tiltak.

Produksjonen av skriftlig informasjon gjennom Forbruker-rapporten og materieil er den eneste del av Forbrukerrådets virksomhet som betales av brukerne. Det

generelle forbrukerpolitiske arbeidet og forbrukerservicen i form av klagesaksbehandling, rådgivning og veiledning er gratis for forbrukerne. Etterspørselen etter gratistjenestene har vært sterkt økende de senere årene og utgjør nå ca. 140.000 henvendelser pr. år. Abonnenttallet på Forbruker-rapporten har vært synkende i en lang periode, og er nå i underkant av 100.000. Salget av materiell har økt vesentlig de siste årene.

Informasjonsvirksomheten legger beslag på vel 30 % av Forbrukerrådets budsjett. Klagesaksbehandlingen og rådgivningen ved kontorene i fylkene utgjør snaut 60 % av budsjettet, mens den forbrukerpolitiske aktiviteten utgjør rundt 10 % av totalbudsjettet.

De bransjevise reklamasjonsnemndene er stort sett finansiert av de berørte bransjer. Sekretariatskostnadene for dette er beregnet til ca. 13 millioner kr. i 1994.

#### 4.2.5 Arbeidsform og virkemidler

Som interesseorganisasjon for forbrukerne har Forbrukerrådet lagt hovedvekten på god kontakt med forbrukerne gjennom virksomheten ved kontorene i fylkene. Dette er nødvendig for å skaffe seg oversikt over hva slags problemer norske forbrukere har med varer og tjenester i offentlig og privat virksomhet.

Denne innsikten er grunnlag for organisasjonens arbeide med:

- produktinformasjon og krav til produktkvalitet
- innspill til lovarbeid for bedre forbrukerbeskyttelse og bedre spilleregler i markedet
- informasjons- og påvirkningsarbeid overfor myndigheter, næringsliv, organisasjoner og media
- informasjon til enkelt forbrukere om rettigheter
- tvisteløsningsarbeid, mekling, saksforberedelse til FTU, og deltakelse i klagenemnder.

##### 4.2.5.1 Påvirkning som virkemiddel

Kunnskap om forbrukerproblemer og erfaringer, om forbrukernes situasjon, om varer og tjenester, om markeder og konkurranseforhold o.s.v. er grunnlaget for påvirkningsarbeidet. I dette arbeidet har Forbrukerrådet lagt vekt på:

- å formulere og målbare forbrukersynspunkter som et ledd i opinionsdannelsen
- å gjennomføre forhandlinger og møter og andre kontakter med næringsliv, myndigheter og politikere for å endre spillereglene i forbrukervennlig retning
- å systematisere kunnskap som grunnlag for høringsuttalelser og andre innspill overfor beslutningstakere, og å stille denne kunnskapen til disposisjon for myndighetene
- å være representert i styrer, råd og utvalg der grunnlaget for balansen mellom forbrukerinteresser og andre interesser faktisk legges
- å forvalte kunnskap på en slik måte at omgivelsene betrakter Forbrukerrådet som en naturlig autoritet på forbrukerpolitikk.

##### 4.2.5.2 Informasjon som virkemiddel

Forbrukerinformasjon skal dekke forbrukernes behov for kunnskap, samtidig som informasjonen også retter seg mot næringsliv, myndigheter og allmennheten.

Forbrukerrådet innretter sin informasjonsvirksomhet på:

- å gi forbrukerne kunnskap som setter dem bedre i stand til å kunne vurdere egne behov og utnytte egne ressurser

- å gi forbrukerne kunnskap om varer og tjenester, de rettigheter en har som forbruker, hvilke klageordninger som eksisterer o.s.v.
- gi forbrukerne et grunnlag for å opptre som bevisste forbrukere i forhold til offentlige og private tilbydere av varer og tjenester.

#### 4.2.5.3 *Tvisteløsning som virkemiddel*

Forbrukerrådets tilbud om tvisteløsning har sitt utgangspunkt i forbrukernes behov for hjelp når de ikke når frem overfor selgeren, og er et viktig element i arbeidet med å ivareta forbrukernes interesser. Tvisteløsningen har en rekke funksjoner:

- den gir forbrukerne hjelp når de trenger det
- den er et viktig element i det å avklare den faktiske rettstilstand på ulike felter
- den skaper et bindeledd mellom selger og kjøper og gir grunnlag for tilbakemelding til begge parter om hvordan rettstilstanden faktisk er
- den gir kunnskap om forbrukerproblemer som grunnlag både for valg av arbeidsområdet for Forbrukerrådet og som grunnlag for oppfølging av konkrete saker overfor produsenter, importører, bransjer, myndigheter o.s.v. Dette gjør tvisteløsningen til et viktig element i arbeidet med ny lovgivning, samtidig som den også vil være et grunnlag for produktutvikling og utvikling av kundebehandling på leverandørens side
- den representerer et «ris bak speilet» fordi tilbudssiden oppfører seg annerledes i et marked der forbrukere har reelle klagemuligheter enn der de ikke har det
- den er et grunnlag for informasjon og veiledning til forbrukerne, enten det gis i form av materiell og tidsskrifter, via elektroniske medier eller gjennom personlig rådgivning.

Et effektivt tvisteløsningstilbud er avhengig av at tilbudet har tillit hos begge parter. Fem krav er avgjørende for at denne tilliten skal være til stede:

- tvisteløsningstilbudet skal bidra til opplysning av saken slik at råd kan gis eller avgjørelser fattes på et tilfredsstillende grunnlag
- partene skal ha rådighet over om sak skal reises og bestemme rammen for søksmålet (disposisjonsprinsippet)
- partene må få anledning til å uttale seg om hverandres påstander (det kontradiktoriske prinsipp)
- avgjørelser som tas i klagenemnder, voldgiftssystemer eller Forbrukertvistutvalget må skje uavhengig av hvem som har forberedt saken
- det saksforberedende organ skal i sitt arbeid innta en uhildet og nøytral holdning i saken.

Disse prinsipper ligger til grunn for klagesaksbehandling og veiledning i Forbrukerrådet og i de bransjevise reklamasjonsnemnder. I begge systemer er forutsetningen at man skal ha forsøkt å komme til enighet før saken tas opp til behandling. Gjeldende rett legges til grunn for meklingsen/rådgivningen. Disposisjonsprinsippet og det kontradiktoriske prinsippet følges. Nemndene og Forbrukertvistutvalget gir en uavhengig overprøving av det arbeid som er gjort tidligere i saksbehandlingen. Klager og særlig innklagede har således full mulighet til å få overprøvet meklingsforslag fra Forbrukerrådet. Forbrukerrådet vil alltid måtte forholde seg til ufravikelig forbrukerlovgivning og FTUs praksis og praksis for klagenemnder i sin meklerrolle.

Samspeillet mellom de arbeidsformer som er nevnt ovenfor er avgjørende for å nå de mål som er nevnt innledningsvis:

- lover som setter spilleregler for markedet (produktkontrolllov, lov om kontroll med markedsføring, konkurranselov o.s.v.)

- tilsynsorganer som ser til at spillereglene følges (Forbrukerombudet, Konkurransetilsynet, Statens næringsmiddeltilsyn o.s.v.)
- lover som gir forbrukerne individuelle rettigheter når noe er som det ikke skal være (kjøpslov, håndverkstjenestelov, forsikringsavtalelov, foreslått lov om bankavtaler o.s.v.)
- klagesystemer som gjør at forbrukerne kan oppnå sine rettigheter (domstoler, klagenemnder, forbrukertvistutvalget o.s.v.)
- forbrukerrepresentasjon, formell og uformell
- informasjon om forbrukerspørsmål rettet til forbrukere, tilbydere, myndigheter, organisasjoner og allmennhet.

### 4.3 BESKRIVELSE AV KLAGESAKSGANGEN I FORBRUKERRÅDET OG DE BRANSJEVISE KLAGENEMNDER

Formålet med klagesaksbehandlingen i Forbrukerrådet er å bidra til å løse tvister mellom forbrukere og tilbydere, som ledd i arbeidet med å styrke forbrukernes rettslige stilling. I Forbrukerrådets første vedtekter stod det intet om behandling av klager fra forbrukerne. Men allerede fra begynnelsen inngikk slike enkeltsaker i Forbrukerrådets arbeid (se Forbrukerrådet 25 år, Forbrukerrådet 1978, om Forbrukerrådets historie). Antallet klager økte sterkt utover i 60-årene, og eksploderte nærmest da Forbrukerrådet fikk lokale kontorer fra 1973.

Nøytralitet i saksbehandlingen for å få til løsninger mellom partene, var fra starten et sentralt element i arbeidet. Dette er nå nedfelt i Forbrukerrådets retningslinjer for klagesaksbehandlingen, og Forbrukertvistlovens forskrifter:

«Forbrukerrådet skal på ethvert trinn av saksbehandlingen innta en nøytral og uhildet stilling. Saksbehandlingen skal alltid foregå innenfor gjeldende rett.

Gjennom veiledning og rådgivning skal Forbrukerrådet ha som mål å finne fram til løsninger som begge parter kan godta».

Opprettelsen av Forbrukertvistutvalget har ikke ført til noen endring av Forbrukerrådets rolle som nøytral mekler. Utvalget har imidlertid bragt inn et nytt strategisk element i behandlingen av klager innen Forbrukertvistutvalgets myndighetsområde. Før Forbrukertvistutvalget ble opprettet sto man stadig overfor det dilemmaet å måtte råde forbrukeren enten til å akseptere en lite tilfredsstillende kompromissløsning, eller å bringe saken inn for domstolene. Opprettelsen av Forbrukertvistutvalget har ført til at det er større mulighet for Forbrukerrådet til å få til realistiske og rettfærdige forlik når det nærliggende alternativ er å få saken avgjort i Forbrukertvistutvalget.

Selv om Forbrukertvistutvalget i prinsippet er et forvaltningsorgan, er dets funksjon noe av det samme som en domstol.

Behandlingen i Forbrukertvistutvalget bygger derfor på de to sentrale grunnsetninger for domstolenes virksomhet i Norge, det kontradiktoriske prinsipp og disposisjonsprinsippet. Partene har adgang til å uttale seg, både under den forberedende behandling i Forbrukerrådet, jfr. forbrukertvistloven § 5, og etter at saken er begjært inn for Forbrukertvistutvalget, jfr. forbrukertvistloven § 7 og 9 og forskriftene § 16. Partene har rådighet over om en sak skal reises, og rammen for søksmålet, jfr. forbrukertvistloven § 6 og 7, siste ledd.

Etter § 4 i forbrukertvistloven er det bare forbrukeren som kan starte meklingen og ikke innklagede. Men når meklingen er startet i Forbrukerrådet har begge parter rett til å kreve saken avgjort av Forbrukertvistutvalget, jf. § 6, 1. ledd. Utgangspunktet er at disposisjonsprinsippet er gjennomført i klagesaksbehandlingen. Forbruker-

rådet kan ikke selv begjære en sak behandlet av FTU. Ved behandlingen i Forbrukerrådet skal partene gis adgang til å uttale seg. Når saken er oversendt FTU, skal partene på nytt gis anledning til å uttale seg.

Nye uttalelser forelegges motparten før saken tas opp til sluttbehandling. Forbrukerrådets rolle under meklingen vil også være å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, herunder innhente sakkyndige uttalelser (jf. § 5 i forbrukertvistloven). Forbrukerrådets rolle vil ikke være forbrukeradvokatens, men å gi partene anledning til å uttale seg og fremme forslag til løsninger. Forbrukerrådet vil ha et særlig ansvar for sakens opplysning. Dette ansvaret er særlig viktig da det ikke forutsetter at forbrukeren eller innklagede har egen advokat.

Hvis saken blir brakt inn for de alminnelige domstolene, vil hver av partene selv ha ansvar for sine anførsler og påstander.

Mens de ordinære domstoler som regel ikke gjør noe selv for å frembringe nytt materiale til sakens opplysning, er Forbrukertvistutvalget mer aktivt med i saksforberedelsen. Også Forbrukertvistutvalget har et selvstendig ansvar for sakens opplysning, jfr. forbrukertvistloven § 7, annet ledd. Forbrukertvistutvalget innhenter ofte sakkyndige undersøkelser av eget tiltak, og adgangen til å innkalle sakkyndige til utvalgets møter etter § 7 tredje ledd, er også mye brukt.

Fordi behovet for nøytralitet i saksbehandlingen er et så sentralt punkt i utvalgets arbeid, har utvalget funnet å bruke noe plass på å beskrive klagesaksbehandlingen i Forbrukerrådet, Forbrukertvistutvalget og de bransjevise reklamasjonsnemndene.

I saker innenfor Forbrukertvistutvalgets område foregår saksbehandlingen ved Forbrukerrådets kontorer i fylkene. Saken innledes med at en forbruker kommer til kontoret for å få hjelp. Forutsetningen for at kontoret kan ta saken er at den på forhånd er tatt opp med motparten. Normalt tar klageren muntlig kontakt ved telefon, eller ved personlig besøk på kontoret. Forbrukerrådets kontor i fylket skal da gi en generell orientering om partenes rettigheter og plikter i forholdet, og skal gi råd som best mulig setter forbrukeren i stand til å ordne opp på egenhånd. Kontoret skal dog ikke gi uttrykk for noe standpunkt til en konkret tvist.

Neste trinn i prosessen er en skriftlig henvendelse til Forbrukerrådets kontor i det fylket klager er bosatt. En forbruker som møter opp på kontoret, og ønsker å gå videre med klagen, skal gis veiledning i hvordan en skriftlig klage settes opp. Etter forbrukertvistloven § 4 skal Forbrukerrådet hjelpe til med å sette opp klage hvor dette finnes rimelig. Rundt 5 % av alle etterkjøpshenvendelser til Forbrukerrådets kontorer er slike skriftlige klagesaker.

Neste trinn i den skriftlige klagesaksbehandlingen er at klagers skriftlige framstilling sendes motparten til uttalelse. I den forbindelse sendes det ut et standardbrev og en brosjyre om forutsetningene for klagesaksbehandlingen, der nøytraliteten er framhevet. Sakens videre gang er selvsagt avhengig av svar fra motparten, og det er ofte nødvendig med flere kommentarer fra begge sider for å få oppklart saksforholdet, jfr. retningslinjenes bestemmelser om plikt til å sørge for sakens opplysning.

Dersom meklingen ved Forbrukerrådets kontor ikke fører fram, og kontoret konstanterer at det ikke er grunnlag for en minnelig ordning, må partene etter retningslinjene og forskriftene underrettes om at saken avsluttes. Ved saker som faller inn under Forbrukertvistutvalgets myndighetsområde, skal begge parter samtidig orienteres om adgangen til å bringe saken dit og om de nærmere krav begjæringen må tilfredsstillende eller forskriftene § 10. Til hjelp for partene er det utarbeidet et ferdigtrykt skjema for begjæring om innbringelse for Forbrukertvistutvalget, og en orienteringsbrosjyre om sakens videre gang med veiledning og utfylling av skjemaet. I denne forbindelse utarbeides det et sakssammendrag som grunnlag for Forbrukertvistutvalgets videre arbeid.

Som nevnt har Forbrukertvistutvalget et selvstendig ansvar for sakens opplysning. Også i saksbehandlingen i Forbrukertvistutvalget er det derfor ofte kontakt med partene som framsetter sine påstander som grunnlag for Forbrukertvistutvalgets avgjørelse.

Vedtaket i Forbrukertvistutvalget har tvangskraft. En sak som utvalget har realitetsbehandlet kan bringes inn for herreds- eller byrett ved stevning innen 4 uker etter at vedtaket er forkynt for partene. Dersom sak ikke er reist innen fristen, får vedtaket full tvangskraft.

Den næringsdrivende eller forbrukeren kan bringe saken inn for de alminnelige domstolene. Dersom tilbyderer bringer saken inn for domstolene, kan Forbrukerrådet bistå forbrukeren med å avgi tilsvaret. Etter tvistemålsloven § 197 kan også Forbrukerrådet gi sakkyndig bistand i saken.

Saksbehandlingen *utenfor* Forbrukertvistutvalgets saksområde foregår i hovedtrekk på samme måte. I forhold til Forbrukerrådets klagesaksbehandling er forskjellen at sakene stopper etter Forbrukerrådets meklings dersom det ikke er grunnlag for minnelige ordninger mellom partene. Tilbyder eller forbruker kan på vanlig måte bringe saken inn for de alminnelige domstoler. I saker utenfor forbrukertvistlovens område kan Forbrukerrådet være behjelpelig med å ta ut forliksklage etter en nærmere vurdering i det enkelte tilfellet. Innenfor en del områder er det opprettet bransjevise klagemennd etter avtale mellom Forbrukerrådet og vedkommende bransjeorganisasjon. De fleste av disse klagemenndene ligger utenfor Forbrukertvistutvalgets område. Her vil den avtalen som er inngått mellom Forbrukerrådet og vedkommende bransjeorganisasjon avgjøre hvordan saksbehandlingen foregår. I en del tilfeller foretas rådgivning og meklings på Forbrukerrådets fylkeskontorer. I andre tilfeller kan forbrukeren gå direkte til nemndssekretariatet, som fører saken helt fram til vedtak i en partssammensatt nemnd.

## 4.4 STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING - SIFO

### 4.4.1 Formål

SIFO skal arbeide med forskning, forsøk og utredning ut fra hensynet til forbrukerne. Arbeidet bør ha praktisk siktemål, og nytteverdien for de aktuelle brukerne må tillegges særlig vekt.

Målene for virksomheten er å:

- styrke forbrukernes situasjon i markedet
- øke myndighetenes beslutningsgrunnlag om viktige forbrukerspørsmål
- medvirke til forbedringer av produkter og tjenester.

### 4.4.2 Grunnlag for opprettelsen - tilknytningsform

SIFOs spede begynnelse ligger i opprettelsen av Statens forsøksvirksomhet i husstell i 1936. I 1940 ble forsøksvirksomheten formelt opprettet som eget institutt av Administrasjonsrådet. I januar 1959 ble ansvaret for Statens forsøksvirksomhet overført fra Landbruksdepartementet til Departementet for familie- og forbrukersaker. I 1970 ble Statens forsøksvirksomhet for husstell og Statens veiledningskontor i heimstell slått sammen til en institusjon med navnet Statens institutt for forbruksforskning og vareundersøkelser. 15. juni 1973 fikk instituttet sitt første styre.

Etter behandlingen av St.prp. 80 (1982-83) i Stortinget, ble SIFO, under navnet Statens institutt for forbruksforskning, gitt nye vedtekter fastsatt i Kgl.res. av 21. september 1984. Disse vedtektene trådte i kraft 1. oktober samme år. Disse vedtektene fastsetter instituttets formål og styrets sammensetning, arbeidsoppgaver og arbeidsform, samt direktørens ansvar. Instituttets tilknytningsform diskuteres ikke



eksplicit, antakelig fordi instituttet rett og slett forsetter som forvaltningsorgan underlagt det nåværende BFD.

#### 4.4.3 Intern organisering

Internt har instituttet i praksis tre «produksjonsavdelinger»: En samfunnsvitenskapelig gruppe, en teknisk-naturvitenskapelig gruppe og SIFO-modellen. Hver av faggruppene (NV, SV) er ledet av en forskningsleder. Forskningsleder SV har to gruppeledere i stab, forskningsleder NV har en testleder i stab. SIFO-modellen er et prosjekt, og er ledet av en prosjektleder. Den faglige ledelsens oppgaver er dels knyttet til tradisjonelle, interne ledelsesfunksjoner, dels til ansvar for kvalitetskontroll og kompetanseoppbygging, og dels til samarbeid med brukere og andre fagmiljø nasjonalt og internasjonalt.

SIFO har også en administrasjon (økonomi, personal, skrivetjeneste, bibliotek, mv.) ledet av en underdirektør og en informasjonsgruppe ledet av en informasjonssjef.

#### 4.4.4 Finansiering

SIFOs regnskap for 1994 viser at instituttets totale inntekter for 1994 var på omlag 23 millioner kroner.

Instituttets virksomhet grunnfinansieres over BFDs budsjett. Instituttet mottok i 1994 om lag 13 millioner kr. i grunnbevilgning fra BFD. Denne summen skal bl.a. dekke faste lønnsutgifter, faste driftsutgifter og husleie.

Ut over dette har instituttet eksterne inntekter fra en lang rekke kilder. Inntektene skriver seg fra ekstern finansiering av forskningsprosjekter og testvirksomhet, samt fra salg, vedlikehold og kurs knyttet til ulike versjoner av SIFO-modellen. Til sammen utgjorde disse inntektene om lag 10 millioner kr. i 1994.

#### 4.4.5 Arbeidsform

Utover den hierarkiske overbygningen som er beskrevet i punkt 3, er all den faglige virksomheten ved instituttet prosjektorganisert. De enkelte forsknings- og testoppgaver organiseres i prosjekter med den mest mulig hensiktsmessige sammensetning i forhold til oppgaven som skal løses og er ledet av en prosjektleder.

Instituttets satsingsområder fastsettes av styret i instituttets strategi- og virksomhetsplaner. Nye prosjekter utvikles dels på initiativ fra fagmedarbeidere eller ledelse, dels i samarbeid med brukere. Resultater formidles direkte til brukere, til fagmiljøer og til allmennheten via massemedia.

### 4.5 FORBRUKEROMBUDET OG MARKEDSRÅDET

#### 4.5.1 Formål og grunnlag for opprettelsen

Forbrukerombudet er opprettet som tilsynsorgan etter markedsføringsloven av 16. juni 1972, nr. 47. FO er et forvaltningsorgan, med oppgaver og myndighet hovedsaklig nedfelt i denne lov. Markedsføringsloven gjelder både hensynet til forbrukerne og hensynet til sunn konkurranse næringsdrivende imellom. Forbrukerombudet startet sin virksomhet da markedsføringsloven trådte ikraft 1. januar 1973. Det samme gjorde det overordnede klageorgan Markedsrådet. Begge disse organer skal tre i funksjon når hensynet til forbrukerne tilsier det. Rene konkurransesaker mellom næringsdrivende behandles ikke. De må bringes inn for domstolene, eventuelt næringslivets selvjustisorgan, Konkurranseutvalget.

Markedsføringsloven av 1972 avløste loven fra 1922 om utilbørlig konkurranse. Den nye loven var i stor grad basert på de samme regler for markedsføring og konkurranseskikk som den gamle loven. Det prinsipielt nye lå i innføringen av tilsynssystemet gjennom Forbrukerombudet og Markedsrådet. Norge fulgte her like etter Sverige i gjennomføringen, ettersom det tilsvarende svenske systemet, med Konsumentombudsmannen og Marknadsdomstolen, kom i 1970. I Ot.prpr. nr. 57 (1971-72) til lov om markedsmissbruk (lovens tittel ble endret under Stortingsbehandlingen) heter det på s. 4, etter at det er vist til næringslivets selvjustissystem:

«Departementet mener for så vidt at ivaretakingen av forbrukerinteressene og de alminnelige samfunnsinteresser i denne forbindelse også bør være en oppgave for særskilt etablerte offentlige organer som for det første kan føre løpende tilsyn med forholdene i markedet og som for det annet har myndighet etter loven til å vedta bindende forbud. En har ansett det betydningsfullt i denne sammenheng å få tilsyns- og beslutningsorganer som gjør det mulig raskt å kunne ta opp saker om markedsmissbruk, og at en sak kan bringes fram til avgjørelse hurtigere enn ved den någjeldende ordning.»

Forbrukerombudets hovedsaklige oppgaver fremgår av markedsføringsloven § 13:

- FO skal føre tilsyn med at det ikke skjer markedsmissbruk i strid med loven, når det tilsies av hensyn til forbrukerne. Noen av markedsføringslovens bestemmelser, §§ 6 - 9, angår i praksis forholdet mellom næringsdrivende, og behandles ikke av FO og Markedsrådet.
- FO skal videre føre tilsyn med at reklamen ikke er i strid med kravet etter mfl. § 1 annet ledd, om at likeverdet mellom kjønnene skal påses også i reklamen, når det tilsies av hensynet til likestilling mellom kjønnene.
- FO skal også bidra til at det ikke benyttes urimelige vilkår i standardkontrakter til skade for forbrukerne, etter mfl. § 9 a. .
- Utover tilsyn med markedsføringslovens regler har FO også som oppgave å påse at deler av det særskilte reklameregulverket for kringkasting, gitt i medhold av lov av 12. des. 1990 om reklame i kringkasting, blir fulgt. Det gjelder blant annet forbudet mot å sende reklame i tilknytning til barneprogram i radio og fjernsyn og reklame i disse medier som er særlig rettet mot barn. I tilsynet med kringkastingsreklamen samarbeider FO nært med Statens Medieforvaltning, som har tilsynet med de øvrige krav som gjelder for kringkastingsseksjonene.

I tillegg til de oppgaver som fremgår av markedsføringsloven § 13 har FO tilsynet med at kravene til tekstilmerking etter henholdsvis forskrift om fibermerking av tekstilprodukter og forskrift om vedlikeholdsmerking av tekstilprodukter, begge av 25. juli 1975, gitt i medhold av lov 24. mai 1968 om merking av forbruksvarer, senere endret til lov av 18. des. 1981, nr. 90.

Nærmere regler for Forbrukerombudets og Markedsrådets organisasjon og virksomhet utover dem som følger av lovens kapittel III, finnes i forskrift gitt ved Kgl. res. 15. des. 1972.

Forbrukerombudet ligger administrativt under Barne- og familiedepartementet. Departementets instruksjonsmyndighet omfatter administrasjon og økonomi, ikke faglige spørsmål i forhold til oppgavene etter markedsføringsloven. Her fremgår det av markedsføringslovens §§ 13 og 14 at Markedsrådet er overordnet klageorgan for FOs vedtak. Klager som gjelder FOs tilsyn med tekstilforskriftene går derimot til departementet.

#### 4.5.2 Intern organisering

Forbrukerombudet har 21 tilsatte. Det daglige overordnede ansvar for saksområdene er fordelt på to kontorsjefer, en som har hovedansvaret for markedsføringssakene og en som har ansvaret for saker som gjelder vilkår i standardkontrakter. Saksbehandlerne arbeider på begge områder.

Hvert år settes opp en virksomhetsplan der prioriterte satsingsområder fastlegges, og der ansvarsforhold og ressursbruk på de ulike oppgavene nedfelles. Det kan være aktuelt å justere enkelte planoppgaver underveis, om nye begivenheter i markedet tilsier det. Saker som anses for små ut fra generelle forbrukerhensyn, eller som vanskelig kan innpasses i forhold til virksomhetsplanområdene, blir regelmessig nedprioritert. Slike vedtak av FO kan klages inn for Markedsrådet, hvilket skjer fra tid til annen.

#### 4.5.3 Finansiering

Forbrukerombudet finansieres over statsbudsjettet, under Barne- og Familiedepartementet. Budsjettet for 1995 er på 7.6 millioner kr., hvorav 5.3 millioner er lønn og 2.3 millioner kr. gjelder varer og tjenester. FO har praktisk talt ikke inntekter.

#### 4.5.4 Arbeidsform

Forbrukerombudet utøver sin virksomhet gjennom å behandle innkomne klager på markedsføringstiltak og standardkontrakter, fra forbrukere, næringsdrivende, og andre. FO kan også ta opp saker på eget initiativ. FO kan videre nedprioritere saker når forbrukerhensyn og ressursituasjonen tilsier det. FO skal søke lovetterlevelse gjennom forhandlinger, informasjon, og andre frivillige løsninger. Hvor det ikke lykkes, kan FO i medhold av mfl. § 14, fatte forbudsvedtak selv i hastetilfeller, typisk i løpende markedsføringstilfeller. Forøvrig skal sakene forelegges Markedsrådet til avgjørelse. Selv om minnelig løsning kan anses oppnådd, og den aktuelle kampanje er avsluttet, kan FO bringe inn for Markedsrådet saker som er av prinsipiell interesse. Det kan være hensiktsmessig å få en avklaring av hvor lovens grense anses å gå i forhold til likeartede kampanjer for fremtiden.

Foruten de sakene som tas opp til behandling hos FO, behandles et antall saker lokalt, fordelt på de 8 distriktskontorene til Konkurransetilsynet. Dette tilsynsapparatets medvirkning ved kontrollen etter markedsføringsloven er nedfelt i retningslinjer av 7. mai 1984, om «Medvirkning fra (daværende) Statens pristilsyn ved gjennomføringen av loven om kontroll med markedsføring og avtalevilkår og forskrifter om fiber- og vedlikeholdsmerking av tekstilprodukter m.v.» Dette regionale tilsynsapparatet står vanligvis for ca. halvparten av sakene som blir registrert årlig, ca. 1.500 av ca. 3000. Det overveiende antallet av de lokale sakene gjelder villedende reklame, og de blir regelmessig løst raskt lokalt. Det regionale tilsynsapparatet sikrer at markedsføringsloven får rimelig gjennomslag over hele landet, ikke bare i forhold til markedsføring i FOs synssfære. Det bidrar dermed til å skape like konkurranseforhold mellom næringsdrivende på landsbasis og til å motvirke tilfeldighet i denne henseende. Saker som ikke løses på distriktskontorene, eller som gjelder markedsføring på mer nasjonalt nivå, som gjelder forbudet etter markedsføringsloven § 1 annet ledd mot reklame i strid med likeverdet mellom kjønnene, samt markedsføringsloven § 9 a om vilkår i standardkontrakter, blir sendt til FO for behandling.

Hos FO fordeles sakene mellom saksbehandlerne etter ansvarsområder de får tildelt. På endel områder settes opp grupper med to eller flere saksbehandlere. Saksbehandlingen er i hovedtrekk skriftlig. Den starter med at klagen eller det aktuelle markedsføringstiltaket forelegges til uttalelse den/de næringsdrivende som er

ansvarlig etter markedsføringsloven, med angivelse av de aktuelle problemstillinger i forhold til loven. Det gis en svarfrist på 3 uker eller kortere om det dreier seg om en løpende kampanje, fjernsynsreklame el.l. For konkrete produkt- eller prispåstander kan det bli aktuelt å kreve innsendt dokumentasjon som underbygger påstandene. Om det kreves, vil FO forelegge slikt materiale som innkommer for uavhengig ekspertise, oftest fagfolk i universitets- eller andre forskningsmiljøer. Det avholdes møter underveis i saksbehandlingen når det fremmer effektiviteten av saksbehandlingen, når det er aktuelt å diskutere hvilke endringer som kreves i markedsføringen eller standardkontrakten. Som regel avholdes slike møter etter begjæring av den næringsdrivende. Når det gjelder arbeidet med vilkår i standardkontrakter inngår muntlige forhandlinger regelmessig som en del av saksbehandlingen, initiert av FO. Her kan det ofte være aktuelt å innkalle næringsorganisasjoner og flere aktører i markedet, dersom det gjelder vilkår som benyttes av større deler av en bransje. I slike forhandlinger inviteres også Forbrukerrådet til å delta som forbrukernes interesseorganisasjon. Forbrukerombudets funksjon er å søke å finne frem til en rimelig balanse mellom de ulike interesser.

De fleste sakene når sin løsning gjennom Forbrukerombudets behandling. I de fleste av dem skjer det etter konstatering av at det innbragte markedsføringstiltaket var i strid med loven. Det skjer i 75-80 % av sakene som gjelder markedsføring. Sakene vedrørende vilkår i standardkontrakter ender oftere med en minnelig, omforenet løsning, der en sak som startet med et omstridt vilkår ofte fører til en gjennomgang av hele kontrakten med sikte på at den totalt sett er rimelig balansert.

Få saker går videre til Markedsrådet, mellom 10 og 20 årlig. FO fatter selv forbudsvedtak med hjemmel i markedsføringsloven § 14 i 10-15 saker pr. år. Overtredelser av vedtak fattet av FO og Markedsrådet er etter mfl. § 17 straffbare, som også overtredelse av lovens §§ 2-9 direkte. FO begjærer årlig kun et fåtall saker forfulgt strafferettslig, i 1994 skjedde det i 4 saker, i 1993 i 5 og i 1992 i 8 saker. Det skjer gjennom en begjæring om strafferettslig forfølgning til vedkommende politikammer. Kun et fåtall av anmeldelsene blir fulgt opp, og ender i såfall gjennomgående med en svært beskjeden bot i forhold til omfanget av den urettmessige økonomiske vinning.

Informasjon inngår som et sentralt virkemiddel for å motvirke ulovlig markedsføring. Mangelfull kunnskap om lovens krav angis av endel markedsførere som grunn for overtredelsen. Både næringsdrivende og forbrukerne eller almenheten, er målgrupper for informasjonstiltak. Noen ganger er det viktig å få advart folk mot useriøse markedsførere. Informasjon har også forebyggende effekt, gjennom at lovstridige markedsføringstiltak får medieomtale skapes økt bevissthet på å unngå å havne i denne situasjon. FO har i 20 år utgitt et eget tidsskrift, FO-bladet, som fra 1995 er erstattet med en InfoBulletin, der det bringes mer konsentrert informasjon om aktuelle saker, mindre artikkelpreget stoff. Saksbehandlingen er basert på et konsekvent offentlighetsprinsipp. Unntak forekommer etter konkret vurdering av om det foreligger næringsmessige eller personvernmessige grunner til det. FO har en egen informasjonssjef som står for informasjonsvirksomheten.

#### 4.5.5 Markedsrådet

Markedsrådet består i henhold til markedsføringsloven § 11 av 9 medlemmer med personlige varamedlemmer som for en funksjonstid på 4 år oppnevnes av Kongen. Markedsrådets formann forutsettes å ha dommerkvalifikasjoner. Øvrige medlemmer utnevnes for å tilføre virket en bred og allsidig innsikt i forhold som berører næringsdrivende og forbrukere i alminnelighet. Forhandlingene i Markedsrådet foregår i domstollignende former med prosedyre fra FO og parter.

Markedsrådets vedtak kan ikke påklages, men kan overprøves av domstolene etter vanlige regler for forvaltningsvedtak.

## **4.6 FORBRUKERTVISTUTVALGET**

### **4.6.1 Formålet med institusjonen**

I Ot.prp. nr. 55 (1976-77) heter det at forslaget til forbrukertvistloven «er ment å skulle sikre at forbrukerne i større grad får gjennomført de rettigheter de blant annet gjennom det økte forbrukervernet har fått lovfestet». Videre sies det at man søker «en mer kurant og forenklet behandlingsmåte som supplement til vanlig domstolsbehandling av forbrukerkjøpstvister». Mer stikkordsmessig har det vært sagt at adgangen til å reise sak bør være enkel, og at behandlingen bør være rask, rimelig og betryggende. En viktig beveggrunn er at forbrukeren på denne måten skal kunne få et vedtak som er retts- og tvangskraftig.

### **4.6.2 Grunnlag for opprettelsen - tilknytningsform**

Markedsrådets utvalg for forbrukertvister (Forbrukertvistutvalget, heretter kalt FTU) er opprettet ved lov av 28.4.1978 nr. 18 om behandling av forbrukerkjøpstvister. Lovens tittel er i 1991 endret til «lov om behandling av forbrukertvister», etter at loven samtidig ble endret for å utvide FTUs myndighetsområde til å omfatte også håndverkertjenester som går inn under håndverkertjenesteloven.

FTU har en viss tilknytning til Forbrukerrådet. Først og fremst dreier dette seg om at de saker som kommer til behandling, først skal ha vært forsøkt løst i minnelighet ved ett av Forbrukerrådets fylkeskontorer. Videre er FTUs sekretariat fysisk plassert i samme hus som Forbrukerrådets sekretariat og har et visst administrativt samarbeid med dette. FTU er likevel en egen etat. Administrativt er FTU underlagt Barne- og familiedepartementet.

FTUs juridiske status er bestemt av forbrukertvistloven. Her fremgår dets formelle myndighetsområde, og at dets vedtak får samme virkning som en rettskraftig dom, dersom saken ikke bringes inn for by- eller herredsrett innen 4 uker fra vedtaket er forkynt. Vedtak som fastslår en plikt, utgjør dermed tvangsgrunnlag.

### **4.6.3 Intern organisering**

FTU skal ifølge loven ha en formann, en nestformann og åtte vanlige medlemmer, hvorav halvparten skal ha særlig innsikt i forbrukersidens interesser, og den andre halvparten i selger- og tjenesteytersidens interesser. Det er ikke meningen at de to grupper medlemmer skal ivareta den enkelte parts interesser. I tillegg til den faste nestleder har FTU en ekstra nestleder.

I den enkelte sak er FTU sammensatt av tre personer: en fra formannskollegiet og en fra hver av de to interessegruppene.

FTUs sekretariat har pr. 1995 fire faste stillinger: sekretariatsleder, som er jurist og har tittel kontorsjef, en juridisk saksbehandler (førstekonsulent) og to kontorstillinger (sekretær). Dessuten er det en midlertidig stilling som juridisk saksbehandler (konsulent).

### **4.6.4 Finansiering**

FTUs utgifter dekkes i sin helhet over statsbudsjettet. I 1995 er FTUs budsjett på kr. 1.985.000,-.

#### 4.6.5 Arbeidsform

FTU behandler sine saker på grunnlag av det skriftlige materialet. Sakene er i noen grad forberedt fra Forbrukerrådets fylkeskontor som har hatt saken til behandling med henblikk på minnelig løsning. Ytterligere forberedelse skjer i FTUs sekretariat. I den anledning sørger sekretariatet for at klagen og oppfordring om tilsvar forkynnes for innklagede, og det kontradiktoriske prinsipp ivaretas ved behandlingen.

Ved årets begynnelse fastlegger FTUs plenum en møteplan, hvor det fremgår hvilke formenn og medlemmer som skal delta i de enkelte møter. En av sekretariatets jurister får ansvar for forberedelse av det enkelte møte. Til dette møtet berammes et antall saker med vedkommende jurist som saksbehandler. Saksbehandler utarbeider faktisk fremstilling i hver sak, og før møtet sendes denne fremstillingen og kopi av sakens dokumenter til vedkommende formann og medlemmer som Utvalget er sammensatt av for dette møtet. Forut for dette har Utvalget ingen kunnskap om saken.

I møtet gjøres det rede for sakens faktum, og Utvalget diskuterer faktiske og rettslige sider og kommer frem til hva som kan legges til grunn, og hva resultatet skal være. Normalt er bare Utvalget og saksbehandler til stede. Etter behov kan en sakkyndig innkalles.

Ikke i alle saker kommer Utvalget frem til en realitetsavgjørelse. Etter forbrukertvistloven § 8 tredje ledd kan en sak avvises som bevisuegnet. Avvisning av formelle grunner gjøres også av Utvalget - altså ikke på sekretariatsplan.

Etter møtet formuleres utkast til premisser og konklusjon av angjeldende formann og sammenføres med sekretariatets faktiske fremstilling. Utkastet forelegges de to øvrige medlemmer som var med på møtet, og når disse har godkjent det, sendes vedtaket til forkynnelse for partene.

### 4.7 PRODUKT- OG ELEKTRISITETSTILSYNET

#### 4.7.1 Formål

Barne- og familiedepartementet forvalter i dag deler av lov om produktkontroll. De øvrige deler forvaltes av Miljøverndepartementet.

Produktkontrollloven gir forbruksmyndighetene hjemler for å iverksette tiltak og vedtak som kan forebygge helseskader.

Produktkontrollloven stiller krav om at produkter og tjenester er tilfredsstillende sikre. Kravene omfatter konstruksjon, produksjon, import, omsetning, bruk og annen behandling og avhending av produkter og tilrettelegging av og tilbud om forbrukertjenester. For sikkerheten ved noen produkt- og tjenestegrupper er loven utdypet med forskrifter.

Tilsynsoppgavene er lagt til *Produkt- og Elektrisitetstilsynet*. Etatens overordnede mål er å bidra til sikker anvendelse av elektrisitet og til sikre produkter og tjenester.

Etaten har bl. a. ansvaret for tilsyn med produktkontrollloven, avgrenset til produkters fysiske, mekaniske og brennbare egenskaper samt sikkerhet ved forbrukertjenester.

Tilsynets oppgaver omfatter deltakelse i arbeid med å utvikle regelverk og standarder for sikrere produkter og forbrukertjenester, gjennomføring av tilsyn og oppfølging av enkeltsaker og informasjonstiltak rettet mot private og offentlige virksomheter, forbrukere og relevante målgrupper.

#### 4.7.2 Grunnlag for opprettelsen - tilknytningsform

I januar 1990 ble ansvaret for daværende lov om produktkontroll delt mellom Miljøverndepartementet og det nyopprettede Familie- og forbrukerdepartementet (FFD). FFD fikk dermed ansvaret for å føre tilsyn med sikkerheten ved forbruksvarer knyttet til fysiske/mekaniske egenskaper og brennbarhet.

Erfaringene viste at det var uheldig at det faglige tilsynsarbeidet skulle ivaretas i departementet parallelt med sekretariatsfunksjonen for den politiske ledelsen. Dessuten ble arbeidsområdet utvidet, produktkontrollloven ble utvidet til også å gjelde farlige forbrukertjenester. Dette gjorde det nødvendig å finne en bedre organisatorisk løsning for området.

I mai 1993 ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som hadde i oppgave å komme med forslag til en hensiktsmessig organisering. Forslaget ble vedtatt i Stortinget i desember 1993.

Vedtaket innebar at BFD etablerte et ytre apparat for forbrukersikkerhet som ble integrert i Elektrisitetstilsynets hovedadministrasjon. Etaten ble opprettet våren 1994.

Formelt ble *tilsynsoppgavene* m.h.t. forbrukersikkerhet administrativt underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet, mens BFD fortsatt ble tillagt det faglige ansvaret.

#### 4.7.3 Intern organisering

Produktsikkerhetsfunksjonen i Produkt- og elektrisitetstilsynet er under oppbygging. Funksjonen er skilt ut som en egen avdeling i tilsynet, Produktsikkerhetsavdelingen.

I Stortingets vedtak om opprettelsen av et eget organ for forbrukersikkerhet, ble det forutsatt at oppgavene ble ivaretatt ved at det ble opprettet 6-8 stillinger. I dag har produkttilsynsfunksjonen 7 stillinger. Det forventes at en ved utgangen av året har en bemanning på 8 årsverk.

Et nødvendig krav til forbrukersikkerhetsforvaltningen er fleksibilitet. Rammebetingelsene nasjonalt og tildels internasjonalt kan raskt endres. Dette stiller særegne krav til utformingen av organisasjonsstruktur, til forvaltningssystem, til innstilling hos ledelse og medarbeidere.

#### 4.7.4 Finansiering

Produktsikkerhetsarbeidet finansieres over statsbudsjettet (Kommunal- og arbeidsdepartementet).

På produktsikkerhetsområdet har Produkt- og Elektrisitetstilsynet i 1995 et budsjett på 4,5 millioner kroner.

#### 4.7.5 Arbeidsform

Alt tilsyn, både den planlagte og det løpende, er basert på internkontrollfilosofien. Det planlagte tilsynet gjennomføres som systemrevisjoner og verifikasjoner og tar utgangspunkt i risikovurderinger av bransjer og virksomheter. Det løpende tilsynet er knyttet opp til nasjonale og internasjonale meldinger om konkrete produkter med risikoegenskaper.

Oppfølgingen av produktkontrollloven og sikkerheten ved faste, bearbejdede produkter samt forbrukertjenester utføres i dag bare på sentralt nivå i Produkt- og Elektrisitetstilsynet. Samarbeidsformer med andre etater og institusjoner vil vurderes nærmere.

## 4.8 STIFTELSEN MILJØMERKING

### 4.8.1 Formål

I St. prp. nr 131 (1988-89) er formålet for stiftelsen beskrevet i pkt. 2 i vedtektene.

«Stiftelsen er frittstående og nøytral og har til formål å redusere miljøbelastningen av forbrukerprodukter ved å forestå og fremme miljømerking av mindre miljøfarlige produkter».

I følge de nordiske forbrukerministrenes «Retningslinjer for å innføre en frivillig nordisk miljømerkeordning» er hovedmålet med miljømerkingen å:

1. Veilede forbrukerne i vareflommen ut fra ønsket om å velge de minst miljøbelastende produktene.
2. Stimulere til en produktutvikling som ivaretar miljøhensyn i tillegg til økonomiske og vanlige kvalitetsmessige forhold.
3. Bevisst bruke markedskreftene som supplement til miljøforvaltningens lovgivning.

Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å utpeke et ansvarlig organ for EUs miljømerkeordning. Barne- og familiedepartementet mener det vil være hensiktsmessig å knytte den europeiske miljømerkeordningen til Stiftelsen. Dette er nedfelt i statsbudsjettet for 1995.

## 4.9 GRUNNLAG FOR OPPRETTELSEN - TILKNYTNINGSFORM

### 4.9.1 Norsk 2. juni 1989 gjorde Stortinget vedtak om bevilgning til en offentlig stiftelse for frivillig ordning med positiv miljømerking av forbrukerprodukter, samt vedtekter for stiftelsen. Nordisk

I mars 1988 gikk de nordiske forbrukerministrene inn for å etablere en ordning med frivillig positiv miljømerking av forbrukerprodukter i de nordiske land. 6. november 1989 besluttet de nordiske forbrukerministrene og innføre en fellesnordisk miljømerkeordning samt retningslinjer for denne ordningen.

## 4.10 INTERN ORGANISERING

### *Nasjonalt*

Stiftelsen består av et styre og et sekretariat. Styret var tidligere underlagt et råd. Rådet endret vedtektene og nedla seg selv. Rådet overførte sine oppgaver til styret. En av styrets oppgaver, å gi tillatelse til produsenter/importører til å bruke merket på enkeltprodukter, ble overført til sekretariatet ved daglig leder.

Stiftelsens sekretariat består idag av 8 fast ansatte og 2 deltidsansatte. Daglig leder, informasjonsleder, 2 sekretærer, 5 prosjektledere (4 fast ansatt og en konsulent i halv stilling) samt en regnskapsfører i kvart stilling. Det arbeides for tiden med en omorganisering bl.a. for å ivareta EUs miljømerkeordning.

Stiftelsens styre består i dag av representanter for 7 organisasjoner/departementer, Naturvernforbundet har gått ut av styret.

### *Nordisk*

Island, Finland, Sverige og Norge deltar i den nordiske ordningen. Styrende organs leder og daglige leder fra hvert land danner Nordisk samordningsorgan. Alle endelige beslutninger fattes av Nordisk samordningsorgan etter at de først er godkjent av



de enkelte lands styrende organer. Hvert land har en stemme og beslutningene som fattes er enstemmig.

#### 4.10.1 Finansiering

Stiftelsen blir delvis finansiert ved statstilskudd og delvis av inntekter ved salg av merket. Barne- og familiedepartementet har gitt tilskudd over statsbudsjettet hvert år siden opprettelsen i 1989, de siste årene ca 2,5 mill. Miljøverndepartementet har gitt tilskudd i 1993 og 1994 på 1,3 millioner kr. og vil høyst sannsynlig også gjøre det for 1995. Inntektene fra merket var i 1993 1,25 millioner kr. og i 1994 2,3 millioner kr.

#### 4.10.2 Arbeidsform

Arbeidet i den nordiske miljømerkeordningen er delt i tre: kriterieutvikling og tildeling av Svanemerket i henhold til kravene i kriteriene, samt informasjon og markedsføring av Svanemerket. Samarbeidet er regulert av en rammeavtale mellom de enkelte lands ansvarlige organisasjoner. Rammeavtalen med regelverk tar utgangspunkt i forbrukerministrenes retningslinjer. Endring av rammeavtalen og regelverk gjøres av de enkelte miljømerkingsorganisasjoner.

##### *Miljøkriterier*

Forslag til kriterier for ulike produktgrupper blir vanligvis utarbeidet av en fellesnordisk faggruppe, med ett land som ansvarlig. Kriteriene blir sendt på høring. Kriterieforslaget blir så endret i samråd med den fellesnordiske faggruppen og sendt de andre lands styrende organ for godkjenning.

Vanligvis har de styrende organer innvendinger og disse varierer ofte fra land til land. Det blir derfor ofte lange diskusjoner og forhandlinger i Nordisk samordningsorgan før et kriteriedokument blir endelig vedtatt. Kriteriene gjelder i alle fire land. Stemmer ett land mot forslaget kan kriteriene heller ikke brukes av de andre landene i ordningen. Denne beslutningsordningen har vært diskutert helt siden begynnelsen fordi den ofte tar lang tid.

Forbrukerministrene tok i Lundrapporten initiativet til en evaluering av hele ordningen. Rapporten anbefaler en mer overordnet nordisk styring. Norge har hele tiden gått inn for en fellesnordisk styring, f.eks. et fellesnordisk styre, men de andre landene ønsker å opprettholde sine nasjonale styrer.

##### *Tildeling av merket*

Tildeling av merket gjøres etter søknad fra produsent/importør. Produktet blir tildelt en tidsbegrenset lisens. Landene anerkjenner hverandres behandling av den enkelte søknad og lisensen gjelder derfor i alle fire land.

## KAPITTEL 5

**Forbrukerapparatet i andre land****5.1 DANMARK****5.1.1 Forbrugerstyrelsen**

Forbrugerstyrelsen er organisert som en statlig styrelse (jf. norsk direktorat) under Ervervsministeriet på linje med sju andre styrelser under ministeriet.

Styrelsens oppgave er å gjennomføre og koordinere de av regjeringens aktiviteter innenfor forbrukerområdet som hører inn under Ervervsministeriet. En ikke ubetydelig del av forbrukeraktivitetene hører imidlertid inn under andre departement, bl. a. Sunnheds-, Justits-, Energi- og Miljøministeriene.

Styrelsen stiller også sekretariat til rådighet for:

- Statens Husholdningsråd
- Forbrugerklagenævnet
- Forbrugerombudsmanden.

Ervervsministeriets hovedmålsettinger med Forbrugerstyrelsen er:

- å bidra til at forbrukerne kan anvende sine ressurser i form av disponibel inntekt og tid ut fra et samfunns- og husholdningsøkonomisk synspunkt
- å medvirke til å opprettholde et høyt nivå på forbrukerbeskyttelsen hva angår kvalitet, sikkerhet og sunnhet samt økonomiske og juridiske rettigheter.

Styrelsen forbrukerpolitiske målsettinger relateres til:

- informasjons- og serviceaktiviteter hvor en bl. a. gir ut «Råd og Resultater»
- kunnskapsinnhenting
- samarbeid med næringsliv, myndigheter og organisasjoner
- opplysningskampanjer
- tvisteløsnings- og meglingsaktiviteter.

Målsettinger og avledede aktiviteter går på tvers av styrelsens organisering i enheter.

Forbrugerstyrelsens direktør er ansvarlig for styrelsens bevilgninger og prioriterer ressursene internt. Prioriteringen foretas under hensyn til ivaretagelsen av de tre organers lovbundne oppgaver.

Forbrugerstyrelsen administrerer produktsikkerhetsloven og prismerkingsloven.

Forbrugerstyrelsens administrerer videre oppfølging og gjennomføring av internasjonale beslutninger knyttet til EU, OECD og nordisk samarbeid.

Øvrige forvaltningsoppgaver har primært sin basis i styrelsens status som direktorat under Ervervsministeriet. Dette medfører oppgaver både av teknisk og policy-messig karakter.

Forbrugerstyrelsens utgiftsbudsjett for 1995 utgjør i alt 62 millioner danske kroner.

**5.1.1.1 Nærmere om Statens Husholdningsråd**

Statens Husholdningsråd er opprettet ved egen lov.

Rådet har 18 medlemmer hvorav 12 utpekes av Ervervsministeren etter innstilling fra en rekke organisasjoner og foreninger. 4 medlemmer representerer Under-

visningsministeriet (Sundhedsstyrelsen, Levnedsmiddelstyrelsen og Specialkursus i Husholdning ved Århus Universitet) og 2 medlemmer Ervervsministeriet.

Statens Husholdningsråd «har til formål - i samarbeid med andre institusjoner og organisasjoner - at virke til fremme af husholdningenes ernæringsmessige, hygieniske, økonomiske og tekniske forhold med henblikk på såvel hjemmenes som samfundets interesser.»

Rådets arbeidsoppgaver som ide- og rådgivende organ er:

- å fange opp problemer som berører forbrukerne i hverdagen
- å sikre forbrukerne produkter av høy standard
- å avgj prinsipielle uttalelser og representere rådet i nemnder og utvalg.

Rådet fastlegger i sin årlige arbeidsplan en lang rekke oppgaver for Forbrugerstyrelsen vedrørende sammenlignende vareprøver, ernæringsopplysninger, spørsmål omkring husholdning og miljø, opplysninger om husholdningsøkonomi m.v.

#### 5.1.1.2 *Nærmere om Forbrugerklagenævnet*

Forbrugerklagenævnet er opprettet ved egen lov med oppgave å behandle klager fra forbrukerne vedrørende varer eller arbeids- og tjenesteytelser.

Nemnden består av et formannskap (1 formann og 2 nestformenn) der alle er dommere og 41 nærings- og forbrukerrepresentanter. Disse er innstilt av Forbrugerrådet, Statens Husholdningsråd og en rekke bransjeforeninger.

Forbrugerklagenavnets sekretariatsoppgaver ivaretas av styrelsens juridiske seksjon.

Forbrugerklagenavnets viktigste arbeidsoppgaver er behandling av klager på skriftlig grunnlag og telefonisk rettsrådgivning.

Forbrugerstyrelsen forbereder som sekretariat klagesakene for nemndens avdelinger som sammensettes individuelt for hvert møte av en formann og normalt to næringsrepresentanter og to forbrukerrepresentanter.

Forbrugerklagenavnets avgjørelser er ikke rettskraftige. De skal etterleves frivillig. Det legges likevel vekt på å tilstrebe en rettssikkerhet for partene tilsvarende den en har ved domstolene.

#### 5.1.1.3 *Nærmere om Forbrugerombudsmanden*

Forbrugerombudsmanden er opprettet ved lov om markedsføring. Forbrugerombudsmanden skal føre tilsyn med at det ikke skjer overtredelser av god markedsføringskikk. Forbrugerombudsmanden skal på eget initiativ eller på grunnlag av klager eller henvendelser fra andre, sørge for å påvirke de næringsdrivende til å opptre i overensstemmelse med lov om markedsføring.

Forbrugerombudsmanden fører også tilsyn med lov om betalingskort.

Forbrugerombudsmanden er en personlig embedsfunksjon uten eget personale og budsjett. Forbrugerstyrelsen fungerer som sekretariat.

Forbrugerombudsmanden utøver en normdannende virksomhet med uttalelser, henstillinger, veiledninger m.v.

Forbrugerombudsmandens avgjørelser etter markedsføringsloven og betalingskortloven kan ikke bringes inn for annen administrativ myndighet. Er en uenig i ombudsmandens vurderinger, må en bringe spørsmålet inn for domstolene. Det kan forøvrig også ombudsmanden gjøre.

## 5.1.2 Forbrugerrådet

### 5.1.2.1 Mål og oppgaver

Forbrugerrådet ble opprettet for å sikre forbrukerne et talerør som er uavhengig offentlige myndigheter og næringsliv.

Ulike regjeringer har også anerkjent Forbrugerrådets rolle som forbrukernes uavhengige interesseorganisasjon. De har støttet virksomheten for å sikre at politikere og embedsmenn i beslutningsprosessen kan høre forbrukerne på samme måte som næringslivet.

Forbrugerrådet er således høringsinstans for offentlige myndigheter m.v., foreninger og andre organisasjoner som ønsker uttalelser i forbindelse med fremtidig lovgivning eller andre tiltak.

Forbrugerrådet er videre representert i ca. 150 råd, nemnder og utvalg. I flere av disse er Forbrugerrådets deltakelse lovbestemt. Forbrugerrådet har også et bredt engasjement internasjonalt; i første rekke omkring EU-spørsmål, men også gjennom samarbeide med forbrukerorganisasjoner i andre land, både nordisk, europeisk og internasjonalt.

Forbrugerrådet driver videre rådgivnings- og opplysningsvirksomhet overfor forbrukerne.

Forbrugerrådet er endelig den naturlige forhandlings- og avtalepart for næringslivet og dets organisasjoner som representant for de danske forbrukere. Bl. a. har Forbrugerrådet sammen med de respektive næringsorganisasjoner opprettet en rekke private ankenemnder som behandler klager vedrørende den gjeldende bransje.

### 5.1.2.2 Organisering

Forbrugerrådet ble i 1947 opprettet på initiativ fra en rekke framtrepende kvinner fra land- og byhusmorforeningene. På midten av 60-tallet ble rådet utvidet til også å omfatte ungdoms- og pensjonsforeninger, opplysningsforbund samt lønnskasserorganisasjoner.

Forbrugerrådet består i dag av 24 landsdekkende organisasjoner og 12 lokale forbrukergrupper.

Forbrugerrådet arbeider på grunnlag av vedtekter som er vedtatt av Forbrugerrådets høyeste organ, Rådet.

Forbrugerrådet er en interesseorganisasjon uavhengig av offentlige myndigheter, næringsliv og politiske partier. Forbrugerrådets formål er gjennom en aktiv forbrukerpolitikk å ivareta forbrukernes interesser.

Forbrugerrådets øverste myndighet er Rådet som fastlegger de forbrukerpolitiske retningslinjer. Rådet består av to representanter fra hver medlemsorganisasjon og en for hver tilsluttet lokal forbrukergruppe. Rådet består for øyeblikket av 60 medlemmer.

Rådet velger et forretningsutvalg som er Forbrugerrådets øverste myndighet mellom rådsmøtene. Forretningsudvalget består, foruten en formann, av en nestformann og en kasserer og 6 øvrige medlemmer. Forretningsudvalget ansetter og avskjediger ledende medarbeidere i sekretariatet.

Det er sekretariatet som utfører det daglige arbeidet på grunnlag av de retningslinjer og beslutninger som er vedtatt i råd og forretningsutvalg. Sekretariatet ledes av en direktør som sammen med to avdelingssjefer utgjør ledergruppen i sekretariatet.

### 5.1.2.3 *Finansiering*

Forbrugerrådets inntekter består av tilskudd over statsbudsjettet (ca. 7,3 millioner dk. i 1994), salg av tidsskriftet «Tænk» og annet informasjonsmateriale og kontingenter, refusjoner m.v.

Forbrugerrådets samlede utgifter var i 1994 på 13,3 millioner dk.

For ikke å gi noen organisasjoner tyngre posisjoner enn andre, har Forbrugerrådet tilstrebet at alle organisasjoner stort sett skulle betale samme kontingent uansett deres økonomiske evne.

### 5.1.3 **Dansk Varefakta Nævn**

Dansk Varefakta Nævns formål er å veilede forbrukerne med nøytral, frivillig merking - VAREFAKTA - som utarbeides i samarbeid mellom forbrukere, forhandlere, fabrikanter og forskning.

Dansk Varefakta Nævn er en selveiende institusjon.

Sekretariatet tar seg av de daglige oppgaver, kontakten til kunder, forbrukere, myndigheter og andre samarbeidspartnere.

Staten finansierer 1,2 millioner dk. svarende til ca. en tredjedel av nemndens utgifter.

## 5.2 **SVERIGE**

### 5.2.1 **Konsumentverket**

#### 5.2.1.1 *Mål og oppgaver*

Konsumentverkets hovedmål er å støtte husholdningene i deres anstrengelser for å utnytte sine ressurser og å styrke forbrukernes stilling i markedet.

Konsumentverket skal bl.a.:

- undersøke og følge forbrukernes situasjon på markedet.
- det skal være spesielt oppmerksom på økonomisk og sosialt svake grupper
- overvåke markedets tilbud samt næringsdrivendes markedsføring og salgsvilkår
- forsøke å påvirke næringsdrivende til å tilpasse sin virksomhet etter konsumentenes behov
- fremme informasjon til forbrukerne om vesentlige forhold
- fremme utdanning i forbrukerspørsmål
- støtte organisasjoner som arbeider med forbrukerspørsmål
- følge reklamens utvikling.

Målene følges opp gjennom handlinger på områdene husholdning, produktkvalitet, forbrukerrett og kunnskapsformidling. Bl.a. utgir Konsumentverket «Råd & Røn». Avisen er Konsumentverkets viktigste kanal for å nå den enkelte forbruker og husholdning.

#### 5.2.1.2 *Organisering - tilknytningsform*

Konsumentverket er Sveriges sentrale forvaltningsmyndighet for konsumentspørsmål. Lederen av Konsumentverket er også Konsumentombudsmann (KO).

Verkets styre består av maksimalt ti personer. I styre sitter foruten lederen av Konsumentverket også representanter for forbrukerne, næringslivet og kommunene.

I verket er det et KO-sekretariat. Stedfortredende Konsumentombudsmann er leder av sekretariatet.

Konsumentverket har nylig gjennomført en intern organisatorisk endring. En har redusert antallet avdelinger med muligheter til større fleksibilitet og mer effektiv ressursutnyttelse.

Verket er nå inndelt i tre hovedavdelinger:

- husholdning
- produktkvalitet
- kunnskapsformidling.

I tillegg holdes fortsatt KO-sekretariatet som en egen enhet.

### 5.2.1.3 *Spesielt om Konsumentombudsmannen*

Konsumentombudsmannens ansvarsområde er først og fremst markedsføringsloven, loven om avtalevilkår i forbrukerforhold og produktsikkerhetsloven. Konsumentombudsmannen har også tilsynsansvar for flere EU-direktiv.

Det mest vanlige er saker om utilbørlig markedsføring. Det alt overveiende antall saker avklares på frivillig basis ved at bedriften justerer sin markedsføring.

På markedsføringsområdet har Konsumentverket og Konsumentombudsmannen de sentrale overvåkende og inngripende oppgavene, dvs. en slags påtalemyndighet, mens de dømmende oppgavene utføres av Markedsdomstolen.

De formelle KO-oppgavene utføres av KO-sekretariatet i Konsumentverket. Sekretariatets oppgave er først og fremst å støtte Konsumentombudsmannen i hans oppgaver i henhold til markedsføringsloven. Innen Konsumentverket er det dessuten flere fagavdelinger. De fleste av de saker som meldes til Konsumentverket avgjøres av fagavdelingene. KO-sekretariatet samordner hele det konsumentrettslige arbeidet.

### 5.2.1.4 *Finansiering*

Konsumentverkets budsjett er på ca. 105 millioner sk. for 1994/95. Virksomheten finansieres dels med tilskudd (70 millioner.), dels med avgifter, bidrag og salgssinntekter (35 millioner kroner).

## 5.2.2 **Allmenna reklamasjonsnemnden**

### 5.2.2.1 *Mål og oppgaver*

Reklamasjonsnemndens fremste oppgave er å løse tvister. Nemnden som er en upartisk, statlig instans, skal være et rimelig, enkelt og hurtig, men rettssikkert alternativ til domstolene vedrørende prøving av tvister mellom forbruker og næringsdrivende.

Nemnden skal også støtte den kommunale meklingen i konsumenttvister og informere forbrukere og næringsdrivende om sin praksis. Hensikten er at støtten til den lokale virksomheten skal bidra til at tvister blir løst hurtig og at det skjer lokalt.

Gjennom informasjon og praksis skal en forebygge tvister. Det overordnede målet er å begrense antallet tvister som bringes frem til nemnden og domstolene.

Ved siden av Allmenna reklamasjonsnemnden finnes et antall private nemnder og organ hvis virksomhet kan sammenlignes med reklamasjonsnemndens.

### 5.2.2.2 *Organisering - tilknytningsform*

Nemndens virksomhet reguleres i første rekke gjennom forskrifter med instruksjon (førordning med instruksjon) for Allmenna reklamasjonsnemnden.

Nemnden er oppdelt i avdelinger knyttet til ulike bransjer.

Nemnden er sammensatt av ordfører, varaordfører og avdelingsordførere med dommererfaring og som utpekes av Regjeringen. De øvrige medlemmene av nemnden, dvs. interessemedlemmene, utpekes av nemndens ordfører etter forslag fra de myndigheter og organisasjoner som regjeringen bestemmer.

Nemnden støttes av et sekretariat (kanselli) som bl.a. utarbeider forslag til beslutninger, støtter den kommunale forbrukerveiledningen, og dokumenterer og informerer om praksis.

Til nemnden er det også knyttet et råd som skal bistå ordføreren i viktige spørsmål om virksomhetens innretning og omfang.

### 5.2.2.3 *Finansiering*

Nemndens virksomhet finansieres helt med statsstøtte. For budsjettåret 1994/95 ble nemnda tildelt en samlet sum på 13,4 millioner sk. Omlag 85 % går til prøving av forbrukertvister, mens ca. 15 % til støtte til den kommunale forbrukervirksomheten og informasjonsvirksomheten.

## 5.2.3 **Den kommunale virksomheten**

### 5.2.3.1 *Mål og oppgaver*

De fleste kommuner i Sverige driver forbrukerpolitisk virksomhet.

Den kommunale forbrukervirksomheten har tre mål:

- å støtte den enkelte forbruker som trenger råd for kjøp, hjelp til å effektivisere familiens økonomi, støtte i avtalespørsmål og andre forbrukerrettslige sammenhenger samt assistanse for å løse tvister etter kjøp
- å påvirke markedet slik at tilfredsstillende varer og tjenester utvikles med hensyn til pris, funksjon, miljø og service.
- å fange opp problem, skape en sunn forretningsmoral, forbedre balansen på markedet og spre kunnskap om de markedsrettslige regler.

Førkjøpsrådgivning, husholdningsøkonomisk rådgivning (inklusive hjelp med gjeldssanering), forbrukerrettslig rådgivning og håndtering av reklamasjoner tar ca. tre fjerdedeler av forbrukerveiledningens ressurser. Annen type virksomhet er markedsovervåking, utdanning, informasjon og støtte til kampanjer.

### 5.2.3.2 *Organisering*

På 80-tallet utviklet stadig flere kommuner forbrukervirksomhet. Toppen ble nådd i 1990 da 271 av Sveriges 286 kommuner drev slik virksomhet. I begynnelsen på 90-tallet sank antallet kommuner som arbeidet med konsumentvirksomhet. Tallet har imidlertid begynt å øke igjen, og i begynnelsen av 1995 var det konsumentvirksomhet i 235 av Sveriges 288 kommuner.

Også antall årsverk i konsumentvirksomheten har begynt å øke. Økningen var i 1994-95 på ca. 15 årsverk og summerer seg totalt til 212.

I mange kommuner gjennomgår både den politiske og forvaltningsmessige organiseringen store endringer. Den spesielle politiske organisasjonen i form av en forbrukernemnd eller et forbrukerutvalg avvikles i mange kommuner og forbrukervirksomheten slås sammen med andre forvaltningsområder.

De fleste kommuner har egne virksomheter for forbrukervirksomheten, men noen få, mindre kommuner velger å kjøpe forbrukertjenester fra nabokommunen.

### 5.2.3.3 *Finansiering*

Det er kommunene selv som finansierer kostnadene ved egen forbrukervirksomhet. I 1995 viser beregninger fra Konsumentverket at det ble brukt 60-70 millioner svenske kroner i den lokale forbrukervirksomheten. Ressursene som brukes til dette formålet varierer sterkt fra kommune til kommune.

### 5.2.4 **Sveriges Konsumentråd**

Sveriges Konsumentråd ble dannet i 1992 som en paraplyorganisasjon for åtte riksomfattende organisasjoner. Disse var:

- Handikappførbundets samarbeidsorgan
- Husmodersførbundet Hem og Samhelle
- Kooperative førbundet
- Landsorganisationen
- Tjenstemennens centralorganisation
- Naturskyddsföreningen
- Pensionerernas Riksorganisation
- Sveriges Pensionersförbund.

Senere har også andre forbund og foreninger sluttet seg til.

Konsumentrådet ønsker å styrke de svenske forbrukeres stilling nasjonalt og internasjonalt. Rådet arbeider for å styrke forbrukervirksomheten i medlemsorganisasjonene og for å skape en tydelig arbeidsfordeling mellom rådet og dets medlemmer.

Konsumentrådets virksomhet er innrettet på opinionsdannelse, informasjon, påvirkning av myndigheter og næringsliv samt europeisk samarbeide. Rådet ser opinionsdannelsen som sin primære oppgave. For å få tilgang til informasjon og faktamateriale, samarbeider rådet med myndighetene.

## 5.3 **NEDERLAND**

### 5.3.1 **Begrenset offentlig engasjement**

Forbrukerpolitikken koordineres av en avdeling i Økonomidepartementet som også forbereder lover på området. Det finnes ikke utover dette noe offentlig apparat som beskytter forbrukerinteressene.

Myndighetene er av den oppfatning at lovverket i seg selv sammen med deregulering og økt konkurranse er god forbrukerpolitikk.

### 5.3.2 **Uavhengige forbrukerorganisasjoner**

Inntil for kort tid siden var det to uavhengige forbrukerorganisasjoner i Nederland:

- Consumentenbond
- Konsumentenkontakt.

Nå er Konsumentenkontakt lagt ned.

Consumentenbond har ca. 700.000 medlemmer hvilket omfatter ca. 9 % av alle husholdninger i landet. Organisasjonens medlemmer defineres som de som abonnerer på bladet Consumentengids.



Consumentenbonds hovedområder er dessuten:

- produktinformasjon; f.eks. konsumentveiledning
- markedsoperasjoner; konsument og konkurranse
- andre typer informasjon; f.eks. juridisk assistanse for medlemmene.

Consumentenbond publiserer dessuten tidsskrifter og bøker om aktuelle forbrukeremner. Disse må det betales særskilt for.

SWOKA driver med forbrukerforskning av generell karakter. Instituttet har oppdrag bl. a. for myndighetene.

Advisory services (NIBUD) har som mål å se til at lokale veiledningssentre som gir råd innenfor husholdningsøkonomi, har tilstrekkelig materiale.

The Arbitration Council for consumer affaires ble etablert som et samarbeid mellom Consumentenbond og ulike bransjeorganisasjoner for å løse mindre tvister.

Consumer and Safety Foundation leder bl. a. informasjonskampanjer som sikter mot bedre standarder i eksisterende hus og bedre sikkerhet i nye hus. Stiftelsen er subsidiert av myndighetene.

#### **5.4 FORBRUKERORGANISERING INTERNASJONALT - INGEN STANDARDLØSNINGER**

Internasjonalt finnes en rekke ulike modeller for forbrukerorganisering. Fra Sverige hvor det *offentlige* gjennom Konsumentverket og kommunene står for en meget stor del av forbrukerarbeidet, til Nederland hvor det offentlige har en meget begrenset rolle og hvor bl. a. mye av forbrukerinformasjon og -tjenester utføres av enheter utenfor det offentlige apparatet.

Dette gir seg selvsagt også utslag i sterkt varierende offentlig økonomisk satsing på forbrukerområdet. I mange land synes det dessuten å være en økende tendens til å se forbrukerpolitikken som en del av den generelle konkurransepolitikken; et bedre fungerende marked styrker forbrukerinteressene.

*Mens organiseringen er forskjellig og det offentlige engasjementet varierer i omfang og virkemidler, synes imidlertid formålet å være det samme overalt; å styrke forbrukerens stilling i markedet.*

I de aller fleste land i Europa finnes en blanding av offentlig og privat finansiering. Det offentlige engasjementet er sterkest på delstat- eller regionnivå. Den europeiske paraplyorganisasjonen BEUC er i stor grad finansiert over Kommisjons budsjetter.

## KAPITTEL 6

**Forbrukerpolitikken - roller og aktører****6.1 INNLEDNING**

Sentralt i forbrukerarbeidet står *forbrukerdefinisjonen*. Hvilke varer og tjenester knyttes til forbrukerrollen? Når er en forbruker og når er en mottaker av rettigheter og goder som direkte kan henføres til den enkeltes rett som borger og skattebetaler? Og ikke minst, hvem definerer forbrukerpolitikken? I avsnittene under drøftes disse problemstillinger.

Dette kapittel drøfter også aktuelle problemstillinger knyttet til *dagens* forbrukerorganisering. I hovedsak er det mulige rollekonflikter innenfor Forbrukerrådets arbeidsfelt utvalget har funnet nødvendig å drøfte nærmere, men også Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukertvistutvalget vies noe plass i dette kapittel.

De nevnte problemstillingene legger grunnlaget for utvalgets forslag til framtidig organisering av forbrukerapparatet.

**6.2 FORBRUKERROLLEN OG FORBRUKERPOLITIKK**

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

**6.2.1 Forbrukerrollen - et bredt utgangspunkt**

Statlig sektor har en betydelig produksjon av individuelle tjenester. Dels er tjenestetproduksjonen organisert som en del av staten; f.eks. universitetene, statssykehuse og NSB, og dels organisert som egne juridiske enheter med staten som eier; f.eks. Telenor A/S og Statnett SF.

Tilsvarende er også kommunal sektor en stor tjenesteprodusent, i første rekke innenfor skolesektoren, helse og kultur, men også innenfor vann- og kraftforsyning er kommuner og fylker tunge.

Noen av disse tjenestene framstår som *gratis* for bruker, f.eks. en rekke skole- og helsetjenester. Andre betales *delvis* direkte, men støttes av det offentlige, f.eks. transporttjenester og kultur, mens en tredje gruppe offentlige tjenester *prises og betales på forretningsmessig* basis, f.eks. kraftforsyning og telekommunikasjonstjenester.

Hvorvidt en tjeneste er offentlig eller privat, er delvis en konsekvens av historiske tilfeldigheter og delvis er det en konsekvens av politiske prioriteringer. I tillegg har vi i de senere år, både i Norge og andre land, sett en bevegelse i retning av at det i større grad tas direkte betaling for offentlige tjenester. Økte egenandeler i forbindelse med helsetjenester er et eksempel på dette. Et annet er reduserte overføringer og høyere avgifter på kommunaltekniske tjenester som vannforsyning og renovasjon.

Likeledes omsettes offentlige tjenester i stigende grad i et marked i konkurranse med private tilbydere. Det taler i seg selv for at offentlige tjenester i stadig større grad kommer i forbrukerpolitikkenes interessessfære.

Offentlige tjenester kom inn i Forbrukerrådets vedtekter i forbindelse med gjennomgangen i 1972. I vedtektene § 3 står det at Forbrukerrådets hovedoppgave er «å øve innflytelse på det private og offentlige vare- og tjenestetilbud til forbrukerne.»

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.

Forbrukerpolitikken har å gjøre med vår rolle som kjøpere og brukere av varer og tjenester, enten produsentene eller selgerne er private eller offentlige. Forbrukerbegrepet bør ikke knyttes til *hvem* som produserer eller selger.

På den annen side er det viktig at forbrukerbegrepet ikke utvannes og misbrukes slik at en kommer i konflikt med andre roller; eksempelvis arbeidstakerrollen eller rettighetene (f.eks. lover, overføringer eller andre offentlige ytelser) vi har som borgere. En naturlig grenseoppgang vil kunne være at *forbrukerrollen* begrenses til *kvaliteten og betingelsene* på det som leveres, mens *hvorvidt* det skal være en offentlig oppgave å tilby en tjeneste, er et *politisk* spørsmål.

Det er ikke vanskelig å se at det kan være felles interesser mellom arbeidstakerrollen og forbrukerrolle, eksempelvis i forhold til sikkerhet. Motsatt kan også være tilfelle. Eksempelvis når vi som forbrukere ønsker tilgjengelighet og har andre interesser enn arbeidstakerne som ønsker fri samtidig med andre.

Til sist er det også viktig å huske at heller ikke forbrukerne er like. I tillegg til at forbrukerne har felles interesser og preferanser, er det også selvsagt at sosiale forhold som inntekt, utdanning, geografi osv. påvirker forbrukernes muligheter til å spille sin rolle på en effektiv måte.

### 6.2.2 Om forbrukerpolitikken

Den statlige forbrukerpolitikken fastlegges av Regjering og Storting. I Stortingsmelding nr. 9 (1989-90) formulerte en hovedelementene i forbrukerpolitikken på følgende måte:

- effektive markeder i forbrukerens tjeneste
- offentlig regulering av forbrukerens rettigheter og næringsdrivendes plikter der dette er nødvendig for å sikre balanse mellom forbrukere og næringsdrivende
- en forbrukerinformasjon som setter forbrukerne i stand til å ivareta sine behov best mulig og til å oppfylle sin rolle i et effektivt marked
- et effektivt apparat for klage- og tvisteordninger for forbruksspørsmål
- forbrukerrepresentasjon i utvalg og råd og medvirkning i forvaltning og politikkutforming
- slagkraftige forbrukerinstitusjoner.

I tillegg til Regjering og Storting er det selvsagt andre aktører som kan drive forbrukerpolitisk innsats. Dette kan gjelde organisasjoner og andre deler av offentlig sektor som f. eks. kommuner og fylkeskommuner. Det er også slik at det er flere departementer som forvalter regelverk og institusjoner som skal tjene forbrukerinteresser. I denne utredningen er det i første rekke institusjoner knyttet til Barne- og familiedepartementet som skal vurderes, slik at institusjoner som bl. a. Kredittilsynet, Konkurransetilsynet og Næringsmiddelstilsynet faller utenfor mandatet.

Det følger at forbrukerpolitikken ikke er et fastlåst og presist definert område. Det er på denne bakgrunn en også må se opprettelsen av en del av de institusjoner som er tema for utvalgets arbeid. En har etablert institusjoner som i en viss forstand skal samle opp en del funksjoner og supplere der annen politikk og forvaltning ikke i tilstrekkelig grad dekker hensynet til forbrukerne.

En kan på denne måten se innretningen av forbrukerpolitikken som et forsøk på å organisere en form for motkraft eller korrektiv til andre interesser som hevder seg i samfunnet, enten det nå skjer via markeder eller gjennom andre deler av offentlig

politikk og samfunnsforvaltning. Dette gjelder kanskje først og fremst etableringen av Forbrukerrådet, men kan nok også i noen grad sies å gjelde f. eks. Forbrukerombudet og SIFO fordi deres virksomhet ikke så lett lar seg ivareta gjennom hhv. det generelle rettsapparatet og det øvrige forskningssystem.

### **6.3 STATSRÅDENS PARLAMENTARISKE OG KONSTITUSJONELLE ANSVAR**

I utgangspunktet er ethvert underliggende organ underlagt instruksjon fra overordnet ledd så lenge det ikke er gjort unntak i lov (altså at Stortinget ved lov har begrenset instruksjonsadgang og dermed også dens ansvar). I prinsippet vil dette si at et departement er rettslig, faglig og økonomisk ansvarlig for underliggende forvaltningsorgan.

I praksis varierer det imidlertid meget sterkt på hvilke områder en virksomhet underlegges instruksjon, i hvilken grad instruksjon faktisk benyttes og på hvilken måte instruksjonen gis. Uklarhet om ansvarsforholdene er ikke uvanlig og oppstår gjerne når virksomhetens frittstående status ikke er hjemlet i lov eller når loven ikke klart angir ansvarsforholdene.

Det er vanlig å snakke om «statsrådets politiske ansvar». Innenfor dette begrepet skilles det gjerne mellom «parlamentarisk» og «konstitusjonelt» ansvar.

#### **6.3.1 Parlamentarisk ansvar**

Det parlamentariske ansvaret vil si statsrådets politiske ansvar overfor Stortinget for eget departementsområde. Mest dramatisk gjør dette seg gjeldende ved mistillitsvotum i Stortinget som fører til en statsråds eller hele regjeringens plikt til å søke avskjed, eller når statsråden må gi en formell beklagelse i Stortinget for å unngå mistillit.

Det parlamentariske ansvaret merkes sterkere gjennom spørsmål i spørretimen, merknader i komiteinnstillinger osv. Det er ofte en sammenheng mellom medias fokusering på politiske saker og de saker som tas opp i Stortinget på en måte som kan sies å innebære politisk ansvar, men der det som regel ikke blir snakk om mistillit.

#### **6.3.2 Konstitusjonelt ansvar**

Dette gjelder statsrådets strafferettslige ansvar for brudd på grunnlov og lov (ansvar for riksretten). Det konstitusjonelle ansvaret har langt mindre praktisk betydning enn det parlamentariske.

I praksis vil det være det parlamentariske ansvaret vi snakker om når uttrykk som «politisk ansvar» brukes.

#### **6.3.3 Statsråden som leder for departementet**

I tillegg til å være medlem av regjeringsskollegiet og ha det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret som følger av dette, er norske statsråder også ledere for sine fagdepartement med det ansvaret som følger av dette. Formelt er det ingen begrensning for dette ansvaret som i tillegg til alle faglige forhold også gjelder administrative forhold som departementets personalpolitikk og økonomistyring.

### 6.3.4 Om statsråders ansvar for kollegiale organer

Stortinget kan i lovs form legge utøvende makt til institusjoner som ikke er direkte underlagt regjeringen. Dette er f. eks. tilfelle for en rekke kollegiale organer som er såkalte domstollignende, f.eks. FTU, Trygderetten, ligningsnemndene. Et særtilfelle er Kulturrådet, som ble opprettet av Stortinget i plenum (1964).

Så kan en spørre seg hvordan ansvarsforholdene skal forstås når det ikke er Stortinget som ved lov har gitt myndighet til et forvaltningsorgan, men Kongen i statsråd som har delegert myndighet til et underordnet organ som etter Grunnlovens § 3 i prinsippet skulle være direkte underlagt et departements instruksjonsmyndighet.

Det kan ikke gis noe entydig svar på dette. Her må en vurdere hvert tilfelle ut fra både ordlyd i vedtekt/instruks, en må vurdere bakgrunnen for fristillingen, en må se på hvordan organet er organisert og en må ikke minst vurdere om Stortinget er gjort kjent med den fristilling som har funnet sted, f. eks. gjennom budsjettvedtak eller stortingsmelding.

Det som i utgangspunktet kan slås fast er at det normalt ikke gis unntak fra styringsretten når det gjelder administrative og økonomiske forhold (selv om det finnes eksempler på det, som Norges Forskningsråd). Statsråden vil som hovedregel ha ansvar for å følge med i virksomhetens effektivitet og for å foreslå endring og omstilling når det måtte vise seg nødvendig. Dessuten medfører statsrådets ansvar for oppnevning og sammensetning av styret også et særlig ansvar.

Når det derimot gjelder faglige spørsmål er jo ofte intensjonen at det ikke skal kunne gis departemental instruks om uttalelser og skjønnsutøvelse, slik som det også går fram av FRs vedtekter. Da er det også tilsvarende usannsynlig at en statsråd vil måtte stå til rette for Stortinget for uttalelser som det frittstående organet har gitt.

For å sette dette litt på spissen med et teoretisk eksempel, ville statsråden med andre ord kunne få kritikk i Stortinget for å ha utnevnt en leder som praktiserer utilbørlig regnskapsføring eller andre brudd på god forvaltningsskikk i FR, men neppe for samme leders synspunkter i forbrukerpolitiske spørsmål.

## 6.4 ROLLEKONFLIKTER

### 6.4.1 Forbrukerrådet

#### 6.4.1.1 Forbrukerrådets virkefelt

Forbrukerrådets formål er å arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunns- og næringsliv, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling i dagens og framtidens samfunn. Rådet skal samarbeide med myndigheter, institusjoner og organisasjoner slik det til enhver tid finner hensiktsmessig.

Rådets virksomhet kan deles inn i tre områder:

- å øve innflytelse på det private og offentlige tjenestetilbudet til forbrukerne samt på produksjons- og omsetningsforhold ellers og forøvrig øve innflytelse på den offentlige politikk
- å drive opplysnings- og veiledningsvirksomhet som kan bedre forbrukernes forutsetninger for selv å vurdere sine behov og muligheter for å få behovene tilfredsstilt
- opptre som tvisteløser i forbrukersaker.

### *Interesseorganisasjonen*

Forbrukerrådet har som mål å være et interesseorgan for forbrukerne. Dette kommer til uttrykk bl. a. ved at FR gjennom vedtak fastsatt av departementet har fått definert sin oppgave ikke bare til å påvirke næringslivet, men også myndighetene.

Kunnskap om forbrukerproblemer og erfaringer, om forbrukernes situasjon, om varer og tjenester, om markeder og konkurranseforhold representerer grunnlaget for påvirkningsarbeidet.

En av de viktigste oppgavene for Forbrukerrådet er å øve innflytelse i prosessene der det tas beslutninger som har betydning for forbrukerne. FR skal være en form for motkraft eller korrektiv som produsentsiden må ta hensyn til også i sin løpende virksomhet.

FR sørger for at forbrukerpolitikken står på den politiske dagsorden ved å påvirke politikere, myndigheter og næringsliv til å legge forholdene til rette for forbrukerne.

Rollen som interesseorgan utøves på bakgrunn av de standpunkt Rådet inntar i slike spørsmål og som uttrykkes gjennom formelle vedtak. Dette følges opp av sekretariatet f. eks. gjennom:

- utspill i media
- omtale i Forbruker-rapporten
- direkte påvirkning overfor ansvarlige aktører
- høringsinstans innenfor fullmakter gitt av Rådet.

### *Informatøren*

En av de viktigste oppgaver for Forbrukerrådet er å dyktiggjøre forbrukerne i kjøps-situasjoner. En informerer om rettigheter i henhold til lovverk, sikkerhet, kvalitet og priser.

En sentral informasjonskanal er Forbruker-rapporten. I tillegg gir Forbrukerrådet ut opplysningsmateriell og har utviklet en rekke standardkontrakter til bruk for forbrukerne.

En del av dette distribueres gratis som førkjøpsveiledning. Dette gjelder fakta-blad med forbrukerinformasjon og foldere om de viktigste lovene som angår forbrukerkjøp.

Forbrukerrådet bruker også lokale og riksdekkende medier i informasjonsarbeidet. Dette gjøres i form av intervju eller innslag i radio og fjernsyn (eks. avtalen med TV-2). Det sendes også ut pressemeldinger.

En viktig informasjonskanal er den muntlige rådgivning ved kontorene i fylkene. Mye av denne rådgivningen skjer etter at forbrukerne har gjort et dårlig kjøp og de er svært mottakelige for informasjon. En undersøkelse Statens informasjonstjeneste og Feedback Research gjennomførte for Forbrukerrådet i 1993, viser at svært mange forbrukere benytter seg av det informasjonsmateriellet de får tilsendt i denne forbindelse.

I fremtiden vil endringene i informasjonsteknologi gjøre at den informasjon som i dag gis i muntlig og skriftlig form også vil måtte være tilgjengelig i databaser.

### *Tvisteløseren*

Når det er uenighet mellom forbruker og selger, kan forbrukeren henvende seg til Forbrukerrådets fylkeskontor. De fleste konflikter løses gjennom rådgivning, eventuelt ved at Forbrukerrådet forsøker å mekle fram en løsning mellom partene etter saksbehandlingsrutiner fastsatt av Rådet og i tråd med retningslinjer for saker som kan behandles i Forbrukertvistutvalget.

Saker kan også behandles i bransjevisse klagenemnder som er opprettet etter avtale mellom Forbrukerrådet og vedkommende bransjeorganisasjon. For en del bransjer starter slike saker på fylkeskontorene. I andre bransjer vises alle henvendelser direkte til klagenemnda.

Gjelder det kjøp av en vare eller en håndverkstjeneste, og Forbrukerrådet ikke greier å mekle fram en løsning, kan saken bringes inn for Forbrukertvistutvalget, dersom en av partene (på bestemte vilkår) ønsker det. En avgjørelse i Forbrukertvistutvalget har samme virkning som en dom i rettsapparatet og blir rettskraftig dersom avgjørelsen ikke bringes inn for det ordinære rettsapparatet innen fire uker.

#### 6.4.1.2 Problemstillinger knyttet til Forbrukerrådets virkefelt

*Den administrative tilknytning til staten kan svekke tilliten til Forbrukerrådet som interesse- og påvirkningsorgan*

Forbrukerrådets aktiviteter retter seg mot staten virksomhet på to viktige områder:

- staten som næringsdriver
- staten som samfunnsstyrer og interesseavveier.

Statens næringsengasjement har dels sin bakgrunn i situasjonsbestemte og historiske forhold. I andre tilfeller har staten gått inn i næringsdrift med sikte på å styrke næringslivet i et bestemt område, for å løse en nasjonal oppgave eller for å sikre videreføring der vedkommende selskap har kommet i økonomiske vanskeligheter.

Staten har også engasjert seg i næringsdrift som et ledd i sektorpolitikken (f.eks. Vinmonopolet og Norsk Medisinaldepot). De fleste av statsbankene (f.eks. Husbanken og Postsparebanken) er også eksempler på at staten driver virksomheter som er sterkt beslektet med tilsvarende virksomheter i privat regi.

De statlige bedriftene er dels organisert innenfor staten (som forvaltningsbedrifter) eller som egne juridiske enheter, som statsforetak eller aksjeselskap.

Statens næringsengasjement, f.eks. innenfor samferdselssektoren, består i å produsere tjenester som retter seg direkte mot forbruker. Det vil i praksis si at varer og tjenester produsert av statlige bedrifter kan være gjenstand for Forbrukerrådets oppmerksomhet f.eks. gjennom de rammebetingelser som er knyttet til virksomheten, eller i forbindelse med Forbrukerrådets klagesaksbehandling.

Det kan hevdes at det er prinsipielt uheldig at Forbrukerrådet som organ innenfor statsforvaltningen er en del av samme enhet som selv produserer eller eier bedrifter som produserer produkter som kan være gjenstand for Forbrukerrådets oppmerksomhet.

På den annen side er det klart at staten i sin omfattende virksomhet må spille mange roller, og at dette er en forutsetning for at samfunnet skal fungere. Innenfor svært mange områder er staten eller det offentlige selv tjenesteprodusent samtidig som staten fastlegger rammevilkårene for virksomheten og fører tilsyn med at virksomheten drives innefor de rammer som er tråkket opp. Det er også staten som både finansierer og driver domstolsystemet som også kan løse tvister der det offentlige er part, uten at det fører til at befolkningen har mistillit til domstolene.

Man kan heller ikke se bort fra 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. Den tidligere omtalte undersøkelse som ble gjennomført av Feedback Research, viser bl.a. at Forbrukerrådet blir oppfattet både som kompetente, pågående og troverdige i alle målgrupper. Spesielt er tilliten til at Forbrukerrådet ivaretar forbrukernes interesser meget sterk og alle målgrupper er av den oppfatning at Forbrukerrådet er til å

stole på. Mer enn 80 % av den norske befolkning har gitt uttrykk for stor tillit til Forbrukerrådets virksomhet.

Resultatet gjennom en rekke lovsaker gjennom årene som berører forbrukerne viser at Forbrukerrådet både har innflytelse og påvirkningsmuligheter like gode som private interesseorganisasjoner. Siden offentlige tjenester ble satt på dagsorden omkring 1980, har Forbrukerrådet ofte kritisert og tatt til orde for skjærpede krav for disse tjenestene.

Både disse prinsipielle innvendinger mot Forbrukerrådets organisatoriske plassering og den økonomiske avhengighet av staten som drøftes senere må veies opp mot mulighetene for å organisere et slagkraftig Forbrukerråd, jfr. de premisene for forbrukerpolitikk som drøftes i "*Kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet*" i kap. 7.

#### *Økt økonomisk avhengighet til staten kan svekke tilliten til Forbrukerrådet som interesseorgan for forbrukerne*

I 1993 nedsatte Forbrukerrådet etter henstilling fra Landsmøtet en arbeidsgruppe for gjennomgang av organiseringen av forbrukerarbeidet i Norge, Forbrukerrådets vedtekter og det lokale forbrukerarbeid.

I sin rapport spør arbeidsgruppen om det er forenlig med intensjonen om en frittstående institusjon at det er de overordnede politiske myndigheter som skal fastsette de grunnleggende betingelser for virksomheten gjennom utforming av vedtekter fordi rådet finansieres vesentlig av statlige midler.

Arbeidsgruppen svarer med å si at Forbrukerrådet må sikres en fri og uavhengig stilling. Finansieringen kan enten skje ved overføring av en fast sum (indeksregulert) eller ved at en andel av merverdiavgiften går til drift av Forbrukerrådet.

Det vises i rapporten til at det mest nærliggende alternativ til dagens organisering er å definere Rådet som et eget forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Gjennom utforming av fullmaktene vil de nærmere retningslinjer for virksomheten kunne trekkes opp. Alternativt, sier utvalget, kan en fortsette med dagens organisasjon med utvidede fullmakter.

Gruppen velger her en løsning hvor en ønsker seg både:

- større økonomisk trygghet gjennom faste overføringer over statsbudsjettet
- og samme faglige frihet som i dag.

I dag finansierer staten ca. 70 % av Rådets utgifter.

På den annen side kan det 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.

#### *Rådet som klagesaksbehandler; uhildet forvalter eller partsorgan?*

Ved uenighet mellom forbruker og selger og når forholdet ikke kan løses direkte mellom partene, skal saker etter forbrukertvistloven (vare- og håndverktjenester) først være forsøkt løst ved Forbrukerrådets kontorer i fylkene.

Forbrukerrådet skal ifølge forbrukertvistloven «innta en uhildet og nøytral rolle innenfor rammen av gjeldende rett». Det kan ikke vises til bestemte saker eller undersøkelser som viser at Forbrukerrådet ikke oppfyller lovens intensjon på dette området. Det har imidlertid vært reist spørsmål om Forbrukerrådet i sin meklingsrolle kan fremstå som uhildet og nøytral og samtidig...



«... arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunn og næringsliv, bidra til en forbrukervennlig utvikling, og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling i dagens og fremtidens samfunn...»

... slik det fremkommer i Rådets vedtekter.

Utgangspunktet for at forbrukeren tar kontakt med Forbrukerrådet er at forbrukeren mener å ha et krav på leverandøren, enten denne er offentlig eller privat. Han tar derfor kontakt for å få hjelp i forhold til tilbyder.

I et notat fra Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon ble det reist kritikk mot at Forbrukerrådet har to roller. På den ene siden vises det til Forbrukerrådets klart definerte rolle som interesseorganisasjon. På den annen side er Forbrukerrådet gitt klare oppgaver i forhold til saksbehandlingen i Forbrukertvistutvalget.

Spørsmålet om hvordan man skulle sikre uavhengighet og nøytralitet i saksbehandlingen ble drøftet i proposisjonen i forbindelse med opprettelsen av Forbrukertvistutvalget, Ot.prp. nr. 55 (1976-77). Forbruker- og administrasjonsdepartementet uttalte i den forbindelse:

«Forbrukersaker kjennetegnes ofte ved at de har en generell interesse utenfor den konkrete sak for selgeren, men ikke for kjøperen. For selgeren vil omkostningene ved advokatbistand i en slik sak derfor ikke nødvendigvis være uforholdsmessige store. En aktiv saksforberedelse av domstolen, som erstatning for forbrukerkjøperens manglende utenomrettslige bistand, vil være vanskelig å oppnå»

«Departementets konklusjon på dette punktet er at det vanskelig kan tenkes en behandlingsmåte innen de ordinære domstoler, som gjør juridisk bistand unødvendig og likevel stiller partene likt. Idealet om domstolens uhildethet og objektivitet gjør at saksforberedelsen ikke kan ta tilstrekkelig hensyn til partenes ofte ulike forutsetninger. Den andre mulighet, juridisk bistand i en hver sak, vil falle uforholdsmessig dyrt. Hvis saksanlegget er avhengig av økonomiske evner, vil dette føre til at saken som burde ha vært reist for å bidra til å sanere markedet ikke blir gjort noe med.

Et aktivt saksforberedelsesorgan med særlig kunnskap om forbrukernes problemer, vil i stor grad kunne overflødiggjøre behovet for advokathjelp».

«Departementet har altså ikke de samme betenkeligheter som aksjonen for sann reklame med å legge den forberedende saksbehandlingen til Forbrukerrådet. Den kan ikke se at det er noen nødvendig motsetning mellom å være interesserepresentant for forbrukerne, og samtidig i de konkrete saker opptre som uhildet og nøytral instans. Departementet er tvert imot enig med Forbrukerrådet i at en slik løsning er gunstig for å fremme forbrukernes interesser på lengre sikt. De færreste forbrukere har forutsetninger for å få frem sin sak uten sakkyndig hjelp. Forbrukerrådets rolle som interesserepresentant vil da bestå i en tilretteleggelse av saken på objektivt grunnlag. Departementet mener at klagesaksbehandlingen derfor både har vært, og er i samsvar med Forbrukerrådets oppgaver».

Forbrukerrådets vedtekter og arbeidsoppgaver er ikke endret i forhold til disse betraktningene. Det er derfor fortsatt en problemstilling om det er ønskelig med et klarere skille mellom Forbrukertvistutvalgets rolle som «spesialdomstol» på forbrukerområdet, og Forbrukerrådets rolle som mekler og saksforbereder til Forbrukertvistutvalget.

*Forbrukerrådet - tillagt myndighet det ikke har?*

Rollen som underliggende organ kan også i større grad være et resultat av *hvordan omgivelsene oppfatter* Forbrukerrådet enn at Rådet har en slik rolle. De undersøkel-

ser som er gjennomført av publikums oppfatning av Forbrukerrådet, har ikke tatt for seg spørsmålet om Rådet er et myndighetsorgan. Det følgende er basert på synspunkter som er kommet fram overfor utvalget.

Som forvaltningsorgan underlagt BFD blir Rådet av noen oppfattet som departementets forlengede arm i forbrukersaker. Rådet blir av noen tillagt *forvaltningsmyndighet*.

Eksempelvis ble et brev fra Forbrukerrådet til landets lensmenn og namsmenn i forbindelse med praktiseringen av gjeldsordningsloven, av noen mottakere oppfattet som et rundskriv utgått fra myndighetene og således tillagt en status det reelt ikke hadde. Brevet var imidlertid fra Forbrukerrådets side utelukkende ment som et forslag til å bedre rammeverket rundt loven og arbeidsforholdene til namsmennene.

Som det går fram av tidligere avsnitt, er ikke Forbrukerrådets forslag til løsning i en tvistesak noe formelt offentlig vedtak. Det er derfor hverken behov for eller anledning til vanlige forvaltningsmessige klager. Saken kan imidlertid overprøves av Forbrukertvistutvalget på de områder dette utvalget har kompetanse og av de alminnelige domstoler på alle saksfelter.

Enkelte næringsdrivende opplever å stå overfor et organ hvis forslag til løsning i tvister kan oppfattes som et offentlig vedtak uten å være det. Når Forbrukerrådet så bruker media til å fremme sitt syn, slik en gjør i noen tilfeller (det er ingen formelle hindringer for dette), kan næringsdrivende føle seg overkjørt.

Som nevnt er *Forbrukerrådet* et ordinært forvaltningsorgan, men *ikke* tillagt *forvaltningsmyndighet* slik eksempelvis *Forbrukerombudet* er det som forvalter av lov om markedsføring. Forbrukerrådet forvalter ingen lover og kan ikke fatte vedtak eller gi pålegg.

Å skille mellom forvaltningsorgan med og uten forvaltningsmyndighet i det statlige forbrukerapparatet, er vanskelig. Muligheten for at både forbrukere og det offentlige apparat tillegger Forbrukerrådet annen og kanskje større myndighet enn reelt er, er avgjort til stede. Navnelikheten på to av forbrukerapparatets viktigste organer (Forbrukerrådet og Forbrukerombudet) gjør det ikke mindre komplisert.

På den annen side kan man hevde at når uorganiserte, individuelle forbrukere i dagens og framtidens marked har et eget ansvar for å holde seg informert, kan man ikke kreve mindre av organiserte tilbydere, jfr. også det generelle krav om at alle har plikt til å holde seg orientert om lover og regler som angår dem selv.

#### *Oppsummering - Forbrukerrådet*

Med bakgrunn i drøftingene i de foregående avsnitt kan problemene med nåværende organisasjon oppsummeres slik:

- administrativ tilknytning til departementet kan svekke tilliten til Forbrukerrådet som påvirkningsorgan
- økt økonomisk tilknytning til departementet kan svekke tilliten til Forbrukerrådet som påvirkningsorgan
- det er ønskelig å klarlegge grensen mellom Forbrukerrådet som mekler og saksforbereder i tvistesaker, og Forbrukertvistutvalget som «spesialdomstol» i forbrukersaker
- i den grad Forbrukerrådet blir tillagt myndighet det ikke har, er dette uheldig fordi det kan føre til misforståelser.

#### **6.4.2 Statens institutt for forbruksforskning**

SIFO er i dag et forvaltningsorgan med stor faglig frihet.

SIFO skal arbeide med forskning, forsøk og utredning ut fra hensynet til forbrukerne. Målene for virksomheten er:

- styrke forbrukernes situasjon i markedet
- øke myndighetenes beslutningsgrunnlag om viktige forbrukerspørsmål
- medvirke til forbedringer av produkter og tjenester.

SIFO har de siste årene dreid seg fra en typisk teknisk orientert forskningsinstitusjon i mer samfunnsvitenskaplig retning. Omleggingen skjedde delvis i forbindelse med nedleggingen av Fondet for Markeds- og distribusjonsforskning i 1989, da 6 av fondets ansatte ble overført til SIFO.

Den tekniske delen orienterer seg mot temaer som vask, tekstiler (slitestyrke, fargeekthet, vaskbarhet osv.) sikkerhetsaspekter ved ulike produkt (eks. leker) mv. SIFO tester også enkelte produkter.

SIFO blir ofte kontaktet av forbrukerkontorene i fylkene med spørsmål vedrørende produkttester og faglige vurderinger av enkeltprodukters egenskaper. SIFO utfører også tester for Forbruker-rapporten.

Den samfunnsvitenskaplige delen av SIFO omfatter både forskning, mer utredningspregede oppgaver og oppgaver av nærmest forretningsmessig karakter. SIFO har nylig utviklet en EDB-basert personlig økonomipakke som har et visst marked.

Dette reiser et spørsmål om hvor langt forskningsinstitusjonen skal gå med hensyn til kommersialisering av produkter. En har i utgangspunktet fått støtte til deler av utviklingen, men konkurrerer i markedet med mange private tilbydere. På denne måten favoriseres SIFOs produkt, hvilket kan være uforenlig med prinsippet om like konkurransevilkår.

Institusjonen ledes faglig og administrativt av et styre som er utpekt av departementet etter råd fra forbrukerinstitutionene. Konsekvensene av dette har vært at både direktøren i Forbrukerrådet og Forbrukerombudet sitter i SIFOs styre.

Dermed kan det ligge til rette for en faglig rollekonflikt som ikke er uvanlig for forskningsinstitusjoner. Klarer SIFO med de tette koblinger som eksisterer både administrativt og fysisk, å opptre som et faglig uavhengig organ i forhold til de to øvrige?

### 6.4.3 Forbrukertvistutvalget

Forbrukertvistutvalget er opprettet ved egen lov (se "*Forbrukertvistutvalget*" i kap. 4.6).

Saksbehandlingstiden i FTU har i de senere år vært på 1 til 1,5 år. Dette kommer i tillegg til saksbehandlingstiden ved de lokale forbrukerkontorene som forbereder sakene for utvalget.

FTU var ment å skulle gi forbrukerne et hurtig og rimelig tvisteløsningssystem. Den lange saksbehandlingstiden innebærer at mye av hensikten med ordningen er bortfalt.

Dersom Forbrukertvistutvalget skal være et effektivt supplement til de eksisterende bransjenemnder og til domstolsapparatet, bør saksbehandlingstiden kortes ned betydelig.

### 6.4.4 Stiftelsen Miljømerking

Stiftelsen har i dag ansvaret for den fellesnordiske miljømerkeordningordenen av forbrukerprodukter i Norge. Samtidig er stiftelsen utpekt som ansvarlig organ for EUs miljømerkeordning i Norge. Dermed vil stiftelsen både ha ansvaret for bruken

av det nordiske svanemerket og EUs eget merke. Det nordiske merket som etter hvert er blitt en suksess, stiller noe strengere krav enn EUs merke.

Med dette har også myndighetene gitt fra seg styringen med tildelingen av de to merkene.

#### **6.4.5 De øvrige forbrukerorganene**

Når det gjelder virksomheten til Forbrukerombudet og Markedsrådet synes det å være små problemer i relasjon til mandatet.

Forbrukersikkerhetsavdelingen i Produkt- og Elektrisitetstilsynet ble opprettet våren 1994 og er under oppbygging. Organisering ble forberedt og foreslått av en egen interdepartemental arbeidsgruppe i 1993 og vedtatt i Stortinget samme år.

Det er for tidlig å trekke fram problemstillinger med konsekvenser for organiseringen i et organ som har virket i såvidt kort tid.

## KAPITTEL 7

**Kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet****7.1 FORBRUKEREN OG MARKEDET**

For på en enkelt måte å illustrere noen av de ulike roller og mekanismer som gjør seg gjeldende i forbrukerpolitikken, kan vi ta utgangspunkt i elementær økonomisk teori.

Her settes etterspørselen og forbrukeren i sentrum. Forbrukeren er suveren. Det er forbrukeren som skal tilfredsstilles. Det er hans smak og preferanser som er utgangspunkt for de varer og tjenester som tilbys i markedet.

En har som grunnleggende forutsetning at forbrukeren selv vet sitt eget beste og prøver å maksimere sin nytte bl. a. gjennom vurderinger av varens:

- pris
- kvalitet
- avtalefrihet
- og tilgjengelighet.

Det forutsettes dessuten at forbrukeren har full *informasjon* om produktet.

Men dette er teorien og bilde av en idealisert verden. I den virkelige verden innfris disse forutsetningene sjelden fullt ut. I noen situasjoner tilfredsstilles de rimelig bra, mens avvikene i andre situasjoner er så store at forbrukerne blir skadelidende.

**7.1.1 Markedet krever spilleregler**

Perfekt konkurranse, slik klassisk økonomi definerer den, karakteriseres også ved at kjøper og selger hver for seg står for en så liten del av omsetningen at ingen har innflytelse på markedsprisen. Ved fri konkurranse vil også en produsent som overskrider markedsprisen eller leverer produkter av dårlig kvalitet, miste sine kunder.

Realiteten er imidlertid ofte en annen. Bedrifter samarbeider, slår seg sammen (for å møte konkurransen utenfra) og blir store på hjemmemarkedet, kan trekke ut monopolgevinst og drive prisdiskriminering mellom kunder. Det ligger dessuten i markedets natur at den enkelte bedrift vil prøve å komme i en situasjon der en kan bestemme priser og leveringsvilkår selv.

Styring og overvåkning er derfor nødvendig for å få et godt fungerende marked.

Myndighetenes oppgave har derfor vært å etablere spilleregler for aktørene og ikke minst påse at reglene følges.

Det nylig opprettede Konkurransetilsynet er gjennom konkurranseloven (1993) gitt virkemidler på dette området. Slike spilleregler er:

- forbud mot ulike former for samarbeid (prissamarbeid, anbudssamarbeid, markedsdeling)
- inngrep mot konkurranseskadelig adferd og bedriftsoppkjøp dersom dette fører til vesentlige begrensninger i konkurransen
- krav til prismerking og informasjonstiltak.

Markedsføringsloven må også anses som en del av de spillereglene som aktørene må overholde. Loven regulerer dels forhold næringsdrivende i mellom og dels hva som er rimelig i forhold til forbrukerne.

### 7.1.2 Markedet stiller krav til kunnskap

På samme måte som et godt fungerende marked krever spilleregler på tilbydersiden, stilles det også krav til forbrukerne.

Etterhvert har markedet frembrakt et økende tilbud av varer og tjenester. Produktene utvikles og blir bedre. Flere behov er blitt dekket. Konsekvensene har først og fremst vært høyere levestandard. En annen følge er at forbrukerne er stilt overfor flere valg, flere kompliserte produkter og hardere salgsmetoder.

Det å skaffe seg kunnskap om de tilbud som finnes på markedet, om hvordan produktet fungerer, om konkurranseforhold og om virkninger av offentlige tiltak, tar tid og koster penger. Dette betyr at forbrukere og produsenter så vel som myndigheter i prinsippet handler urasjonelt p.g.a. at det ikke er mulig å ha oversikt og kunnskaper. Ut fra en slik tankegang vil innhenting og formidling av kunnskap redusere kostnadene for konsumenten. Det har med andre ord oppstått et behov for å dyktiggjøre forbrukeren og sette han i stand til å vurdere og sammenligne de ulike kjøpstilbud.

### 7.1.3 Å få rett når en har rett

Produksjonsprosessene er usikre og delvis uforutsigbare. Det eksisterer alltid muligheter for ikke-intenderte konsekvenser, uforutsette virkninger, feil og mangler ved produkter og produkter med lavere levetid enn forutsatt.

Det er viktig at det eksisterer lovgivning som beskytter forbruker mot feil og mangler ved varer og tjenester. Det er også viktig at det eksisterer lovgivning som regulerer konflikter som kan oppstå og et apparat som sikrer at forbrukerne *får* rett hvor de *har* rett.

### 7.1.4 Konkurrans- og forbrukerpolitikk - to sider av samme sak

En stor del av forbrukernes behov dekkes i dag gjennom kjøp av varer og tjenester i et marked.

Det er en grunnleggende felles interesse at møteplassen mellom kjøper og tilbyder, markedsplassen, eksisterer og fungerer gjennom et sett av balanserte spilleregler som er kjent og akseptert av aktørene.

Det er også av grunnleggende felles interesse at konsumenten kjenner til produktene som selges, hvilke rettigheter han har dersom produktene ikke holder hva som er lovet og ikke minst hvordan eller hvor han kan få stadfestet og innfridd sine rettmessige krav.

På denne måten bidrar både konkurransepolitikken og forbrukerpolitikken til at markedet fungerer bedre. På begge områder forsøker en å redusere svakheter i markedet slik at betingelsene for et godt fungerende marked, i størst mulig grad er til stede.

Effektiv konkurranse styrker både *forbrukernes* og *de seriøse tilbydernes* stilling i markedet.

### 7.1.5 Men markedet løser ikke alt alene

I noen områder er markedsgrunnlaget for lite til at en kan få dekket de mest grunnleggende behov. Kostnadene ved å etablere et tilbud er høyere enn de forventede inntekter.

I slike områder har tilgang på varer og tjenester derfor vært avhengig av at det offentlige har grepet inn f.eks. gjennom direkte støtte (f.eks. transportstøtte),

avgiftslette og krysssubsidiering (f.eks. ved at flypassasjerer som reiser på de mest trafikkerte stamrutene betaler for passasjerene på underskuddsrutene).

### 7.1.6 Økt fokus på miljø og sikkerhet

De to siste tiårene har også fokuseringen på produktenes miljøkvalitet og sikkerhet økt betydelig.

Oppmerksomheten rettes såvel mot produksjon og distribusjon som mot selve bruken og i forbindelse med utrangering og skroting. Helhetlig miljøtenkning har fått større gjennomslag; i miljøpolitikken har myndighetene som ett av sine viktigste prinsipper å ivareta miljøhensyn i alle produktets faser (vugge til grav).

Bevisstheten om hva som er skadelig og således også hvilke problemer som oppmerksomheten rettes mot, har imidlertid endret seg i perioden; fra lokale miljøproblemer til klimaspørsmål og ozonlagets tykkelse. Folks bevissthet og bekymring for disse forhold reflekteres i markedsføringen. Mindre bruk av emballasje som avgir KFK-gasser (ødelegger ozonlaget), brukes som salgsargument.

For å begrense uheldige virkninger på miljø og sikkerhet, har myndighetene tatt i bruk lovverket, i første rekke gjennom produktkontrollen (1976), forurensingsloven (1981) og produktansvarsloven (1988).

Myndighetene synes imidlertid i økende grad å ville spille på markedet gjennom bruk av skatter, avgifter og returpant; dvs. prinsippet om at forurenser skal betale. Dette er et grunnprinsipp i både EUs og Norges miljøpolitikk (St.meld 44 (1992-93) og går i hovedsak ut på at den som direkte eller indirekte er ansvarlig for skade på miljøet, skal bære kostnadene. Dette kan ha forbrukerpolitiske følger.

### 7.1.7 Konflikterende mål

Det sier seg selv at ønsket om lave priser og høy kvalitet både med hensyn til miljø, funksjonalitet, holdbarhet og sikkerhet, ofte vil være i konflikt. Miljøkostnadene kan reflekteres i høyere priser, det samme gjør kravene til økt sikkerhet som i mange tilfeller også går på bekostning av funksjonaliteten.

Bilen er et godt eksempel på kompromisset mellom disse hensyn. Skal sikkerhetsutstyr pålegges avgifter når en vet at dette fordyrer bilen? Skal en stimulere til større biler som er sikrere, men som bruker mer drivstoff og forurenser mer? Skal en redusere farten og antallet ulykker, men samtidig senke transporteffektiviteten? Skal en legge ytterligere avgifter på forurensende drivstoff med negative følger for bilbrukere i distriktene og økt grenshandel?

### 7.1.8 Tre aktører

Forbrukerens situasjon er resultatet av et samspill mellom:

- myndighetene
- tilbyderne
- og forbrukerne selv.

*Myndighetene* må gjøre avveininger når det lages lover og pålegges avgifter, ikke bare mellom miljø, sikkerhet og funksjonalitet, men også hvor fordelingshensyn (eks. distriktpolitikk) står sentralt.

*Tilbyderne* må på sin side ta hensyn til de rammer samfunnet har satt, tilpasse seg forbrukerens smak og ønsker, men ikke minst sine egne produksjonsvilkår.

*Forbrukeren* er målgruppen for både produsentene og statens forbrukerpolitikk. Han skal skaffe seg kunnskap, vurdere, avveie og velge. Det er også forbrukeren som må ta konsekvensene om han velger feil.

## 7.2 FORBRUKEREN

### 7.2.1 Flere valgmuligheter - økt kompleksitet

De senere årene har en både internasjonalt og nasjonalt opplevd økt konkurranse. Dette er av de fleste en ønsket utvikling og hovedmålet for flere internasjonale organisasjoner og avtaler. En ønsker å bygge ned handelshindringer slik at produksjon og tilvirking skjer i de områder som har de beste forutsetningene.

Trenden er at beslutningene desentraliseres. Dette gjelder både i offentlige og private bedrifter. Når rammene er satt, flytter en ansvaret for gjennomføringen utover eller nedover i systemet.

Markedet som styringsmiddel har fått sin renessanse. Konsekvensene er at mangfoldet øker og kampen om forbrukerne hardner til.

Det har skjedd en differensiering av produktene som har gjort dem mer kompliserte.

Flere produkter har også betydd flere farlige produkter. På den annen side har utviklingen ført til at det er kommet på markedet flere sikre og miljøvennlige produkter enn tidligere. Dette har skjedd samtidig som markedet har funnet fram til stadig mer finurlige måter å markedsføre og selge sine produkter på. Det er spennvidden og kompleksiteten som har økt. Forbrukerne har på sin side fått økt velstand og større økonomisk frihet til å etterspørre varer og tjenester.

### 7.2.2 Forbrukerne har ansvar for egne valg

Som forbruker må en hver dag fatte en rekke beslutninger som har konsekvenser for egen økonomi.

Mangfoldet har ført til større vanskeligheter for forbrukeren å overskue og holde seg orientert om de ulike alternativ og deres egenskaper. Det kreves stadig mer av forbrukeren i form av verekunnskap, innsikt i betalingsordninger og ikke minst kunnskap om rettigheter i forbindelse med kjøp. Forbrukerens verden er blitt mer *kompleks* og krever både stor kunnskap og kritiske forbrukere.

Det er forbrukeren sitt ansvar å skaffe seg kunnskap om tilbudet i markedet. Det er også konsumenten sitt ansvar å holde seg orientert om sine rettigheter og plikter og ha kontroll over sine økonomiske disposisjoner. Og det er forbrukeren som får svi dersom han disponerer eller velger feil. I de fleste tilfeller er konsekvensene små av å ta feil slik at forbrukeren har økonomisk frihet til å prøve og eventuelt feile. I noen tilfeller kan slike feilvalg ha store konsekvenser for privatøkonomien.

### 7.2.3 Bedre maktbalanse krever styrket forbrukerside

Det er i dette lys en må se framveksten av forbrukerorganisasjonene og deres informasjons- og påvirkningsarbeid og ikke minst det lovverk Stortinget har valgt å knytte til informasjon og markedsføring, kjøpsforhold, etterkjøpskonflikter og salg av skadelige produkter. En har sett behov for å styrke forbrukeren for å oppnå en bedre maktbalanse mellom tilbydersiden (bedre organisert) og etterspørselssiden.

En ting er imidlertid å ha rett. En annen er å få det. Det er viktig at lovverket fungerer og at tvisteløsningsmulighetene reelt er til stede. Den økonomiske og administrative terskelen for å bringe en sak inn for en uavhengig domstol, må være lav. En lav terskel vil, i tillegg til å løse enkeltsaker, også virke preventivt i markedet. Når tilbyderne vet at muligheten for å bli stilt til ansvar for et dårlig produkt er stor, vil dette skjerpe deres egne krav til produktenes kvalitet.



Staten oppdrar produsenter og tilbydere til ikke å utsette forbrukerne for urime-  
lig markedsføring, stiller krav til produkter og pålegger produsentene ansvar. En  
oppdrar forbrukerne til å søke informasjon, være kritiske og stille krav.

#### 7.2.4 Forbrukernes forventninger til staten og forbrukerapparatet

Staten kan aldri gjennom bevilgninger eller lovverk overta den enkelte forbrukers  
ansvar. Dette må alltid ligge hos forbrukeren. Staten kan imidlertid gjennom opp-  
lysning og lovverk bidra til at så få forbrukere som mulig havner i en uønsket situ-  
asjon.

Dette gjenspeiles også i de forventninger forbrukerne har til staten og forbru-  
kerapparatet som kan oppsummeres i følgende tre punkter:

- ett eller flere uavhengige organ som aktivt kan arbeide for økt forbrukerinnfly-  
telse i samfunns- og næringsliv
- et lovverk som gir beskyttelse, gir reelle rettigheter og legger til rette for å løse  
tvister
- tilgang på nøytral kunnskap og informasjon som gjør det mulig å sammenligne  
og vurdere ulike varer og tjenester i kjøpsituasjoner.

### 7.3 STATEN

#### 7.3.1 Statens mange roller

Myndighetenes engasjement knyttes til flere grunnleggende mål som i hovedsak  
kommer til uttrykk gjennom sektorpolitikk og som gjerne reflekterer de mer grunn-  
leggende mål.

Tre av statens viktigste oppgaver kan knyttes til rollene som:

- myndighetsutøver og samfunnsstyrer; dvs. å skape trygghet og rettsorden
- interesseavveier og konfliktløser
- tjenesteyter; f.eks. infrastrukturbygger, teletjenester, transport og energi og som  
produsent av undervisnings- og helsetjenester.

#### *Staten som samfunnsstyrer*

Et generelt mål for staten er å skape *trygghet og rettsorden*. Dette gjelder både mel-  
lom private aktører og mellom private aktører og staten.

Siktemål er også å skape effektivitet og tilpasningsevne. Lovverket må ikke bli  
så komplisert at det hindrer en sunn økonomisk utvikling. Målet må være å lage  
rammebetingelser som er slik at de sørger for at markedet fungerer og stimulerer til  
fornyelse, men samtidig ivaretar rettssikkerheten.

#### *Staten som interesseavveier og konfliktløser*

Statens funksjon som *interesseavveier og konfliktløser* viser seg i hele den politiske  
prosessen og som ender opp med lover og regelverk, budsjettprioriteringer, ret-  
ningslinjer for virkemiddeldisponering, etc. Alt dette har som et viktig mål å avba-  
lansere ulike og tildels konkurrerende verdier og interesser.

For å balansere interessene på forbrukerområdet har staten funnet det nødven-  
dig å treffe tiltak for å styrke forbrukerens stilling. Mens næringsinteressene består  
av til dels større enheter som gjerne har gått sammen i organisasjoner for å øke sin  
innflytelse både markedsmessig og politisk, står forbrukeren i utgangspunktet sva-  
kere uten sterke foreninger i ryggen.

Forbrukerinteresser må ofte balanseres mot andre politiske mål, f.eks. bankenes soliditet, arbeidstakerinteresser osv. Opprettelsen av selvstendige forbrukerinstitusjoner må ses i lys av dette. Mens departementet som sekretariat for en statsråd som igjen er en del av kollegiet regjeringen, vil måtte se forbrukerpolitikken mål i sammenheng med de øvrige politiske mål, vil en uavhengig forbrukerinstitusjon kunne innta rene forbrukerpolitiske standpunkter.

### *Staten som tjenesteyter*

Til de tjenester det offentlige tradisjonelt har sørget for, knytter det seg politiske mål. Slike mål kan være at prisene skal være like og at tilgangen skal være lik over hele landet. Denne type oppgaver er ofte blitt løst gjennom direkte politisk styring og ansvar.

Den tekniske og samfunnsmessige utvikling har imidlertid ført med seg viktige endringer i grunnlaget for slik styring. På flere områder er det utviklet alternative tilbud som har brakt omsetningssituasjonen fra monopol til konkurranse.

Konsekvensene har vært en vridning mot mer markedsstyring og større selvstendighet for flere statlige bedrifter; f.eks. aksjeselskapet Telenor og statsforetakene Statkraft og Statnett. Jf. *"Utviklingstrekk med konsekvenser for forbrukerne"* i kap. 3. Utviklingen har gått fra eierstyring til rammestyring noe som på *en* måte har satt andre krav til det offentlige engasjementet.

Eksempelvis må myndighetene i dag forholde seg annerledes til Telenor som aksjeselskap og aktør på det norske markedet enn hva tilfelle var da bedriften var en del av staten (forvaltningsbedrift). Rollene er blitt tydeligere (skiller forvaltning fra forretning), men styringsoppgavene er kanskje blitt mer komplekse.

### **7.3.2 Lover og regler på forbrukersiden**

Staten har laget lover for å regulere forholdet mellom næringsdrivende og forbruker. Det er også etablert spilleregler for å styrke konkurransen mellom næringsdrivende. Dette er et viktig tiltak også i forbrukerpolitisk perspektiv.

Konstitusjonelt og rettslig er det domstolene som er den sentrale og endelige konfliktløser i samfunnet. Bl. a. fordi domstolene også skal avgjøre rettsvister mellom staten og private, er domstolene organisert mest mulig uavhengig av den øvrige statsmakt.

På mange områder har en imidlertid funnet det hensiktsmessig å løse interesse-motsetninger og konflikter på andre måter. Det er etablert organer med representasjon for de ulike interesseparter som forsøker å finne frem til løsninger. Ulike bransjer har også selv tatt initiativ til eller opprettet konfliktløsende nemnder.

På forbrukerområdet er det etablert lover som:

- *gir forbrukeren rettigheter; f.eks.*-kjøpsloven som setter bl. a. grenser for vilkår i forbindelse med forbrukerkjøp-angrefristloven som gir kjøper rett til å gå fra en avtale innen angitte frister.
- *beskytter forbrukeren og oppdrar og stiller krav til tilbyder; f.eks.*-markedsføringsloven som skal forhindre at forbrukeren utsettes for urimelig markedsføring-loven om produktansvar som omhandler erstatningsansvar for skade som voldes av produkt-produktkontrollloven som skal forebygge at produkt medfører helseskade og eller miljøforstyrrelser
- *løser konflikter; f.eks.*-forbrukertvistloven; legger til rette for behandling av tvister ved forbrukerkjøp
- *stimulerer til konkurranse; f.eks.*-konkurranseloven.

### 7.3.3 Et ytre apparat

I tillegg har staten et ytre apparat som:

- forsker, utreder og formidler kunnskap til nytte for forbrukerne (SIFO)
- informerer (FR)
- mottar klager; oppklarer misforståelser, løser konflikter og forbereder saker for forbrukertvistdomstolen (FR)
- tilkjennegir forbrukerpolitiske standpunkt (FR)
- håndhever markedsføringsloven (FO).

Selv om forbrukerapparatet på mange måter synes å fungere tilfredsstillende som mekanisme i forbrukerpolitikken, vil vi peke på et område som ikke synes uproblematisk for staten.

Samtidig som departementet ofte kan være avhengig av den kunnskap som FR, FO og SIFO har, er disse ikke underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

Dette er ingen uvanlig situasjon for et departement. Svært mange av de som leverer premissene for et lovarbeid er også pådrivere i den politiske prosessen. Det uvanlige i forhold til Forbrukerrådet er at Forbrukerrådet får en stor del av sine midler og generelle politiske signaler gjennom statsbudsjettet under BFD.

### 7.3.4 Virkemidler

Statens virkemidler i forbrukerpolitikken kan etter dette oppsummeres som følger:

- lovgivning, forskrifter og kontroll (inkl. sikkerhetsdimensjonen)
- prosedyrer og organer for interesseavveining og konfliktløsning
- påvirkning av privates disposisjoner gjennom veiledning, informasjon og holdningsskapende arbeid.

## 7.4 TILBYDERNE

Tilbydersiden består av flere grupper private og offentlige aktører, herunder:

- private vareprodusenter og tjenesteytere som leverer direkte til forbrukere
- offentlige vare- og tjenesteleverandører.

Næringslivet er også med å løse opp i kjøpskonflikter. Det eksisterer i dag en rekke bransjenemnder som har til oppgave å løse forbrukerkonflikter.

En stor del av handelsnæringen er tilsluttet Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH). HSH har innhentet synspunkter fra tilsluttede bedrifter om forhold som berøres av utvalgets mandat. Undersøkelsen reiser en del spørsmål rundt forbrukerapparatet. *Disse blir referert i punktene under.*

I tillegg foregår det samarbeid mellom forbrukerinstitusjonene og næringslivet; f.eks. når det gjelder kontraktsspørsmål, kvalitetskrav og kunnskap hos medarbeidere.

Offentlige virksomheter er viktige aktører på tilbydersiden, med vekt på tjenesteproduksjon. Helse, skole, kultur, vannforsyning og energi er de viktigste områdene for kommunene, mens staten bl.a. leverer tjenester gjennom samferdselsbedriftene, universitetene og statssykehusene. Staten har med andre ord roller og interesser å ivareta som tilbyder, i tillegg til interessene beskrevet under pkt. 7.3.

### 7.4.1 Forutsigbarhet avgjørende

Et hovedformål med forbrukerarbeidet er å styrke forbrukernes posisjon i markedet. Virkemidlene i dette arbeidet vil ofte påføre tilbyderne redusert handlefrihet og økt

ansvar. Tilbydernes hovedinteresse i forbrukerarbeidet vil være å redusere omfanget av tiltak som i vesentlig grad svekker lønnsomheten eller øker risikoen ved næringsvirksomheten.

Et viktig stikkord i denne sammenheng er *forutsigbarhet*. Selv om risiko er en naturlig del av forretningsmessig virksomhet, er en viss grad av forutsigbarhet om mulige rettigheter og forpliktelser avgjørende for næringslivets funksjonsdyktighet. Forutsigbarheten vil her både være knyttet til innholdet i, stabiliteten og praktiseringen av lover og andre rammebetingelser. Mangel på forutsigbarhet gir høyere risiko som må kompenseres gjennom høyere risikopremie, økte krav til forventet lønnsomhet og i neste omgang økte priser for forbrukerne.

#### **7.4.2 Et klart, oversiktlig, konkurransenøytralt og stabilt lovverk**

En viktig forutsetning for forutsigbarhet for tilbyderne er at lovverket og rammebetingelsene er klare og oversiktlige. Nevnte undersøkelse fra HSH avdekker at bedriftene ofte finner det vanskelig å forstå og tilegne seg innholdet i de lover de kommer i kontakt med. Dette vanskeliggjør etterlevelse av lovene, og øker risikoen for at bedrifter møter begrensninger eller forpliktelser som de ikke hadde forutsatt.

Lovverket må heller ikke favorisere noen produsenter framfor andre. Et konkurransenøytralt lovverk innebærer at tilbyderne stilles likt i markedet.

Mulighetene for å forstå og holde oversikt over lovverket har også sammenheng med hvor hyppig lover og rammebetingelser endres. Stabilitet i lovverket er derfor i seg selv en viktig interesse for tilbyderne.

#### **7.4.3 Oversiktlig forbrukerapparat**

Like viktig som innholdet og stabiliteten i lover og rammebetingelser, er praktiseringen av disse. Tilbyderne har både behov for oversikt over hvem som har ansvar for hva i forbrukerapparatet, og trygghet for at organiseringen sikrer en nøytral saksbehandling og kunnskapsoppbygging.

#### **7.4.4 Uhildet saksbehandling og kunnskapsoppbygging**

I forbindelse med *en* av de oppgaver FR i varetar, vises det i HSHs undersøkelse til at Forbrukerrådet har to roller, som interesseorganisasjon og som saksbehandler for Forbrukertvistutvalget. Disse rollene burde etter bedriftenes mening håndteres av to innbyrdes adskilte organer. Den nåværende ordningen oppfyller ikke forbrukertvistlovens krav om uhildethet og nøytral saksbehandling under saksbehandlingen. Hovedproblemet oppfattes imidlertid å være *usikkerheten* knyttet til om behandlingen i Forbrukertvistutvalget blir uhildet med dagens organisering og om rolleforståelsen er tilstrekkelig innarbeidet.

Det vises også til de tette båndene som enkelte bedrifter oppfatter eksisterer mellom SIFO og Forbrukerrådet. Kritikken retter seg ikke primært mot SIFOs utføring av tekniske tester o.l., men i enkelte tilfeller mot de normer som legges til grunn ved vurdering av resultatene (generelt sett er det imidlertid enighet om normene, mange er også gitt i EU-standarder).

#### **7.4.5 Unngå dobbeltarbeid**

Ved siden av sikkerhet for uhildet behandling, har tilbyderne interesser av å unngå merarbeid knyttet til saksbehandlingen i forbrukersaker. Dette krever en effektiv og strukturert saksbehandling i forbrukerapparatet. HSH reiser spørsmålet om det i dag skjer dobbeltbehandling ved at saker etter markedsføringsloven kan starte hos For-

brukerrådet for deretter å bli overtatt av eller videreført hos Forbrukerombudet. Dette innebærer at bedrifter i samme sak må forholde seg til to institusjoner. Dette kan imidlertid være et resultat av oppgavefordelingen mellom de to institusjoner og refererer seg nødvendigvis ikke til organiseringen eller samlokaliseringen.

Tilbydernes grunnleggende interesser kan oppsummeres slik:

- klare, oversiktlige og konkurransenøytrale lover og påregnelige rammebetingelser samt en oppfølging som sikrer at lovverket ikke virker konkurransevri-dende
- en entydig og oversiktlig rollefordeling innenfor forbrukerapparatet slik at det er klart hvilke institusjoner som bedriftene skal forholde seg til.
- en rollefordeling som sikrer uhildet saksbehandling og kunnskapsoppbygging.

## 7.5 KOLLEKTIVE GODER OG OFFENTLIG FINANSIERING

Interesseorganisasjoner produserer to typer goder. Den ene gruppen kalles gjerne kollektive goder, dvs. goder som er tilgjengelige for alle. Generell informasjon, nye lover og beskyttelsestiltak er alle eksempler på kollektive goder.

Den andre type goder kan kalles individuelle goder. Dette er goder som bare er tilgjengelige for medlemmer av den gruppe eller organisasjon som produserer godene. Det kan dreie seg om medlemsfordeler av typen spesielle rabattordninger, forsikringsrabatter eller liknende.

Gratispassasjerer har en sentral plass i teorien om kollektive goder. Gratispassasjerer er aktører som har nytte av kollektive goder, men som ikke selv kan eller er villige til å delta i finansieringen eller produksjonen av godene. En rekke interessegrupper på flere sektorer i arbeids- og samfunnsliv ser det som et problem at de gjennom sitt arbeid oppnår en rekke goder som bare deres egne medlemmer har betalt for, mens uorganiserte nyter godt av de samme resultater, men unnlater å betale kontingent.

Forbrukerapparatet i Norge produserer i dag en lang rekke kollektive goder. Forbrukerrådet driver f.eks. interessepolitisk virksomhet som retter seg mot lovgivning eller politiske tiltak som vil være tilgjengelige for alle forbrukere, ikke bare de som abonnerer på Forbruker-rapporten. Interessearbeidet kan dessuten også være til nytte for andre parter; f.eks. etableringen av fornuftige spilleregler for næringslivet eller for offentlig virksomhet.

Ut fra resonnementer om kollektive goder er det grunn til å anta at finansieringsformen vil påvirke innholdet i den politikk interesseorganisasjoner driver. Organisasjoner som er baserte på medlemskap og der medlemskap sikrer inntektsgrunnlaget for organisasjonen, vil måtte legge stor vekt på å produsere individuelle goder ofte i tillegg til eller i stedet for kollektive goder. Det betyr at denne typen organisasjoner derfor vil vektlegge produksjon av medlemsfordeler, helst på et slikt nivå at det på etter eller annet vis lønner seg å være medlemmer.

Det er også grunn til å peke på at typen medlemmer vil påvirke hvilke individuelle goder som produseres. Hvis medlemmene er hentet fra alle sosiale lag og grupper, vil de selektive incentivene være slik at de er av interesse for brede lag av befolkningen. Dersom medlemmene representerer spesielle grupper, vil medlemsfordelene måtte tilpasses disse grupper.

Dette forhold er av stor betydning for organiseringen av forbrukersektoren. Forskning om engasjement i forbrukersaker, hvem som abonnerer på Forbruker-rapporten (som ses på som et individuelt gode), hvem som har mest kunnskap om sine rettigheter som forbrukere og klagetilbøyelighet, peker i retning av at det er de mest ressurssterke forbrukerne som er i stand til å høste mest.

De ressurssterke vil i denne sammenheng ofte være de med høy utdanning og høye inntekter. Et Forbrukerråd basert på medlemskap og der individuelle medlemmer finansierte driften av organisasjonen, ville dermed i stor grad måtte orientere seg mot individuelle goder for å kunne opprettholde et høyt medlemstall. Internasjonalt finnes det eksempler på at forbrukerorganisasjoner som er finansiert av individuelle medlemmer, har fått en slik sosial profil, f. eks. England, Nederland og Belgia.

Derimot kan en si at forbrukerorganisasjoner som er basert på organisasjoner som medlemmer, kommer i en annen stilling. For eksempel må en del av de organisasjoner som er knyttet til Forbrukerrådet i dag sies å ha både økonomiske og faglige ressurser som kan være til nytte i forbrukerspørsmål. For disse organisasjonene blir det derfor et prioriteringsspørsmål om de vil betale kontingenter eller ikke.

I dette perspektiv framstår spørsmålet om medlemsfinansiering dels som et spørsmål om hvilken sosial profil forbrukernes interesseorganisasjoner bør ha. Så langt har en i Norge lagt stor vekt på at forbrukerapparatet også i størst mulig grad skal betjene svake forbrukergrupper.

*Dersom det statlige forbrukerapparatet fortsatt skal ha en bred, sosial profil, tilsier erfaringene en relativt høy andel offentlig finansiering.*

## **7.6 KRITERIER FOR ORGANISERINGEN AV FORBRUKERAPPARATET**

Utgangspunktet for forbrukerpolitikken er å sette i verk tiltak for å styrke forbrukerinteresser i forhold til næringsinteresser og andre interesser i samfunnet. Et grunnleggende kriterium for utvalgets arbeid er derfor å sikre at det (de) organ som skal ivareta forbrukernes interesser har kunnskap, kompetanse og slagkraft nok til å representere forbrukerne på en effektiv måte og at de er organisert og styrt på en måte som i rimelig grad sikrer at de representerer forbrukernes interesser dersom de gjør krav på det og opptrer på den måten. Utfra de ulike aktørers interesser er det i tillegg utledet fem kriterier som framstår som viktige for organiseringen av forbrukerapparatet.

I mandatet sies det at utvalget skal legge vekt på å komme frem til løsninger som kan bidra til en effektiv utnytting av samfunnets ressurser innenfor de rammer som i dag bevilges av det offentlige til forbrukerformål. Med bakgrunn i mandatet er derfor ressursforbruk satt opp som et sjette kriterium.

### *Kriterium 1: Politisk og næringsmessig uavhengig interesseorgan*

Ett eller flere organ som kan hevde forbrukernes interesser overfor privat og offentlig virksomhet.

### *Kriterium 2: Nøytral og uhildet informasjon*

Tilgang på nøytral og uavhengig kunnskap og informasjon som gjør det mulig for forbrukerne å sammenligne og vurdere ulike varer og tjenester i kjøpsituasjoner.

### *Kriterium 3: Uhildethet i tvistebehandlingen*

Uhildethet og nøytralitet i forberedelse og domstolsbehandling av tvistesaker.

### *Kriterium 4: Ryddighet i roller*

Et oversiktlig forbrukerapparat og organisatorisk ryddighet i de ulike roller.

*Kriterium 5: Interesseorgan med slagkraft*

Det (de) organ som skal ivareta forbrukernes interesser må ha tilstrekkelig kunnskap, kompetanse og slagkraft til å være en effektiv motmakt til næringsinteresser.

*Kriterium 6: Ressursforbruk*

Mandatet setter en øvre grense for hva en ny organisering av forbrukerapparatet skal koste staten («...innenfor de rammer som i dag bevilges av det offentlige til forbrukerformål»). Vi vil derfor forsøke å antyde i hvilken retning de statlige utgiftene vil utvikle seg med ulike løsninger.

Det må presiseres at det ikke legges opp til noen *nytte-kostnadsvurdering* under dette punkt.

## KAPITTEL 8

**Aktuelle tilknytningsformer****8.1 STATLIGE TILKNYTNINGSFORMER**

For statlig virksomhet finnes det to hovedtilknytningsformer og varianter av disse:

- forvaltningsorganer
- statseide selskaper.

I første del av dette kapittel vil vi omtale de to hovedtilknytningsformer. Vi vil også berøre *såkalte stiftelsesliknende og kollegiale organer*.

Deretter går det nærmere inn på to organisasjonsformer som begge legger organisasjonen utenfor staten som juridisk person;

- stiftelser
- medlemsorganisasjoner.

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å begrense gjennomgangen til de mest aktuelle organisasjonsformene. Det vil si at de tilknytningsformer som utvalget ikke vurderer som relevante, ikke refereres.

**8.1.1 Forvaltningsorgan**

Forvaltningsorganene er ikke egne juridiske og økonomiske enheter, men en del av staten som juridisk person. Forvaltningsorganene kan ikke disponere av statens midler uten at det foreligger bevilgningsvedtak fra Stortinget.

Den formelle styringen av forvaltningsorganene er definert i lov hvor Grunnloven utgjør det høyeste nivå.

Grunnloven gir ikke presise retningslinjer for forvaltningsorganenes forvaltningsrettslige stilling eller juridisk forankring av ansvarsforhold mellom Stortinget, regjeringen og virksomhetene. Paragraf 3 innebærer imidlertid at Kongen, som øverste leder for forvaltningen, er tillagt generell instruksjonsmyndighet overfor forvaltningsorganene.

De ansatte i forvaltningsorganene er statstjenestemenn og ansettelsesforholdet reguleres av tjenestemannsloven, tjenestetvistloven og tariffavtaler.

Forvaltningsorgan er den tilknytningsform som ligger best til rette for de tradisjonelle statlige oppgavene hvor det stilles krav til politisk styrbarhet og samordning mellom virkemidler. De ivaretar således de aktivitetene der statens styringsbehov er størst.

Forvaltningsorganene deles inn i:

- ordinære forvaltningsorganer
- forvaltningsorganer med frittstående stilling (særskilte fullmakter)
- forvaltningsbedrifter.

Av disse omtales de to førstnevnte nedenfor.

**8.1.1.1 Ordinære forvaltningsorganer**

Ordinært forvaltningsorgan brukes særlig som tilknytningsform for myndighetsutøvende virksomheter, virksomheter som driver direkte med statlig virkemiddeldisponering eller kontroll og tilsynsvirksomheter.



Budsjettet er plassert i det overordnede departements budsjettproposisjon. Gjennom budsjettvedtaket styres virksomhetens omfang.

Direktoratene er typiske eksempler på forvaltningsorganer.

Direktorater ivaretar som hovedregel forvaltningsoppgaver med hjemmel i lov eller annen fullmakt. De er direkte underlagt et (eller flere) departements instruksjonsmyndighet i faglige såvel som administrative spørsmål.

Noen direktorater kan ved lov være gitt en frittstående stilling i visse faglige spørsmål (f.eks. Statens helsetilsyn). Et direktorat behøver ikke hete «direktorat», f.eks. er følgende institusjoner organisert som direktorat: Statskonsult, Statens Konkurransetilsyn, Riksantikvaren, Statens teleforvaltning, Datatilsynet, Arbeidstilsynet og Statistisk sentralbyrå.

Ordinære forvaltningsorgan kan også være tjenstesproduserende virksomheter. Eksempler på dette er de statlige sykehusene, universiteter og høyskoler. Andre har en blanding av myndighets- og tjensteproduserende oppgaver; eks. Statens vegvesen.

#### 8.1.1.2 Forvaltningsorgan med en frittstående stilling (særskilte fullmakter)

Et tredje kategori forvaltningsorgan er forvaltningsorgan med frittstående stilling (i NOU 1989:5 En bedre organisert stat omtalt som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter). Formen brukes i dag for ulike typer virksomhet.

De aktuelle virksomheter er blitt tildelt en særlig selvstendig stilling.

Det gjelder fullmakter av administrativ karakter som går utover forvaltningsorganmodellen. Det kan dreie seg om fullmakter fra regelverket eller fra lover, eks. tjenstemannsloven eller offentlighetsloven. Norges forskningsråd er et eksempel på et organ som har fått administrative fullmakter. Det kan også være gitt faglige fullmakter ved at det overordnede organs instruksjonsmyndighet er avskåret eller begrenset.

### 8.1.2 Statlige selskaper

Statlige selskap kan deles inn i tre grupper:

- aksjeselskaper
- statsforetak
- statsselskaper med hjemmel i særlov.

Nedenfor omtales aksjeselskapet.

Statlige selskaper er ikke forvaltningsorgan eller en del av staten, men er eid av staten. De er altså selvstendige juridiske personer med egne styringsorgan og med ansvar for egen økonomi.

Forholdet mellom stat og selskap er et eierforhold og reguleres i lov om statsforetak, eller aksjeloven, evt. særlov for de øvrige selskapene.

De ansatte er ikke statstilsatte og deres arbeidsrettslige forhold reguleres av arbeidsmiljøloven. Prosedyrene for statlig styring reguleres av bestemmelsene i vedkommende lov.

Av disse selskapsformene omtales bare aksjeselskapet nedenfor.

Aksjeselskapet er velkjent, det er hjemlet i egen lov og har klare styrings- og administrasjons- og regnskapsregler.

Aksjeselskapet har begrenset ansvar. I dette ligger at eierne bare står ansvarlig for den innskutte aksjekapital. Staten har følgelig ikke noe *juridisk* ansvar for å dekke eventuelle forpliktelser ut over dette.

De styrende organene i et aksjeselskap er vanligvis:

- generalforsamling
- styret.

*Generalforsamlingen* er aksjeselskapets øverste organ. Generalforsamlingens ordinære oppgave er å fastsette selskapets resultatregnskap og balanse, å fastsette og eventuelt endre vedtekter og å velge selskapets styre. I tillegg til dette kan generalforsamlingen gjennom vedtektene tillegges beslutningsmyndighet i bestemte saker, f.eks. større investeringer eller kjøp og salg av eiendom.

*Styret* velges av generalforsamlingen og har ansvar for den forretningsmessige ledelsen av selskapet, og utøver denne gjennom administrerende direktør. Styret har det overordnede ansvar for at selskapet drives innenfor de rammer som er fastsatt i selskapets vedtekter.

I selskap der staten har alle aksjene, er det imidlertid tatt inn egne bestemmelser om bl. a. valg av styre og egne regler for innkalling av ekstraordinær generalforsamling.

Statsaksjeselskapsformen brukes hovedsaklig der det er snakk om statlig engasjement i industri og anleggsrettet virksomhet eller andre forretningsbaserte virksomheter og hvor virksomhetene i mindre grad er ledd i en løpende nasjonal sektorpolitikk.

### **8.1.3 Stiftelseslignende organer, råd og utvalg, kollegiale organer**

Stiftelseslignende organer er en samlebetegnelse på organisasjonsformer som ikke faller inn under noe av de tidligere nevnte kategorier og som har trekk som likner stiftelsen, men uten fullt ut å tilfredsstille kravene til å være en stiftelse etter stiftelsesloven.

Virksomheter av denne type er lovregulert gjennom særlover og de har ofte vide faglige fullmakter. På samme måte som for stiftelsen gis det små muligheter for direkte instruksjon fra departementsnivå, men lovene åpner for styring gjennom vedtekter og oppnevning av styringsorganer. Statens økonomiske innsats varierer både i form og omfang.

I offentlig forvaltningen finnes en rekke utvalg, råd og kommisjoner som oppnevnes av regjering/departement eller Storting. En fellesbetegnelse for denne type organer er den kollegiale forvaltningen hvor representanter for forskjellige samfunns- og interessegrupper deltar.

De permanente organer av denne type ligger nær opp til forvaltningsorganer med frittstående stilling. Noen av disse vil imidlertid kunne ha en uklar tilknytningsform og ha mer karakter av selvstendige stiftelseslignende institusjoner.

## **8.2 STIFTELSE SOM JURIDISK ENHET**

Stiftelsen som organisasjonsform kjennetegnes ved at den er en selveiende og selvstendig enhet. Den er ikke en del av staten i rettslig forstand og den har ikke private eiere. Den eier seg selv. Det innebærer også at en stiftelse er et eget rettssubjekt, det vil si en rettslig enhet eller en juridisk person.

Stiftelsesformen er lovregulert ved stiftelsesloven av 23. mai 1980 nr. 11. De viktigste trekkene i loven er et resultat av en sedvanerettslig utvikling for denne organisasjonsformen.

Den hyppigste bruken av stiftelsesformen har vært i forbindelse med private formuer som det har vært ønskelig å båndlegge til bestemte formål.

Ved at stiftelser ikke har eiere som kan endre vedtekter eller bestemme anvendelsen av overskudd slik aksjeselskapet har, vil den i langt større grad leve sitt eget liv. En kan imidlertid i noen grad styre gjennom oppnevning av styremedlemmer.

I NOU 1989: 5, En bedre organisert stat og i St.meld. nr. 35 Om statens forvaltnings- og personalpolitikk som begge omhandler organisering av statlig virksomhet, sies det at stiftelsesformen ikke bør benyttes når staten har styringsinteresser av innholdsmessig karakter i virksomheten eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten. Stortingsmeldingen peker på at de områder der stiftelsesformen kan være aktuelt, er når staten engasjerer seg i oppgaver med verdi- og kulturforvaltning.

En stiftelse er en egen juridisk person. Det betyr at stiftelsen kan være part i avtaler, prosesser for domstolene, saker i forvaltningsapparatet etc.

De grunnleggende krav for en stiftelse er dessuten at den har et grunnfond og et bestemt formål. Det skal føres møtebok og regnskap.

Stiftelsesloven bestemmer videre at stiftelsen skal ha et styre og vedtekter. Loven gir ikke bindende regler om sammensetningen av styret. Det kan bestemmes særskilt ved opprettelsen og ved vedtekter.

Loven skiller dessuten mellom offentlige og private stiftelser. En offentlig stiftelse i lovens forstand er offentlig stadfestet av Kongen eller den han har gitt fullmakt til. Noen annen tilknytning til den offentlige forvaltningen behøver den ikke ha.

Stiftelser skal ha et grunnfond. Behovet for ytterligere kapital må dekkes ved egen inntjening. For finansiering utover dette kan en forening betjene seg av alminnelige finansinstrumenter som lån og lignende.

### **8.3 MEDLEMSSKAPSFORENING SOM JURIDISK ENHET**

Medlemmene i en forening har ikke eiendomsrett til foreningsformuen. Dette til forskjell fra aksjeselskaper og ansvarlige selskaper, der medlemmene kan tilegne seg eventuelt overskudd og ved avvikling, dele selskapets eiendeler mellom seg.

Mens adgangen til å bli medlem av et ansvarlig selskap eller et aksjeselskap som regel er begrenset, er medlemsskapet i den typiske medlemsskapsforeningen åpent.

Selskapers rettsforhold er i vid utstrekning lovregulert. For ansvarlige selskaper gjelder selskapsloven av 21. juni 1985 nr. 83. For aksjeselskaper gjelder aksjeloven av 4. juli 1976 nr. 59. På dette punkt skiller imidlertid foreninger seg fra andre selskaper.

Bortsett fra enkeltlover for spesielle typer (f.eks. borettslag) finnes det ikke alminnelig lovregulering for foreninger. De generelle foreningsrettslige regler følger derfor av rettspraksis og sedvane (uskreven rett).

Formålet med en forening er som regel ikke å tjene penger, men å fremme andre verdier, typisk ideelle eller allmenntnyttige verdier. Enkelte foreninger sikter mot økonomiske resultater for medlemmene, men slike resultater må i tilfelle nås indirekte siden medlemmene ikke har eiendomsrett til foreningens formue.

Vanlige foreningstyper er forbrukersamvirkelag, idrettslag, sjakkklubber o.l. Også fagforeninger i arbeidslivet regnes som foreninger.

En forening har begrenset ansvar. Ansvarsbegrensningen binder tredjemann selv om han ikke kjente til den og uavhengig av om den er registrert i firmaregistret.

En forening er en egen juridisk person. Det betyr at foreningen kan være part i avtaler, prosesser for domstolene, saker i forvaltningsapparatet etc.

I mangel av lovgivning står en i prinsippet fritt ved organiseringen av en forening. En forening bør imidlertid ha et sett vedtekter som bestemmer navn, formål, organisasjon etc.

Medlemsmøtet (årsmøtet) vil være foreningens øverste myndighet. Foreningen bør ha et styre og kanskje også en daglig leder. En del beslutninger i en forening vil måtte treffes ved avstemninger. Som utgangspunkt gjelder flertallsprinsippet, dvs. at et flertall bestemmer organet og dermed foreningens standpunkt. Modifikasjoner i flertallsprinsippet kan bestemmes i vedtektene.

En forening representeres utad av styret, eventuelt daglig leder. Forøvrig gjelder alminnelige representasjons- og fullmaktsregler.

For foreninger finnes ingen plikt til en bestemt egenkapital slik som for aksjeselskaper. Behovet for kapital dekkes ved kontingent og eventuell ved egen inntjening. For finansiering utover dette kan en forening betjene seg av alminnelige finansinstrumenter som lån og lignende.

#### 8.4 VALG AV TILKNYTNINGSFORM

I St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk gis det retningslinjer for valg av tilknytningsform.

Det pekes her på at antallet underformer innen selskapsformen bør begrenses og en bør unngå utstrakt bruk av særlover for å organisere statlig tjenesteyting eller næringsvirksomhet. Det bør i hovedsak benyttes tilknytningsformer innenfor hovedkategoriene, dvs. ordinært forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift eller selskap; dvs. statsforetak eller aksjeselskap.

Bakgrunnen for dette er at forvaltningen må framstå som oversiktlig. Valg av hovedformene gjør det lettere å gjøre virksomhetens faglige og administrative rammebetingelser kjent.

Det sies videre at valg av tilknytningsform i staten må ta utgangspunkt i en vurdering av hvilke oppgaver virksomheten skal løse. I stikkords form knyttes ulike styringsformer til ulike oppgaver:

- myndighetsutøvelse; departement og direktorat
- tjeneste- og vareproduksjon; forvaltningsbedrift, statsforetak, aksjeselskap, graden av styringsbehov og forretningsmessig frihet avgjør
- kultur og verdiformidling; stiftelsesformen kan benyttes dersom ikke oppgavene har karakter av myndighetsutøving, virkemiddeldisponering eller tjenesteyting.

## KAPITTEL 9

**Alternative organisasjonsløsninger****9.1 INNLEDNING**

I utvalgets mandat står det bl. a. at en skal vurdere om den nåværende organiseringen og tilknytningen til departementet av forbrukerorganene er hensiktsmessig for en framtidsrettet forbrukerpolitikk. Utvalget skal skissere alternative organisasjonsformer, herunder modeller som innebærer en deling av oppgavene mellom en ren interesseorganisasjon, uavhengige faglige organer og ett eller flere forvaltningsorgan.

Med utgangspunkt i *mandatet* kan en konstruere en rekke modeller som mulige organisasjonsløsninger for det framtidige forbrukerapparatet. Med hele sju forbrukerinstitusjoner og opp til flere alternative tilknytningsformer for hver institusjon (se "*Kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet*" i kap. 7), vil antallet kombinasjonsmuligheter bli meget høyt.

Utvalget har derfor kommet til at en må konsentrere drøftingene omkring et begrenset antall alternativer, men som samtidig representerer spennvidden i mulighetsområdet.

I dette kapittel trekkes opp og drøftes to ulike organisasjonsmodeller for forbrukerapparatet i Norge. Modellene bygger på de foregående kapitlene og er ment å representere ytterkantene for mulige organisasjonsløsninger for forbrukerapparatet. Vurderingene vil i sin tur være grunnlaget for utvalgets forslag til organisasjonsløsning i "*Utvalgets forslag*" i kapittel 10.

Utvalget har på denne bakgrunn kommet fram til at drøftingene bør konsentreres om følgende to modeller:

- en modell der en så langt mandat og lovverk tillater, gjør forbrukerinstitusjonene mer uavhengige ved å koble dem fra departementet; heretter kalt Uavhengighetsmodellen
- en modell hvor en trekker forbrukerinstitusjonene nærmere departementet og hvor store deler av forbrukerapparatet organiseres i et eget direktorat; heretter kalt Direktoratetsmodellen

Det må innledningsvis også presiseres at utvalget *ikke* oppfatter mandatet slik at en skal drøfte nedlegging av forbrukerinstitusjoner. Derfor er dette ikke tema for noen av modellene.

Referanse og sammenligningsgrunnlag for de skisserte modellene vil være dagens modell. Denne er nærmere beskrevet i "*Forbrukerapparatets organisering*" i kapittel 4.

I avsnittene under vil vi forsøke å beskrive hvordan disse hovedmodellene kan tilpasses forbrukerinstitusjonenes mål, organisasjonsform og finansiering. Vi vil også antyde hvilke fordeler og ulemper endringene vil ha i forhold til dagens organisering.

Selv om BFDs egen forbrukervirksomhet ikke dekkes av mandatet og således ligger utenfor denne gruppens arbeid, vil vi også forsøke å antyde hvilke konsekvenser de to modellene vil ha for departementets forbrukerarbeid.

## 9.2 MODELL 1: UAVHENGIGHETSMODELLEN

En tenker seg her en modell hvor en innenfor lovverket og de rammer mandat setter, gjør FR og SIFO til uavhengige organer.

Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet er begge blitt opprettet og tillagt *myn- dighet* av Stortinget gjennom lov (forbrukertvistloven og markedsføringsloven). Dette begrenser endringsmulighetene for disse organene.

Utvalget kan heller ikke tenke seg noen *friere* status for forvaltningsorganet Forbrukerombudet, som er opprettet av Stortinget for å føre tilsyn med markedsfø- ringsloven. Dette er også tilfelle for Stiftelsen Miljømerking som allerede er en egen juridisk enhet.

Endringene i forhold til dagens modell ved en slik modell vil således være:

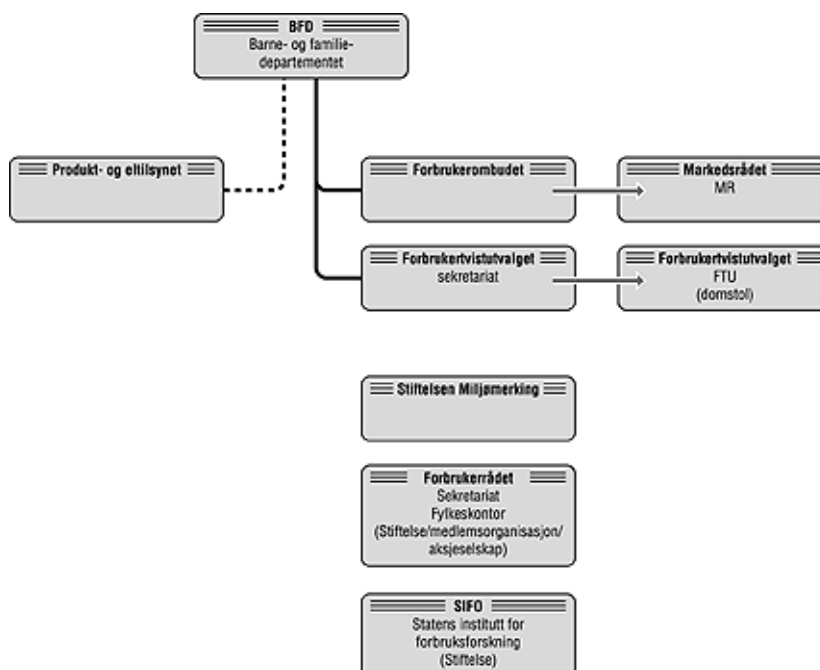
- *Forbrukerrådet*; skilles ut som en privat frittstående organisasjon. Det drøftes fire mulige juridiske former i denne forbindelse; aksjeselskap, medlemsorgani- sasjon, stiftelse og forvaltningsorgan med spesielle fullmakter.
- *SIFO*; skilles ut som stiftelse
- *FTU*; bryter de organisatoriske og lokaliseringmessige båndene med FR.

På neste side er modellen illustrert.

Produkt- og Elektrisitetstilsynets forbindelse til Barne- og familiedepartemen- tet er markert med en stiplet linje hvilket innebærer at departementet er faglig, men ikke administrativt ansvarlig for tilsynets produktsikkerhetsavdeling.

Bare Forbrukerombudet og Forbrukertvistutvalgets sekretariat organiseres som ordinære forvaltningsorganer. Pilene til høyre for disse markerer ingen organisato- risk binding til Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget, men viser gangen for de saker som ender opp i domsorganene.

De tre boksene nederst i figuren viser Stiftelsen Miljømerking, Forbrukerrådet og SIFO som frittstående organer.



Figur 9.1 Uavhengighetsmodellen

### 9.2.1 Forbrukerrådet

Det synes i første rekke å være følgende tre alternative organisasjonsformer som er aktuelle for et mer uavhengig Forbrukerråd utenfor staten:

- aksjeselskap
- medlemsorganisasjon
- stiftelse.

I tillegg framstår et mer administrativt uavhengig statlig organ som et reelt alternativ. I det følgende skal vi drøfte disse tilknytningsformer.

#### 9.2.1.1 Aksjeselskapet

Aksjeselskapet er velkjent, er hjemlet i egen lov og har klare administrasjons-, styings- og regnskapsregler.

Aksjeselskapet har begrenset ansvar. I dette ligger at eierne bare står ansvarlig for den innskutte aksjekapital. Eierne har følgelig ikke noe *juridisk* ansvar for å dekke forpliktelser ut over dette.

Den overordnede styringen av selskapets arbeid skjer ut fra:

- et sett med vedtekter
- generalforsamlingen
- og styre.

Vedtektene skal bl.a. angi selskapets formål og aksjekapital og myndighetsfordeling mellom styre og generalforsamling.

Generalforsamlingen vil være Forbrukerrådets høyeste organ. Generalforsamlingen fastlegger Forbrukerrådets vedtekter, fastsetter selskapets resultatregnskap og balanse og velger selskapets styre og ivaretar eventuell annen myndighet spesifisert i vedtektene.

Styret har det overordnede ansvar for at selskapet drives innenfor de rammer som er fastsatt i selskapets vedtekter.

Det vises forøvrig til "*Aktuelle tilknytningsformer*" i kap. 8 for nærmere omtale av aksjeselskapet som juridisk form.

I dag er Forbrukerrådet en del av staten. Skilles Rådet ut som aksjeselskap, er det naturlig at staten gir fra seg en del av eierskapet, men ikke hele.

De øvrige eierne kan være organisasjoner og institusjoner som arbeider med forbrukerspørsmål. Disse kan selvsagt være de som i dag har rett til å sende delegater til landsmøtet, men det kan også være andre.

Ved organiseringen av Forbrukerrådet som aksjeselskap, står en overfor følgende situasjon:

- Forbrukerrådet trenger en økonomisk sterk eier som i startfasen kan gå inn med betydelig kapital i selskapet og i årlig driftsstøtte
- staten kan være er en slik eier, mens de fleste av de aktuelle forbrukerorganisasjoner har ikke muligheter for å være det
- en ønsker å spre makten i selskapet slik at denne ikke samles på en eller meget få hender.

*Sagt med andre ord blir utfordringen å lage et selskap som i tillegg til å ha staten med på laget som eier og betaler, har en spredt maktstruktur.*

En mulig løsning kunne være å vedtektsfeste begrensninger i stemmeretten på selskapets generalforsamling.

Eksempelvis kan det i vedtektene bestemmes at ingen skal kunne stemme for mer enn en viss prosent av aksjekapitalen på selskapets generalforsamling. Dette vil

kunne innebære at selv om det er staten som reiser den alt overveiende delen av aksjekapitalen, vil innflytelsen i selskapet være fordelt på en annen måte.

Følgende eksempel kan illustrere en slik modell (tallene er tilfeldig valgt):

- la oss forutsette at en ønsker å utstyre Forbrukerrådet A/S med en aksjekapital på 50 mill. kr. eller tilsvarende noe i overkant av det årlige tilskuddet over statsbudsjettet
- staten går inn med 98 prosent av aksjekapitalen tilsvarende 49 mill. kr.
- 20 organisasjoner går inn med tilsammen 2 % av aksjekapitalen, dvs. 1 mill. eller 50.000 kroner hver
- dersom intet annet er bestemt, vil da staten gjennom sine 98 % av aksjene ha den hele og fulle styringen i selskapet
- gjennom vedtektene bestemmes imidlertid at ingen av aksjonærene kan stemme for mer enn 33 % av de stemmeberettigede aksjene
- en begrenser med dette statens makt i selskapet
- stemmerettsbegrensningen innebærer at ingen kan ha negativt flertall i Forbrukerrådet A/S (minst 1/3 av stemmene på generalforsamlingen) hvilket bl. a. innebærer at ingen aksjonær alene kan blokkere for vedtektsendringer.

På denne måten vil staten fortsatt være hovedeier i Forbrukerrådet, men innflytelsen som de ulike organisasjoner i dag har gjennom oppnevning av landsmøtet, vil langt på veg bli opprettholdt gjennom de vedtektsfestede stemmerettsbegrensninger. Det er selvsagt ingen ting i veien for å sette stemmerettsbegrensningene høyere eller lavere enn 33 %.

*Som et alternativ til vedtektsfestede stemmerettsbegrensninger, kan en tenke seg at det skilles mellom A- og B-aksjer hvor bare A-aksjene gir stemmerett. Fordelingen av A-aksjene gjøres i henhold til ønsket innflytelse.*

I illustrasjonen over er det forutsatt at det ikke åpnes for enkeltpersoner som aksjonærer (må vedtektsfestes). En kan selvsagt i teorien også tenke seg individuelle eiere i selskapet. Det er imidlertid tvilsomt om det vil være særlig interesse for å eie aksjer i FR. Særlig likvid (omsettelig) vil aksjen neppe være, og mulighetene for utbytte må i alle fall på kort og mellomlang sikt anses som små. En stor spredning av aksjene vil dessuten lett kunne føre til at grupper med relativt små eierandeler vil oppnå stor innflytelse. Det kan derfor være uheldig med personlig eierskap i A/S Forbrukerrådet.

Statens bidrag vil imidlertid være viktig for størrelsen på virksomheten.

I denne sammenheng vil også startkapitalens størrelse være av betydning. Skulle aksjekapitalen ligge i størrelsesorden 50 millioner slik antydnet i illustrasjonen over, vil denne gi både renteinntekter og et solid grunnlag for å tilpasse organisasjonen nye rammebetingelser.

Aksjeselskapet forutsetter at aksjonærene skyter inn kapital. Det vil være opp til aksjonærene å bestemme hvor stor aksjekapitalen skal være (forutsatt at den er over minimumsgrensen på kr. 50.000). Utover den innskutte aksjekapital har aksjonærene intet økonomisk ansvar for selskapet.

Også i dette tilfellet vil statens årlige bidrag være avgjørende for størrelsen på virksomheten.

Startkapitalens størrelse vil også være av betydning. En aksjekapital i størrelsesorden 50 millioner som antydnet, vil gi renteinntekter, og være en buffer i forhold til endringer i årlige tilskuddet.



### 9.2.1.2 Medlemsorganisasjonen

En forening er en egen juridisk person. Det betyr at foreningen kan være part i avtaler, prosesser for domstolene, saker i forvaltningsapparatet etc.

Medlemsorganisasjonen har som aksjeselskapet begrenset ansvar. Medlemmene har følgelig ikke noe *juridisk* ansvar for å dekke eventuelle forpliktelser som ikke foreningen selv er i stand til å innfri.

I motsetning til aksjeselskapet finnes det ikke alminnelig lovgivning for foreninger. De generelle foreningsrettslige regler følger derfor av rettspraksis og sedvane.

I mangel av lovgivning står en i prinsippet fritt ved organiseringen av en forening. En forening bør imidlertid ha et sett vedtekter som bestemmer navn, formål, organisasjon etc.

Årsmøtet vil være foreningens øverste myndighet.

En bør videre ha et styre og en daglig leder.

Mens adgangen til å bli medlem av et ansvarlig selskap eller et aksjeselskap som regel er begrenset, er medlemskapet i den typiske medlemskapsforeningen åpent.

Dermed *kan* det ligge til rette for en bred, direkte individuell medlemsmasse slik det eksempelvis er tilfelle i Norges Automobil-Forbund. Men slik behøver det ikke være. Det danske Forbrugerrådet er organisert som medlemsorganisasjon, og har for øyeblikket 60 medlemmer bestående av ungdoms- og pensjonsforeninger, opplysningsforbund og lønnstakerorganisasjoner.

Den danske modellen med indirekte medlemskap gjennom organisasjoner er kanskje lettere overførbar til Norge ettersom det er samme type organisasjoner som i dag sender delegater til Forbrukerrådets landsmøte.

Dersom en ønsker å etablere Forbrukerrådet som en medlemsorganisasjon, vil det la seg gjøre å etablere denne slik at hensynet til medlemsstruktur, medlemmenes representasjon i de styrende organer og kontingentfordeling lar seg kombinere på en tilfredsstillende måte.

For foreninger finnes ingen plikt til en bestemt egenkapital slik som for aksjeselskap. Det er imidlertid naturlig ut fra den finansielle situasjon Forbrukerrådet er i i dag, at foreningen utstyres med en viss egenkapital på etableringstidspunktet.

En medlemsorganisasjon for FR kan bygge på tre alternative modeller:

- bare organisasjoner og institusjoner som medlemmer
- bare enkeltpersoner som medlemmer
- begge kategorier som medlemmer.

I en organisasjonsbasert organisasjon kan medlemmene gå inn med egenkapital, men det er heller tvilsomt om de har økonomisk evne til å bidra med ressurser både i oppstartfasen og senere gjennom årlige kontingentinnbetalinger. Mange av de aktuelle organisasjonene (f.eks. landsmøte-organisasjonene) har en økonomi som gjør at de neppe kan bidra med mer enn en kontingent av mer symbolsk karakter. Å yte medlemsservice overfor organisasjonenes medlemmer, f.eks. redusert abonnementspris på Forbruker-rapporten eller eventuelle andre tjenester til medlemspris, vil neppe kunne dekkes av organisasjonenes kontingent og vil derved svekke inntektsgrunnlaget.

I en organisasjon basert på enkeltpersoner, og hvor hovedinntektsgrunnlaget skal være medlemskontingenten, måtte denne settes så høyt at den både dekker abonnement på Forbrukerrapporten som medlemsblad, tilskudd til driften, og mulige nye tjenester utviklet for medlemmene, som er så attraktive at det vil være vilje til å betale for en slik fordel. Sett i relasjon til aksjeselskapet er spørsmålet om

Rådet vil ha et bedre utgangspunkt for inntekter ved salg av medlemsskap enn ved salg av Forbrukerrapporten alene.

En forutsetning for å kunne etablere og drive FR som medlemsorganisasjon basert på organisasjonene eller enkeltpersoner, vil være at staten bidrar med fødsels-hjelp. Staten vil imidlertid neppe ha noen interesse av å være medlem av foreningen. Heller ikke vil eventuelle bidrag gi innflytelse eller muligheter for avkastning slik tilfelle er i aksjeselskapet. Statens støtte må således ses på som ren støtte til et politisk prioritert formål.

Inntektsgrunnlaget vil i overskuelig framtid være så usikkert at virksomheten vil betinge at staten går inn med en årlig driftsstøtte som hovedgrunnlag for virksomheten.

### 9.2.1.3 Stiftelsen

Stiftelsesformen benyttes gjerne når det er viktig med en tilknytningsform som gir stor grad av uavhengighet.

Stiftelsen som organisasjonsform kjennetegnes ved at den er en selveiende og selvstendig enhet. En offentlig stiftelse er ikke en del av staten i rettslig forstand og den har ikke private eiere. Den eier seg selv. Stiftelsesformen er lovregulert ved stiftelsesloven av 23. mai 1980 nr. 11. De viktigste trekkene i loven er et resultat av en sedvanerettslig utvikling for denne organisasjonsformen.

En stiftelse er en egen juridisk person. Det betyr at stiftelsen kan være part i avtaler, prosesser for domstolene, saker i forvaltningsapparatet etc.

Stiftelsesloven bestemmer at stiftelsen skal ha:

- styre
- vedtekter.

Loven gir ikke bindende regler om sammensetningen av styret. Det kan bestemmes særskilt ved opprettelsen og ved vedtekter.

Loven skiller dessuten mellom offentlige og private stiftelser. En offentlig stiftelse i lovens forstand er en stiftelse som er offentlig stadfestet av Kongen eller den han har gitt fullmakt til. Vilkårene for offentlig stadfestelse er bl. a. at stiftelsens formål har en viss allmenn interesse og tar sikte på varig virksomhet.

Ved at stiftelsen ikke har eiere, vil det heller ikke være noen utenfra som kan komme inn og sette krav slik tilfellet er i aksjeselskapet. En kan imidlertid i noen grad styre gjennom vedtekter og oppnevning av styremedlemmer, men reelt sett har stiftelsen meget stor frihet.

En mulig styringsmodell for stiftelsen Forbrukerrådet kan være den som er benyttet for Stiftelsen Miljømerking Norge; dvs. en blanding av departementsoppnevnte og organisasjonsoppnevnte styremedlemmer. De organisasjonsoppnevnte kan komme fra de organisasjoner og institusjoner som i dag har rett til å sende delegater til landsmøtet, men det kan også være andre. Dette må i tilfelle bestemmes i vedtektene.

Andelen statlige representanter i styret vil selvsagt bestemme hvilken innflytelse staten vil komme til å få i stiftelsens drift.

En kan imidlertid gå veien om et årsmøte i valg av styre. Det kan da være naturlig at de som i dag velger delegater til Forbrukerrådets landsmøte, på tilsvarende måte velger representanter til stiftelsens årsmøte. Det synes imidlertid å være behov for en ny gjennomgang av hvilke organisasjoner som bør ha muligheten til å være representert på årsmøtet.

Stiftelsen skal ha et grunnfond. Stiftelsen forutsetter dermed at noen skyter inn en grunnkapital. Behovet for ytterligere kapital må dekkes ved egen inntjening. For

finansiering utover dette kan en stiftelsen betjene seg av alminnelige finansinstrumenter som lån og lignende.

I motsetning til i aksjeselskap er det i stiftelsen ingen direkte kobling mellom kapitalinnskudd (aksjeselskap) og maktstruktur. Dette innebærer igjen at en ikke trenger lage særskilte bestemmelser i vedtektene som regulerer forholdet mellom innskudd og innflytelse.

Det vil være naturlig at staten skyter inn en betydelig grunnkapital. Statens bidrag vil være avgjørende for størrelsen på virksomheten.

Når grunnkapitalen er betydelig, vil denne gi både renteinntekter og et solid grunnlag for å tilpasse organisasjonen nye rammebetingelser.

#### *9.2.1.4 Konsekvenser i forhold til dagens organisering - generelt for alle tre organisasjonsformer*

##### *Større økonomisk og administrativ fleksibilitet*

I dag er Forbrukerrådet underlagt de lover og retningslinjer som gjelder for administrasjon av statlige virksomheter.

Ved nye organisasjonsformer vil Forbrukerrådet styres etter de lover og sedvaner som gjelder for de respektive organisasjonsformene.

Som egen juridisk enhet vil Forbrukerrådet ha større frihet til å tilpasse seg økonomisk og administrativt.

Som egen juridisk enhet vil ikke Forbrukerrådet være underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet. Det vil i praksis si at Stortinget ikke (som i dag) treffer separate bevilgningsvedtak for henholdsvis utgifts- og inntektssiden og hvor det også er angitt hvordan pengene skal brukes. Det skal imidlertid i denne sammenheng bemerkes at Forbrukerrådet i dag har muligheter til å overføre mellom postene 01 (Lønn og godtgjørelse) og 11 (Varer og tjenester).

Bevilgningene fra Stortinget vil komme som tilskudd til organisasjonen og inngå i innteksgrunnet på samme måte som inntekter ved salg av tjenester. Prioriteringen og tildels omfanget av organisasjonens aktiviteter (i den grad en klarer å skaffe seg inntekter på egen hånd), vil være opp til institusjonen selv.

Som statlig organ er Forbrukerrådet i dag underlagt statens regnskaps- og budsjettssystem. Dette føres etter kontantprinsippet, hvilket innebærer at inntekter og kostnader skal bokføres når de betales og ikke når de påløper. Rådet har imidlertid i dag en begrenset mulighet til å overføre fra ett år til et annet (inntil 5 % av bevilgningene).

Ordningen med stillingshjemler spiller også en sentral rolle for statlige virksomheter. Dagens system fungerer slik at Stortinget i tilknytning til vedtaket om virksomhetenes driftsbudsjetter vedtar det maksimale antall stillingshjemler som kan disponeres. Som stiftelse, medlemsorganisasjon eller aksjeselskap står en langt friere. Skulle det være økonomisk grunnlag for å vokse, behøver en ikke gå til Stortinget for å be om flere stillingshjemler.

Lønnsnivået i statsforvaltningen fastsettes etter forhandlinger mellom staten og de ansattes organisasjoner. Som uavhengig organ vil Forbrukerrådet heller ikke være bundet av dette. Økt fleksibilitet i virksomhetenes lønnsfastsettelse kan være et viktig virkemiddel for å gi Forbrukerrådet større muligheter for å ansette personer med den kompetanse de trenger.

Som ansatte i et statlig organ, er de ansatte i Forbrukerrådet i dag underlagt statstjenestemannsloven med de rettigheter og beskyttelse som den gir utover arbeidsmiljøloven. I en egen juridisk enhet vil disse rettighetene i utgangspunktet falle bort. Det er imidlertid fullt mulig å gjøre avtaler hvor de tilsvarende rettigheter opprettholdes.

*Markerer større grad av uavhengighet*

Gjennom en mer uavhengig organisering vil Forbrukerrådet markere en mer fri stilling i forhold til departementet. Dette er viktig fordi staten og det offentlige selv er betydelig leverandør av tjenester. En mer uavhengig stilling vil dessuten øke Rådets troverdighet som *påvirkningsorgan* i forbrukerpolitikken. Dessuten vil et uavhengig Forbrukerråd understreke klarere at Rådet ikke er et myndighetsorgan slik dagens tilknytning lett kan gi inntrykk av.

En slik uavhengighet kan imidlertid føre til en viss dreining av Rådet i retning av en sterkere profilering som interesseorganisasjon; dvs. at en i sterkere grad enn i dag fokuserer på bestemte og gjerne betalingssterke gruppers interesser. I hvilken grad dette vil komme til å skje, er bl. a. avhengig av de statlige overføringene til organisasjonen.

Utskillingen krever at Forbrukerrådet får en noe annen rolle i tvisteløsnings-sakene enn i dag. Meklingsfunksjonen blir som før, mens saksforberedelsene til Forbrukertvistutvalget blir noe endret.

*Staten fritas for erstatningsbetinget ansvar*

Under "*Forbrukerapparatets organisering*" i kapittel 4 ble det kort redegjort for statsrådets ansvar for Forbrukerrådet. Det ble her konkludert med at Statsråden, p.g.a Rådets uavhengige stilling, ikke ville bli stilt i til ansvar overfor Stortinget for faglige uttalelser eller handlinger fra Rådet.

Derimot er staten rettslig ansvarlig for eventuelle erstatningsbetingede feil fra Forbrukerrådets side.

Dersom Forbrukerrådet blir egen juridisk enhet, vil ikke departementet komme i økonomisk ansvar for Rådets handlinger.

*Betydelig statlig finansiering nødvendig*

Selv om Forbrukerrådet skulle organiseres utenfor staten, vil betydelig statlig støtte til organisasjonens virksomhet være avgjørende for at Rådet skal kunne opprettholde den aktivitet det har i dag. Dette gjelder både i omfang og utforming og er uavhengig den juridiske form som måtte velges.

Forøvrig vil salg av Forbrukerrapporten, salg av materiell, betaling for rådgivning og eventuell medlemskontigent kunne gi positive bidrag til driften av organisasjonen.

Skulle de statlige overføringene reduseres, øker fokus på andre inntektsbringende aktiviteter.

*Fylkeskontorenes tvisteløsningsrolle*

Organiseringen av saksbehandlingen forut for behandlingen i Forbrukertvistutvalget vil kunne være gjenstand for omorganisering når FR endrer tilknytningsform.

Forbrukertvistloven gir i dag Forbrukerrådet enerett på saksbehandling av tvister som ønskes behandlet av FTU. I lovens paragraf 4 står det at dersom en tvist om forbrukerkjøp ønskes behandlet av FTU, må den først:

«...bringes inn for Forbrukerrådet ved skriftelig begjæring av forbruker som er part i tvisten.»

Dersom Forbrukerrådet gjøres mer uavhengig, kan mistanken om blanding av rollen som forbrukeradvokat og uhildet saksbehandler forsterkes. (jfr. 6.3.1). For å unngå dette problemet kan man tydeliggjøre skillet mellom rådgivningen og meklingen i

Forbrukerrådet og grunnlaget for Forbrukertvistutvalgets avgjørelse, f.eks. ved at forbruker og næringsdrivende sender saken direkte til Forbrukertvistutvalget eller gjennom andre måter tydeliggjøre dette skillet. Et klarere skille mellom domstolsbehandlingen i Forbrukertvistutvalget og Forbrukerrådets rolle som saksforberedende organ, vil innebære at nøytraliteten i saksbehandlingen sikres.

Ved en slik løsning kan en tenke seg at Forbrukerrådet beholder eneretten til på vegne av partene å bringe saken inn for FTU. Jfr. forbrukertvistloven.

Som et mulig alternativ kan det tenkes at forbrukerkontorene opptrer som egne forbrukeradvokater og fører sakene helt frem til domstolene. I såfall vil deres bransjeorganisasjoner eller deres advokater få adgang til å bringe saker inn for FTU på vegne av motparten. Endringer i hvem som kan bringe saker inn for FTU på vegne av partene, krever lovendring.

#### *9.2.1.5 Konsekvenser i forhold til dagens organisering - spesielt for den enkelte organisasjonsform*

##### *Aksjeselskapet*

Ved overgang til aksjeselskap vil Forbrukerrådet ledes og drives etter aksjelovens bestemmelser. Disse gir i utgangspunktet aksjonærene makt og innflytelse i henhold til aksjekapitalen. Dersom en ønsker å fravike dette prinsippet ved å begrense statens innflytelse, måtte en legge inn stemmerettsbegrensninger i vedtektene.

Aksjeselskapsmodellen signaliserer sterkere vektlegging på forretningsdrift enn både dagens modell, stiftelsen og medlemsorganisasjonen. Modellen er den mest vanlige eierform i næringslivet, og en overgang til aksjeselskap vil gi inntrykk av en kommersialisering av virksomheten. Dette ville i så fall føre Forbrukerrådet i en annen retning enn dagens.

Som aksjeselskap vil Forbrukerrådet måtte yte en viss aksjonærservice i tillegg til de ordinære aktiviteter som forbrukerorganisasjon.

Aksjeselskapet legger til rette for eierpåvirkning og -kontroll gjennom generalforsamlingens rett til å fastsette regnskap, velge styre og endre vedtekter. Eiers påvirkning er ofte viktig for en bedrifts utvikling og dynamikk. Den type eierstyring som aksjeloven legger opp til, er neppe hensiktsmessig og nødvendig for Forbrukerrådet hvor faglig frihet og uavhengighet er særdeles viktig for virksomheten.

Juridisk vil ikke staten, selv om den er hovedaksjonær, ha noen formelle forpliktelser til å støtte Forbrukerrådet utover den innskutte aksjekapital. Det samme gjelder selvsagt de andre aksjonærene. Som aksjonær kan det imidlertid ligge visse moralske og politiske forpliktelser til å støtte Rådets virksomhet.

##### *Medlemsorganisasjonen*

I motsetning til aksjeselskapet og stiftelsen finnes det ikke alminnelig lovgivning for medlemsforeninger. På den annen side er ikke styringsformen helt ulik aksjeselskapets ved at det styres gjennom et årsmøte, et styre og gjennom vedtekter. Medlemmene vil være pådriverne og gjennom årsmøtet inneha en funksjon ikke ulik aksjeselskapets generalforsamling og Forbrukerrådets landsmøte slik det fungerer i dag.

Dersom Forbrukerrådet skal være en interesseorganisasjon for alle, kan denne organisasjonsformen være ekskluderende ved at den i sterkere grad enn i dag vil betjene *medlemmene*; dvs. de som betaler kontingent (se forøvrig pkt. 7.5). Konsekvensene kan bli at Rådet vil framstå med en noe annen sosial profil; eks. at interessepolitisk virksomhet rettet mot lovgivning og politiske vedtak må vike for direkte medlemsservice og tjenester rettet til medlemsmassen.

Det er neppe i dag grunnlag for å etablere en medlemsorganisasjon med basis i individuelt medlemsskap som eksempelvis Norges Automobil-Forbund og Huseiernes Landsforbund uten en betydelig reduksjon i virksomhetens omfang. Det er heller ikke grunn til å tro at mulige institusjonelle medlemmer (medlemsorganisasjoner og paraplyorganisasjoner) vil kunne bidra med tilstrekkelige ressurser til å kunne opprettholde aktiviteten på et ansvarlig nivå. Hvis statens bidrag reduseres betraktelig, kan det derfor være vanskelig å kompensere fullt ut for dette gjennom bidrag fra medlemmene.

### *Stiftelsen*

Fordi ingen har *eierskap til* eller er *medlemmer av* en stiftelse, vil stiftelsen i større grad enn de to øvrige organisasjonsformene leve sitt eget liv. Stiftelsen har ingen lovfestet generalforsamling eller medlemsmøte som kan overvåke og legge føringer for virksomhetens utvikling. Muligheten for å påvirke retning og utvikling av stiftelser, ligger i stiftelsesdokumentet (vedtektene) og i noen grad gjennom oppnevning av styret. Styret vil imidlertid måtte være lojalt mot vedtektene.

Manglende muligheter for eierstyring er en viktig årsak til at stiftelser ikke velges som organisasjonsform i ordinær forretningsdrift.

For Forbrukerrådet der behovet for faglig frihet og uavhengighet er stort, kan derimot manglende muligheter for eierstyring være et argument *for* å velge stiftelse. Stiftelsesformens styrke er nettopp den styringsmessige uavhengigheten og de mulighetene dette gir for styringsorganer som gjenspeiler formålet med institusjonen.

Organisering av Forbrukerrådet som stiftelse vil formelt markere organisasjonen som en selvstendig institusjon uavhengig av staten.

Det er i denne sammenheng viktig at stiftelsesformen blir respektert slik at det ikke skapes usikkerhet og tvil om at stiftelsen har ansvaret for egen økonomi og at virksomheten blir drevet slik at forpliktelsene blir overholdt.

#### *9.2.1.6 Er det mulig å oppnå nødvendige friheter innenfor rammene av et forvaltningsorgan?*

Som kort omtalt under "*Aktuelle tilknytningsformer*" i kapittel 8, er det en kategori forvaltningsorganer som går under betegnelsen forvaltningsorganer med en frittstående stilling (i NOU 1989:5 omtalt som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter). Tilknytningsformen skal benyttes når det er ønske om å markere forvaltningsorganets politiske uavhengighet.

Slike forvaltningsorganer kan også ha en fri stilling i forhold til de regelverk som ellers gjelder på budsjett- og økonomiområdet, personal- og lønnsområdet og for anskaffelser og innkjøp.

Det er få eksempler på slike forvaltningsorganer med frittstående stilling. Norges forskningsråd har imidlertid en slik stilling. Utover disse nevner NOU 1989/5 Norsk kulturfond og Statens naturskadefond som eksempler.

#### *Forvaltningsorgan med frittstående stilling - «forskningsrådsmodellen»*

Et sentralt virkemiddel for å realisere Norges forskningsråds (NFR) frittstående stilling er at de får en uspesifisert overføring på post 55 til administrative formål. Rådets detaljerte disponering av midlene over denne budsjettposten framgår heller ikke av statsregnskapet. Dette gir spesielle friheter i økonomiforvaltningen, ressursdisponeringen og intern organisering.

Hermansenutvalget vurderer budsjett/økonomifunksjonene som så sentrale for forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (Hermansenutvalgets begrep) at det langt på vei definerer et slikt forvaltningsorgan som et organ som får sine bevilgninger over post 50; dvs. netto tilskudd og et unntak fra den generelle regelen om bruttobudsjettering i staten. NFR disponerer dermed fullt ut sine inntekter.

Forbrukerrådet får nå sine bevilgninger over postene 01 (lønn) og 11 (varer og tjenester), og selv om organisasjonen har de samme fullmaktene til å overføre mellom disse to poster som i statsforvaltningen ellers, vil en uspesifisert post 50-bevilgning gi større muligheter.

Arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven og ikke tjenestemannsloven gjelder for NFR. Dette betyr at de ansatte ikke er statstilsatte med de retter og plikter dette medfører. Dette gjelder bl. a. retten til ventelønn og fortrinnsrett til andre stillinger i staten ved eventuell overtallighet.

Videre betyr det at NFR ikke er bundet av systemet med stillingshjemler, men at personal- og tilsettingspolitikken avhenger av Rådets økonomi, prioriteringer og strategi.

NFR inngår heller ikke i forhandlingene om lønn og avtalevilkår mellom staten og statens tilsatte. De er medlemmer av NAVO og har et eget lønnsystem.

#### *Modellen gir økonomisk og administrativ frihet*

Dette innebærer at slike frittstående forvaltningsorgan langt på veg har samme grad av økonomisk og administrativ frihet som de omtalte uavhengige formene (aksjeselskap, medlemsorganisasjon og stiftelse). Dette betyr også at en innenfor staten kan imøtekomme Forbrukerrådets behov for fleksibilitet på dette området.

#### *Staten fortsatt økonomisk ansvarlig for Forbrukerrådet*

Ettersom Forbrukerrådet etter denne modell fortsatt vil være et forvaltningsorgan, vil ikke ansvarsforholdet endres. Statsråden vil ikke ha noe faglig ansvar, men fortsatt være *rettslig ansvarlig* for Rådets handlinger.

#### *Større uavhengighet?*

Selv innenfor nåværende organisasjonsform er Forbrukerrådet gjennom vedtektene sikret frihet og uavhengighet som et forbrukerpolitisk påvirkningsorgan.

En endring av organisasjonsformen fra forvaltningsorgan til forvaltningsorgan med frittstående stilling, vil ikke innebære reelle endringer, men bidra til å understreke Rådets uavhengighet til staten som:

- leverandør av tjenester og
- som ansvarlig for forbrukerpolitikken.

### **9.2.2 Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)**

Dersom SIFO skal stilles friere enn i dag, synes stiftelsesformen å være det mest aktuelle mulighet. Aksjeselskapsformen gir også stor frihet, men denne er i hovedsak bare aktuell i forbindelse med statlig engasjement i ren forretningsbasert virksomhet. Stiftelsesformen er dessuten hyppig brukt blant forskningsinstitusjoner.

Stiftelsesformen er beskrevet tidligere. Det vises her til omtalen i pkt. 9.2.1 Forbrukerrådet.

SIFO har i dag et betydelig behov for økt økonomisk og administrativ fleksibilitet. Økt økonomisk og administrativ fleksibilitet gir større muligheter til rekrutte-

ring av nøkkelpersoner og muligheten for å beholde personer med ønsket erfaring og kompetanse.

De muligheter som stiftelsen gir på dette området, er nærmere omtalt i 9.2.1 om Forbrukerrådet (under punktet Konsekvenser i forhold til dagens organisering). Vi skal imidlertid kort gjenta forskjellene i forhold til dagens organisering:

- frihet til å opprette flere stillinger
- større frihet til å fastsette de ansattes lønns- og arbeidsvilkår
- større muligheter til å omprioritere mellom poster
- ikke bundet av statens budsjett og regnskapssystem.

Et problem som SIFO i dag ikke deler med Forbrukerrådet, er hvordan en skal håndtere egenutviklede kommersielle produkter.

Som forskningsinstitusjon utvikler SIFO produkter som selges i konkurranse med andre tilbydere. For øyeblikket har institusjonen inntekter fra salget av et data-program for personlig økonomi.

Som en del av staten og som mottaker av betydelige statlige overføringer, kan salg av produkter i konkurranse med andre være problematisk. En blir lett (og det kanskje med rette) beskyldt for å konkurrere på ulike vilkår. Mange vil også hevde at det heller ikke er statens oppgave å drive med salg av denne type produkter og som markedet selv kan ta seg av.

En mulighet til å løse dette problemet kunne ha vært å isolere de kommersielle aktivitetene i egne juridiske enheter, men SIFOs organisering i dag vanskeliggjør en slik utskillelse. Stiftelsesformen vil gjøre en slik utskilling enklere.

#### *9.2.2.1 Et ryddigere forhold til departementet og de øvrige forbrukerinstitusjonene*

Barne- og familiedepartementet er i dag en stor kjøper av SIFOs tjenester. Samtidig er instituttet økonomisk og administrativt underlagt samme departement (statsråden er økonomisk ansvarlig for instituttet).

Som stiftelse ville SIFO fått et ryddigere forhold til departementet som i all hovedsak vil ta form av et kunde-leverandørforhold. Departementet vil kunne oppnevne medlemmer til instituttets styre, men utover dette vil ikke departementet sitte med noe administrativt eller økonomisk ansvar.

Institusjonen vil også få et klarere forhold til de øvrige forbrukerinstitusjonene som benytter SIFO som kunnskapsleverandør.

#### *9.2.2.2 Uavhengighet øker tilliten i markedet*

SIFO selger kunnskap og tillit. Selv om instituttet i dag har full faglig frihet og uavhengighet, er det trolig at en fullstendig utskilling fra staten, vil styrke instituttets posisjon i markedet fordi det da ikke kan stilles spørsmål ved denne uavhengigheten.

Dette kan både styrke SIFOs generelle omdømme og tillit og samtidig også bidra til å øke etterspørselen etter instituttets tjenester.

#### *9.2.2.3 Finansieringen - trusler og muligheter*

Stiftelsesformen kan innebære at staten ikke vil føle de samme forpliktelser overfor institusjonen som i dag. Det ligger ikke utenfor budsjettet, men får tilskudd over kap. 70. På den annen side har staten lange tradisjoner i å bevilge penger til utenforliggende organer, eks. bevilgninger til ungdomsorganisasjoner, aviser etc.



Konsekvensene kan bli at det stilles strengere krav til egeninntjening for SIFO. Dette vil kunne innebære en større andel direkte oppdragsforskning og satsing på kommersielle produkter. Det vil kunne medføre en svekkelse av den forbrukerrelaterte forskningen som representerer et klart fellesgode. (jfr. "*Kollektive goder og offentlig finansiering*" i kap. 7.5) Selv om SIFO på denne måten vil endre karakter, vil det kunne åpne seg nye markeder som kan kompensere for eventuelle statlige reduksjoner.

#### 9.2.2.4 *Er det mulig for SIFO å oppnå tilsvarende friheter som forvaltningsorgan?*

Under henvisning til "*Forbrukerrådet*" i kap. 9.2.1 Forbrukerrådet og de muligheter som der blir beskrevet til å tilpasse forvaltningsorganer endrede krav, vil en ved å bruke forskningsrådsmodellen (forvaltningsorgan med frittstående stilling), kunne oppnå betydelig grad av økonomisk og administrativ fleksibilitet.

Som fortsatt forvaltningsorgan vil imidlertid det formelle forholdet til departementet være det samme. Departementet vil fortsatt være både eier og kjøper. Forholdet til det øvrige forbrukerapparat vil heller ikke endre seg vesentlig.

Svakheten ved en slik løsning er at SIFO blant forbrukere og tilbydere fortsatt vil kunne anses for å være statlig.

Økonomisk vil det kunne være en fordel å være en del av staten. Statsråden vil fortsatt sitte med det økonomiske ansvaret noe som kan være en fordel for instituttet i en krisesituasjon.

### 9.2.3 **Forbrukerombudet og Markedsrådet**

Forbrukerombudet og Markedsrådet er opprettet ved egen lov (markedsføringsloven). Innenfor de rammer mandatet gir, vil hverken tilsynsorganet eller domstolen kunne fristilles eller gis tilknytningsformer som ligger lengre bort fra overordnet myndighetsorgan enn i dag.

På den annen side er det et poeng at så lenge staten er en såvidt stor tilbyder av tjenester er det av betydning at institusjonene ligger i god avstand fra de tjenesteytende bedriftene og de departementer som sitter med eieransvaret for disse bedrifter.

*Innenfor denne modell foreslås derfor FO og MR organisert og finansiert som i dag. Det synes også rimelig at MRs sekretariatsfunksjoner fortsatt leies eller slås sammen med sekretariatet for Forbrukertvistutvalget.*

### 9.2.4 **Forbrukertvistutvalget**

Forbrukertvistutvalget er opprettet ved egen lov (Lov om behandling av forbrukerkjøpstvister av 28. april 1978 nr. 18). I tillegg har Kongen fastsatt nærmere forskrifter på området.

Forbrukertvistutvalgets sekretariat er lokalisert til Forbrukerrådets sekretariat og har også et visst administrativt samarbeid med Forbrukerrådet.

*Under henvisning til loven og de rammer mandatet gir for utvalgets arbeid, ser utvalget ingen mulighet for at Forbrukertvistutvalget som kollegialt organ kunne gis noen annen form eller forvaltningsmessige status enn i dag.*

Med et Forbrukerråd som har en svakere tilknytning til departementet, bør Forbrukertvistutvalgets sekretariat overta deler av saksbehandlingen i tvisteløsningssaker slik det er redegjort for under 9.2.1. Dette innebærer at sekretariatet styrkes og bryter det administrative samarbeidet med Forbrukerrådet og flytter ut av Forbrukerhuset. Sekretariatet organiseres som et forvaltningsorgan under Barne- og familiedepartementet.

### 9.2.5 Produkt- og Elektrisitetstilsynet

Administrativt er tilsynsoppgavene m.h.t. forbrukersikkerhet underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet, mens BFD er tillagt det faglige ansvaret.

Utredningen som danner grunnlaget for opprettelsen, ble framlagt så sent som i september 1994. Det er vanskelig å peke på konkrete områder som kan være egnet for andre tilknytningsformer. Det er også vanskelig å tenke seg etaten organisert utenfor staten selv om enkeltoppgaver *kan* tenkes overlatt til private.

*Innenfor denne modell foreslås det derfor ingen organisatoriske endringer på dette området.*

### 9.2.6 Stiftelsen Miljømerking

Stiftelsen ble opprettet i november 1989. Stiftelsens vedtekter ble vedtatt av Stortinget i 1989, men revidert av stiftelsens råd i 1992. Rådet har imidlertid nedlagt seg selv slik at stiftelsens øverste organ i dag er styret.

Det er neppe mulig å tenke seg en friere organisasjonsform for Stiftelsen Miljømerking. Aksjeselskapsformen gir også stor frihet, men denne er i hovedsak bare aktuell i forbindelse med statlig engasjement i ren forretningsbasert virksomhet.

*Innenfor denne modell foreslås det derfor ingen endringer for Stiftelsen Miljømerking.*

### 9.2.7 Konsekvenser - departementet

Denne modellen innebærer et klarere skille mellom den forbrukerpolitikk regjeringen til enhver tid fører og de forbrukerpolitiske forslag som måtte komme fra Forbrukerrådet eller de andre forbrukerinstitusjonene. Løsningen vil kreve et nærmere samarbeid mellom BFD og andre departementer med ansvar for forbrukerspørsmål. Den krever også at departementet og forbrukerinstitusjonene samarbeider nærmere om den kunnskap forbrukerhenvendelser og den forbrukerrelaterte forskningen gir.

Et sterkere skille mellom departementet og institusjonene som det å beholde Forbrukerombudets tilsynsmessige frie rolle og en omgjøring av Forbrukerrådet og SIFO til egne juridiske enheter, vil også gjøre det lettere for departementet å fremstå som en entydig bestiller av kunnskap fra institusjonene. Dette vil kunne gjøre det lettere for departementet å fremstå med den nødvendige faglige og politiske tyngde overfor andre departementer og tilsynsorganer.

### 9.2.8 Evaluering

I "*Kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet*" i kapittel 7 ble det trukket opp (på bakgrunn av aktørenes interesser) kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet. Her gjøres en kort vurdering av uavhengighetsmodellen med basis i disse.

#### *Kriterium 1; Politisk og næringsmessig uavhengighet*

Forbrukerrådet som egen juridisk enhet:

- markerer uavhengighet i forhold til staten som tjenesteyter og samfunnsstyrer
- staten fritas rettslig ansvar.

SIFO som stiftelse:

- markerer uavhengighet; et ryddigere forhold til departement, forbrukere og næringsliv
- staten fritas rettslig ansvar

- stiftelsesformen mye brukt blant forskningsinstitusjoner.

*Kriterium 2; Nøytral og uavhengig informasjon*

Ingen grunn til å mistenke Forbrukerrådets informasjon til å være «farget» av statens interesser.

*Kriterium 3: Uhildethet i tvistebehandlingen.*

Større sikkerhet for en nøytral tvistebehandling ved en klargjøring av skillet mellom Forbrukerrådets rolle som rådgiver og mekler og rollen FTUs sekretariat har som saksforberedende organ for utvalget.

*Kriterium 4; Ryddighet i roller*

Når en skiller Forbrukerrådet og SIFO fra staten, skiller en også tydeligere mellom rollene som forvalter, interesseorganisasjon og nøytral kunnskapsleverandør.

*Kriterium 5; Interesseorgan med slagkraft*

Under forutsetning av fortsatt relativt tung statlig finansiering, vil ikke forbrukersiden bli svekket under uavhengighetsmodellen. En friere stilling fra staten kan dessuten utløse økt engasjement i de aktuelle organisasjoner.

*Kriterium 6; Ressursbruk*

Større økonomisk og administrativ frihet kan bidra til en mer effektiv organisering av de aktuelle organisasjoner. For øvrig vil den offentlige ressursbruken på dette området bero på hvilken politisk støtte forbrukerapparatet har i Stortinget.

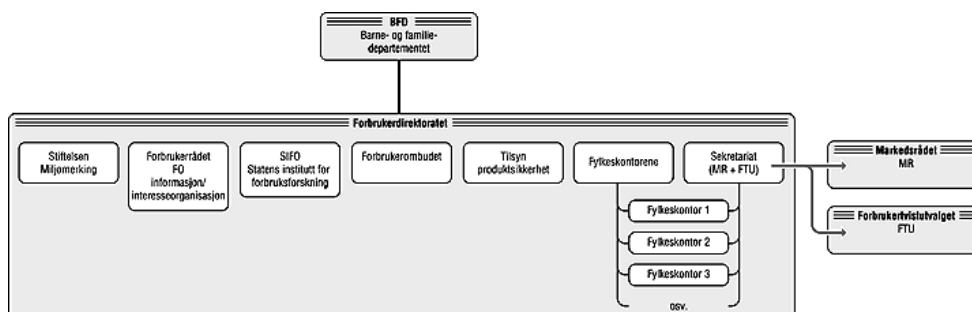
### **9.3 MODELL 2; DIREKTORATSMODELLEN**

Utvalget tenker seg her en modell hvor en trekker forbrukerorganisasjonene så nær departementet som mulig. Denne modellen representerer den motsatte ytterlighet på aksene privat statlig organisering. I prinsippet vil den innebære at staten ser det som sin rolle å stå for forbrukerpolitikken her i landet, og selv stå for organisering og styring av apparatet som skal til ved å opprette et forbrukerdirektorat. De institusjoner som kan tenkes integrert i direktoratet er:

- Forbrukerrådet
- SIFO
- FO
- FTUs sekretariat.
- Produkt- og Elektrisitetstilsynet
- Stiftelsen miljømerking.

På neste side er modellen illustrert.

Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget organiseres utenfor direktoratet.



Figur 9.2 Direktoratmodellen

### 9.3.1 Direkterater - definisjoner, begrensninger og anvendelsesområder

I "*Aktuelle tilknytningsformer*" i kapittel 8 under omtalen av Forvaltningsorganer, trekkes direktoratene frem som et typisk eksempel på ordinære forvaltningsorganer. Som et supplement til "*Aktuelle tilknytningsformer*" i kapittel 8 gjøres det her noe nærmere rede for hva et direktorat er, hvilken handlefrihet som tillegges organet og når direktoratsformen bør brukes.

#### 9.3.1.1 Definisjon

I følge Direktoratshåndbokas side 9 (Utgitt av Administrasjonsdepartementet februar 1993) er et direktorat et statlig forvaltningsorgan. Det har sentrale administrative (forvaltningsmessige) og som oftest også andre faglige oppgaver, som er tillagt institusjonen i lov, eller i instruks eller fullmakt iht. lov. Dette kan også omfatte myndighetsutøvelse.

Et direktorat arbeider med hele landet som virkefelt og er ikke integrert i noe departement. Det er likevel direkte underlagt et (eller flere) departementers instruksjonsmyndighet.

#### 9.3.1.2 Begrensninger

Hensikten med opprettelsen av direktorater har ofte vært at direktoratene skulle utføre det løpende, praktiske og faglige arbeidet, mens politikken var forbeholdt det overordnede departement. For direktoratene er det imidlertid en viktig funksjon å legge faglige premisser og gi faglige råd som grunnlag for departementets veivalg.

Departementshåndboka viser på side 63 til at skillet mellom politikk og administrasjon er blitt noe utvisket.

Departementsboka viser også til at det fra departementetshold har det vært gitt nokså klart uttrykk for at direktoratene ikke må fremstå som politiske aktører, f. eks. ved å opptre som kampforganisasjoner mot eget departement eller drive lobbyvirksomhet overfor Stortinget. Dette må anses som å være i strid med god forvaltnings-skikk. Men det skal heller ikke hindre at direktoratsledere fritt og offentlig kan uttale seg om spørsmål på sitt fagfelt.

#### 9.3.1.3 Når brukes direktoratsformen?

Direktoratene er ordinære forvaltningsorgan. NOU 1989:5, En bedre organisert stat (Hermansenutvalget) peker på at ordinære forvaltningsorgan brukes for følgende virksomhetstyper:

- direkte myndighetsutøvelse; oftest basert på lovgivning, regelverk og forskrifter
- virksomheter som stiller særlige krav til samordning med andre statlige virksomheter
- virksomheter som driver direkte statlig virkemiddeldisponering under strenge krav til bl. a. rettssikkerhet
- fordelingsadministrasjon; dvs. organer som bl. a. driver politisk definert inntektsomfordeling i samfunnet
- kontroll og tilsynsvirksomheter
- tjenesteyting når det er snakk om å tilby:-kollektive goder (eks. politi eller vegvesenet)-individualiserbare goder når det er snakk om grunnleggende frie tjenester eller tjenester som skal tilbys med begrenset og ikke kostnadsbasert betaling (sykehussektoren).

Dette tilsier at direktoratsformen brukes for de statlige virksomheter der overordnede myndigheters behov for direkte styringsmuligheter er størst. Anvendelsen av styringsmulighetene kan imidlertid variere.

### 9.3.2 Forbrukerdirektoratet

Forbrukerdirektoratet vil på de neste sidene bli drøftet ut fra integrering av følgende institusjoner:

- Forbrukerrådet
- SIFO
- FO og Markedsrådet
- FTUs sekretariat
- Produkt- og Elektrisitetstilsynet
- Stiftelsen miljømerking.

#### 9.3.2.1 Forbrukerrådet

Forbrukerrådet vil bli en avdeling i direktoratet.

Fylkeskontorene som også inngår i direktoratet forutsettes etter denne modellen å bestå og bli tillagt omtrent de samme oppgaver som i dag. Tvisteløsningsfunksjonen blir viktig. Som følge av en tettere binding til departementet, må kravene til uhildethet og nøytralitet være strenge.

Fylkeskontorene kan innenfor en slik modell få arbeidsoppgaver for alle fagavdelingene i direktoratet. Det er også mulig å se kontorene i sammenheng med den øvrige regionale forvaltning, f.eks. Konkurransetilsynet. En må imidlertid unngå å blande kontorenes roller som hjelpere for forbrukerne (tvisteløser og rådgiver), med rollen som tilsynsorgan for myndighetene, enten dette er etter markedsføringsloven, konkurranseloven eller en annen lovgivning.

Det svenske Konsumentverket er et eksempel på denne modellen, men med ett vesentlig unntak; Konsumentverket har ikke regionkontorer. De svenske regionkontorene eies av kommunene. Dessuten er parallellen til FTU, Allmenna reklamasjonsnemnden, organisert utenfor Konsumentverket (se forøvrig 5.2).

Under henvisning til omtalen og kravene til direktoratsformen innledningsvis, oppfylles denne gjennom at Rådet tilbyr kollektive goder (f.eks. informasjon) og behov for samordning med andre statlige virksomheter.

### *Konsekvenser i forhold til dagens organisering*

Modellen forutsetter at Forbrukerrådets status endres til et organ direkte underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

I dette ligger det at den bakenforliggende styrings- og representasjonsstruktur vil falle bort. Landsmøtet vil neppe ha en tilsvarende plass i en slik modell. Virksomheten vil bli enklere å administrere ettersom dagens styringsmessige overbygning faller bort.

Forbrukerrådet vil bli departementets redskap i forbrukerpolitikken. Forbrukerrådet vil stå for den praktiske gjennomføringen av de vedtak departementet treffer.

På den annen side vil Forbrukerrådet som en del av et direktorat, også kunne få større innflytelse på statens forbrukerpolitikk. Fordi departementet vil bli mer avhengig av rådets kunnskap og innsikt, vil Rådet ha større innflytelse på de faglige premissene for politikktutforming.

Som en følge av at Forbrukerrådet blir sterkere integrert i statsforvaltningen, vil forbrukerne miste det uavhengige talerøret dagens Forbrukerråd representerer. Den rolle som Forbrukerrådet har hatt som pressgruppe eller politisk aktør overfor de politiske myndigheter og næringslivet, vil nå kunne legges til det utenforliggende rådgivende forbrukerpolitiske organet som er beskrevet ovenfor.

I tråd med dette vil også Forbrukerrapportens profil måtte endres. Forbrukerrapporten vil framstå som Forbrukerdirektoratets blad. Med tilfang av stoff fra FR, FO, SIFO, FTU og produktsikkerhetstilsynet vil det kunne bli et faglig sterkere blad med stor kompetanse på forbrukerveiledning. Dette vil også kunne gi utslag i produksjonen av annet informasjonsmaterieell til forbrukerne. Muligheten til også å kunne ta opp kontroversielle saker bør i et slikt opplegg ikke skrinlegges. Bladet bør også kunne markedsføre forbrukerpolitiske tanker og utspill med utspring i de saker som behandles i det rådgivende forbrukerpolitiske organet som er beskrevet ovenfor.

På den annen side vil det finansielle grunnlaget styrkes/sikres når institusjonen legges tettere opp til departementet. Myndighetene vil trolig føle et større ansvar for direktoratet enn slik Forbrukerrådet er organisert i dag.

Det er også sannsynlig at forbrukerne vil være sikret et tjenestetilbud som tilsvarende dagens.

#### *9.3.2.2 Statens institutt for forbruksforskning*

Som en del av et direktorat, trekkes SIFO nærmere departementet.

Hensikten med å la en forskningsinstitusjon ligge tett opp til det politiske nivået kan enten være at:

- en ønsker en statlig påvirkning av hva det skal forskes på
- eller at forskningsaktivitetene skal understøtte en bestemt politikk.

SIFO opptrer faglig uavhengig av statlige myndigheter, oppdragsgivere etc. Det er vel også lite trolig at staten i fremtiden vil ønske slik kontroll med SIFOs forskning. Mål og oppgaver framover forblir sannsynligvis de samme som i dag.

Det er også usannsynlig at staten skal ha noe bestemt behov for å styre forskningen i noen bestemt retning utover det som i dag kjøpes av instituttet.

### *Konsekvenser i forhold til dagens organisering*

Skal SIFO inngå i Forbrukerdirektoratet og dermed knyttes enda sterkere til statsforvaltningen, vil institusjonen formelt kunne miste noe av den uavhengighet den har i dag. *Mistanken* om at det skjer en politisering av virksomheten, kan bidra til å

redusere institusjonens troverdighet. Dette vil også redusere interessen for å arbeide i institusjonen og dermed svekke rekrutteringen og den faglige kvaliteten.

SIFOs kultur er meget forskjellig fra tradisjonell forvaltningskultur. Som organisasjon er den ubyråkratisk, prosjektrettet og meget faglig orientert. Dette er også vesentlig for et miljø som skal være analytisk og kreativt. Trekket organisasjonen nærmere departementet, kan noe av dette gå tapt. Dermed står en også i fare for å redusere kvaliteten på det arbeid som utføres.

Testvirksomheten stiller strenge krav til uavhengighet og nøytralitet. Denne kan svekkes ved en sterkere binding til staten dersom staten har interesser i de produkter som testes.

En kan dessuten få et mer uryddig kunde-leverandørforhold til Forbrukerrådet som er i samme direktorat. Det samme kan sies om leveranser av prosjekter og kunnskap til eget departement. Disse forhold kan allerede med dagens tilknytning synes tette.

Det er imidlertid grunn til å tro at det vil bli noe større sikkerhet for budsjett/inntekter selv om en kan bli underlagt andre prioriteringer enn i dag.

Under henvisning til de kriteriene for direktoratsoppgaver som ble presentert innledningsvis, kan SIFOs direktoratstilknytning henges på kriteriumet for tjenesteyting med begrenset betaling og kollektive goder. Likevel vil nok virksomheten i realiteten ligge utenfor de områder en normalt regner som direktoratsoppgaver.

### 9.3.2.3 *Forbrukerombudet og Markedsrådet*

#### *Forbrukerombudet*

I direktoratsmodellen legges det opp til at *Forbrukerombudet* inngår i direktoratet på samme måte som Konsumentombudsmannen i Sverige. En kan tilsvarende også tenke seg at lederen av direktoratet er Forbrukerombud og at FO-oppgavene utføres av et eget FO-sekretariat.

Forbrukerombudet ligger i dag administrativt under Barne- og familiedepartementet. Departementets instruksjonsmyndighet omfatter administrasjon og økonomi, men ikke faglige spørsmål i forhold til oppgavene etter markedsføringsloven. Her fremgår det av markedsføringsloven §§ 13 og 14 at Markedsrådet er overordnet klageorgan for FOs vedtak. Klager som gjelder FOs tilsyn med tekstilforskriftene går derimot til departementet.

Det vil være naturlig at departementet får instruksjonsrett overfor Forbrukerombudet. Det er imidlertid vanskelig å se at dette kan forenes med gjeldende rett.

Forbrukerombudet og Forbrukerrådet vil som avdelinger i samme direktorat kobles tettere enn i dag. Staten er dessuten en såvidt stor tilbyder av tjenester at det kan være uheldig at institusjonene får en tettere kobling til staten. På den annen side vil en direktoratsløsning gi større mulighet for samordning av ressurser og utvikling av kompetanse.

#### *Markedsrådet*

Under henvisning til loven og de rammer mandatet gir for utvalgets arbeid, ser en ingen mulighet for at Markedsrådet som kollegialt organ (domstollignende forvaltningsorgan) kan gis noen annen form eller forvaltningsmessige status enn i dag. Markedsrådet kan derfor ikke tenkes integrert i direktoratet.

Derimot bør domstolens sekretariat kunne ligge i direktoratet og gjerne lokalisert sammen med FTU-sekretariatet slik som i dag.

#### 9.3.2.4 *Produkt- og Elektrisitetstilsynet*

Det vil være naturlig at hele forbrukerområdet som i dag faglig sorteres under BFD, legges inn i det nye direktoratet. Konsekvensen vil være at også avdeling for forbrukersikkerhet flyttes hit.

#### 9.3.2.5 *Forbrukertvistutvalget*

Under henvisning til loven og de rammer mandatet gir for utvalgets arbeid, er det ingen mulighet for at Forbrukertvistutvalget som kollegialt organ (domstollignende forvaltningsorgan) kan gis noen annen form eller forvaltningsmessig status enn i dag.

Domstolens sekretariat vil derimot kunne ligge i direktoratet selv om dette ikke er noen typisk direktoratsfunksjon.

Det er imidlertid et poeng å skille FTU-sekretariatet ut i en egen avdeling mest mulig adskilt fra Forbrukerrådets virksomhet.

Som følge av en tettere binding til departementet, må kravene til uhildethet og nøytralitet være strenge. Som vist til under avsnittet om Forbrukerrådet, er det også mulig at distriktskontorene bør ha en noe løsere tilknytning til Rådet og en mer direkte kobling mot Forbrukertvistutvalgets sekretariat.

#### 9.3.2.6 *Stiftelsen Miljømerking*

Det er mulig å tenke seg å løse opp stiftelsen og la dets mål og oppgaver inngå i direktoratet.

Som direktorat vil miljømerkingsfunksjonen være underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet. Som direktorat vil også institusjonen være underlagt statens regnskaps- og budsjettssystem. Stiftelsen er inne i en oppbyggingsperiode og behovet for fleksibilitet er betydelig. Noe av fleksibiliteten og handlekraften vil gå tapt ved en integrering i direktoratet.

Stiftelsen har i dag ansvaret for den fellesnordiske miljømerkeordningen av forbrukerprodukter i Norge. Samtidig er stiftelsen utpekt som ansvarlig organ for EUs miljømerkeordning i Norge. Dermed vil stiftelsen både ha ansvaret for bruken av det nordiske svanemerket og EUs eget merke. Det nordiske merket som etterhvert er blitt en suksess, stiller noe strengere krav enn EUs merke.

Stiftelsen er gitt oppgaver som krever balansering i bruk og markedsføring av de to merkeordningene. Det ligger muligheter for en potensiell konflikt dersom stiftelsen ønsker å markedsføre det ene merket på bekostning av det andre.

Det kan hevdes at dette øker behovet for statlig styring av virksomheten og dermed behovet for å trekke virksomheten nærmere departementet. Dette er i dag løst gjennom en avtale mellom BFD og stiftelsen slik det legges opp til i dag.

### **9.3.3 Konsekvenser - departementet**

Staten vil gjennom direktoratet ha direkte kontroll med utformingen av forbrukerpolitikken og således styrke mulighetene for egen politikkutøvelse.

Kostnadene vil være omtrent som i dag, men over tid kan økt nærhet til staten virke kostnadsdrivende. Nærhet til bevilgende myndighet kan ofte gjøre det enklere å få gjennomslag for mer ressurser.

Ved at Forbrukerrådets fylkeskontorer legges inn i direktoratet vil staten kunne se organisering av disse i sammenheng med den øvrige statlige regionale forvaltning, enten dette er fylkesmannen eller Konkurransetilsynets regionkontorer. Den spesielle funksjon som Forbrukerrådets fylkeskontorer har gjennom bistand til folk



i klagesaker, er imidlertid av en helt annen karakter enn de tilsynsoppgaver som ligger hos fylkesmannen eller Konkurransetilsynet. En sammenslåing er derfor neppe hensiktsmessig, mens en samlokalisering til en bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser gjennom bedre samordning kan være aktuelt.

BFD vil få frihet til å definere arbeidsdelingen mellom departementet og Forbrukerdirektoratet. Kompetansen til å foreslå lover og gi forskrifter vil fortsatt måtte ligge til departementet, mens en del av det forberedende forskriftsarbeidet kan flyttes ut.

Det vil være naturlig at hele forbrukerområdet som i dag faglig sorteres under BFD, legges inn i det nye direktoratet. Konsekvensen er at også avdeling for forbrukersikkerhet flyttes hit.

Det er i dag slik at Barne- og familiedepartementet utfører oppgaver som i utgangspunktet er rene direktoratsfunksjoner. Dette gjelder oppgaver knyttet til forbrukerøkonomi, forbrukerrett og forbrukerinformasjon.

Det er naturlig at disse oppgaver flyttes ut i det nye direktoratet. Dette gir bl. a. mulighet for delegering fra departementet og en tilhørende mulighet for konsentrasjon om departementsoppgavene.

Ansvaret for forskrifter til en rekke lover som merkeloven, gjeldsordningsloven, pakkereiseloven, angrefristloven, åpningstidsloven og loven om timeshare vil fortsatt ligge i departementet, selv om en del av det forberedende arbeidet kan gjøres i direktoratet.

Direktoratets oppgaver blir å gjennomføre og koordinere de av statens aktiviteter som hører inn under Barne- og familiedepartementet, samt ha et ansvar for samordning av forbrukerpolitikken med andre statlige virksomheter. Dette gjelder etater som Statens næringsmiddeltilsyn, Importrådet, Kredittilsynet og Konkurransetilsynet.

Direktoratet må også bistå departementet med generell kunnskap på forbrukerområdet, data under jordbruksoppgjøret, den økonomiske rådgivningstjenesten, forbrukerinformasjon, forbrukeropplæring, evaluering av læremidler og internasjonalt arbeid.

Samarbeidet mellom og felles lokalisering av de største forbrukerinstitutionene kan videreføres.

Opprettelsen av et forbrukerdirektorat som inneholder alle de funksjoner som i dag ligger hos forbrukerinstitutionene, vil gi statsråden større ansvar. Dette kan bety større forsiktighet i de tilsynsoppgaver direktoratet pålegges eller at mulighetene øker for at statsråden får problemer i Stortinget.

### 9.3.4 Evaluering

I "*Kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet*" i kapittel 7 ble det trukket opp (på bakgrunn av aktørenes interesser) kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet. Her gjøres en kort vurdering av direktoratsmodellen med basis i disse kriterier.

#### *Kriterium 1: Politisk og næringsmessig uavhengighet*

Forbrukerrådet, SIFO og Forbrukerombudet legges tett opp til departementet. Dette øker den politiske avhengigheten, men også styringen.

Forbrukerrådet vil miste noe troverdighet som kritisk organ overfor statlige tjenester.

For næringslivet kan en direktoratsmodell oppfattes positivt fordi en direktoratstilknytning vil virke disiplinerende på utspillene fra FR.

*Kriterium 2: Nøytral og uavhengig informasjon*

Uavhengig av private næringsinteresser, men staten kan ha egne interesser (eller mistenkes for dette) både politisk og næringsmessig til å styre informasjonsvirksomheten. Dette reduserer tilliten til forbrukerapparatet når det gjelder deler av virksomheten.

*Kriterium 3: Uhildethet i tvistebehandlingen.*

Staten kan innenfor eget direktorat styre/markere et sterkere skille mellom tvisteløsningsaktivitetene til fylkeskontorene og saksforberedelsene i Forbrukertvistutvalgets sekretariat.

*Kriterium 4: Ryddighet i roller*

Organiseringen vil bli mer ryddig i den forstand at forbrukerapparatet i langt større grad enn i dag vil være statens *redskap* i forbrukerpolitikken. Det kan dessuten innebærer klarere linjer internt i staten.

Direktoratsmodellen kan representere en fare for blanding av roller.

*Kriterium 5: Interesseorgan med slagkraft*

Forbrukerapparatet vil ha en mer enhetlig organisering og således ha en mer samlet profil utad. Aktivitetsområdet begrenses imidlertid ved at en kanskje vil bli forsiktigere i kritikk av statens egen politikk og næringsdrift. Det er også mulig at en direktoratsløsning vil dempe apparatets engasjement i privat sektor.

*Kriterium 6: Ressurser*

Utvalget har intet grunnlag for å si at dette vil føre til økte eller reduserte utgifter.

**9.4 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Utvalget er bedt om å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av de alternative organisasjonsformer. I avsnittene under foretas en beskrivelse av hva som ventes av konsekvenser for de to alternative organisasjonsmodeller:

- Uavhengighetsmodellen; en løsning der så langt mandat og lovverk tillater, gjør institusjonene til uavhengige organer.
- Direktoratmodellen; en modell hvor store deler av forbrukerapparatet organiseres i et eget direktorat.

**9.4.1 Uavhengighetsmodellen**

Gjennom denne modellen etableres det et klarere skille mellom statens rolle som myndighetsorgan og næringsdriver og Forbrukerrådets rolle som interesseorgan. Dette innebærer at statens eierrolle faller bort og at staten får et mer entydig forhold til Forbrukerrådet som egen juridisk enhet.

Staten har ikke lenger noe formelt økonomisk ansvar for Forbrukerrådet. Som utvalget imidlertid har påpekt, er det helt avgjørende for Forbrukerrådets virksomhet at staten fortsatt overfører tilstrekkelige ressurser til organisasjonen.

Et mer uavhengig Forbrukerråd innebærer et enklere administrativt og budsjettmessig forhold til staten.

Forbrukerrådet vil få langt større budsjettmessig og administrativ frihet og ansvar. Det er grunn til å tro at dette vil gi større effektivitet ved at organisasjonen

gis incentiver både til å øke inntekter og redusere kostnader uten at dette nødvendigvis påvirker de statlige overføringer.

På samme måte vil også statens formelle økonomiske ansvar for SIFO falle bort. Organisasjonen vil imidlertid fortsatt være avhengig av statlige overføringer. Staten vil også være den viktigste kjøper av SIFOs tjenester.

SIFO vil også trekke fordeler av en mer fri og uavhengig stilling gjennom bedre muligheter til å tilpasse organisasjonen de oppgaver som skal løses og gjennom økt tillit i markedet.

FTUs sekretariat tenkes å ha en noe annen rolle i tvistesaksbehandlingen ved at sekretariatet overtar klagesakene på et tidligere tidspunkt. Dette vil kreve noe ekstra ressurser overført til FTU-sekretariatet, men redusere behovet for kapasitet på fylkeskontorene. Utvalget vil dessuten peke på den lange ventetiden for saker som skal behandles i utvalget og foreslår å tilføre dette økte ressurser.

Barne- og familiedepartementet må styrke sin egen forbrukerpolitiske virksomhet. Minimumsvarianten av dette vil være en utbygging av Forbruker- og produkt-sikkerhetsavdelingen; først og fremst gjennom tilførsel av juridisk og økonomisk kompetanse.

Det bør også vurderes hvordan en kan flytte ut flere operative oppgaver slik det ble gjort i forbindelse med opprettelsen av produktsikkerhetstilsynet.

#### **9.4.2 Direktoratsmodellen**

Dersom forbrukerapparatet organiseres i et eget direktorat, vil dette ikke medføre noen økning i oppgavene som skal løses. En må imidlertid legge nødvendige administrative fellesfunksjoner i direktoratet. På den annen side vil en relativt kostbar styringsstruktur for Forbrukerrådet falle bort (rådsmøter, landsmøte etc.).

På sikt kan direktoratsmodellen være kostnadsdrivende selv om samarbeidet mellom og felles lokalisering av de tre største forbrukerinstitusjonene kan videreføres og utvikles med tanke på rasjonaliseringsgevinster.

Ved at forbrukerkontorene legges inn i direktoratet, har staten mulighet til å se organiseringen av disse i sammenheng med den øvrige statlige, regionale forvaltning. Særlig Konkurransetilsynets regionkontorer kan være aktuelle samarbeids- og lokaliseringspartnere på litt sikt. I dette ligger altså muligheten for en mer kostnads-effektiv utnyttelse av statens ressurser gjennom bedre samordning.

BFD vil få frihet til å definere arbeidsdelingen mellom departementet og den underliggende virksomhet. Bl. a. bør forskriftsarbeidet flyttes ut, mens kompetansen til å skrive og revidere lover, fortsatt bør ligge i departementet.

## KAPITTEL 10

**Utvalgets forslag****10.1 INNLEDNING**

I "*Forbrukerpolitikken - roller og aktører*" i kapittel 6 drøftet utvalget ulike problemstillinger knyttet til dagens organisering av forbrukerapparatet. I "*Kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet*" i kapittel 7 ble de ulike aktørers interesser i forbrukerpolitikken og forventninger til forbrukerapparatet trukket opp (forbrukernes, statens og tilbydernes). På denne bakgrunn ble det i samme kapittel satt opp kriterier for organiseringen av forbrukerapparatet.

I "*Alternative organisasjonsløsninger*" i kapittel 9 ble det så lagt vekt på å finne fram til og drøfte alternative modeller som viser spennvidden i området av mulige organisasjonsformer. Hensikten var å sette de ulike forbrukerinstitusjoner inn i vidt forskjellige organisatoriske rammer og sammenhenger og så vurdere modellenes egnethet i forhold til de oppgaver institusjonene skal løse.

I dette kapittel vil utvalget presentere sitt forslag til organisering av det fremtidige forbrukerapparat i Norge. Noen av forslagene er flertallsinnstillinger. Mindretallets merknader presenteres til slutt i kapittelet.

Etter utvalgets oppfatning er det nødvendig å sikre både Forbrukerrådet og Statens institutt for forbruksforskning en fri og uavhengig stilling. Det er likeledes nødvendig å opprettholde Forbrukerombudets frie stilling som tilsynsmyndighet.

Utvalget vil i denne forbindelse vise til at forbrukerinstitusjonene står overfor store utfordringer (jfr. "*Utviklingstrekk med konsekvenser for forbrukerne*" i kapittel 3) som stiller store krav til fleksibilitet, utvikling av kompetanse og evnen til nytenkning. Dette krever at institusjonene har tilstrekkelig administrativ og forbrukerpolitisk frihet til å endre seg i tråd med samfunnsutviklingen.

En av årsakene til behovet for en fri stilling for forbrukerinstitusjonene, er at det offentlige er en svært viktig leverandør av tjenester i det norske samfunn. Staten driver f.eks. tjenester innenfor sektorer som tele, post, transport og bankvirksomhet. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for levering av en lang rekke tjenester til forbrukerne, bl.a. innenfor helse- og omsorgssektoren. Samtidig er det stat, fylkeskommune og kommune som styrer samfunnet og avveier interesser gjennom etablering av lover, regelverk, budsjettprioritering osv. Eksempelvis regulerer staten gjennom lovverket forholdet mellom næringsdrivende og forbrukere. Næringslivets interesser ivaretas av sterke organisasjoner.

At det derfor eksisterer uavhengige forbrukerinstitusjoner er etter utvalgets oppfatning en forutsetning for å skape nødvendig balanse mellom ulike interesser i samfunnet.

Det er også slik at svært mange av de tjenestene det offentlige har ansvar for i stadig større grad blir omsatt i et marked. F.eks. gjelder dette i stor grad kommunikasjons og samferdselstjenester. Det er derfor viktig at det eksisterer institusjoner og organisasjoner som kan være med å se til at forbrukerne både får tilgang til den infrastruktur slike tjenester representerer, og drar nytte av økt konkurranse i disse markedene.

Utvalget vil også fremheve internasjonaliseringen av markedene som en viktig årsak til behovet for uavhengige forbrukerinstitusjoner. Økt internasjonal handel, deregulering og ny teknologi øker mangfoldet i tilbudet av varer og tjenester. Det blir mer krevende å være forbruker. Risikoen for å kjøpe over evne, kjøpe feil produkter eller betale høyere pris enn nødvendig, blir større enn tidligere. Et høyt

utdanningsnivå og økt forbrukerbevissthet vil bidra til at en del av forbrukerne vil være rustet til å møte denne utviklingen. For forbrukere som ikke tilegner seg tilstrekkelig kunnskap om vare- og tjenestetilbudet og sine rettigheter, kan imidlertid ulempene bli større enn fordelene. Å motvirke ulikhetene i kunnskap og dermed styrke forbrukernes muligheter til å spille sin rolle i samfunnet, krever at det eksisterer institusjoner som er i stand til å ivareta forbrukernes interesser.

## 10.2 FORBRUKERRÅDET

### 10.2.1 Et mer uavhengig Forbrukerråd

I dag er Forbrukerrådet underlagt lover og regler som gjelder for administrasjon og styring av statlige organer. Dette innebærer bindinger knyttet til:

- rekrutteringspolitikken. Stillinger kan bare opprettes med Stortingets samtykke
- bevilgningssystemet. Begrensede muligheter til omprioritering av Stortingets bevilgninger
- statens regnskaps- og budsjettssystem. Noen, men begrensede muligheter til å overføre ressurser fra ett år til annet og til å kunne bygge opp økonomiske reserver
- personalpolitikken. Statens lønnsystem gjelder.

Utvalget vil vise til at Forbrukerrådet står overfor utfordringer (jf. *"Utviklingstrekk med konsekvenser for forbrukerne"* i kapittel 3) som stiller store krav til fleksibilitet, utvikling av kompetanse og evne til nytenkning. Utvalget mener derfor at Rådet har behov for større administrativ frihet enn hva tilfelle er innenfor dagens styringssystem.

Staten er en betydelig leverandør av tjenester innenfor sektorer som tele, post, transport og bankvirksomhet. Samtidig har staten en viktig funksjon som samfunnsstyrer og interesseavveier gjennom etablering av lover, regeleverk, budsjettprioriteringer etc. Eksempelvis regulerer staten gjennom lovverket forholdet mellom næringsdrivende og forbrukere.

Forbrukerrådet skal på sin side arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunns- og næringsliv og tiltak som kan bedre forbrukernes stilling.

Utvalget mener at Forbrukerrådets tilknytning til staten kan reise spørsmål om Forbrukerrådets troverdighet både som påvirknings- og interesseorgan i forbrukerpolitikken generelt, men også i konkrete saker (eks. klagesaker) hvor staten er involvert.

Både ut fra behovet for større administrativ frihet og for å markere selvstendighet i forhold til staten som samfunnsstyrer og næringsdrivende, mener utvalget at større avstand til staten vil gjøre det enklere for Forbrukerrådet å drive interessearbeid på vegne av forbrukerne.

Dette innebærer også at Direktoratmodellen heller ikke vil være noen hensiktsmessig tilknytningsform for Forbrukerrådet i tiden framover. Denne vil trekke Forbrukerrådet enda nærmere staten, i beste fall opprettholde de administrative bindingene og signalisere et mer uklart skille mellom stat og forbrukerinteresser.

Utvalget vil i denne sammenheng vise til at staten de senere årene i økende grad har vært opptatt av å skille og reddykke roller.

Dette har så langt kanskje kommet klarest til uttrykk innenfor forvaltningsbedriftene hvor det er etablert et klarere skille mellom forretning og forvaltningsoppgaver. De siste er lagt til departement og direktorat, mens de kommersielle aktivitetene er skilt ut som egne enheter. En har markert et sterkere skille mellom forretning og forvaltning, men også mellom monopol og konkurransevirkosomhet.

Et eksempel på dette er kraftsektoren hvor Statkraft SF nå konkurrerer med landets øvrige produsenter om salg av kraft, Statnett SF som driver krafttransport er monopolist og skal være konkurransenøytral, mens forvaltningsorganet Norges vassdrags- og energiverk (NVE) kontrollerer og overvåker. Tilbake i 1985 var alle enheter samlet i NVE.

Med bakgrunn i de foregående avsnitt kan problemstillingene formuleres slik:

- Det må finnes en administrativ tilknytning til staten som ikke svekker tilliten til Forbrukerrådet som påvirkningsorgan
- Forbrukerrådets vedtekter og styringssystem m.v. må bygges opp slik at økonomiske tilknytninger ikke svekker tilliten til Forbrukerrådet som påvirkningsorgan
- Det må være en klar grense mellom Forbrukerrådet som mekler og saksforbereder i tvistesaker og Forbrukertvistutvalget som spesialdomstol i forbrukersaker
- Forbrukerrådets rolle må være klar slik at det ikke blir tillagt myndighet det ikke har.

### 10.2.2 Aktuelle modeller for et mer uavhengig Forbrukerråd

Med utgangspunkt i avsnittet over, går utvalget inn for en organisering som markerer avstand og uavhengighet mellom FR og BFD. Etter utvalgets mening peker det seg ut to modeller som i større grad enn dagens tilknytningsform innfrir kravene:

- å gi Forbrukerrådet en mest mulig fri og uavhengig form innenfor staten som juridisk person
- å la Forbrukerrådet bli en egen juridisk enhet frikoblet fra staten.

#### 10.2.2.1 Løsning innenfor staten - forvaltningsorgan med frittstående stilling

I "*Aktuelle tilknytningsformer*" i kapittel 8 og "*Alternative organisasjonsløsninger*" i 9 ble det redegjort for en type statlig tilknytningsform som gikk under betegnelsen forvaltningsorgan med frittstående stilling (i NOU:5 1989 omtalt som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter). Dette synes å være den tilknytningsform som innenfor staten i størst grad innfrir de behov Forbrukerrådet har for administrativ fleksibilitet og uavhengighet.

En slik løsning med utvidede økonomiske og administrative fullmakter er valgt for en rekke statlige institusjoner i forskningssektoren, der det er viktig å kombinere statlig finansiering med stor organisasjonsmessig uavhengighet.

Funksjonen som klageinstans hvor forbrukerne kan henvende seg for å klage på varer eller tjenester som de er misfornøyde med og som mekanisme til å løse tvister, er både en service for forbrukeren og en funksjon som bidrar til reelle og seriøse konkurranseforhold mellom næringsdrivende. Tvisteløsningen er opprettet for å avhjelpe forbrukerne som ikke får sin rett og er et supplement til mekanismer til å løse tvister mellom jevnbyrdige parter. Denne funksjonen er rasjonell for samfunnet og det at den tilbys gjennom distriktskontorene, gjør den tilgjengelig for forbrukerne.

Forbrukerrådet har i dag et system basert på at det skal skje en nøytral og uhildet behandling av klagessaker, med formål å oppnå minnelig løsning. Et frittstående statlig apparat vil ventelig ha større tillit både fra forbrukere og tilbydere som nøytral tvisteløser enn en privat partsrepresentant (stiftelse, medlemsorganisasjon).

Utvalget viser til NOU 1985:5 som skisserer retningslinjer for økt selvstendig-gjøring gjennom organisasjonsformen «forvaltningsorgan med utvidede fullmakter». Dette kan bl. a. innebære:

- opprettelse av stillinger uten Stortingets samtykke
- fritt disponere Stortingets bevilgninger uten binding til budsjettposter
- fortsatt underlagt Riksrevisjonens kontroll, men med mindre tett kontroll med ressursbruk og måloppnåelse
- unntak fra forvaltningens saksbehandlingsregler
- større selvstendighet i lønnsfastsettelse og annen personalpolitikk.

Etter utvalgets mening representerer modellen et alternativ til dagens organisering og tilfredsstillende Forbrukerrådets behov på viktige områder. Utvalget kan ikke se andre tilknytningsformer innenfor staten som på tilsvarende måte legger til rette for den nødvendige administrative frihet.

#### 10.2.2.2 Løsning utenfor staten - stiftelsen peker seg ut

Utvalget ser både *aksjeselskap*, *medlemsorganisasjon* og *stiftelse* som prinsipielt mulige juridiske former for Forbrukerrådet.

*Felles for alle tre formene* er at statens innflytelse vil bli redusert administrativt og at Forbrukerrådet vil framstå som et mer uavhengig organ enn i dag. Utvalget ser både positive og negative sider ved alle tre organisasjonsformene.

*Aksjeselskapet* er velkjent, hjemlet i egen lov og har klare styringsregler.

Selskapsformen «signaliserer» imidlertid at en organisasjon skal drive forretning gjennom salg av varer eller tjenester. Det skal selvsagt Forbrukerrådet også, men kanskje viktigere er det for organisasjonen å drive med aktiviteter som ikke nødvendigvis er direkte betalbare eller kan selges i et marked. Dette gjelder eksempelvis interessearbeid knyttet til utformingen av lover og generell påvirkning av myndigheter og næringsliv for et mer forbrukervennlig samfunn.

Aksjeselskapet legger dessuten til rette for eierpåvirkning og -kontroll gjennom generalforsamlingens rett til å fastsette regnskap, velge styre og endre vedtekter.

Utvalget ser fordeler med å organisere Forbrukerrådet som *medlemsorganisasjon*. En kunne her tenke seg både en medlemsorganisasjon basert på individuelt medlemskap, og en virksomhet hvor bare større, institusjonelle medlemmer deltok eller en kombinasjon av disse. Dette ville bl. a. kunne påkalle et sterkere engasjement fra forbrukerne selv.

Utvalget frykter imidlertid at en overgang til medlemsorganisasjon på kort sikt ville kunne gi store finansielle problemer for Forbrukerrådet og dermed drastisk redusere aktiviteten i organisasjonen. Gjøres Forbrukerrådet om til medlemsorganisasjon, innebærer dette kanskje i større grad enn for de øvrige formene, at en overlater til andre enn staten å finansiere virksomheten.

Utvalget tror imidlertid at det neppe, hverken på individuell basis eller med grunnlag i aktuelle medlemsorganisasjoner, er tilstrekkelig betalingsvilje eller -evne til å kunne finansiere Forbrukerrådet med en tilnærmet aktivitet som en har i dag.

Medlemsorganisasjonen ville dessuten medføre at Rådet vil måtte profilere seg sterkere i retning av særinteresser, f.eks. at en fokuserer aktiviteten mer mot betalingsdyktige forbrukerkategorier. Dette kan svekke den sosiale profilen Rådet i dag har med vektlegging på områder som har betydning for *alle*, ikke bare den *aktive* forbruker.

Utvalget ser både fordeler og ulemper med å organisere Forbrukerrådet som *stiftelse*.

For Rådets virksomhet er faglig frihet og uavhengighet meget viktig. Ved at ingen bestemte grupperinger eller personer har direkte innflytelse over organisasjonen, vil vedtektene og formålet (som vil være av mer permanent karakter) være

organisasjonens suverene styringsverktøy. Stiftelsen vil dermed markere sterkere enn både aksjeselskapet og medlemsforeningen at organisasjonen er uavhengig og ikke knyttet til bestemte interesser. Dette er spesielt viktig dersom Forbrukerrådet fortsatt skal drive en bred og generell virksomhet.

Et mye brukt argument mot stiftelsesformen er at eiernes mulighet for direkte styring er liten. Organisasjon og styring kan blir mindre dynamisk og handlekraftig enn i tilfeller der eier og ansvarsforhold er klarere markert. Det ligger også mulighet for at den økte avstanden til Storting og regjering vil gjøre det vanskeligere å opprettholde nivået på den statlige støtten til virksomheten.

Sammenlignet med aksjeselskapet framstår stiftelsen som mindre kommersiell og signaliserer et mer allment og ideelt formål. I forhold til medlemsorganisasjonen signaliserer stiftelsesformen et noe sterkere samfunnsmessig ansvar for dens virksomhet.

Stiftelsen lar seg også kombinere både med aksjeselskap for utvalgte forretningsområder eventuelt med en gradvis overgang til medlemsorganisasjon.

*Utvalget mener på denne bakgrunn og av drøftingene i "Alternative organisasjonsløsninger" i kapittel 9 og det framtidige forbrukerarbeidet, at dersom Forbrukerrådet skulle organiseres utenfor staten, ville stiftelsesformen vil være den best egnede organisasjonsform.*

### 10.2.3 Forbrukerrådet - forvaltningsorgan med frittstående stilling

Når en skal velge fremtidig organisasjonsform for Forbrukerrådet, er det naturlig å ta utgangspunkt i hva forbrukerne er tjent med:

- et organ som er uavhengig av stat, næringsliv og marked
- et organ som har tillit både hos forbrukere, næringsliv og myndigheter
- et organ som har det nødvendige økonomiske fundament
- et organ som har bred faglig kompetanse og som opptre nøytralt i tvistesaker
- et organ som har både sentral og lokal forankring og engasjement.

Utvalget vil peke på at både

- forvaltningsorgan med frittstående stilling
- og stiftelse

langt på veg tilfredsstillende de behov Forbrukerrådet har til frihet og fleksibilitet. Felles for begge løsninger er at de åpner for muligheten til å føre en selvstendig personalpolitikk.

Utvalget har vært opptatt av den rollekonflikt som kan ligge i at Forbrukerrådet juridisk er en del av samme enhet som selv produserer, eller eier bedrifter som produserer produkter som kan være gjenstand for Forbrukerrådets oppmerksomhet.

Utvalget vil også peke på at det kan være uheldig at Forbrukerrådet juridisk er en del av samme enhet som er den viktigste målgruppe for Forbrukerrådets interesse- og påvirkningsarbeid. Dette kan svekke tilliten til Forbrukerrådet.

Utvalget vil imidlertid i denne sammenheng peke på intervju-undersøkelser, bl.a. en bredt anlagt undersøkelse fra SI/Feedback Research i 1993, som viser at Forbrukerrådet i meget stor grad har tillit og troverdighet som forbrukernes interesseorgan i samfunnet. Dette gjelder såvel forbrukere flest, som næringsliv og myndigheter. Utvalget mener at både kravet til uavhengighet og tillit vil være ivarettatt gjennom en tilknytningsform innenfor staten.

Utvalget mener at betydelig statlig støtte til organisasjonens virksomhet vil være avgjørende for å opprettholde dagens aktivitet. Dette gjelder både i omfang og



utforming. Skulle de statlige overføringene reduseres, er det en fare for at organisasjonen vil komme til å fokusere mindre på aktiviteter som ikke er innteksbringende.

Utvalget er i tvil om stiftelsesformen er egnet til å ta seg av den del av Forbrukerrådets virksomhet som omhandler tvistebehandling. En forvaltningsinstitusjon kan i større grad presentere seg som en nøytral tvisteløser hvor forbrukerne har en klageadgang og kan forvente rettferdig behandling og hvor tilbyderne kan forutsette nøytralitet i saksbehandlingen. Dersom Forbrukerrådet som klageinstans framstår som en slags privat partsrepresentant, vil behovet vokse tilsvarende for at staten parallelt utvikler et større apparat for nøytral tvistebehandling.

Utvalget vil, med unntak av medlemmene Kristin Clemet og Arnulf Ingebriksen, foreslå at Forbrukerrådet organiseres som forvaltningsbedrift med frittstående stilling. Clemets og Ingebriksens synspunkter presenteres som egne særuttalelser til slutt i dette kapittel.

#### 10.2.4 Endret styringssystem for Forbrukerrådet

Utvalget vil nedenfor peke på en del betingelser som bør legges til grunn for organiseringen av Forbrukerrådet som forvaltningsorgan med frittstående stilling. Utvalget vil imidlertid understreke at en ikke med dette har til hensikt å formulere vedtektene. Utvalget mener at departementet bør utarbeide nye vedtekter for Forbrukerrådet.

Utvalget vil også komme med noen synspunkter vedrørende finansieringen av Forbrukerrådet som et viktig kriterium for en vellykket forbrukerpolitikk.

##### 10.2.4.1 Vedtektene

###### *Formålet - som nå*

Forbrukerrådets formål er å arbeide for økt forbrukerinnsflytelse i samfunns- og næringsliv, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling.

Utvalget ser ingen grunn til at Forbrukerrådet skal endre formål eller arbeidsform som følge av at det organiseres som forvaltningsorgan med frittstående stilling.

###### *Landsmøte*

Forbrukerrådet bør etter utvalgets mening ha et organ som behandler saker av forbrukerpolitisk karakter og som vedtar Forbrukerrådets strategi. Samme organ bør også velge Forbrukerrådets styre.

Årsmøtet bør kunne beholde tittelen Landsmøte eller Forbrukerting som foreslått i Bakkenutvalgets innstilling.

Landsmøtet bør etter utvalgets mening fortsatt bestå av organisasjonsrepresentanter, politisk oppnevnte fylkesdelegater og delegater valgt på forbrukermøtene i fylkene. Dette vil være med å sikre mangfoldet og det lokale engasjementet i Forbrukerrådets virksomhet. Likeledes bør personalet ved Forbrukerrådets sekretariat og forbrukerkontorene i fylkene velge representanter som i dag. Samtidig bør Barne- og familiedepartementet beholde sin oppnevning.

Utvalget anbefaler imidlertid en gjennomgang av de organisasjoner og institusjoner som har rett til å sende representanter til Landsmøte med sikte på bredere forbrukerrepresentasjon.

### *Lokalt engasjement viktig*

Utvalget vil peke på hvor viktig det lokale engasjementet er for Forbrukerrådet. Etter utvalgets oppfatning er det viktigste at dette engasjementet også får en plass i Forbrukerrådets styringsstruktur. Dette kan gjøres gjennom å kombinere dagens landsmøtedeltakelse med representanter for organisasjoner og fylkeskommuner, med delegater som representerer forbrukerne direkte gjennom at Forbrukerrådet også åpnes for privat medlemskap. Det må i såfall fastsettes i vedtektene hvordan valget av slike representanter skal foregå og hvor stor andel av den samlede representasjon som bør komme fra individuelle forbrukere. Likeledes bør personalet i Forbrukerrådets sekretariat og kontorer i fylkene velge representanter på samme måte som i dag. Samtidig bør Barne- og familiedepartementet beholde sin oppnevning.

Etter utvalgets oppfatning bør den lokale politiske tilknytningen opprettholdes. Dette kan gjøres på samme måten som i dag gjennom at fylkeskommunen oppnevner et mindretall av delegatene. Det kan argumenteres om at dette med at politiske oppnevnte delegater til styringssystemet, gir en for nær binding til offentlige myndigheter. Utvalget vil likevel gå inn for å opprettholde denne muligheten, fordi et mindretall av politisk oppnevnte delgater kan være et korrektiv til summen av ulike organisasjoners særinteresser som ellers kan bli toneangivende i Forbrukerrådets styringssystem.

Ut fra dagens vedtekter er Forbrukerrådet en organisasjon som langt på vei styres av en rekke landsomfattende organisasjoner med forbrukertilslutt. Utvalget ser det som viktig at det åpnes for flere medlemsorganisasjoner i Forbrukerrådet. Bolig-eierorganisasjoner som NBBL og Huseiernes Landsforbund, bileierorganisasjoner, pasientforeninger osv. er organisasjoner som bør vurderes i forhold til representasjon på Forbrukerrådets årsmøte.

### *Forbrukerrådets styre avløser Forbrukerrådet*

Foruten i vedtektene å være knyttet til det organ som leder organisasjonen og er organisasjonens øverste organ mellom landsmøtene, er Forbrukerrådet også navnet på selve organisasjonen (sekretariatet og fylkeskontorene). Dette kan nok virke uklart og forvirrende på den enkelte forbruker.

Forbrukerrådets styre vil erstatte det nåværende Forbrukerrådet som er det øverste organ mellom landsmøtene.

Å la Forbrukerrådets styre overta for Forbrukerrådet, vil således være klargjørende for navnebruken. Dette er også i tråd med Bakkenutvalgets forslag innenfor gjeldende organisering.

### *Styrets kompetanse*

Styret skal lede Forbrukerrådets virksomhet.

Styret kan delegerer myndighet til administrerende direktør som har ansvar for den daglige ledelse. Styret kan fastsette instruks for administrerende direktør, og kan forøvrig gi alminnelige retningslinjer og pålegg i enkeltvedtak om utøvelsen av den daglige ledelse.

Styret ansetter administrerende direktør.

### *Landsmøtet velger styre med unntak av styrelederen*

Forbrukerrådets landsmøtet velger i dag 8 av 9 medlemmer i Forbrukerrådet. Bare styrelederen oppnevnes av departementet.

Landsmøtet bør etter utvalgets mening velge styre slik det i dag velger medlemmer til Forbrukerrådet. Samtidig bør departementet utpeke styreleder i tillegg til styremedlemmene som velges av landsmøtet.

Utvalget ønsker imidlertid *ikke å begrense* de valgbare personer til delegatene til Forbrukerrådets landsmøte slik tilfellet er i dag.

Utvalget ser klare fordeler med at personer som til daglig ikke arbeider med eller er involvert i forbrukersaker, kan komme inn i Forbrukerrådets styre. Disse vil kunne se på forbrukerpolitikken med nye øyne noe som vil være en styrke i det videre arbeidet.

Utvalget vil også påpeke at det i vedtektene er spilleregler for hvordan en setter sammen valgkomiteen for Forbrukerrådets styre. Ved et mer uavhengig Forbrukerråd må en øke vektleggingen på kompetanse innenfor ledelse, administrasjon og økonomi. Det er derfor viktig at komiteen inkluderer personer med kunnskap og innsikt på disse områder.

#### *Ansatte inn med representanter i styret*

I dag har de ansatte i Forbrukerrådet ingen representanter i Forbrukerrådet.

En kan eksempelvis opprettholde dagens ordning med 9 medlemmer i Forbrukerrådet (8 valgt av landsmøtet samt leder fra departementet). Utvalget vil foreslå at de ansatte sikres representasjon i Forbrukerrådets styre.

Ansattes stemmerett i styret bør imidlertid begrenses til administrative saker (eks. ansettelser) og selve driften av organisasjonen.

#### *Økt medlemsmedvirkning*

Ut fra dagens vedtekter er Forbrukerrådet en organisasjon som langt på vei styres av en rekke landsomfattende organisasjoner med forbrukertilsnitt.

Utvalget vil foreslå at muligheten for økt medlemsmedvirkning legges til grunn for den videre utvikling av Forbrukerrådet. Økt engasjement fra organisasjoner, enkeltpersoner og lokale krefter er viktig for å sikre Rådet en bred forankring i det norske samfunnet. En slik framheving bør avspeiles i Rådets framtidige organisasjon og struktur.

Dagens Forbrukerråd bør gjennomgås med sikte på en utvidelse av hvilke organisasjoner som er representert. Eksempelvis er bolig- og huseierorganisasjoner, bilorganisasjoner og pasientforeninger ikke med i dagens Forbrukerråd.

#### *10.2.4.2 Statlig finansiering - en viktig forutsetning*

Etter utvalgets oppfatning er forbrukernes langsiktige interesser tjent med at en finner et rimelig balansepunkt mellom behovet for offentlig finansiering og finansiering i form av salg av tjenester til forbruker. Etter utvalgets oppfatning vil dette være den beste måten å sikre at får forbrukerne uavhengige råd og at næringsliv og myndigheter også kan ha tillit til de synspunkter som kommer fra Forbrukerrådet.

Uavhengig av tilknytningsformen, er det viktig at Forbrukerrådet er sikret langsiktig finansiering. En mulighet kan være å definere hvilke oppgaver som er av en slik karakter at de framstår som kollektive goder (jf. "[Kollektive goder og offentlig finansiering](#)" i kap. 7.5). Rådgivningen og klagesaksarbeidet på kontorene i fylkene og det generelle påvirkningsarbeidet er f. eks. alle arbeidsoppgaver som må betales over skatteseddelen dersom de skal bli utført.

### 10.2.5 Fylkeskontorenes rolle

Kontakten med forbrukerne gjennom virksomheten ved kontorene i fylkene, er av avgjørende betydning for Forbrukerrådets rolle som interesseorganisasjon. Gjennom rådgivning og veiledning på kontorene bidrar forbrukerne selv til at det er reelle forbrukerproblemer som blir satt på dagsorden. Den kunnskap om forbrukerproblemer som henvendelsene gir, er grunnlag både for valg av arbeidsområder for Forbrukerrådet og grunnlag for oppfølging av konkrete saker overfor produsenter, importører, bransjer, myndigheter o.s.v. Disse kunnskapene er også viktig som grunnlag i arbeidet med å analysere behovet for ny lovgivning, samtidig som kunnskapen også vil være viktige for produktutvikling og utvikling av kundebehandling på leverandørens side.

Utvalget ser det som svært viktig at et lokalt tilbud om rådgivning og tvisteløsning opprettholdes. Når forbrukerne henvender seg til Forbrukerrådet om denne typen saker, skyldes dette at forbrukerne har behov for hjelp når de ikke når frem overfor leverandøren. At Forbrukerrådet er representert lokalt fører utvilsomt til at tilbudssiden innretter seg annerledes, sammenlignet med et marked der forbrukerne ikke har reelle klagemuligheter. Utvalget vil derfor understreke betydningen av det lokale engasjement som virksomheten på kontorene gir grunnlag for. Utvalget vil derfor gå inn for at klagesaksbehandlingen ved Forbrukerrådets fylkeskontorer og i klagenemndene drives på samme måte som i dag.

Det har vært stilt spørsmålsteget ved om klagesaksbehandlingen ved Forbrukerrådets kontorer og i sekretariatet for bransjenemndene kan drives i tråd med de nøytralitetsprinsipp som må gjelde for slik saksbehandling. Utvalget vil understreke at mange forhold synes å fremme en nøytral behandling både i Forbrukerrådet og i klagenemndssekretariatene. Ethvert tvisteløsningssystem vil være avhengig av tillit hos begge parter. Det er likeledes slik at et fungerende tvisteløsningstilbud vil være i forbrukernes langsiktige interesse. Nøytral tvisteløsning ut fra gjeldende rett vil derfor være den form som er mest egnet til å gi den nødvendige tillit.

Forbrukerrådets klagesaksbehandling bygger på det kontradiktoriske prinsipp og disposisjonsprinsippet. Partene har adgang til å uttale seg om hverandres anførsler under hele saksbehandlingen. Partene har rådighet over egen sak og avgjør selv om saken skal bringes inn for Forbrukertvistutvalget, og eventuelt videre til domstolene. På tilsvarende måte styrer partene også sin egen sak i klagenemndene.

Partene informeres også om Forbrukerrådets rolle før saker tas opp til skriftlig behandling. Det er utgitt egne retningslinjer for klagesaksbehandlingen, og Forbrukerrådets juridiske seksjon har utgitt en egen klagesakshåndbok til bruk for saksbehandlerne på kontorene som inneholder rundskriv om fortolkningsspørsmål og rutiner/standardbrev som skal følges ved saksbehandlingen. I tillegg til at begge parter har fullt innsyn i sine enkeltsaker, gir offentlighetsloven også innsyn i saksbehandlingen.

Uten nøytral og uhildet saksforberedelse vil muligheten til forlik under saksforberedelsen bli redusert, partene vil ikke følge rådene, eller Forbrukerrådets standpunkter vil bli underkjent i Forbrukertvistutvalget, i reklamasjonsnemndene eller avgjørelsene vil bli brakt inn for domstolene for ny behandling i for stor grad.

Utvalget vil derfor konkludere med at det alt i alt er mange faktorer som bidrar til nøytralitet i saksbehandlingen både i Forbrukerrådet og i sekretariatet for klagenemndene, og legger i denne forbindelse vekt på det regelverk og de prosedyrer som er bygget opp for å sikre nøytralitet.

Utvalget vil likevel foreslå at det foretas visse endringer i forholdet mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget, og at de sikkerhetsmekanismer som er bygget inn i forskriftene til forbrukertvistloven og i retningslinjene for Forbrukerrådets

klagesaksbehandling, også legges til grunn for virksomheten i klagenemndssekretariatene.

### 10.2.6 Endringer i forholdet mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget

For å framheve Forbrukertvistutvalgets rolle og betydning som «domstol» innenfor forbrukerfeltet, vil utvalget gå inn for følgende endringer i forhold til dagens situasjon.

Forbrukertvistutvalgets budsjett er i dag plassert på Forbrukerrådets budsjettkapittel selv om det ikke eksisterer noe overordnings-/underordningsforhold mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget. Selv om plasseringen på Forbrukerrådets budsjettpost bare har vært av teknisk/administrativ karakter, vil utvalget gå inn for at Forbrukertvistutvalget knyttes til en egen budsjettpost.

Forbrukertvistutvalgets sekretariat flyttes ut av Forbrukerhuset, for å tydeliggjøre forskjellen i roller.

En bør også vurdere å fastsette begjæringsskjema for innbringelse av saker til Forbrukertvistutvalget og orienteringen om behandling i Forbrukertvistutvalget ved forskrift på samme måte som en har fastsatt forskrifter om saksbehandlingen.

Etter utvalgets oppfatning vil imidlertid det viktigste tiltaket være å styrke kapasiteten i Forbrukertvistutvalgets sekretariat, slik at saksbehandlingstiden går ned og muligheten øker for at både forbrukere og tilbydere kan bruke resultatene som virkemiddel til å løse andre tvister. Utvalget vil understreke nødvendigheten av at både avgjørelser fra Forbrukertvistutvalget og i klagenemndene samles og systematiseres, slik at andre kan dra nytte av erfaringene samtidig som rettskildeverdien av avgjørelsene økes.

Utvalget mener en bør vurdere innføring av gebyrer for saker som skal prøves for forbrukerdomstolen. Motiveringen for en slik gebyrordning vil selvsagt ikke være å finansiere virksomheten, men på denne måten å foreta en begrenset siling av de saker som forelegges domstolen. Så lenge det ikke koster noe kan terskelen for å bringe en sak inn for FTU være for lav. Dette kan medføre at det kommer opp saker hvor konklusjonene på forhånd er så klare at en ikke burde brukt ressurser på dem.

Utvalget har også vurdert muligheten for å tydeliggjøre skillet mellom rådgivningen og meklingen i Forbrukerrådet og grunnlaget for Forbrukertvistutvalgets avgjørelse ved at forbruker og næringsdrivende selv sender saken direkte til Forbrukertvistutvalget, og ikke via Forbrukerrådet i fylket. Utvalget har så langt blitt stående ved at de praktiske hensyn taler for å ikke endre dette så lenge nøytraliteten sikres på andre måter.

## 10.3 SIFO

I "*Alternative organisasjonsløsninger*" i kapittel 9 ble det drøftet løsninger der SIFO enten inngikk i et eventuelt Forbrukerdirektorat eller ble en uavhengig stiftelse.

Direktoratsløsningen ble vurdert til å ha få eller ingen fordeler i forhold til dagens organisering.

Derimot syntes stiftelsesmodellen å ha flere positive sider. Det ble pekt på at SIFO som stiftelse ville:

- oppnå større økonomisk og administrativ fleksibilitet
- få et klarere kunde-leverandørforhold til departementet og de øvrige forbruker-institusjoner.

- øke tilliten i markedet ved at den direkte tilknytningen til staten opphører.

Statusen som forvaltningsorgan med frittstående stilling ville imøtekomme instituttets behov for økonomisk og administrativ frihet, men ikke endre øvrige forhold til departementet eller de øvrige forbrukerinstitusjoner (jf. strekpunkt to over). Instituttet ville like fullt framstå som et statlig organ (jf. andre strekpunkt over).

Utvalget anbefaler, med unntak av medlemmet Stein Reegård, at SIFO omdannes til stiftelse.

Stiftelsesformen er en vanlig organisasjonsform blant forskningsinstitutter. Den vil gi instituttet rammevilkår som i større grad er i samsvar med rammebetingelsene til andre forskningsinstitutter. Instituttets grunnbevilgning bør, som hittil, gå gjennom BFD. Slik tilfellet er for resten av forbrukssektoren, bør også SIFOs virksomhet baseres på en høy offentlig finansieringsandel.

BFD bør videre, som hittil, oppnevne styre, herunder dets styreleder. Av hensyn til den overordnede målsettingen om klargjøring av rollene i forbrukersektoren, bør BFD ikke selv være representert i instituttets styre. I dag oppnevner departementet instituttets direktør. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at instituttets direktør etter omdanningen bør utnevnes av stiftelsens styre.

Utvalgets medlem, Stein Reegård, viser til det Storting og Regjering har sagt om bruk av stiftelse som organisasjonsform og vil gå i mot denne løsningen. Dette medlem understreker at SIFOs viktigste berettigelse ligger i å være en viktig del av det forbrukerpolitiske miljø institusjonene på Lysaker representerer. En sterkere grad av fristilling vil aktualisere spørsmålet om nærmere integrering med andre forskningsmiljøer.

#### **10.4 FORBRUKEROMBUDET OG MARKEDSRÅDET**

Utvalget ser ingen mulighet for at tilsynsorganet eller domstolen kan fristilles eller gis tilknytningsformer som ligger lengre bort fra overordnet myndighetsorgan enn i dag.

På den annen side er det et poeng at så lenge staten er en såvidt stor tilbyder av tjenester, er det av betydning at institusjonene ligger i god avstand fra de tjenesteytende bedriftene og de departementer som sitter med eieransvaret for disse bedrifter. Dette taler mot å trekke Forbrukerombudet nærmere departementet. En nærmere tilknytning til departementet kan dessuten bli problematisk m.h.t. markedsføringsloven som ikke gir instruksjonsmyndighet til departementet i faglige saker.

Utvalget vil derfor foreslå at Forbrukerombudet og Markedsrådet organiseres og finansieres som i dag. Det synes imidlertid naturlig at Markedsrådets sekretariatsfunksjoner lokaliseres sammen med FTU-sekretariatet dersom en finner dette hensiktsmessig.

#### **10.5 FORBRUKERTVISTUTVALGET**

Under henvisning til loven og de rammer mandatet gir for utvalgets arbeid, ser en ingen mulighet for at Forbrukertvistutvalget som kollegialt organ kan gis noen annen form eller forvaltningsmessige status enn i dag.

Sekretariatet må imidlertid fysisk og administrativt løsrives fra Forbrukerrådet slik utvalget ønsker Rådet organisert.

Sekretariatet for FTU opprettes som eget organ, bryter det administrative samarbeidet med Forbrukerrådet og flytter ut av Forbrukerhuset. Sekretariatet organiseres som et forvaltningsorgan under Barne- og familiedepartementet.

## 10.6 STIFTELSEN MILJØMERKING

Det er mulig tenke seg å løse opp stiftelsen og la dets mål og oppgaver inngå i en løsning hvor den trekkes nærmere departementet.

Som eventuel forvaltningsorgan vil miljømerkingsfunksjonen være underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet. Det vil i praksis si at Stortinget (i motsetning til i dag) treffer separate bevilgningsvedtak for henholdsvis utgifts- og inntektssiden.

Stiftelsens er inne i en oppbyggingsperiode og behovet for fleksibilitet er betydelig. Noe av handlekraften vil gå tapt dersom virksomheten blir et forvaltningsorgan.

Noe som kan tale for en nærmere tilknytning til departementet, er stiftelsens oppgaver knyttet til både EUs og Nordens miljømerkingssystem. Utvalget ser mulighetene for potensielle konflikter på dette området noe som kan påkalle behovet for sterkere statlig styring av virksomheten.

Utvalget mener imidlertid at dette best løses gjennom avtale mellom BFD og stiftelsen slik det legges opp til i dag og hvor BFD legger inn forbehold om å gi retningslinjer for virksomheten.

Utvalget mener på denne bakgrunn at virksomheten hverken bør omgjøres til forvaltningsorgan eller inngå som en del av et direktorat. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Stiftelsen Miljømerking består som egen juridisk enhet.

Miljømerkingsfunksjonen er for øvrig i Sverige og Finland lagt utenfor staten og knyttet til de respektive lands standardiseringsforbund.

## 10.7 KONSEKVENSER FOR DEPARTEMENTET

Som utvalget har pekt på tidligere er forbrukerpolitikken sektorovergripende. Dette betyr at ansvaret for utformingen av forbrukerpolitikken ikke bare ligger i Barne- og familiedepartementet. Andre departementer som f.eks. Finansdepartementet, Landbruksdepartementet, Justisdepartementet o.s.v. har ansvar for vesentlige deler av den forbrukerrettede lovgivningen i Norge. Den offentlige rettslige lovgivningen er svært ofte gitt for å ivareta forbrukerhensyn eller allmenne hensyn mer generelt.

Normalt knytter slike lover ansvaret for forvaltningen til et direktorat eller et tilsynsorgan som skal se til at virksomheten på feltet en regulerer holder seg innenfor lovgivningen. På forbrukerområdet har BFD to tilsynsorganer, Forbrukerombudet og Produkt- og Elektrisitetsilsynet. I tillegg ligger det under andre departementer viktige tilsynsorganer som Kredittilsynet, Statens næringsmiddeltilsyn, Konkurransetilsynet o.s.v.

En aktiv forbrukerpolitikk fra regjeringens side krever at ulike departementer og tilsynsorganer bedre koordinerer sin innsats overfor forbrukerne. Det forutsetter også at BFD, som ansvarlig departement for forbrukerpolitikken, påtar seg en aktiv rolle i utformingen av regjeringens samlede forbrukerpolitikk. Et sterkt forbrukerdepartement er derfor av avgjørende betydning for å ivareta forbrukernes interesser.

Et sentralt grunnlag for utformingen av forbrukerpolitikken, er kunnskap om forbrukerproblemer, forbrukererfaringer, ulike markeders funksjonsmåte o.s.v. For å sikre BFD og andre departementer tilgang til denne kunnskapen, er det viktig at den faglige kontakten mellom departementene og de organisasjoner som er ansvarlige for forbrukerspørsmål styrkes. Registrering og analyse av henvendelser fra forbrukerne er selvsagt et viktig element i denne forbindelse. Henvendelser og klager til Forbrukerombudet, Forbrukerrådet, klagenemndene, Konkurransetilsynet o.s.v. vil være viktige elementer i innsamling av slik kunnskap. Det samme gjelder den forskning og utredning som i dag skjer ved Statens institutt for forbruksforskning utfra forbrukernes interesser.

## 10.8 SÆRUTTALELSER

Medlemmene Arnulf Ingebrigtsen og Kristin Clemet har kommet med særuttalelser i tilknytning til dette kapittel. Disse er gjengitt under.

### 10.8.1 Særuttalelse fra Arnulf Ingebrigtsen vedrørende Forbrukerrådet

Utvalgets medlem Arnulf Ingebrigtsen finner ikke at det er tilstrekkelig grunnlag for å gjøre Forbrukerrådet til et forvaltningsorgan med frittstående stilling, og kan ikke slutte seg til flertallets forslag på dette punkt. Han kan heller ikke dele noen av de betraktninger om Forbrukerrådet som utvalgets flertall legger frem. Han vil derfor redegjøre for sin dissens i en særuttalelse:

Forslaget om å gi Forbrukerrådet en noe endret status innenfor forvaltningen, innebærer i det vesentlige en større administrativ handlefrihet, dvs. at det får større muligheter til å ansette og avlønne personalet i sekretariatet, til å overføre penger fra år til år, osv.

Selv om Forbrukerrådet - som andre etater - kan føle det statlige forvaltningssystem som en hemsko, er det ikke klarlagt at Forbrukerrådet på akkurat dette punkt har større problemer enn mange andre statlige institusjoner. Henvisningen til Norges Forskningsråd er en lite dekkende sammenligning. Det står derfor som tilsvarende uklart om en slik formell endring for Forbrukerrådet har prinsipielle konsekvenser for statens administrasjon. Spørsmålet bør vurderes i en slik bredere sammenheng. Utvalgets arbeid har heller ikke vist at større administrativ frihet innen forvaltningen vil ha noen særlig betydning for de rollekonflikter og ansvarsspørsmål som er knyttet til Forbrukerrådet, eller at det vil styrke forbrukernes stilling - selv om det forsåvidt kan gi friere arbeidsmessige vilkår for dem som til daglig arbeider i Forbrukerrådet.

En slik endring blir derfor ikke særlig relevant for de problemstillinger knyttet til forbrukerinstitutionenes selvstendighet som utvalget har drøftet.

Utvalget har resonnert etter det som illustrasjonsmessig kan kalles en skala med grader av uavhengighet fra staten: I den ene enden en modell med full integrasjon av institusjonene i et større statlig direktorat, og motsatt en modell med utskillelse fra forvaltningen og etablering av selvstendige enheter.

Konklusjonen på en slik gjennomgang blir, etter dette medlems syn, at det ikke gis noe felles svar for institusjonene. De må gis en organisasjonsmessig status ut fra hva som er dekkende for de formål og oppgaver som de skal løse og ut fra de ansvarsforhold som følger av hvordan de i realiteten blir økonomisk finansiert og drevet.

En omdannelse av SIFO til stiftelse vil, som det er påpekt, være i tråd med utviklingen for *forskningsinstitusjoner* på ulike fagsektorer. Dette medlem slutter seg derfor til utvalgets flertallsforslag på dette punkt.

Forbrukerrådet har et mer sammensatt og til dels mindre klart definert formål. Det er derfor mer komplisert å velge organisasjonsform for denne institusjonen. I innstillingen blir det vist til at Forbrukerrådets virksomhet gjerne deles i tre hovedområder, som følger av de oppgaver/funksjoner som Forbrukerrådet har.

Problemstillingen blir belyst hvis man gjennomgår hvert enkelt av disse tre funksjonsområder:

1. Arbeidet med å *informere* forbrukerne om rettigheter de har, og også om ulike produkter som tilbys i markedet, er en service som staten yter forbrukerne gjennom Forbrukerrådet. Noe av dette kan være relativt naturlige offentlige oppgaver, bl.a. informasjon om lovgivning. Produktinformasjon er også en nyttig service, men den ivaretas i stigende grad dessuten av media, som åpenbart ser dette som godt stoff.



Dette informasjonsarbeidet ligner på vanlig forlagsarbeid eller informasjons- og dokumentasjonsservice. I den grad staten ønsker å gi slik bistand til forbrukerne, kan den som en avgrenset funksjon forsåvidt legges til en egen institusjon, f.eks. en stiftelse eller et aksjeselskap, eller til en medlemsorganisasjon som i så fall kunne ha en avtale med staten om økonomiske forhold. Arbeidet må i alle fall legges slik opp at den statlige servicen løses mest mulig rasjonelt fra statens side, bl.a. i forhold til andre institusjoner og nettverk som staten har til disposisjon og som eventuelt kan utnyttes, og selvsagt også i forhold til hva private like gjerne kan ta seg av.

2. Funksjonen som en *klageinstans*, hvor forbrukerne kan henvende seg for å klage på varer eller tjenester som de er misfornøyd med, og som mekanisme for å løse *tvister*, er også en service som staten har etablert for forbrukerne. Denne funksjonen kan være nyttig ikke bare som service for forbrukerne, men også for å bidra til legale og seriøse konkurranseforhold mellom næringsdrivende, og for å legge til rette en behandling av denne type tvistesaker som er rasjonell for samfunnet.

Når denne service tilbys gjennom regionale kontorer, blir den også meget tilgjengelig for forbrukerne. Idag finnes det statlig finansierte kontorer i hvert fylke, i tillegg til det sentrale sekretariat. Denne fylkesvise satsingen, som man har valgt i Norge, er relativt omfattende i forhold til andre land (slik det fremgår av oversikten i denne utredningen), og det er i så måte en relativt generøs service fra statens side. Om en så sterk desentralisering skal fortsette, blir en budsjettmessig avveining for de politiske myndigheter, og dette økonomiske spørsmål tas ikke opp her.

Men når staten har foretatt en såvidt omfattende satsing, blir det viktig at denne servicen i bredest forstand er nyttig for å ivareta flere hensyn og således rasjonell for samfunnet. Når det gjelder de problemstillinger som dette utvalget har drøftet, knyttet til mulige rollekonflikter og ønskene om selvstendighet fra staten, er det et spesielt forhold som er reist. Det kan hevdes at den profil som «interesse-organ» for forbrukerne som man til dels forsøker å gi Forbrukerrådet, skaper uklarhet og potensielle problemer for en klage- og tvisteløsningsfunksjon. Forbrukerrådet og fylkeskontorene risikerer å fremstå som en partsrepresentant, hvor forbrukerne kan henvende seg med forventninger om at de får en advokat til å tale sin sak, mens de innklagede tilbyderne på motsvarende måte kan oppleve institusjonen som en motpart. Dette burde være unødvendig. Forbrukerrådet har idag et system hvor det uttrykkelig klargjør overfor en klager, som f.eks. har henvendt seg til et fylkeskontor, at det skal skje en nøytral og uhildet behandling, som har til formål å oppnå en minnelig løsning.

En fortsatt omfattende service fra statens side kan vanskelig forsvares uten at det bygger på et slikt prinsipp, og at det er ledd i et nasjonalt statlig apparat for tvisteløsninger. Denne verdien bør ikke svekkes ved uklare organisasjonsmessige løsninger.

3. Ønskene om at Forbrukerrådet også skal være et såkalt *interesse-organ* for forbrukerne, skaper de største problemene ved valg av organisasjonsform. Denne bruken av begrepet «interesseorgan» er en terminologi som ikke finnes i vedtektene, men som har utviklet seg i tilknytning til Forbrukerrådet. Det medfører - iallfall potensielt - tvil om nøytraliteten i tvistebehandlingen og kanskje også i deler av informasjonsvirksomheten. Ordbruken skaper også på andre måter uryddighet. I visse situasjoner kan det reises spørsmål om hvordan man vet at de som uttaler seg egentlig representerer generelle forbruker-«interesser», dvs. hvordan dette er forankret, og om det istedet kan være uttrykk for personlige syn og preferanser.

I vårt land har begrepet interesseorganisasjon - eller forenklet: interesseorgan - vanligvis en bestemt betydning. Det hersker grunnleggende motforestillinger mot at staten skal drive et «interessearbeid» overfor f.eks. opinion og offentlig saksbehandling, slik dette begrepet vanligvis blir brukt og oppfattet. Alle vet samtidig at

Forbrukerrådet i realiteten er en statlig institusjon, eiet og drevet under et statlig ansvar.

Våre naboland Danmark og Sverige har på en mer ryddig måte bestrebet seg på å skille mellom forbrukerorganer som driver privat interessearbeid og organer som driver offentlig virksomhet. I disse land har man organisert de ulike funksjoner innen offentlig forbrukerarbeid i etater som er oppdelt på varierende måter, og i tillegg har private organisasjoner gått sammen om å danne felles forbrukerorganisasjoner (Forbrukerrådet i Danmark og Sveriges Konsumentråd).

I Norge har staten derimot invitert private organisasjoner til å få representasjon i den statlige institusjonen Forbrukerrådet. Så langt utvalget har klarlagt forholdene, synes det blant disse organisasjonene i Norge ikke å være tilstrekkelig interesse for å ta noe eierskap til et felles organ, dvs. et forpliktende engasjement i et forbrukerråd. Dette må ses som uttrykk for hvordan de ut fra sitt behov vil prioritere et slikt tiltak. Dette forholdet har betydning ikke bare for det økonomiske engasjement, men i realiteten også for det polymessige. Økonomiske forpliktelser ville sikre bedre at de på en organisasjonsmessig måte behandler forholdet til Forbrukerrådet og sakene der. Selv om de representantene som deltar i Forbrukerrådets organer, kan være personlig engasjerte og gjør en aktiv innsats, kan de lett bli oppfattet som enkeltpersoner, som opptrer på egen hånd.

Det følger av dette at Forbrukerrådet fortsatt vil være en statlig institusjon, og at staten har ansvaret for å drive den videre. Denne realiteten bør medføre visse konsekvenser for organiseringen i tiden fremover. Det bør i presentasjonen av Forbrukerrådet være et prinsipp at det ikke omtales som et «interesse-organ» for forbrukerne. Det må legges til grunn at det er et statlig organ som yter service til forbrukerne og dessuten har til oppgave å overvåke at hensynet og innflytelsen til forbrukerne blir ivaretatt i ulike sammenhenger. Talsmenn for Forbrukerrådet bør ikke flagge med et begrep som i realiteten ikke er dekkende, men som i dette tilfelle både er abstrakt og virker forvirrende. Det gir neppe noen styrke til virksomheten, men kan istedet være til skade for det arbeidet som drives.

Kjernen i institusjonen vil være en stab som har kompetanse på juridiske og økonomiske forbrukerspørsmål. Ut fra den kontakt de har gjennom klager, forespørsler og andre henvendelser, får de også innsikt i hvordan forbrukerne opplever problemer. Denne kompetansen og innsikten kan Forbrukerrådets medarbeidere sette inn i utredningsarbeid om lovsaker, i høringer og andre aktuelle saker som er til behandling i departementene, i overvåkning av utviklingen på visse felter, i kontakt med næringsliv og offentlige tjenesteleverandører, osv. Så lenge deres synspunkter baserer seg på faglig kompetanse, kan de også delta i offentlig debatt om konkrete forbrukerforhold.

Når ulike funksjoner er lagt til én institusjon, som er helt ut finansiert og drevet av staten, blir det for enkelt å si at denne institusjonen må få en fri og uavhengig stilling fra staten.

I dagens situasjon er det usikkert om det er tilstrekkelig grunn til å vurdere nærmere en organisasjonsmessig oppsplitting av virksomheten i Forbrukerrådet og å gi de ulike funksjoner ny status. Så lenge staten fullt ut driver denne virksomheten, må det være avgjørende om det er rasjonelt for staten å løse disse service- og overvåkningsoppgavene i en samlet statlig institusjon. Hvis noen på privat side senere ønsker å skape en interesseorganisasjon for forbrukerne, kan de drøfte dette nærmere med staten. Dette kan f.eks. være den kretsen av organisasjoner som idag har representasjonsrett i Forbrukerrådet, eventuelt noen av dem, eller kanskje andre organisasjoner eller initiativtakere som representerer forbrukerinteresser, men som ikke er trukket inn idag. I en situasjon hvor det melder seg slike interessenter som vil ta et engasjement, kan de danne f.eks. en forening eller en stiftelse. De kan drøfte

nærmere med staten om det er naturlig at en slik organisasjon overtar visse oppgaver innenfor f.eks. informasjonsarbeidet, klagesystemet, høringsarbeid i lovsaker, utredningsarbeid og internasjonalt samarbeid mellom forbrukerorganisasjoner. Et ledd i dette kan være å avtale økonomisk bistand fra staten til å finansiere oppgaver som det er i samfunnets interesse å få løst. Prinsipielt får man på denne måten skilt mellom offentlige oppgaver, som staten har ansvar for, og på den annen side «interessearbeidet», hvor det også blir avklart hvor ansvaret er forankret. Problemer med å komme videre med en slik organisering idag, synes som nevnt å være at det ikke finnes noen som er tilstrekkelig engasjert på privat side.

Selv om staten etter dette fører Forbrukerrådet videre med den organisasjonsmessige status det har idag, kan det praktiske arbeidet vurderes nærmere.

Forbrukerrådet er den mest ressurskrevende institusjon innenfor forbrukerapparatet (ca. 58 mill. kr. i statlig bevilgning i 1995). Det kan derfor være naturlig å foreta en nærmere gjennomgang av hvordan virksomheten har utviklet seg i forhold til formålet, hvilken nytte ressursbruken gir, og om oppgaven løses på den mest rasjonelle måten, sett bl.a. i forhold til andre institusjoner som staten har opprettet og som også ivaretar forbrukerhensyn.

Spørsmål om interne organisasjonsforhold i Forbrukerrådet kan utstå til en slik grundigere vurdering er foretatt.

En slik vurdering kan eventuelt skje i et egnet utvalg som får et konkret mandat, eller i et samarbeid mellom f.eks. Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet og Administrasjonsdepartementet. Det sistnevnte departementet har forøvrig også ansvar for bl.a. Konkurransetilsynet, som driver en virksomhet som har berøringsflater til Forbrukerrådet og ivaretar oppgaver som er like viktige for forbrukerne.

### 10.8.2 Særuttalelse fra Kristin Clemet

Dette medlem vil vise til at utvalget framlegger en enstemmig innstilling forsåvidt gjelder organisasjons- og tilknytningsformer for SIFO (unntatt medlemmet Reegård), Forbrukerombudet og Markedsrådet, Forbrukertvistutvalget, Produkt og elektrisitetstilsynet og Stiftelsen for positiv miljømerking. Når det gjelder Forbrukerrådet vil dette medlem avgi følgende særuttalelse:

I Norge brukes ordet forbrukerpolitikk dels om oppgaver som er et klart offentlig ansvar, såsom lovgivning, håndhevelse av lovgivningen, visse informasjonsoppgaver, enkelte klageordninger og fastsettelse av rammebetingelser for kjøp og salg av varer og tjenester - dels om oppgaver som ideelt sett burde vært organisert og eventuelt også finansiert uavhengig av staten, som f.eks. rene interessearbeid eller informasjonsoppgaver og konfliktløsning i saker der staten er part qua tjenestetilbyder eller selger. I Forbrukerrådet er disse oppgavene samlokalisert og organisert innenfor staten.

Denne organiseringen er prinsipielt og potensielt uheldig, hvilket er utførlig beskrevet i utvalgets innstilling. Organisasjons- og tilknytningsformen kan også være en medvirkende årsak til at det ikke eksisterer noen sterk forbrukerbevegelse i Norge, fordi staten har påtatt seg oppgaven med og ansvaret for å tale forbrukernes sak. I tillegg kan det konstateres en rekke utviklingstrekk, slik det også fremgår av utvalgets innstilling, som vil øke behovet for rolleklarhet, uavhengighet, og økt forbrukerengasjement og -makt i fremtiden.

Den nåværende organisasjons- og tilknytningsform har imidlertid neppe hittil ført til store problemer i praksis. Forbrukerrådet nyter tillit og synes å ha stor integritet, hvilket imidlertid også kan skyldes personene i organisasjonen mer enn organisasjonsformen. Forbrukerrådets organisasjons- og tilknytningsform er dessuten så

innarbeidet i Norge at det i seg selv vanskeliggjør en vurdering av hvorvidt en annen form for organisering ville ha virket bedre. Også den nåværende organisasjons- og tilknytningsform er derfor sikkert til å «leve med», men mandatet indikerer at det er de ovenfornevnte prinsipielle, potensielle og fremtidige problemer Regjeringen ønsker å få vurdert.

Etter dette medlems oppfatning har utvalget gitt en god beskrivelse av de prinsipielle problemer som er knyttet til den nåværende organisasjonsform, men finner ikke at man trekker en konklusjon som i tilstrekkelig grad er i samsvar med beskrivelsen. Utvalgets flertall foreslår at Forbrukerrådet omdannes til et forvaltningsorgan med frittstående stilling (av det såkalte Hermansen-utvalget også kalt forvaltningsorgan med særskilte fullmakter). Dette medlem vil ikke utelukke at dette vil løse visse interne og administrative problemer i Forbrukerrådet, men det besvarer, etter dette medlems oppfatning, ikke de spørsmål som kan reises fra forbrukernes side. Utvalgets flertall har ikke spesifisert nærmere hva en eventuell omdanning til et slikt forvaltningsorgan konkret skal innebære. Men et forvaltningsorgan med frittstående stilling vil under alle omstendigheter bare kunne bli marginalt mer uavhengig av staten enn dagens Forbrukerråd er. Dette medlem vil derfor skissere en alternativ løsning.

Ideelt sett burde Forbrukerrådets virksomhet splittes opp i to deler: En del med klart statlige oppgaver (departement/direktorat/ordinært forvaltningsorgan) og en annen del som er uavhengig av staten. Den uavhengige organisasjonen burde ideelt sett utvikles til en eller flere medlemsorganisasjoner for personer og/eller institusjoner og finansieres av disse.

Hvorvidt dette er mulig å få til, kan ikke endelig konstateres i dag. Flere forhold tilsier imidlertid at en neppe vil lykkes dersom en gjennomfører altfor brå omlegginger av politikken. Bl.a. vil både den gamle og de(n) nye, uavhengige organisasjonen(e) ha behov for den type kompetanse som i dag besittes av Forbrukerrådet, samtidig som forbrukerne vil trenge tid for å tilpasse seg et nytt og uvant regime. Dette medlem mener derfor at det bør vurderes å gi Forbrukerrådet en organisasjons- og tilknytningsform som i større grad muliggjør en gradvis overgang til etableringen av en eller flere frittstående medlemsorganisasjoner, mens de statlige oppgavene forblir statlige. Etter dette medlems oppfatning forutsetter det en organisasjons- og tilknytningsform som er mer uavhengig av staten enn et forvaltningsorgan med frittstående stilling vil være. Et forvaltningsorgan med frittstående stilling vil fortsatt være innenfor staten som juridisk person.

Som utvalget har beskrevet, er stiftelsen en organisasjonsform som vil omdanne Forbrukerrådet til en egen juridisk enhet frikoblet fra staten. Statens formelle finansielle ansvar vil opphøre, men det er ingenting i veien for at staten fortsatt kan ta hele eller et betydelig finansielt ansvar for en slik stiftelse. Så lenge staten gjør det, kan det hevdes at stiftelsesformen vil skape nye uklarheter i ansvars- og myndighetsforhold. Men etter dette medlems oppfatning må det foretas en avveining: Den ideelle modell lar seg neppe gjennomføre raskt. Både en forvaltningsmodell med eller uten særskilte fullmakter og en stiftelsesmodell innebærer til en viss grad uklare ansvars- og myndighetsforhold. Stiftelsesmodellen - i motsetning til en forvaltningsmodell - muliggjør imidlertid en viss overgang til en «renere» modell i fremtiden. Blant annet vil man innenfor en stiftelsesmodell både kunne ivareta forvaltningsoppgaver, etablere en medlemsorganisasjon og eventuelt skille ut rene kommersielle aktiviteter i egne aksjeselskaper. En stiftelsesmodell skaper dessuten i seg selv større uavhengighet til staten enn et forvaltningsorgan med frittstående stilling vil gjøre. Dette er viktig når Forbrukerrådet i økende grad vil måtte rette sin oppmerksomhet mot varer og tjenester som produseres av staten og kommunene, fordi staten og kommunenes engasjement i næringsvirksomhet øker. Større uavhen-

gighet til staten er også viktig for at Regjeringen skal kunne føre en aktiv og selvstendig forbrukerpolitikk og f.eks. kunne ha synspunkter på hva som tjener forbrukerne - også når slike synspunkter eventuelt avviker fra Forbrukerrådets.

Dette medlem vil for øvrig vise til utvalgets mandat, som ikke har gjort det mulig eller naturlig å ta opp visse andre forhold knyttet til forbrukerpolitikken, herunder f.eks. lovgivningens innhold eller selve berettigelsen av enkelte forbrukerorganer. Dette medlem vil likevel bemerke følgende forsåvidt gjelder Forbrukerombudet og Markedsrådet:

Forbrukerombudet har til oppgave å føre tilsyn med Markedsføringsloven og forbereder saker for Markedsrådet, som er et domstolslignende organ. Argumentet for å føre slike oppgaver ut av det ordinære rettsapparatet og inn i andre, domstolslignende organer kan være at man avlaster domstolen for mindre viktige oppgaver. Et argument mot kan imidlertid være at disse mindre viktige oppgavene da de facto får høyere prioritet enn de mer viktige oppgavene. Eksempelvis har samfunnet nå kapasitet til å behandle og eventuelt «dømme» relativt uskyldig reklame, men ikke til å oppklare alle forbrytelser med kjent gjerningsmann.

Dette medlem mener også at en slik organisering kan bidra til å skape mer uklare skiller mellom statsmaktene; skiller som er meget viktige i et rettssamfunn. Dersom Forbrukerombudet får adgang til å ilegge gebyrer, slik det nå er foreslått, blir skillene enda mer uklare, hvilket er prinsipielt uheldig.

Ordet «ombud» er dessuten nå brukt om så mange ulike funksjoner og oppgaver at det i seg selv skaper uklarheter. Som et minimum bør det derfor overveies en navneendring.

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

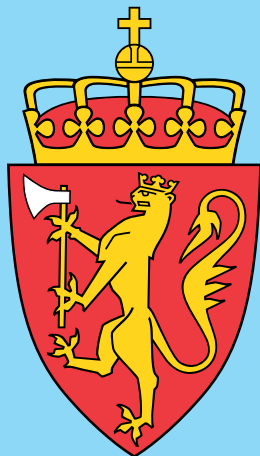
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
<b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>
Innstilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utsendelsesrett</a></li><li>• <a href="#">Innholdsfortegnelse</a></li></ul>
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) = ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Infotek as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU  
HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON



MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING