

Gjennomgang av forbrukerapparatet – bakgrunn og mandat

Bakgrunn

Det forbrukerpolitiske virkemiddelapparatet under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) omfatter *Forbrukerrådet* (FR) inkludert *Forbruker Europa*, *Forbrukerombudet* (FO), *Statens institutt for forbruksforskning* (SIFO), *Forbrukertvistutvalget* (FTU) og *Markedsrådet* (MR). Alle er finansiert i hovedsak over statsbudsjettet.

Forbrukerrådet (FR) ble opprettet i 1953 som et statlig organ med høy grad av autonomi i forbrukerpolitiske spørsmål, gjennom vedtekter gitt ved Kongelig resolusjon. I hht vedtektene skal Forbrukerrådet "... arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling, og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling". Samtidig er FR i økende grad tillagt oppgaver av forvaltningskarakter; for eksempel mekling mellom forbrukere og næringsdrivende i tvistesaker, og saksforberedelse for Forbrukertvistutvalget.

Organisasjonen har pr. 2014 knapt 110 årsverk; ca. 45 i sekretariatet i Oslo og vel 60 årsverk fordelt på 10 regionkontor (- hvorav det største med 9 årsverk også ligger i Oslo). Forbrukerrådet finansieres over statsbudsjettet; i 2014 er bevilgningen 107 mill. kroner over kapittel 860 post 50. I tillegg kommer 15,6 mill over post 51 til drift av markedsportaler. Til sammen legger FR beslag på om lag 2/3 av forbrukerapparatets samlede ressurser.

FR hadde tidligere en demokratisk overbygning blant annet i form av et landsmøte hvert annet år, med deltakelse fra et bredt utvalg organisasjoner, og med lokalpolitisk representasjon. Disse strukturene ble fjernet i 2002, og organisasjonen ble omdannet til *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter*, ledet av et styre som oppnevnes av BLD. FR er i de seinere år tillagt en serie nye oppgaver og funksjoner, og virkemiddel- og ressursbruken er også justert. Virksomheten ivaretar både oppgaver av forvaltningskarakter og rene interesse-/pådriveroppgaver. Omfanget av forvaltningsoppgaver har økt de seinere årene, bl.a. som følge av EØS-avtalen.

Forbrukerombudet (FO) fører tilsyn med at næringsdrivendes markedsføring, handelspraksis og standard kontraktsvilkår er i samsvar med markedsføringsloven. Det håndhever forskrifter om fibermerking og vedlikeholdsmerking av tekstiler, og fører tilsyn med regler gitt i medhold av kringkastingsloven, finansavtaleloven og angrerettloven. FO er også nasjonalt kontaktpunkt for e-handel etter e-handelsloven og fører tilsyn med markedsføring av alternativ behandling av sykdom, og med annet lovverk (for eksempel svartebørsloven) som verner forbrukerinteressene.

Saker som FO ikke løser gjennom frivillige ordninger kan bringes inn for Markedsrådet, som kan legge ned forbudsvedtak. Sammen med forbudsvedtak skal det som hovedregel også gjøres vedtak om tvangsmulkt, som den næringsdrivende må betale dersom vedtaket ikke blir fulgt. I tillegg kan det etter markedsføringsloven gjøres vedtak om gebyr for lovbrudd som allerede har skjedd (overtredelsesgebyr). Ombudet har om lag 30 ansatte fordelt på Oslo og Trondheim, og en bevilgning på 23 mill. kroner over statsbudsjettet i 2014.

Markedsrådet (MR) er en statlig myndighet hvis hovedoppgave er å avgjøre klager på markedsføring. Markedsrådet har p.t. ni medlemmer. En sak må alltid først behandles av enten Forbrukerombudet, Helsedirektoratet eller Statens medieforvaltning. Siden Markedsrådet er et forvaltningsorgan, kan også Sivilombudsmannen ta opp saker som Markedsrådet har hatt til behandling. Markedsrådets vedtak kan bare settes til side av de ordinære domstoler.

Nærings- og fiskeridepartementet satte i mai ned et utvalg som skal utrede etableringen av et uavhengig klageorgan for konkurransesaker. Utvalget skal vurdere å legge klagemyndigheten til det eksisterende Markedsrådet som én av to mulige organisatoriske løsninger.

Forbrukertvistutvalget (FTU) behandler tvister om kjøp av varer og håndverkertjenester der det - etter Forbrukerrådets mekling - ikke oppnås minnelig løsning. Vedtak fra FTU er bindende på lik linje med

en dom fra domstolene, dersom saken ikke bringes inn for tingretten innen fire uker etter forkynnelse. MR og FTU har felles sekretariat, som i 2013 hadde vel åtte årsverk og et budsjett på om lag 10 mill. kr. Det finnes en rekke bransjevise klagenemnder som behandler forbrukertvister som FTU ikke kan behandle.

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) er et uavhengig, tverrfaglig senter for forskning, testvirksomhet og utredning på forbrukerfeltet. Instituttet bidrar med kunnskaper for myndigheter, politikere, næringsliv og organisasjoner. Det utfører forskningsoppdrag for statlige virksomheter, Norges forskningsråd, næringslivet og ulike organisasjoner. SIFO er organisert som et statlig forvaltingsorgan med særskilte fullmakter underlagt Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, og blir finansiert gjennom grunnbevilgning og prosjektinntekter. I 2013 hadde SIFO om lag 50 ansatte og et budsjett på ca. 46 mill. kr. Departementet vil parallelt med denne gjennomgangen foreta en vurdering av SIFOs virksomhetsområde, og av forbruksforskningens forhold til FoU-sektoren.

Nærmere omtale av institusjonene og deres virksomhet finnes blant annet i BLDs årlige budsjettproposisjon til Stortinget (Prop 1S).

Blant annet globalisering og digitalisering av økonomien, og en omfattende harmonisering av regelverk innenfor EØS-området, har påvirket det forbrukerpolitiske feltet de seineste par tiårene, og oppgaver og rammebetingelser for forbrukerorganene er endret.

I budsjettinnstillingen høsten 2013 uttrykte Familie- og kulturkomiteens flertall fra H og FrP at de *"... ser behov for en vurdering av innretningen av dagens forbrukerpolitiske virkemiddelapparat, og ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av dette feltet"*.

Det er ikke foretatt noen evaluering eller vurdering av forbrukerapparatet siden St. meld. 40 i 1998-99.

Departementet vil på denne bakgrunn initiere en utredning med følgende mandat:

Mandat

Oppgaven vil være å beskrive og vurdere organiseringen og arbeidsdelingen mellom det vi her har omtalt som forbrukerorganene under BLD.

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

- 1) FR har både en del oppgaver av forvaltningskarakter og er samtidig gitt rollen som uavhengig interesseorgan. Det skal vurderes i hvilken grad dette er hensiktsmessig, og om det representerer et potensial for rollekonflikt.
- 2) Det skal vurderes om det er behov for at FRs mekling i klagesaker og evt. andre forvaltningsoppgaver skilles klarere organisatorisk eller på andre måter fra interessevirksomheten. Hvordan kan et slikt skille i tilfelle institueres?
- 3) I forlengelsen av punkt 1) og 2); Er det av hensyn til FRs legitimitet i rollen som interesseorgan ønskelig å etablere en sterkere demokratisk forankring for denne del av virksomheten? Hvordan kan dette i tilfelle løses?
- 4) Med utgangspunkt i Regjeringens målsetting om effektivisering og forenkling av offentlig sektor bør Forbrukerrådets struktur med regionkontorer vurderes. Er regionapparatet nødvendig, og i tilfelle riktig dimensjonert, vurdert ut fra oppgaveløsning og kriterier som resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet?

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

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

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

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

Ferdig sluttrapport skal foreligge innen 1. mai 2015.

BLD 08.09.2014